COMMISSIONI RIUNITE

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE E BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

8.

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 FEBBRAIO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

La Loggia Enrico, *Presidente* 3

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (Atto n. 317) *(ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati)*:

La Loggia Enrico, *Presidente* 3, 7, 9, 12, 13, 15, 16, 20

Armosino Maria Teresa (PdL) 8, 9

Barbolini Giuliano (PD) 11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Iniziativa Responsabile (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): IR; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.

PAG.

Causi Marco (PD) 9

Flaccadoro Enrico, *Consigliere della Corte dei conti* 16

Giampaolino Luigi, *Presidente della Corte dei conti* 3, 15

Lanzillotta Linda (Misto-ApI) 10

Nannicini Rolando (PD) 14

Romano Massimo, *Consigliere della Corte dei conti* 19

Stradiotto Marco (PD) 12

ALLEGATO: Documentazione consegnata dai rappresentanti della Corte dei conti 21

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,20.

(La Commissione V approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (Atto n. 317).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a Statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (Atto n. 317).

Abbiamo la fortunata circostanza di avere con noi il presidente Giampaolino, il cui esame, i cui apporti e suggerimenti ci sono stati sempre preziosi nel lavoro che abbiamo svolto finora. Sono certo che saranno ancora più preziosi in questa circostanza, nella quale ci occupiamo più specificamente di federalismo regionale e provinciale e dei costi standard della sanità.

Do la parola al presidente Giampaolino.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Come è nostra consuetudine, noi lasciamo un testo scritto. Mi limiterò, quindi, ad alcune indicazioni di massima e ad alcuni rilievi di portata generale.

Signor presidente e onorevoli e senatori delle due Commissioni, la Corte è oggi chiamata a esprimersi sul decreto che contiene alcuni blocchi fondamentali della riforma del federalismo fiscale. Nella mia esposizione mi soffermerò su alcune osservazioni puntuali relative ai principali aspetti evidenziati dalla Corte. Rinvio, quindi, per un'analisi di dettaglio al documento depositato. Dati ed elementi informativi per una prima valutazione dell'operare del nuovo sistema sono contenuti nei riquadri allegati al documento stesso.

Sono significativi i passi compiuti con lo schema di decreto nel ridisegno del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario. Senza dubbio viene ampliata la strumentazione e arricchito il quadro delle leve a disposizione delle regioni per un'effettiva gestione della politica tributaria.

Il funzionamento del sistema perequativo, diviso nelle due componenti relative ai livelli essenziali delle prestazioni e alle altre funzioni, risulta basato su meccanismi più trasparenti. Sono superate le difficoltà riscontrate nel caso del decreto legislativo n. 56 del 2000 di una possibile riduzione delle risorse anche per le funzioni LEP e viene assunta, per la perequazione delle funzioni essenziali, un'impostazione di tipo verticale.

Anche con la scelta operata per il finanziamento della sanità ci si muove in continuità con l'esperienza maturata con la sottoscrizione, a partire dal 2000, dei Patti della salute. Proseguendo nel percorso finora seguito, basato sul calcolo di finanziamento *pro capite* uniforme su vincoli di bilancio e obbligo di copertura delle extra spese, si è puntato, infatti, a definire un meccanismo per il riparto del fabbisogno standard nazionale. Il potenziamento delle capacità di analisi della spesa regionale e una più attenta rilevazione dei costi sono destinati a misurare le aree di inefficienza e a verificarne in futuro i miglioramenti, oltre che a guidare nella revisione dei criteri di pesatura.

Per le province è confermato il ruolo dei tributi collegati al trasporto su gomma e per la sostituzione dei trasferimenti soppressi è prevista una partecipazione a un tributo erariale, inizialmente individuato nell'accisa sulla benzina, ma che, secondo l'intesa raggiunta in Conferenza unificata, dovrebbe essere sostituito con l'IRPEF.

Anche nel caso delle province viene assicurato un ampliamento della flessibilità nella gestione delle entrate conferite. Rimane, invece, ancora indeterminato il disegno del meccanismo perequativo delle amministrazioni locali, per il quale ci si limita a riproporre i termini della delega.

Infine, nel testo modificato in Conferenza unificata si prevede un ruolo e soprattutto un beneficio per le amministrazioni regionali nella lotta all'evasione fiscale.

Di rilievo, infine, è la previsione di una collaborazione tra livelli di governo nell'attuazione degli atti di indirizzo in tema di politica fiscale.

Il ridisegno complessivo si presenta, tuttavia, particolarmente complesso e di non facile gestione, soprattutto nel rapporto tra livelli di governo, se è consentito parlare di livelli di governo. Si tratta di una complessità da ricondurre alla necessità di abbandonare i trasferimenti come modalità di finanziamento delle funzioni delegate, secondo quanto previsto nell'articolo 119 della Costituzione. La loro sostituzione con tributi su basi imponibili sperequate fa moltiplicare e accrescere il ricorso a fondi di riequilibrio, la cui gestione si intreccia inevitabilmente con quella dei fondi perequativi.

Inoltre, l'utilizzo di compartecipazioni e di addizionali all'IRPEF si sovrappone alle regole poste all'esercizio dell'autonomia fiscale e al rilievo di dette entrate nel meccanismo perequativo delle spese non LEP, con la conseguente dipendenza del gettito regionale non solo dalla base imponibile locale, ma anche dall'operare della solidarietà interregionale. Ciò rende tali entrate soggette a molteplici variazioni e non potrà non richiedere una continua revisione delle aliquote di compartecipazione destinate al finanziamento delle realtà locali.

Al tempo stesso, non è stato abbandonato completamente il modello di finanza derivata. Solo parziale è, infatti, l'abolizione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni e tra regioni e amministrazioni locali, anche quando essi hanno carattere di generalità e permanenza. L'abolizione è prevista esclusivamente per quelli di parte corrente.

Coesistono, comunque, sistemi di trasferimento indiretto – i fondi di riequilibrio – con trasferimenti effettivi e ciò anche per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

In alcuni settori di intervento si riscontrano poi, sulla base delle scelte compiute in passato dalle amministrazioni territoriali, soluzioni diverse tra regioni, a se-

conda che il finanziamento, per esempio alle province, avvenga tramite la regione o sia diretto dallo Stato alla provincia.

Pesano, infine, sulla possibilità di valutare il nuovo sistema la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associate all'assistenza, alla scuola e al trasporto pubblico locale (in conto capitale) e l'incertezza del quadro informativo.

Sul piano della fiscalità regionale lo schema di decreto conferma i tributi oggi attribuiti alle regioni, riconoscendo uno spazio di manovra aggiuntivo. Non tutte le soluzioni prospettate a tal fine risultano, in verità, del tutto convincenti e univoche.

È il caso dei limiti posti all'esercizio dell'autonomia tributaria attraverso il blocco dell'aumento dell'addizionale IRPEF per talune tipologie di contribuenti. Diretta a contenere l'aumento del carico fiscale, tale operazione potrebbe non risultare facile da applicare. Inoltre, limitare la flessibilità del prelievo ai soli redditi medio-alti significherebbe incentivare lo sforzo fiscale soltanto nelle regioni ricche, sterilizzando di fatto la leva fiscale attivabile dalle regioni a più basso reddito *pro capite* e a più elevata concentrazione di reddito da lavoro dipendente e da pensione.

Per assicurare la razionalità del sistema e salvaguardare i criteri di progressività si prevede la possibilità di variare le aliquote solo con riferimento agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. Il riferimento obbligato a scaglioni di imposta anche nei sistemi impositivi regionali, che negli anni passati hanno previsto l'applicazione delle maggiorazioni con modalità diversificate, potrebbe comportare variazioni nelle entrate anche consistenti.

Complessa è anche l'attuazione delle disposizioni con cui viene introdotta la possibilità per le regioni di prevedere con propria legge detrazioni in favore della famiglia. L'inserimento di ulteriori detrazioni, distinte da quelle previste a livello nazionale, da scontare sull'addizionale regionale andrebbe valutato in rapporto alla necessità di garantire sia la razionalità del sistema, sia la coerenza con i criteri di progressività dell'imposta.

Inoltre, l'introduzione di detrazioni per le erogazioni di sussidi o di misure di sostegno del reddito rende il sistema più complesso e accentua i problemi connessi all'incapienza dei possibili beneficiari.

Al di là di queste indubbie difficoltà applicative, la possibilità di graduare su base territoriale politiche sociali mirate risponde all'esigenza di tararne l'entità e la distribuzione sulle caratteristiche della platea di riferimento. La soppressione, a seguito del parere della Conferenza unificata, della disposizione che impedisce da parte di ciascuna regione un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente rafforza l'autonomia tributaria regionale, indebolendo l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.

Nel disporre la soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni a Statuto ordinario, lo schema di decreto fa riferimento, come ho già ricordato, solo a quelli di parte corrente, mentre nulla viene indicato per i trasferimenti in conto capitale, anche se con carattere di generalità e permanenza.

Ancora incerto è il perimetro dei trasferimenti statali da sopprimere, per i quali nella relazione tecnica, ma non nel testo del decreto, si riafferma la riduzione prevista dal decreto legge n. 78 del 2010. Il taglio dei trasferimenti è reso più difficile dal fatto che parte dei trasferimenti correnti è al momento destinata al finanziamento di interventi riconducibili a livelli essenziali e, pertanto, di difficile riduzione.

Anche nel caso dell'abolizione dei trasferimenti dalle regioni ai comuni, un elemento critico del ridisegno è costituito dalla possibile disomogeneità e dalla complessità delle scelte adottate in ambito regionale. Non vanno, per esempio, trascurate le difficoltà di definizione della compartecipazione. Andrà specificato, in-

fatti, se la compartecipazione debba essere legata all'intero gettito o alla sola quota destinata a funzioni non LEP.

Il taglio dei trasferimenti previsti dal decreto legge n. 78 del 2010 e il conseguente ridursi dell'addizionale IRPEF attribuita alle regioni potrebbe rendere insufficiente il gettito dell'addizionale stessa e rendere necessario il ricorso a ulteriori compartecipazioni, portando a definizioni di sistemi fiscali sempre più differenziati.

In attesa della definizione dei LEP e dei relativi costi standard per assistenza, scuole e trasporti, va poi chiarito se i trasferimenti attualmente destinati al finanziamento di dette funzioni e la loro composizione per regione debbano essere considerati come rappresentativi del livello di finanziamento a essi destinabile nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Per il trasporto pubblico locale di parte capitale i trasferimenti oggi destinati alle amministrazioni regionali non risultano, in base al testo del decreto, tra quelli da sostituire.

Per le funzioni non LEP appare necessario un maggiore dettaglio dell'area di riferimento della perequazione e dell'addizionale all'IRPEF. Una quota del gettito di tale imposta è destinata al finanziamento delle spese relative ai LEP.

La perequazione dovrà, quindi, essere calcolata solo sulla quota destinata ai non LEP. In caso contrario, la riduzione delle differenze del gettito IRPEF comporterebbe una riduzione del gettito della regione da portare in equilibrio, incidendo sul funzionamento del sistema.

Infine, richiede un chiarimento la fase transitoria fino al 2013, nella quale sembra confermata la normativa oggi vigente. Andrà precisato, in particolare, se nel calcolo dell'IVA ci si muova a copertura della sola spesa sanitaria, così come previsto dal decreto legislativo n. 56 del 2000, o se sull'IVA vada a ricadere l'intero sistema perequativo per garantire l'integrale finanziamento dell'assistenza e dell'istruzione.

Sui costi standard nel settore sanitario il decreto si muove in linea con il percorso che ha caratterizzato le ultime legislature: uniformità nel finanziamento *pro capite* pesato, responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali e adeguamento delle risorse a importi coerenti con la fornitura dei livelli essenziali di assistenza.

La scelta operata nel decreto di valorizzare l'esperienza maturata negli anni nella gestione della spesa sanitaria se, da un lato, sembra ridurre l'impatto del riferimento ai costi standard nel nuovo meccanismo di funzionamento del settore, dall'altro ha il pregio di semplificare la gestione del sistema, garantendo per altra via il collegamento tra la programmazione di bilancio, la compatibilità di finanza pubblica e l'analisi comparativa di quantità e qualità dei servizi erogati.

Il metodo individuato per il calcolo dei costi standard non sembra incidere direttamente sul riparto del fabbisogno. L'allocazione delle risorse è destinata, infatti, a mutare solo se viene assunto un diverso metodo di pesatura rispetto a quello utilizzato nell'anno preso a riferimento. Le conseguenze nella disponibilità di risorse rispetto alla situazione attuale potrebbero essere, in questo caso, anche rilevanti.

Il riferimento ai costi standard può rilevare, tuttavia, ai fini degli indicatori di efficienza e di appropriatezza e incidere positivamente sul sistema di autovalutazione delle regioni e sulla conseguente adozione delle *best practice*. La disponibilità di dati sui consumi distinti per classe di età, per ora limitata alla spesa ospedaliera, a quella farmaceutica e a quella specialistica ambulatoriale, potrebbe consentire di rivedere nel tempo la stima della spesa standard nazionale, calcolando in modo sempre più preciso il fabbisogno su cui basare il criterio di pesatura e correggere eventualmente il tasso di variazione della spesa sanitaria complessiva compatibile con gli obiettivi di finanza pubblica o estendere i servizi da garantire alla collettività.

Un arricchimento delle informazioni disponibili sul territorio consentirebbe, infine, di tener conto nel calcolo dei criteri di pesatura anche di fattori ulteriori, come le condizioni di svantaggio socio-economico di un'area geografica. Va precisato

che il riferimento a tale fattore, previsto nel testo iniziale del decreto, viene meno nella proposta della Conferenza unificata.

In conclusione, il disegno proposto con il provvedimento compie, in aderenza a quanto previsto dalla legge delega, progressi nella ridefinizione del sistema dei finanziamenti delle regioni e delle province, nonostante rinunci, come già nella legge delega e come la Corte in altre occasioni ha rilevato, a ricomprendere nel disegno le regioni a statuto speciale e le province autonome.

Con il superamento della finanza derivata e con la piena responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali sul fronte delle entrate si punta a esercitare un effetto positivo sulla dinamica della spesa. In una fase, come l'attuale, in cui è necessario gestire un progressivo contenimento della spesa per consentire l'alleggerimento della pressione tributaria e il rientro da un livello di debito elevato, risulta fondamentale la definizione di meccanismi di coordinamento della finanza pubblica che garantiscano il contributo di tutti i livelli di governo al riequilibrio complessivo.

In questo contesto non può non essere vista senza preoccupazione la definizione di un quadro di finanziamento che tenda a cristallizzare i fabbisogni finanziari su livelli non sempre coerenti con la riduzione necessaria della spesa. Il Patto di stabilità interno quale elemento esclusivo per la gestione di tale processo non sembra in grado, infatti, di offrire la necessaria flessibilità e tempestività di intervento.

È positivo, in quest'ottica, l'aver previsto un meccanismo *top-down* per la determinazione delle risorse che il sistema Paese può permettersi al fine di garantire il corretto finanziamento dei livelli essenziali in sanità. Un analogo vincolo dovrebbe essere pensato per le altre funzioni garantite costituzionalmente.

Merita attenzione poi la coerenza del sistema fiscale complessivo, alla luce delle modifiche che si vengono delineando con l'approvazione del complessivo sistema di finanziamento di comuni, province e regioni. In tutti i livelli di governo è rilevante il ruolo attribuito all'IRPEF, di cui andrebbe verificato l'eventuale sovraccarico di funzioni anche in termini di inevitabili difficoltà sul piano gestionale.

Potrebbe incidere negativamente sulla gestione della riforma l'eccessiva complessità del sistema che emerge nel ridisegno, una complessità, peraltro, largamente spiegabile anche con l'esclusione dei trasferimenti come meccanismo di finanziamento e con il mantenimento a livello locale di unità di gestione troppo frazionate e di dimensione ridotta per consentire un'effettiva autonomia finanziaria.

Su tali caratteristiche, a parere della Corte, dovrebbe concentrarsi l'attenzione del legislatore per fare in modo che la riorganizzazione in sede federalista del Paese possa tradursi in un miglioramento della gestione dei servizi all'interno di un percorso di risanamento e di riequilibrio finanziario.

Per parte sua la Corte, sulla base dei precetti costituzionali e della legge n. 131 del 2003, di cui il presidente La Loggia è stato artefice e che proprio dei precetti costituzionali costituisce attuazione, nonché di ulteriori, anche recenti, interventi legislativi, è pronta ad accompagnare, nella sua posizione di neutralità istituzionale, tale processo con l'attività di controllo delle proprie articolazioni territoriali e con quella di referto al Parlamento sull'operare degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica.

Questa della Corte è un'attività i cui risultati consentiranno una verifica attenta e tempestiva dell'efficacia e dell'efficienza dell'operare delle amministrazioni territoriali, nonché della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni garantite dall'ordinamento, entrambi elementi indispensabili per la sostenibilità di un sistema caratterizzato da un elevato ruolo della perequazione.

PRESIDENTE. Grazie molte, presidente, per il prezioso contributo.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIA TERESA ARMOSINO. Ringrazio il presidente Giampaolino per la relazione. Mi pare che siano stati sottolineati punti già discussi in questa Commissione di rilevanza numerica significativa.

In particolar modo, mi colpisce il richiamo, che percepisco anch'io come una lacuna da colmare, alla difficoltà di censire l'ammontare della spesa per l'assistenza, una spesa che interessa variamente il sistema dell'organizzazione dello Stato, a partire dallo Stato centrale per arrivare alle regioni e ai comuni. Vi è un richiamo a definire, anche per questa voce significativa, non solo i livelli essenziali di assistenza, ma anche le risorse per farvi fronte.

Condivido, inoltre, tutto il rilievo svolto sui tagli apportati ai trasferimenti, sia di parte corrente, sia di parte capitale, perché una non esatta individuazione delle risorse potrebbe realizzare nel concreto il contrario di ciò che la riforma vorrebbe prefigurare.

Ho ancora una ragione di perplessità, che intendo sottoporre all'organismo di controllo. Si tratta di una perplessità che deriva dall'attuazione del federalismo nelle sue articolazioni sul piano delle regioni, delle province e dei comuni. Credo che anche in questa fase dovremmo essere capaci di apportare in merito alcune modificazioni.

Un rilievo che muovo, anche per esperienza personale, riguarda le province, sempre che le si vogliano mantenere. Devo partire dal presupposto che le province vi siano. Comunque, fino a quando vi saranno e dovranno esistere, bisognerà tenere in piedi gli edifici scolastici, riparare le strade e compiere altre operazioni funzionalmente connesse a tali enti. Per esempio, con riferimento alle province, il tema della fiscalità è legato a una sola imposizione o comunque è riferibile alla circolazione e alla vendita di veicoli, con le problematiche di andamento a sinusoide che può incontrare questo settore, come si sta vedendo in questi anni.

Ritengo – voglio chiederlo all'organismo di controllo – che il sistema delle province, laddove non venga introdotto, quanto meno a partire dal giugno 2011, un meccanismo che consenta entrate ulteriori rispetto a quelle previste a fronte dei tagli effettuati, che sono di due ordini, statali e regionali, sarà costretto a elaborare bilanci, che credo siano ben redatti e in presenza di amministratori tutti corretti, inserendovi, almeno in quelli previsionali, una voce sulle entrate derivanti dall'attuazione del federalismo fiscale. Diversamente, non vi è un bilancio che regga.

Chiedo se si tratta di un timore da parte di chi ha poca esperienza amministrativa o di un tema che anche l'organismo di controllo si è posto. In questo caso, domando se non si debba prevedere, come lo si è fatto per i comuni, nelle more del periodo di transizione, di poter operare sulle entrate correnti.

Svolgo un ultimo rilievo sui costi standard, una questione che probabilmente non capisco bene io, ma che sicuramente all'organismo di controllo non sfugge. Mi pare che nell'applicazione dei costi standard in materia sanitaria ci si stia sempre più allontanando, sulla base della modalità di distribuzione, di computo e di accantonamento da definirsi in Conferenza delle regioni, dall'esigenza che mi sembra essere alla base della riforma della spesa sanitaria, ossia la definizione del costo standard in relazione all'altro rovescio della medaglia, rappresentato dai livelli di assistenza sanitaria che noi dovremmo garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Tale allontanamento mi appare non tanto nel testo della legge, quanto in ciò che sta accadendo adesso. Assistiamo non voglio dire alla creazione di un centralismo regionale, perché auspico che ciò non accada, ma al fatto che una somma molto significativa delle entrate e delle spese viene gestita all'interno di un organismo ristretto molto particolareggiato – è inutile che sosteniamo che vi sono regioni che hanno trasferito funzioni e altre che non l'hanno fatto, per limitarci alle regioni a statuto ordinario – con una varietà di aspetti assolutamente evidente.

Come poter far valere il peso del costo standard ? Se siamo in presenza di regioni

che danno un buon servizio sanitario e che magari sono anche all'interno del costo standard, l'applicazione di un criterio di riparto piuttosto che un altro può ridurre il tipo di stanziamento a favore di tali regioni, che rientravano nello standard ed erogavano un coerente sistema di servizi.

PRESIDENTE. Credo che almeno una parte di questa proposta potrà trovare sicuramente spazio – mi sembra piuttosto convincente; esprimo la mia personalissima opinione, poi naturalmente la Commissione avrà modo di discutere – sull'altro decreto legislativo, quello sull'armonizzazione dei bilanci, perché proprio in quel contesto probabilmente sarà possibile inserire più organicamente la definizione di una tipologia di entrate.

MARIA TERESA ARMOSINO. Credo che non si debbano distinguere figli e figliastri. Quando si parla di riforma della fiscalità in generale, tutti gli organismi dovrebbero trovare soluzioni analoghe.

PRESIDENTE. Poiché esiste il citato decreto legislativo, che a breve ci sarà trasmesso, esso andrà coordinato con quello di cui stiamo parlando adesso.

MARCO CAUSI. Presidente, molte grazie per la sua relazione e per i documenti allegati, ricchissimi di informazioni.

All'inizio della sua relazione lei pone un punto molto importante, che è già stato discusso in questa Commissione, cioè il fatto che le aliquote di compartecipazione dovranno essere continuamente riviste. Secondo la sua opinione, quale può essere il meccanismo dinamico di questa revisione. Sarà da demandare a una fonte secondaria, come un decreto, o potrebbe rientrare nella legge di stabilità, ossia nell'ambito del processo di coordinamento della finanza pubblica stabilito dalla vecchia e nuova legge n. 196 ?

In un passaggio successivo della sua relazione lei pone un problema molto giusto e vorrei che lo chiarissimo insieme. Il livello della compartecipazione IVA, almeno per la fase definitiva – e penso forse anche nella fase transitoria – deve tener conto non soltanto della sanità, come oggi avviene, ma anche delle altre prestazioni connesse a servizi essenziali coperti dalla lettera *m)* dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

Lei ci ricorda inoltre la questione della spesa in conto capitale. Naturalmente, visto che finora tale questione non è stata affrontata, grazie al suggerimento che ci viene dalla Corte dei conti forse potremmo iniziare a discuterne. Vorrei capire se avete alcune idee o piste di lavoro, per esempio se si potesse pensare al decreto sulla perequazione infrastrutturale come alla sede in cui trattare, almeno per quanto riguarda gli interventi permanenti, quindi quelli legati alle lettere *m)* e *p)*, la spesa in conto capitale legata ai LEP.

Resterebbero però alcune questioni aperte. Come trattarle ? Si devono considerare le prestazioni non riconducibili alle lettere *m)* e *p)* come interventi speciali, quindi comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione ? In merito esiste un'incertezza e chiedo, pertanto, se ci aiutate a iniziare a discuterne, visto che nei decreti questo punto non è stato ancora affrontato.

Le vorrei poi richiedere un chiarimento sulle considerazioni che esprimete in merito al finanziamento delle funzioni non LEP. Se capisco bene, esse sono collegate anche ad alcuni conti e ad alcune tabelle allegate nella vostra relazione, ma non ho avuto il tempo di approfondire. Mi riferisco alle funzioni non LEP e alla capienza dei fondi derivanti dall'addizionale.

Su questo punto vi domando se anche voi ritenete che nella fase transitoria l'addizionale IRPEF erariale, ovvero quella di base, quella che fiscalizza i trasferimenti, non debba essere assoggettata a una eventuale forma di riequilibrio. Non è necessariamente uguale regione per regione con i trasferimenti che sono stati cancellati.

Infine, sulla questione dei costi in sanità mi sembra che la Corte esponga una tesi che noi abbiamo potuto vedere in questi giorni ampiamente condivisa, ossia che non bisogna confondere fra formule di

riparto e apparati relativi al monitoraggio dell'efficienza, dell'adeguatezza e dell'appropriatezza dei costi standard.

A questo punto, la possibilità di introdurre ulteriori fattori e non soltanto la pesatura per classi di età, eventualmente da aggiornare, fa riferimento, se capisco bene, ai costi standard e non alle formule di riparto, oppure ritenete che possa incidere anche sulle formule di riparto ?

LINDA LANZILLOTTA. Ringrazio molto la Corte per gli elementi che ci ha fornito. Vorrei ritornare su alcune questioni poste dai colleghi, anche per svolgere quesiti di carattere sistemico.

Mi sembra di capire che ci sia un'osservazione su un concetto chiave del federalismo, cioè sul fatto che il costo standard, cui si associa il processo virtuoso che dovrebbe innestare il federalismo, sia in realtà un parametro, un multiplo, a cui non è ancorata la determinazione effettiva delle risorse. Si tratta di un fattore, cioè, che rimane esterno al processo, come standard di valutazione e di monitoraggio, ma che non condiziona le risorse.

Mi domando se tale elemento non comporti in sé un rischio. Poiché non è associato al conseguimento dell'efficienza nei singoli comparti su cui vengono valutati i costi standard, non esiste il rischio che poi negli aggregati di spesa regionale vinca la spesa cattiva e sia cacciata quella buona ?

Per spiegarmi meglio, è molto più difficile produrre meccanismi virtuosi nella gestione delle convenzioni ospedaliere o della spesa farmaceutica piuttosto che tagliare servizi. Se non ci sono parametri stringenti su questo terreno, non esiste il rischio di una riduzione delle risorse e soprattutto di una loro dequalificazione. Non può avvenire, cioè, che alla fine questo meccanismo comporti il risultato esattamente opposto a quello voluto ? Questo è un primo punto.

L'altro punto è un quesito in relazione all'osservazione, su cui giustamente la Corte ritorna più volte, relativa all'esclusione delle regioni a statuto speciale. Credo che nell'attuazione si vada addirittura oltre ciò che è stato previsto dalla legge, ma, a prescindere dallo strumento attraverso cui viene attuata la delega sul federalismo, mi domando se sul piano sostanziale e in termini contabili sia possibile, per svolgere un'operazione di definizione dei fabbisogni e di perequazione, prescindere dalle basi fiscali e dai fabbisogni di tali regioni.

Come si fa a scorporare questi aggregati finanziari, se si vuole raggiungere il risultato perequativo ? Non capisco. Bisogna proprio estrapolare un pezzo di finanza pubblica e, quindi, al di là della procedura, che è l'unico fatto che la legge garantisce come esclusione, come deve essere rappresentata la connessione anche dal punto di vista dell'esito contabile dell'estensione dei princìpi ? Anche nella simulazione della perequazione dovremmo avere un quadro sinottico.

Chiudo con un ultimo punto, senza appesantire troppo il discorso. Mi sembra che il decreto voglia conciliare diversi elementi. L'IRPEF è l'imposta base su cui si realizza il principio costituzionale della progressività e dell'adempimento dell'obbligo tributario. È possibile usare questo tributo così come si incomincia a vedere ? È spezzettato, viene fatto proprio « a spezzatino », un po' alle regioni, un po' ai comuni e adesso un po' anche alle province. Si può mantenere con un'articolazione tanto segmentata la progressività dell'imposta ?

L'altro punto che mi sembra che il decreto miri a mantenere allo Stato è il potere di attuare politica tributaria attraverso la leva dell'IRPEF. Vengono posti alcuni paletti, come quello che giustamente la Corte ricorda, cioè il fatto di concentrare le addizionali ulteriori sui redditi medio-alti e di non compensare attraverso aumenti delle addizionali IRPEF le eventuali riduzioni dell'IRAP.

Infine, l'ultima prescrizione che lei ricordava come piuttosto difficile da conseguire è quella che comunque non si debba aumentare la pressione fiscale sul singolo contribuente.

Come si fa, secondo la Corte, a conciliare questi vincoli tutti insieme, se è possibile conciliarli ?

GIULIANO BARBOLINI. Anch'io do atto al presidente Giampaolino del materiale che ci è stato fornito, che è di grande interesse. Naturalmente bisognerà studiarlo più in profondità e, quindi, pongo solo alcune domande di reazione a caldo sui punti che mi hanno maggiormente impressionato della sua esposizione.

La prima questione è un *focus* sul fondo perequativo e sulla sua genericità, nebulosità, nonché sulla richiesta e sulla ricerca di articolazioni più puntuali e precise, anche di garanzia, se ho inteso bene. Chiedo se voi avete svolto riflessioni o valutazioni al riguardo.

In merito a questo punto, soprattutto con riferimento alle funzioni non LEP, al fatto che sia solo l'IRPEF a intervenire e al richiamo svolto al ricorso alla solidarietà interregionale, chiedo se questa sottolineatura ci esponga al rischio di una perequazione di tipo orizzontale, che sarebbe in contraddizione con i princìpi che abbiamo cercato di fissare nella legge n. 42.

La seconda questione è legata al tema del fondo sanitario. Do atto – mi pare di condividerlo pienamente – al contributo che dalla relazione della Corte ci è venuto nella distinzione che il decreto non compie con la stessa chiarezza. Mi riferisco alla distinzione tra il consolidamento di una spesa che serve a garantire l'implementazione della spesa sanitaria nelle diverse regioni secondo criteri consolidati di ripartizione e una funzione delle regioni *benchmark* e dei costi standard, che rappresenta più che altro un elemento di accompagnamento a un processo di verifica e valutazione delle prestazioni in funzione di un *progress* di affinamento e di miglioramento della qualità, ma non un criterio di riparto. Mi sembra utile avere un elemento di chiarezza per la nostra discussione e per il nostro lavoro.

In questo senso, riallacciandomi anche al richiamo dell'onorevole Causi, una volta che si svolgano valutazioni per tipologia e per classi di età e che si arricchiscano gli elementi di valutazione a consuntivo, auspico il possibile recupero di criteri come quello della deprivazione sociale, ma in un processo e non immediatamente, perché rischieremmo di avere spostamenti nel finanziamento della spesa sanitaria che genererebbero maggiori costi oppure risultati negativi dal punto di vista della tutela delle prestazioni.

In questo spirito, però, volevo anche chiedere un'opinione. Mi pare che l'indice di deprivazione sociale sia forse una componente che agisce anche in sanità. Credo che dovrebbe essere uno di quei fattori da tenere particolarmente presenti quando si svolgono altri tipi di valutazioni, con riferimento all'assistenza e forse anche al tema dell'istruzione. La pongo anche come una riflessione.

Condivido il principio, che voi citate chiaramente, per cui occorrono, nello sforzo di contenimento della spesa pubblica e di riduzione del deficit, una concertazione istituzionale e un'assunzione di responsabilità collettiva. Lo esplicito per me, ma mi interessava capire un'opinione. Tutto ciò è condivisibile, però devono essere chiari i termini di riferimento.

Voi affermate in un passaggio, se non ricordo male, che talvolta la spesa può essere parametrata su livelli che non sono compatibili. Bisogna, però, esplicitare quali sono i livelli e le compatibilità. Torniamo al punto: mancando completamente i riferimenti per quanto attiene ai costi standard o a indicatori di riferimento per l'assistenza o per l'istruzione, il rischio è che possa succedere ciò che talvolta abbiamo conosciuto, cioè che lo Stato mantenga una nebulosa e una genericità sul livello delle prestazioni che si devono garantire e che poi le risorse siano ridotte e limitate nel trasferimento alle realtà territoriali.

Il problema che questo decreto si porta dietro, insieme a molti altri che voi avete evidenziato, è che, soprattutto sul tema dell'assistenza, un grande fattore di coesione sociale e di intervento di equità, ma anche molto disarticolato e frammentato, non abbiamo alcun tipo di riferimento.

Forse, quindi, il decreto dovrebbe impegnarsi molto a indicare non i parametri e i costi standard, che verranno quando verranno, ma almeno il percorso che garantisce che vi si arrivi in un arco di tempo ragionevole, superando la fase transitoria e dando alcune garanzie nella fase transitoria stessa sul fatto di poter garantire con certezza il rispetto dei princìpi del dettato costituzionale. Mi interessava avere, se è possibile, una riflessione e una valutazione su questi punti.

PRESIDENTE. Trovo molto stimolante l'intervento del senatore Barbolini, con il quale sono quasi totalmente d'accordo. Ci sono punti che vanno sicuramente approfonditi e certamente insieme con la Corte sarà ancora più facile farlo, ma ci sono anche punti che vanno integrati, aggiunti e probabilmente meglio specificati. Questo è il lavoro che abbiamo davanti. Non abbiamo moltissimo tempo, ma cercheremo di compierlo nella maniera migliore.

MARCO STRADIOTTO. Ringrazio il presidente Giampaolino per l'utilissima e ottima relazione, nonché per i documenti che ci ha consegnato e mi limito a svolgere solo due considerazioni e a porre una domanda.

Noi stiamo attuando la legge n. 42, che è stata approvata immaginando che servisse a delineare, in coerenza con il nuovo Titolo V della Costituzione, un sistema diverso di organizzazione delle entrate degli enti territoriali, destinato a divenire uno strumento per combattere evasione e sprechi. Stiamo compiendo questo lavoro e tentando di trovare un assetto diverso con tali obiettivi.

Sapendo che le risorse sono poche, l'unico modo per riuscire a riequilibrare una situazione di diseguaglianza e di ingiustizia nella distribuzione delle risorse è quello di immaginare un rapporto completamente diverso. A mano a mano che si va avanti con i decreti attuativi della legge delega, però, l'impressione è che non si semplifichi per lo meno l'approccio del cittadino rispetto al federalismo.

Probabilmente il cittadino non riesce a capire dove vanno i suoi soldi, il che è, secondo il mio punto di vista, l'elemento fondamentale perché il federalismo possa funzionare. Solo in questo modo esso può diventare un incentivo al senso civico, ad avere una maggiore attenzione per quanto riguarda gli sprechi e a fare altrettanto per quanto riguarda tutto il lavoro relativo all'evasione fiscale, che non si combatte solo con la Guardia di finanza, ma anche investendo sul senso civico.

Noi legislatori continuiamo a scrivere da tutte le parti che non deve aumentare la pressione fiscale, ma nella realtà continuiamo a lavorare sull'IRPEF, che sappiamo essere una delle imposte più sperequate nel territorio e non sempre un indice corretto rispetto alla ricchezza nel territorio. L'IRPEF è pagata per l'85 per cento da pensionati e da lavoratori dipendenti. Puntando su di essa, credo che rischiamo di non dare risposta all'obiettivo principale, cioè quello di garantire attraverso il federalismo più equità e giustizia nella distribuzione delle risorse e, quindi, allo stesso tempo, uno strumento per combattere evasione e sommerso e per combattere gli sprechi.

Speravo e immaginavo, ma purtroppo non è così, che già con il federalismo municipale, ma anche col federalismo regionale, si iniziasse a ragionare su un meccanismo che portasse effettivamente alla possibilità di una vera autonomia finanziaria degli enti territoriali. Il famoso « vedo, pago, voto » deve sussistere effettivamente, non può essere finanza derivata.

Può darsi che le risorse continuino ad arrivare da cespiti nazionali in cui alla fine chi mette l'imposta è il Ministro dell'economia e delle finanze. Nell'immaginario collettivo, quando si vota per le regioni, si ha in mente chi è il Ministro dell'economia e delle finanze in quel momento e non chi è il presidente della regione che viene proposto. Ciò dimostra che il meccanismo va assolutamente modificato.

Non esiste effettivamente il pericolo che la riforma, così strutturata, sommata a quella che abbiamo in parte alle spalle e che deve avere ancora il voto della Camera relativamente al federalismo mu-

nicipale, determinerà per i percettori di redditi soggetti a IRPEF una maggiore pressione fiscale ? Nel complesso è vero che essa non aumenterà, ma il complesso della pressione fiscale è un rapporto fra le entrate e il prodotto interno lordo. Se poi all'interno del 43,3 per cento, l'indice di cui si parla molto in questo momento, alcuni cittadini pagheranno più del 50 per cento e altri continueranno a non pagare nulla, molto probabilmente non avremo ottenuto l'obiettivo che ci eravamo prefissati.

Passo all'ultima domanda. Sulla questione IVA tento di porre un ragionamento. La pubblica amministrazione paga l'IVA al pari di qualsiasi consumatore. È possibile immaginare un meccanismo diverso ? Tento di usare una metafora. Oggi lo Stato, a inizio dell'anno, attraverso i trasferimenti o le poste che mette in bilancio, prevede per i beni e i servizi che va ad acquistare e che andranno ad acquistare gli enti territoriali il costo del bene e dell'IVA, pensando e sperando che tale IVA, alla fine del giro, essendo un circuito, torni indietro come entrata IVA. In realtà, è come se qualcuno di noi, sapendo che nell'IVA c'è tanta evasione, decidesse di mettere acqua potabile all'interno di un circuito bucato e arrugginito.

Non è forse meglio immaginare un meccanismo, trovando gli accordi a livello europeo, affinché si eviti di buttare risorse buone in un circuito bucato e arrugginito ? Porto un esempio: un'impresa che effettua manutenzione per il pubblico e che fattura tutto non necessariamente, quando opera nel privato, fattura ancora ? Anche perché ha già un grande fatturato col pubblico e, quindi, non le occorre farlo. In quel settore si registra molta evasione.

Se, viceversa, togliessimo dal circuito tale IVA, secondo me daremmo un grosso aiuto e molto probabilmente dovremmo erogare meno trasferimenti. È una questione che merita una riflessione.

Qualcuno cita l'Europa e sostiene che non sa se si può o non si può attuare tale iniziativa. Al limite, poniamo tutta l'IVA al 4 per cento per l'acquisto di beni e servizi per gli enti territoriali. Vedo che per i partiti funziona, nel senso che durante la campagna elettorale una normativa di fatto dà la possibilità ai partiti di utilizzare l'IVA agevolata al 4 per cento, il che significa che è possibile.

Se veramente l'obiettivo è quello di combattere sprechi ed evasioni, dovremmo immaginare anche meccanismi, magari semplici e grezzi, ma che possano effettivamente cambiare un sistema che, se resta com'è, non funziona. Possiamo inventarci tutte le iniziative che vogliamo, ma alla fine resterà sempre il fatto concreto che il Paese sarà solo sulle spalle di alcuni e non di tutti.

PRESIDENTE. Se non sono ci sono altri interventi, svolgerei una piccola considerazione, che però mi sembra di grande significato. Vorrei raccogliere la disponibilità della Corte dei conti, che mi viene ulteriormente confermata dal presidente Giampaolino nella sua relazione, di accompagnare l'attuazione del federalismo soprattutto attraverso il ruolo delle sezioni regionali.

Poiché l'appetito vien mangiando, penso di potermi rendere promotore di una proposta emendativa, che spero sarà trasversale e accolta da tutta la Commissione, per vedere come e in che modo – l'articoleremo, naturalmente, al meglio – sia possibile affidare ulteriori compiti di controllo alle sezioni regionali.

Mi veniva in mente, mentre ascoltavo il presidente Giampaolino, proprio il problema dei costi standard, forse l'argomento più sensibile che abbiamo davanti e sul quale le idee sono meno chiare. Forse proprio su questo punto, anziché affidarci, come da alcune parti viene proposto, a osservatori più o meno indipendenti, per quanto competenti ed equilibrati e per quanto bravissimi saranno sicuramente i loro componenti, certamente preferirei che ci fidassimo di più del lavoro che potrebbe svolgere la Corte dei conti su questo argomento.

Naturalmente l'idea è da affinare e occorre ragionare, anche con la collaborazione della Corte dei conti e del presidente Giampaolino, su come meglio arti-

colare e inserire nel decreto un principio di questo genere. Vorrei cogliere, comunque, favorevolmente la disponibilità che ci viene offerta e che è realmente molto preziosa.

Pur con i limiti introdotti con la novella costituzionale del 2001, ma facendo tesoro della legge n. 131 del 2003, credo che questa sia proprio l'occasione giusta per implementare ulteriormente le funzioni della Corte in un argomento tanto delicato. Forse l'argomento sul quale centrare di più la nostra attenzione è proprio quello dei costi standard.

Ieri abbiamo svolto un'audizione con i massimi esperti dell'economia nel settore della sanità. Se io affermo che un bicchiere costa 0,5 centesimi, nessuno è in condizione di potermi smentire, ma esso non costa 0,5 centesimi. È di tutta evidenza che non è così e ciò vale per qualunque tipo di prodotto, di prestazione o di strumentazione medica.

Qual è la soluzione ? Poiché ci sono 109 miliardi nel Fondo sanitario nazionale, lo dividiamo per regioni *pro capite* e poi ognuno lo utilizza al meglio che può, o riusciamo a trovare un criterio ? Poiché il criterio è estremamente difficile da individuare, preferirei forse concentrare la mia attenzione sul controllo.

È evidente che se un oggetto costa un euro a Pantelleria e cinque a Milano, c'è qualcosa che non va. Non è il valore medio. Ci deve essere un'elasticità, ma anche un punto di riferimento quanto più possibile certo, tenuto conto delle differenze ambientali, territoriali, delle distanze, della composizione umana della compagine sociale nella quale ci si trova a operare e delle dimensioni delle province, delle città, dei comuni e dei piccoli centri. Esistono numerosi parametri di cui si deve necessariamente tener conto, ma differenze da una a quattro volte forse diventano eccessive.

Prima di arrivare al patologico, vediamo se riusciamo a operare sul fisiologico. Se riusciamo ad avviare un meccanismo virtuoso di buone abitudini, un po' con la convinzione e un po' incutendo timore, forse riusciamo a compiere alcuni passi avanti. A me pare che sia una strada da perseguire. Avremo modo di ragionarci, naturalmente, e di vedere come sia concretamente possibile articolare un concetto di questo genere.

ROLANDO NANNICINI. Sul tema della sanità si è svolta una discussione molto attenta sulle regioni di riferimento e sui criteri di riparto adottati dal Patto della salute attualmente vigente, che prevede l'adozione di criteri ed elementi di riparto *pro capite*.

È indubbio, e tutti gli studiosi concordano in merito, che il consumo sanitario sia strettamente correlato all'età. È inutile effettuare ulteriori dimostrazioni: lo possiamo vedere anche nell'evidenza empirica.

Alla luce di tali considerazioni, a proposito della spesa ospedaliera, la diagnostica specialistica e la farmaceutica territoriale, utilizzando le regioni di riferimento, si potrebbe proporre la definizione del fabbisogno standard per fascia di età, in quanto non è pensabile mantenere l'attuale calcolo del fabbisogno indipendentemente dall'età. Questa, anche se non rappresenta la soluzione ottimale, fornisce un utile parametro di riferimento, dal momento che è noto, a titolo esemplificativo, il costo della popolazione anziana nella fascia da 60 a 65 anni, per un dato livello di servizio, per esempio in Emilia-Romagna. A tale proposito, vorrei citare anche l'Umbria, perché è una regione piccola che presenta standard significativi.

La mia proposta, da verificare e aggiustare nel corso del dibattito in Commissione, è che nelle regioni di riferimento il costo e il fabbisogno dovrebbero essere calcolati per fascia di età e non prendendo la grande torta e poi dividerla successivamente per fasce di età: in tal modo troveremmo differenze di servizio e di valutazione. Inoltre, le basi informative sanitarie ci forniscono gli strumenti per poter effettuare tale calcolo, in quanto sono disponibili i dati relativi alle fasce di età per il ricovero, per la diagnostica, per la specialistica e per la farmaceutica.

Come ho già detto, troveremo sicuramente alcune diversità, però è necessario definire quali siano i livelli essenziali dei servizi divisi *pro capite* per singole fasce di età, con i relativi costi e fabbisogni. Tale soluzione, permettendoci di avere un criterio molto « più pesato », consentirebbe di superare almeno in parte le problematiche connesse alle contrattazioni in sede di riparto delle risorse sanitarie.

PRESIDENTE. L'indice di età è sicuramente uno dei parametri, però, con tutta franchezza, più continuo a studiare l'argomento e meno sono convinto che il semplice aggancio alle cosiddette regioni di riferimento ci faccia da bussola per poter trovare la direzione giusta. Certamente è uno dei punti di riferimento, ma non può essere l'unico. Anche ieri su questo argomento gli esperti si sono a lungo intrattenuti, sostanzialmente arrivando alla stessa conclusione alla quale sto arrivando io.

Stiamo attenti con le regioni di riferimento. Se ne deve tenere conto sicuramente, ma più approfondisco il tema e meno sono convinto che sia l'unico modo per costruire un parametro.

Presidente Giampaolino, come vede, il suo intervento è stato estremamente stimolante e ha fatto seguire valutazioni e considerazioni interessanti.

Do la parola al presidente Giampaolino per la replica.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Senza dubbio la Corte, ancorché quasi mai formalmente coinvolta nel disegno legislativo posto in essere sia dalla legge n. 42, sia adesso nei diversi decreti delegati, intende assumere un ruolo, per se stessa e quindi anche per il Paese, fondamentale in questo settore.

Non a caso, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ho fatto riferimento alla particolare attenzione che abbiamo avuto, anche dal punto di vista strettamente organizzativo, nel rendere immediatamente e al più presto possibile operative le sezioni regionali di controllo.

Onorevole Lanzillotta, la Corte è « gelosa » del momento giurisdizionale e della duplicità di intestazione a essa, ma è sempre più convinta che la giurisdizione sia solo un momento di chiusura delle sue funzioni. Il suo momento tipico e più alto, ovviamente, è quello che in questo momento stiamo esprimendo, pur con i nostri limiti, e attuando con l'ausiliarietà nei confronti del Parlamento.

Il compito più tipico della Corte è proprio quello del controllo, non tanto del controllo antico, interdittivo e preventivo della legalità formale del parametro e del raffronto tra l'atto e la norma, ma quello che, soprattutto negli ultimi anni, la Corte sta ponendo in essere nelle sedi regionali.

Purtroppo, si tratta di un'attività non sufficientemente conosciuta e, peraltro, istituzionale, vista dal punto di vista soggettivo del reticolo. È quasi unica, perché è un'attività presente in ogni regione e raccordata in sede centrale con un rapporto estremamente rispettoso delle autonomie, nel senso che nasce proprio dalle sezioni. La stessa documentazione che abbiamo offerto è stata frutto dell'attività delle sezioni regionali di controllo e delle sezioni delle autonomie.

Questo può essere un momento, come ho espresso proprio a conclusione, che la Corte avverte come sua missione proprio per la modifica che l'ordinamento nel suo complesso intende operare. Essa è anche imbarazzata nel vedere quante criticità le si presentino di fronte nello stesso disegno che il legislatore ha finora posto in essere.

La Corte ovviamente mantiene un comportamento di rispettosa cautela e di aiuto pronto e, quindi, molte osservazioni svolte nelle nostre aule e nelle nostre discussioni sono state fortemente dibattute e persino sofferte. A voi è stato portato solo un distillato che possa esservi di aiuto, senza intervenire nel dibattito politico in atto. Rispetto a esso la Corte non può che prendere atto, innanzitutto, come è stato ricordato, del disegno originario del Titolo V e della complessità del sistema che ne è derivato nel porre in essere il sistema già individuato dalla legge n. 42, di fronte al quale la Corte già in altra occasione ha avuto modo di rilevare le proprie perplessità.

Essa avverte la complessità del sistema, però le sue forze sono poste proprio nel valorizzare le sezioni regionali di controllo, che di per sé stanno compiendo un ottimo lavoro. Uso sempre affermare che sono personalmente il prodotto di una scelta giurisdizionale a suo tempo compiuta dalla Corte.

Oggi la stessa nuova magistratura della Corte avverte sempre più la sua funzione, nel momento di verifica dei bilanci, di controllo della spesa degli enti locali, degli enti territoriali e delle regioni ed è l'organismo che, con veste neutrale e imparziale, svolge tale ruolo.

Lei faceva riferimento a società di diverso tipo, che possono offrire alcuni prodotti. La verità è che anche la complessità del sistema vede protagonisti di pari livello e di eguale portata, sicché è difficile, per utilizzare un'espressione del tutto impropria, avere una forma di giudice, non nel senso giurisdizionale del termine, ma di osservatore neutrale che possa arbitrare tra i diversi protagonisti di questo sistema, nel sottofondo del disegno istituzionale che viene prima dalla legge n. 42 e poi dai relativi decreti delegati. La Corte ambirebbe a porsi al servizio proprio in questo senso, anzi, lo sta già facendo e si è organizzata per farlo.

Non so, con tutta l'onestà istituzionale, che cosa rispondere sul tema dei costi standard. La Corte deve attrezzarsi per questi aspetti e ho avuto già modo di comunicare che, per le sue stesse funzioni di controllo, ha la necessità di adattare i modi di provvista della sua magistratura.

In via generale, alcune domande, soprattutto quelle dell'onorevole Lanzillotta e del senatore Barbolini, si presterebbero a valutazioni di sistema. Preferirei, però, che prendessero la parola i miei due colleghi, Flaccadoro e Romano, perché la maggior parte delle domande è nei due versanti del sistema finanziario, secondo quanto risulta dalle norme sui trasferimenti, e delle prestazioni, quindi della perequazione e trovano in loro una migliore possibilità di risposta.

PRESIDENTE. Do la parola ai consiglieri Enrico Flaccadoro e Massimo Romano.

ENRICO FLACCADORO, *Consigliere della Corte dei conti*. Comincio in ordine, dall'onorevole Armosino. Alle sue due domande do due risposte semplificate, ma molto nette.

Sono d'accordo con lei, e nella relazione lo rileviamo, sul fatto che l'autonomia di entrata delle province sia rimasta piuttosto limitata. Nella relazione più ampia che abbiamo elaborato osserviamo che in questo disegno non si è dato corso a quanto era previsto nella legge n. 42, ossia a un tributo provinciale per scopi istituzionali delle province.

Pur essendoci stati – nei riquadri che abbiamo allegato si trova un approfondimento su come si ridisegnano le fonti di entrate correnti delle province – dal punto di vista delle entrate, un ridisegno e una riduzione del peso della dipendenza dalle entrate legate alle vendite e alla circolazione di veicoli, è rimasta piuttosto limitata la flessibilità concessa alle province in termini di entrate. È un problema che abbiamo sottolineato.

La sua seconda domanda, se ho ben compreso, sostiene che si va verso un accentramento regionale, almeno per quanto riguarda la sanità, ed è vero. Il presidente faceva riferimento al decreto sull'armonizzazione. In tale decreto, in effetti, si rileva – l'esaminerete nei prossimi mesi – la conferma di una tendenza di un percorso anche virtuoso dell'amministrazione in termini di controllo della spesa sanitaria di individuare un soggetto di riferimento nella regione.

Ciò fa perdere terreno nella storia dell'aziendalizzazione delle Aziende sanitarie locali, perché riporta nell'ente regionale una responsabilità e – nel decreto sulle armonizzazioni ciò è molto evidente – un accentramento. Da un dato punto di vista, almeno nell'esperienza di questi anni di controllo della spesa sanitaria, va anche riconosciuto, però, che l'aziendalizzazione e, quindi, le responsabilità frazionate non sempre hanno prodotto effetti virtuosi. Esiste, comunque, questa tendenza.

Vengo all'onorevole Causi, che pone domande molto mirate.

La prima riguarda le aliquote di compartecipazione. Nel passo dell'intervento del presidente credo che ci si riferisse alla difficoltà non solo di ridefinire perché i fabbisogni, gli adeguamenti e le basi imponibili cambiano, ma proprio perché preoccupa, in questo primo sguardo al sistema complesso che viene definito, il fatto che, anche in corso d'anno, i meccanismi di collegamento e di condizionamento della base imponibile obbligheranno a un continuo cambiamento.

L'esempio classico è la compartecipazione all'addizionale IRPEF data ai comuni in sostituzione dei trasferimenti. Qual è l'addizionale IRPEF su cui si aggancia la compartecipazione ? È al netto dell'addizionale relativa alla quota che va a coprire i LEP ? Se è così, nella quota non LEP l'addizionale conosce il suo valore definitivo solo dopo la perequazione dei LEP. Il meccanismo è particolarmente complesso e ci possono essere elementi che fanno cambiare anche in misura rilevante la stessa base su cui si calcola l'aliquota di compartecipazione.

Sul livello IVA sono d'accordo che il decreto legislativo n. 54 del 2000 nella fase transitoria dovrà farsi carico di rispondere anche alle necessità di perequare le risorse per le altre funzioni, sempre che – e questa è anche un'altra questione che credo dovrà essere meglio chiarita – i trasferimenti che vengono aboliti diretti alle funzioni LEP, non ancora coperte da indicazioni specifiche sui livelli essenziali delle prestazioni, siano intesi come da coprire e da tutelare al pari di quelli della sanità.

Nella relazione che vi abbiamo consegnato abbiamo tentato di ricostruire i trasferimenti correnti che potrebbero essere soggetti a trasformazione in addizionale, proprio per provare a costruire alcuni numeri. Ovviamente essi sono basati sui dati del 2008, ma sono utili o pensiamo che possano essere utili per capire come potrebbe agire il funzionamento del sistema.

Una quota significativa dei trasferimenti da abolire individuati dalla COPAFF, che troverete poi valutati nella loro distribuzione per regioni, proprio per consentire una valutazione del funzionamento del sistema, è diretta a funzioni essenziali. Nella fase transitoria, in attesa dell'individuazione dei costi standard, ma soprattutto dei livelli essenziali delle prestazioni, è quello il riferimento ? Ciò andrà meglio chiarito probabilmente nel decreto.

Il decreto legislativo n. 56 del 2000 o almeno l'accordo di Santa Trada, in base al quale adesso sta funzionando il decreto stesso, forse dovrà essere rivisto, un'operazione che non è di semplicissimo momento, per farvi entrare proprio la necessità di perequare anche i trasferimenti trasformati in addizionale – essi sono, nelle nostre prime valutazioni, 1.700 milioni – che si riferiscono a funzioni di assistenza e di scuola.

Per la spesa in conto capitale non abbiamo particolari suggerimenti. Essa è stata lasciata per il momento fuori dalla trasformazione. Svolgo due sono osservazioni.

La prima è che forse, per quanto riguarda almeno le somme destinate al trasporto pubblico locale in conto capitale, dovrebbe essere sanata l'esclusione dai trasferimenti da definire con un'addizionale IRPEF, proprio perché, anche se non si è definito il livello standard, certamente le somme destinate dai trasferimenti del decentramento amministrativo alla spesa in conto capitale del settore trasporti dovrebbero entrare tra quelle trasformate in addizionali.

Rimane tutto ciò che riguarda il federalismo amministrativo, ossia le leggi Bassanini. La questione un po' strana che abbiamo rilevato è che, nel momento in cui si è definito ciò che viene trasformato da trasferimenti in entrate proprie per le province, i famosi trasferimenti di tipo A nella relazione tecnica, all'interno di tali trasferimenti figurano anche i trasferimenti del federalismo amministrativo in conto capitale, mentre i trasferimenti per il federalismo amministrativo che passano

non direttamente dallo Stato alle province, ma attraverso le regioni, sono rimasti fuori.

In alcune regioni, per esempio, vige il modello di passare direttamente dallo Stato alle province e in altre si passa, invece, attraverso le regioni. Si riscontra la strana evenienza per cui chi passa direttamente dallo Stato alle province ottiene la fiscalizzazione dei trasferimenti in conto capitale, mentre chi passa attraverso la regione ha un regime diverso.

Un mero suggerimento, per evitare discriminazioni o strani casi, è che forse la quota di spesa di trasferimento in conto capitale relativa al federalismo amministrativo, che è ormai da anni un trasferimento consolidato, potrebbe entrare tra quelle da abolire in questa prima fase, compresi i trasferimenti in conto capitale destinati alla spesa sanitaria, che è strano che rimangano come trasferimenti.

Sulla capienza LEP e non LEP, rispondo anche al senatore Barbolini, la questione che ci ponevamo era di vedere, attraverso alcune valutazioni, che trovate nel riquadro 3, come può funzionare o come potrebbe funzionare, sempre partendo da dati del 2008, il sistema perequativo delle funzioni non LEP, mettendo in evidenza, come avevamo già sottolineato in occasione dell'audizione sulla legge n. 42, come, in effetti, anche e soprattutto concentrandosi sui trasferimenti correnti esistano differenze tra regioni piccole e regioni grandi.

Le regioni piccole dal decentramento amministrativo avevano avuto relativamente di più proprio per via delle diseconomie di scala che le caratterizzavano. Il passaggio dal finanziamento via trasferimenti al finanziamento via addizionali, pur con diversi livelli di solidarietà e quindi di perequazione, mette comunque in evidenza alcune variazioni piuttosto consistenti, su cui probabilmente dovrà muovere il correttivo previsto dalla legge n. 42 per la dimensione della regione.

Naturalmente, si tratta di primi numeri, che però consentono di vedere come potrebbe essere rilevante per evitare distorsioni il ricorso a un correttivo specifico, almeno per le spese non LEP, sulle spese delle piccole realtà territoriali.

L'onorevole Lanzillotta ha posto un problema molto importante, quello dei costi standard. In effetti, noi rileviamo – un approfondimento quantitativo è riscontrabile nell'ultimo riquadro – che il riferimento dei costi standard per la funzione di distribuzione delle risorse viene svuotato.

Secondo noi, ciò non è rilevante ai fini della ripartizione delle risorse. Nel riquadro 6 eseguiamo proprio alcuni calcoli che dimostrano questo punto. Riteniamo, però, come avevamo già espresso nella sede delle legge n. 42, che, nel settore sanitario soprattutto, la storia di questo decennio scorso in termini di miglioramento delle basi informative e di controllo della spesa consenta di recuperare il valore del costo standard proprio come elemento per l'individuazione delle pesature da dare alla spesa. È possibile, cioè, recuperarlo senza rinunciare al meccanismo *top-down*, il quale consente di tenere sotto controllo una spesa che ha indubbiamente ancora, in alcune realtà territoriali, notevoli problemi di efficienza e di efficacia delle prestazioni.

Credo che il monitoraggio e la definizione di un meccanismo di lavoro siano stati considerati dalla Corte nei suoi documenti diverse volte come un elemento positivo. Ciò non significa che si siano risolti i problemi della spesa sanitaria, però il monitoraggio e la verifica hanno consentito di non perdere un contatto con gli standard o con le *best practice*, bensì di recuperarli in una dimensione programmatoria più elevata, pur rinunciando alle attese dei costi standard.

Le attese dei costi standard come meccanismo di calcolo dei fabbisogni si scontrano ancora oggi con basi informative molto limitate. Su tre settori, che l'onorevole Nannicini ricordava, si hanno ottime basi informative. Mi riferisco alla farmaceutica, all'assistenza ambulatoriale e all'ospedaliera, però per il resto ci sono poche situazioni a livello territoriale e piuttosto a macchia di leopardo.

La scelta di scendere di livello e di utilizzare ciò che di buono si ha in termini di sistema informativo per andare a migliorare il tipo di pesatura per ripartire un fabbisogno standard, secondo noi, nella sanità è un elemento di consolidamento di ciò che si è compiuto che non dovrebbe essere negativo.

Al senatore Barbolini ho già risposto sul discorso del fondo perequativo. L'aver limitato solo all'IRPEF la perequazione del settore non LEP – tale punto era già stato osservato in occasione della scrittura della legge n. 42 – restringe indubbiamente il livello di perequazione possibile. Credo che il meccanismo sia, da questo punto di vista, orizzontale, nel senso che per forza di cose si è assicurata la verticalità per i LEP, mentre per i non LEP il meccanismo è di travaso, se si definiscono le addizionali nella maniera in cui è stato previsto di farlo.

L'esclusione delle regioni a statuto speciale – l'abbiamo rilevato – pur essendo un limite che ci si porta dietro dalla legge n. 42, limita notevolmente il disegno complessivo. L'averle almeno ricomprese per la sanità è positivo almeno da quel punto di vista. Se ciò sarà esteso anche ai settori LEP, potrebbe essere una strada per recuperare almeno una parte del terreno perduto.

Certamente l'aver rinunciato alle province e ai comuni delle regioni autonome ha fatto perdere, almeno secondo l'idea della Corte, un'occasione per rimettere a sistema un sistema fiscale molto differenziato, che finisce per essere sempre più difficile da comprendere da parte del cittadino.

Sulle questioni dell'IRPEF credo che il collega Romano sia più preparato.

MASSIMO ROMANO, *Consigliere della Corte dei conti*. L'onorevole Lanzillotta segnalava, in particolare, il sovraccarico di responsabilità che viene affidato all'IRPEF e, quindi, al sistema complesso composto dal tributo principale e dalle relative addizionali, soprattutto in rapporto alla progressività.

Vorrei ricordare che la progressività IRPEF, purtroppo, è stata un mito che ci portiamo dietro dalle origini dell'IRPEF stessa, in quanto una buona parte dei redditi sin dall'origine era sottratta al sistema della progressività. In particolare, mi riferisco a gran parte dei redditi di capitale.

Oggi sicuramente l'IRPEF sta acquisendo sempre più i caratteri di un'imposta sul lavoro dipendente e sul lavoro autonomo, quindi si è sempre di più concentrata su questo punto. Il problema generale della progressività, del principio costituzionale del sistema, dovrebbe trovare risposta forse in una riforma più organica del sistema fiscale.

Noi abbiamo cercato di segnalare il problema in particolare ai paragrafi 6 e 7 della relazione che è stata presentata. Esiste il rischio di una complessità del sistema, nonché di possibili contraddizioni nella coerenza complessiva dell'IRPEF.

All'interno del sistema IRPEF per come è adesso disegnato dal legislatore i meccanismi di intervento previsti per le regioni sicuramente possono comportare alcuni rischi di ulteriore complessità e di incoerenza con interventi sulle detrazioni. Per brevità, rinvio alla lettura delle nostre due pagine, che credo diano sufficiente conto dei pericoli che vanno avvertiti e per i quali devono essere trovate risposte.

Sempre per rimanere sui temi fiscali, il senatore Stradiotto affrontava la questione dell'IVA nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Si tratta di un tema molto complesso e problematico.

L'IVA, come sapete meglio di me, è un tributo europeo con alcuni vincoli, su cui dovremmo tendere a un'armonizzazione e a un avvicinamento. Oggi noi abbiamo una caratteristica tutta italiana, quella del minor rendimento. Siamo, infatti, campioni per il minor rendimento dell'IVA rispetto agli altri Paesi che adottano lo stesso sistema di imposta indiretta.

Credo che il nostro obiettivo dovrebbe essere l'avvicinamento, che può essere, da una parte, sul fronte della minore evasione, secondo un auspicio generale di tutti, ma, dall'altra, anche su quello di

rivedere alcuni spazi e regimi che sono stati in parte modificati, ma che ancora permangono. Penso al settore immobiliare o ai problemi dell'agricoltura.

Tutto va valutato con grande prudenza. Proprio perché si tratta di una materia molto delicata e complessa, credo che dovremmo cercare di tendere verso un'armonizzazione e un'unificazione del sistema IVA come sistema europeo il più possibile armonico.

PRESIDENTE. Vi ringrazio molto anche a nome di tutti i componenti della Commissione. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti della Corte dei conti *(vedi allegato)*.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 9 maggio 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Elementi per l'Audizione sullo schema di D.Lgs. n. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

(Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

24 febbraio 2011

Indice

Premessa

Lo schema di decreto e la legge delega

Il nuovo sistema di finanziamento delle Regioni

Il sistema di finanziamento delle Province

Il fondo perequativo per Comuni e Province

I costi e fabbisogni standard nel settore sanitario

Considerazioni conclusive

****

Tavole

Riquadri

Riquadro 1 – I trasferimenti correnti dallo Stato alle Regioni: una stima

Riquadro 2 – I trasferimenti correnti per le funzioni LEP e non-LEP

Riquadro 3 – Il riadeguamento dell'addizionale Irpef e la perequazione non-LEP

Riquadro 4 – La struttura delle entrate correnti provinciali prima e dopo la riforma

Riquadro 5 – I trasferimenti dalle Regioni alle Province. La quota di compartecipazione alla tassa auto

Riquadro 6 – Le Regioni benchmark e i costi standard

Premessa

1.

La bozza di decreto contiene una serie di blocchi fondamentali della riforma del federalismo fiscale**:** il sistema tributario delle Regioni, il sistema dei tributi provinciali, il meccanismo perequativo regionale e quello dei Comuni e delle Province, i fabbisogni standard in sanità.

Lo schema su cui la Corte è chiamata a riferire alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è stato approvato in Consiglio dei Ministri lo scorso 7 ottobre. Sul testo la Conferenza unificata ha espresso l'intesa il 16 dicembre 2010 convenendo di apportare una serie di modifiche che costituiscono "parte integrante" dell'intesa stessa. Nel documento predisposto per l'audizione la Corte considera anche le modifiche concordate e ne segnala il rilievo, sia per le variazioni che propongono al disegno complessivo, sia per i riflessi che comportano sulle valutazioni contenute nella relazione tecnica, rimasta per il momento al testo originale.

Nel seguito ci si sofferma inizialmente sugli aspetti qualificanti del ridisegno per poi esaminare nel dettaglio le singole parti che lo compongono.

Lo schema di decreto e la legge delega

2.

Diversamente da quanto rilevato nel caso dei Comuni, la legge 42/09 prevedeva per il finanziamento delle Regioni un maggior dettaglio degli elementi costitutivi della delega anche alla luce dell'esperienza maturata nell'ultimo decennio.

Come si vedrà meglio in seguito, lo schema si muove su numerosi aspetti anche nel solco di quanto già previsto con il decreto legislativo 56/2000, ma rimuovendo alcuni degli elementi che ne avevano ostacolato l'attuazione.

Significativi sono i passi compiuti nel ridisegno del sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario.

Viene ampliata la strumentazione e arricchito il quadro delle leve a disposizione delle Regioni per una effettiva gestione della politica tributaria (anche se non mancano indicazioni contrastanti e limiti ancora da chiarire).

Il funzionamento del sistema perequativo diviso nelle due componenti relative alle funzioni LEP e non LEP risulta basato su meccanismi più trasparenti; sono superate le difficoltà riscontrate nel caso del d.lgs. 56/2000 di una possibile riduzione delle risorse anche per le funzioni LEP e viene assunta per la perequazione delle funzioni essenziali una impostazione di tipo verticale.

Anche con la scelta operata per il finanziamento della sanità, e cioè rivedendo, in certa misura, in senso riduttivo il riferimento ai costi standard, ci si muove in continuità con l'esperienza maturata con la sottoscrizione, a partire dal 2000, dei Patti della salute. Proseguendo nel percorso finora seguito - basato sul calcolo di finanziamenti pro capite uniformi, su vincoli di bilancio e obbligo di copertura delle extra spese - si è puntato, infatti, soprattutto a definire un meccanismo per il riparto del fabbisogno standard nazionale. Il potenziamento delle capacità di analisi della spesa regionale e una più attenta rilevazione dei costi per tutti i LEA, sono destinati a misurare le aree di inefficienza e a verificarne in futuro i miglioramenti, oltre che a guidare nella revisione dei criteri di pesatura.

Per le Province è confermato il ruolo dei tributi collegati al trasporto su gomma e, per la sostituzione dei trasferimenti soppressi, una compartecipazione ad un tributo erariale (inizialmente individuato nell'accisa sulla benzina, ma sostituito - secondo l'intesa raggiunta in Conferenza Unificata - con l'Irpef). Anche nel caso delle Province viene assicurato un ampliamento della flessibilità nella gestione delle entrate conferite che si aggiunge a quella esercitabile nell'ambito degli spazi individuati dalla normativa regionale.

Rimane, invece, ancora indeterminato il disegno del meccanismo perequativo delle amministrazioni locali, per il quale ci si limita a riproporre i termini della delega.

Infine nel testo modificato in Conferenza unificata, si prevede un ruolo e, soprattutto, un beneficio per le amministrazioni regionali nella lotta all'evasione fiscale nonché la definizione di forme di organizzazione nella gestione e nella riscossione dei tributi, nella attività di verifica e controllo; anche se al momento appare limitato il coinvolgimento nella gestione dell'attività di contrasto. Di rilievo è poi la previsione di

una collaborazione tra livelli di governo nella attuazione degli atti di indirizzo in tema di politica fiscale.

3.

Se molte delle soluzioni adottate, coerenti con i capisaldi previsti nella delega, hanno il pregio, in continuità con quanto costruito e sperimentato nel decennio trascorso, di offrire spazi per una effettiva autonomia finanziaria, non si può non sottolineare come il ridisegno complessivo che emerge si presenti particolarmente complesso e di difficile gestione.

Su almeno tre fronti sono rintracciabili elementi di criticità:

- la definizione dei confini del processo di passaggio da una fiscalità derivata ad una propria;
- la carenza nella definizione degli elementi costitutivi dei livelli essenziali delle prestazioni;
- l'approssimazione e l'incompletezza della base informativa e l'inadeguatezza del sistema informativo su cui si fonda il processo.

Parte della complessità è da ricondurre alla necessità di abbandonare i trasferimenti come modalità di finanziamento delle funzioni delegate tra livelli di governo secondo quanto previsto nell'articolo 119 della Costituzione.

Il ricorso a tributi con basi imponibili molto sperequate nella regolazione dei rapporti tra livelli di governo fa moltiplicare ed accrescere il ricorso a fondi di riequilibrio (previsti per accompagnare "in forma progressiva e territorialmente equilibrata il passaggio dai trasferimenti a compartecipazioni al gettito di tributi) la cui gestione si intreccia inevitabilmente con quella dei fondi perequativi. In particolare, l'utilizzo di compartecipazioni all'Irpef o all'addizionale all'Irpef si sovrappone con le regole poste per contenere l'esercizio della flessibilità nella gestione dell'autonomia fiscale e con il rilievo di dette entrate nel meccanismo perequativo delle spese non LEP delle Regioni (con la conseguente dipendenza del gettito regionale non solo dalla base imponibile locale, ma anche dall'operare della solidarietà interregionale). Ciò rende tali entrate soggette a molteplici variazioni e richiederà una continua revisione delle aliquote di compartecipazione destinate al finanziamento delle realtà locali.

Ciò senza che si sia potuto abbandonare completamente il modello di finanza derivata: solo parziale è, infatti, l'abolizione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni (prevista esclusivamente per quelli di parte corrente) anche quando questi hanno il carattere di generalità e permanenza; lo stesso dicasi per i trasferimenti dalle Regioni alle amministrazioni locali, in questo caso alla luce di un più giustificato profilo non continuativo della spesa in conto capitale. Coesistono così sistemi di trasferimento mascherato (i fondi di riequilibrio) con trasferimenti effettivi e ciò anche per il finanziamento di funzioni fondamentali o livelli essenziali delle prestazioni.

In alcuni settori di intervento sulla base delle scelte compiute in passato dalle amministrazioni territoriali si riscontrano, poi, soluzioni diverse tra Regioni a seconda che il finanziamento, ad esempio alle Province, avvenga tramite la Regione o sia diretto dallo Stato alle Province: nel primo caso, i trasferimenti in conto corrente riconosciuti dallo Stato alla Regione vengono assicurati alle amministrazioni provinciali come compartecipazione alla tassa auto mentre rimangono come trasferimenti quelli in c/capitale; nel secondo caso, se relativa a spese in c/capitale del federalismo amministrativo, la somma viene assicurata attraverso una compartecipazione all'accisa sulla benzina o (se sarà apportata la modifica concordata in sede di Conferenza unificata) una compartecipazione all'Irpef.

Pesa, inoltre, sulla gestibilità del nuovo sistema la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associati all'assistenza, alla scuola e al trasporto pubblico locale (in conto capitale). Le attività relative all'assistenza sono state finanziate finora da trasferimenti dallo Stato alle Regioni che a loro volta operano trasferimenti alle amministrazioni locali che gestiscono gli interventi sul territorio. In attesa della definizione dei LEA è previsto che si assumano a riferimento gli importi trasferiti finora, sulla base di quanto destinato a tale funzione da leggi nazionali. Il finanziamento assicurato fa, dunque, premio sull'effettivo perimetro da attribuire alla prestazione garantita.

Il quadro è reso ancora più complesso dall'estrema incertezza che caratterizza ancora il quadro delle informazioni su cui si dovrebbe basare il nuovo sistema. Come si evince anche dalla relazione tecnica, oltre che dalla relazione presentata lo scorso giugno dal Ministro dell'economia, diversi criteri di contabilizzazione, diverso rilievo delle anticipazioni di tesoreria e modalità di rilevazione differenziate sono alla base di

significative discordanze, sia nella valutazione dei gettiti relativi ai tributi che nei trasferimenti da e verso diversi livelli di governo.

Il nuovo sistema di finanziamento delle Regioni

Il ridisegno dei tributi regionali

4.

Sul piano della fiscalità regionale, lo schema di decreto conferma i tributi oggi attribuiti alle Regioni, riconoscendo uno spazio di manovra aggiuntivo ma, allo stesso tempo, vincolandolo a tutela dell'obiettivo di non aumentare la pressione fiscale generale.

L'Irap è confermata almeno "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi", ne viene ampliato il margine di manovrabilità dell'aliquota da parte della Regione ma soltanto verso il basso, fino, al limite, al totale azzeramento dell'imposta. La riduzione dell'Irap è tuttavia possibile solo per le Regioni che non hanno disposto l'aumento d'aliquota (al di sopra dei 0,5 punti percentuali) dell'addizionale Irpef.
L'addizionale Irpef attraverso la sua componente obbligatoria provvede, a partire dal 2012, a "fiscalizzare" i trasferimenti statali di parte corrente che la riforma sopprime nonché a sostituire il gettito finora garantito dalla quota di compartecipazione all'accisa alla benzina che viene abolita. La componente facoltativa dell'addizionale Irpef resta lo strumento principe dell'autonomia fiscale regionale. La riforma ne amplia la manovrabilità in varie direzioni. L'aliquota massima, oggi allo 0,5, è confermata tale fino al 2013, poi potrà aumentare fino al 2,1 dal 2015. E tuttavia la maggiorazione oltre lo 0,5 non deve comportare un aumento del prelievo per i redditi da lavoro dipendente e da pensione relativamente ai primi due scaglioni Irpef. Si prevedono aperture verso forme di progressività specifiche regionali (l'aliquota dell'addizionale può essere differenziata per scaglioni), nonché la possibilità da parte della Regione di disporre detrazioni per le famiglie, nonchè per voucher e buoni-servizio in una prospettiva di sostegno fiscale alla sussidiarietà orizzontale.
Il ridisegno della fiscalità regionale prevede, nel testo approvato dal governo, anche la abolizione di molti dei tributi minori gestiti finora dalle Regioni e la loro eventuale sostituzione con tributi propri istituiti dalle Regioni (in alternativa, possono essere compensati con una riduzione della spesa). A seguito dell'accordo concluso in Conferenza unificata tale previsione è destinata subire rilevanti modifiche visto che la facoltà di sopprimere detti tributi (che vengono trasformati in tributi regionali) è rimessa alle Regioni a decorrere dal 2014.
Completa il ridisegno la conferma, quali tributi propri derivati, degli altri tributi riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto e, quale tributo proprio, della tassa automobilistica. Nella nuova formulazione si prevede l'attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale sia per i tributi propri derivati, sia in relazione alle addizionali a tributi erariali e all'IVA, quest'ultima commisurata alla aliquota di compartecipazione stabilita dal decreto. Viene poi regolata la collaborazione tra livelli di governo nella attuazione degli atti di indirizzo in tema di politica fiscale, nonché la definizione di forme di organizzazione

nella gestione e nella riscossione dei tributi, nella attività di verifica, controllo e di rettifica delle dichiarazioni, di accertamento e di contenzioso, nella condivisione di basi informative e nell'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali. Per la gestione dei tributi il cui gettito è ripartito tra più livelli di governo si prevede la creazione presso ciascuna agenzia delle entrate regionale di un comitato di gestione regionale. Si riconferma, infine, quanto previsto nel disegno delega: ove gli interventi statali incidano su basi ed aliquote regionali essi devono essere accompagnati da una contestuale adozione di misure compensative.

5.

Il ridisegno previsto presenta diversi aspetti che richiedono un qualche chiarimento. Ciò specie ove esso mira a conciliare la necessità di garantire un'adeguata autonomia fiscale con quella di mantenere le caratteristiche complessive del sistema e di contenere l'aumento della pressione fiscale. Non tutte le soluzioni prospettate a questo fine risultano convincenti ed univoche.

I limiti posti all'esercizio della autonomia tributaria attraverso il blocco dell'aumento dell'addizionale Irpef per talune tipologie di contribuenti sono diretti a contenere l'aumento del carico fiscale. Va considerato, innanzitutto, che operativamente potrebbe non risultare facile applicare addizionali che escludano i redditi da lavoro dipendente e da pensione per la parte che ricade nei primi due scaglioni di reddito; inoltre limitare la flessibilità del prelievo ai soli redditi medio-alti significherebbe incentivare lo sforzo fiscale soltanto nelle Regioni ricche, sterilizzando di fatto la leva fiscale attivabile dalle Regioni a più basso reddito pro-capite e a più elevata concentrazione di redditi da lavoro dipendente e da pensione; la possibilità di scale di progressività diversificate tra Regione e Regione e il permanere di possibili interventi sull'addizionale Irpef a livello comunale rende difficile preservare un adeguato grado di equità orizzontale a livello interregionale. La penalizzazione relativa in danno dei redditi di altra natura come correttivo di un fenomeno (l'evasione) finirebbe invece per legittimarlo.

Nel testo concordato in sede di Conferenza Unificata, poi, la soppressione del secondo periodo del comma 2 dell'art. 26 (quello secondo cui "L'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna Regione, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente") rafforza l'autonomia tributaria regionale, mentre rimane il vincolo di invarianza del prelievo dello Stato in sede di rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale Irpef (art. 2 , comma 1). Viene in questo modo indebolita la norma di chiusura della 42/2009 (art. 28, comma 2) secondo cui i decreti

attuativi del federalismo avrebbero dovuto "salvaguardare l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria". Il venir meno del vincolo a non aumentare la pressione fiscale si combina, peraltro, con una seconda novità recata in sede di Intesa con le Autonomie: la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica non solo "monitora, ….gli effetti del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del limite massimo della pressione fiscale complessiva e propone al Governo le eventuali misure correttive" (art. 26, comma 2, primo periodo), ma anche "concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, con specifico riguardo al limite massimo di pressione fiscale" (art. 1bis, comma 2, dell'integrazione concordata).

6.

Richiedono un approfondimento anche le disposizioni che mirano a salvaguardare l'impianto generale dell'Irpef, collocando all'interno di precisi sentieri i (pur significativi) margini di autonomia accordati alle Regioni.

Per assicurare la razionalità del sistema e salvaguardare i criteri di progressività, si prevede la possibilità di variare le aliquote solo con riferimento agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale (articolo 5 comma 3).

La manovra delle aliquote dell'addizionale regionale dovrebbe, pertanto, muoversi nel rispetto degli scaglioni di reddito Irpef e nel rispetto del principio della progressività per scaglioni e non per classi di reddito. In tal modo, l'autonomia regionale sarebbe contenuta nei 2,1 punti (a regime) di maggiorazione dell'aliquota. Diversamente – ed è quello che è accaduto finora in alcune Regioni – l'alterazione effettiva del grado di progressività della curva Irpef si potrebbe estendere ben oltre i 2,1 punti formalmente consentiti.

Non viene specificato, tuttavia, se tale obbligo riguardi anche il complesso dei regimi già in vigore; o se con tale disposizione, ci si riferisca al solo sistema che sarà in vigore a partire dal 2013. Nel primo caso il riferimento obbligato a scaglioni di imposta potrà comportare la modifica di quei sistemi impositivi regionali che negli anni hanno previsto l'applicazione delle maggiorazioni di imposta sul reddito complessivo con modalità diversificate: se si guarda al quadro normativo attualmente vigente esistono infatti sistemi diversi (come nel caso Liguria e del Veneto).

Rientrare entro i limiti stabiliti con il decreto potrebbe, quindi, comportare variazioni nelle entrate anche consistenti.

7.

Complessa è anche l'attuazione delle disposizioni con cui viene introdotta la possibilità per le Regioni di prevedere con propria legge detrazioni in favore della famiglia, con perdita di gettito che rimane a carico del bilancio regionale (articolo 5 comma 4). Disposizione a cui si è guardato di recente come ad una sorta di anticipazione del "quoziente familiare".

L'inserimento di ulteriori detrazioni (distinte da quelle previste a livello nazionale) e da scontare sulla addizionale regionale andrebbe valutata in rapporto alla necessità di garantire sia la razionalità del sistema (non viene in particolare posta nessuna limitazione né nessun criterio alle modalità di esercizio di tale facoltà), sia la coerenza con i criteri di progressività dell'imposta. Un sistema reso ancora più complesso dalla possibilità di disporre, con legge regionale, l'introduzione di detrazioni per l'erogazione di sussidi o misure di sostegno del reddito e per il quale si accentuerebbero i problemi connessi all'incapienza dei possibili beneficiari degli interventi agevolativi, a meno di non prevederne la liquidazione diretta (ad esempio come avviene con gli assegni familiari).

Al di là di queste indubbie difficoltà applicative, la possibilità di graduare su base territoriale politiche sociali mirate risponde all'esigenza di tararne l'entità e la distribuzione sulle caratteristiche della platea di riferimento (la composizione del nucleo familiare, il tasso di occupazione femminile, l'incidenza di minori e di anziani, la tipologia reddituale prevalente,…).

Da valutare infine la stringenza del vincolo posto all'operare delle detrazioni e delle agevolazioni sul gettito dell'addizionale Irpef. Questo deve essere mantenuto, infatti, ad un livello non inferiore ai trasferimenti regionali ai Comuni: la predisposizione di un vero e proprio sistema di detrazioni potrebbe incidere in misura significativa sul mantenimento di un gettito di tale ammontare. Esso sarebbe comunque insufficiente a garantire la copertura anche di quella parte di gettito destinata al finanziamento della sanità.

Nell'Intesa Stato/Autonomie per verificare il rispetto di tale vincolo è previsto, pertanto, che si guardi al gettito dell'addizionale "unitamente a quello derivante dagli altri tributi regionali" .

Non d'immediata e univoca lettura anche la disposizione (comma 7) che sospende la possibilità di disporre detrazioni nel caso di Regioni impegnate in piani di rientro. Andrebbe, in particolare, specificato se l'eventuale avvio di nuovi piani (imposti dal superamento dei limiti di disavanzo previsti dalla normativa) faccia venir meno l'efficacia di sistemi di detrazione già approvati. In caso negativo, si avrebbero condizioni differenti per i contribuenti delle Regioni già in piano di rientro rispetto a quelle che vi dovessero ricorrere in un momento successivo. Come per tutte le previsioni di cui ai commi precedenti andrebbe, infine, valutata la data di operatività della normativa (2012 o 2013?).

8.

Richiedono forse una migliore specificazione le norme (articolo 2, commi 1 e 4) che, prevedendo la rideterminazione dell'addizionale Irpef a partire dal 2012, dispongono, da un lato, "la conferma della disciplina preesistente sull'imposta sul reddito delle persone fisiche" e dall'altro "la riduzione delle aliquote dell'Irpef di competenza statale" di un pari importo.

Al riguardo andrebbe, innanzitutto, chiarito a cosa si intenda riferirsi allorchè si prevede la riduzione di più aliquote Irpef. Va infatti considerato che una compensazione "spalmata" sulle diverse aliquote, consentendo l'invarianza del prelievo a qualunque livello di reddito, consentirebbe la salvaguardia dell'"obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario" (art. 2, comma 2, lett. l, legge 42/2009).

Riguardo poi alla disciplina preesistente sull'imposta sui redditi delle persone fisiche, non è chiaro se ci si riferisca alle sole disposizioni regionali con cui si è provveduto negli anni passati a introdurre differenziazioni nelle aliquote e nella stessa gestione per scaglioni della addizionale Irpef o ad altre caratteristiche della disciplina.

9.

Per quanto riguarda la compartecipazione all'IVA viene poi previsto (articolo 3, comma 3) il passaggio a partire dal 2013 dall'attuale criterio statistico (consumi ISTAT) di

distribuzione del gettito ad uno che tiene conto del luogo di consumo. Si lascia tuttavia aperta la possibilità, nel caso dei servizi, di un'individuazione del luogo della prestazione in base al domicilio del soggetto fruitore.

Deve essere valutata l'opportunità di passare da un criterio di attribuzione all'altro nell'ultimo anno della fase transitoria esponendo il sistema a uno "stress" dagli effetti temporanei. Inoltre andrà meglio precisato a quali servizi ci si riferisce quando si prevede un criterio di deroga. Se si tratta di multi utilities o grandi reti di distribuzione o di trasporto, andrà specificata la dimensione minima che richiede tale assunzione. Esistono, infatti, molti servizi a base multi regionale e non nazionale che presentano le stesse caratteristiche e gli stessi effetti distorsivi.

In proposito va sottolineato che, come emerge da una simulazione del Dipartimento Finanze in ordine alla "regionalizzazione" delle entrate, confrontando gli esiti dei due criteri di distribuzione regionale del gettito IVA (quello vigente, basato sui consumi finali delle famiglie, di fonte ISTAT, e quello futuro, basato sulle operazioni imponibili verso consumatori finali, di cui al quadro VT della dichiarazione IVA) emergono significative differenze territoriali (di dimensioni e di segno). Differenze che fanno presagire un ruolo crescente del sistema di perequazione.

10.

Su due modifiche concordate in Conferenza unificata va, infine, posta l'attenzione.

Con l'eliminazione della disposizione (articolo 8, comma 2) che prevedeva l'automatica soppressione di tributi minori e l'attribuzione alle Regioni di tale facoltà, si riduce, in misura significativa, la portata semplificatrice associata al decreto. La possibilità di procedere in maniera differenziata porta a prefigurare un quadro normativo sempre più incerto, accentuando le difficoltà per i contribuenti di percepire il carico fiscale effettivo in rapporto alle altre realtà territoriali.

Infine con il nuovo articolo 7-ter si intende assicurare alle Regioni una partecipazione attiva nella gestione dei tributi regionali e di quelli erariali al cui gettito compartecipano. Il rischio più evidente è quello di appesantire il processo di governo strategico dell'attività di controllo affidata all'amministrazione finanziaria, che richiede elevata flessibilità e tempestività nei processi decisionali.

La norma presenta, inoltre, elementi di incertezza che andrebbero superati. In particolare, al comma 2, dove stabilisce che con l'atto convenzionale vengano definite anche "le modalità di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione" senza ribadire la previsione contenuta nel comma 2 del precedente art. 7-*bis*, nella parte in cui attribuisce alle Regioni una quota del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale in materia di IVA "commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista dal presente decreto".

Con l''istituzione dei Comitati regionali di indirizzo (comma 6 dell'art. 7 riformulato) sembra inoltre si voglia replicare assetti organizzativi già sperimentati nel passato con risultati poco soddisfacenti (i Comitati tributari regionali, previsti dall'art. 8 della legge 29 ottobre 1991, n. 358, e dall'art. 45 del DPR 27 marzo 1992, n. 287, attivati nel 1994, e di cui si è disposta l'abrogazione a seguito della nuova organizzazione per agenzie assunta dall'amministrazione finanziaria, con l'art. 23 del DPR n. 107 del 2001).

Va poi considerato come il ruolo assegnato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica finisca per risultare molto esteso, con evidenti effetti di rilevante complessità. Sia nella fase "politica" (art. 1-*bis*) di definizione degli obiettivi di finanza pubblica (con inevitabile ricaduta sul processo di definizione della Decisione di finanza pubblica); sia nella fase "amministrativa" (art. 7-*ter*), allorquando il Ministro dell'Economia è chiamato a determinare "con un proprio atto di indirizzo e per un periodo almeno triennale, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle Agenzie fiscali". (art. 59, d.lgs. 300/09). Molto dettagliata è l'elencazione (cui sono dedicati gli altri commi dell'art. 7 ter) delle diverse fasi in cui si dovrebbe articolare (tramite Convenzione) il rapporto fra Regioni e Agenzia delle Entrate. Si prevede inoltre un "concerto" fra Regione e Direzione regionale dell'Agenzia per "definire le direttive generali sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili".

Sempre nell'articolo 7 ter trova una più adeguata attuazione il principio della delega volto ad assicurare a ciascun soggetto titolare del tributo "l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca dati utile all'attività di gestione tributaria" (art. 2, c. 2, lett. v) legge 42/2009). Si prevede infatti che in sede di convenzione si realizzi la "condivisione delle basi informative e l'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali e

locali"; laddove il testo pre-Intesa conteneva solo la previsione (rimasta anche nel testo integrato) secondo cui "gli elementi informativi necessari all'attuazione del presente decreto ed i dati relativi al gettito dei tributi ….. sono acquisiti alla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni…" (articolo 26).

La soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni ai Comuni

11.

Nel disporre (articolo 6) la soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario lo schema di decreto fa riferimento solo a quelli di parte corrente aventi carattere di permanenza e generalità ivi compresi quelli destinati al finanziamento dell'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni. Sono esclusi dalla soppressione anche i trasferimenti relativi al fondo perequativo di cui alla legge 549/1995.

Lo schema di decreto prevede anche la cancellazione a partire dal 2013 di tutti i trasferimenti correnti che le Regioni attualmente erogano a favore dei propri Comuni . Anche questi trasferimenti verranno "fiscalizzati" mediante una compartecipazione dei Comuni all'addizionale regionale all'Irpef. Poiché la compartecipazione è destinata a distribuirsi tra i Comuni di una Regione in modo differente dai trasferimenti aboliti, si prevede l'istituzione di un fondo "sperimentale" regionale di riequilibrio da cui attingere per riassegnare le risorse così raccolte secondo criteri equitativi che rimangono tuttavia da definire

Le modifiche concordate in Conferenza unificata prevedono variazioni di un certo rilievo. Viene prevista l'anticipazione al 2012 della soppressione dei trasferimenti regionali di parte corrente ai Comuni, viene previsto che essi possano essere sostituiti, in seguito ad un accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, non solo con una compartecipazione all'addizionale Irpef, ma anche ad altri tributi e/o con tributi interamente devoluti. Il fondo di riequilibrio dovrebbe cessare di operare con l'entrata in funzione del fondo perequativo.

12.

Riguardo al trattamento riservato ai trasferimenti dallo Stato alle Regioni, andrebbe innanzitutto chiarito perché la norma preveda la soppressione dei soli trasferimenti correnti (si veda il *Riquadro 1 – I trasferimenti correnti dallo Stato alle Regioni: una stima*). Rispetto alla legge delega, nulla viene detto, infatti, per i trasferimenti in conto capitale: andrebbe, pertanto, chiarito se questi ultimi (ad esempio quelli destinati a finanziare gli interventi a sostegno delle imprese o altri settori), pur avendo carattere di generalità e permanenza (come d'altronde afferma la stessa Copaff), siano destinati a

rimanere tali anche in seguito, o se la previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo che dispone che "possano essere individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di soppressione" possa essere applicata per intervenire in tal senso. Nella relazione tecnica si rinvia alla Relazione presentata dal Ministro dell'economia lo scorso giugno nella quale, tuttavia, una prima stima dei trasferimenti da sopprimere riguardava anche quelli (con carattere di generalità e permanenza) di natura capitale. Va poi considerato che, sempre nella relazione tecnica (e solo in essa) si riafferma che i trasferimenti statali da sopprimere dovranno essere ridotti dell'importo previsto dal comma 2 dell'articolo 14 del DL 78/2010. Ove si guardi ai soli trasferimenti correnti alle Regioni a statuto ordinario, si rileva come, seguendo l'esame condotto dalla Copaff, essi siano di ammontare inferiore o, al più, pari all'importo del quale si prevede la riduzione. Una riduzione di 4 miliardi nei trasferimenti sembra richiedere, pertanto, la considerazione anche di quelli in conto capitale.

Inoltre, parte dei trasferimenti correnti è al momento destinata al finanziamento di interventi riconducibili a livelli essenziali delle prestazioni e pertanto di difficile riduzione (si veda il *Riquadro 2 – I trasferimenti correnti per le funzioni Lep e non-Lep*).

Va infine osservato che nonostante sia stato già svolto un lavoro di verifica a livello di Copaff, la quantificazione dei trasferimenti da sopprimere viene rinviata ad un DPCM che verrà adottato sentita la Conferenza unificata, ma senza alcun ulteriore esame parlamentare. Inoltre non vi è alcun riferimento nel testo del decreto ad una effettiva metodologia di quantificazione dei trasferimenti, né questa viene fornita dalla relazione tecnica. Nella Relazione della Copaff allegata nella Relazione del Ministro dell'economia del giugno scorso si fa riferimento ai dati 2008 mentre nella legge delega, all'articolo 20, definendo le norme che devono regolare la fase transitoria, si prevedeva che ciascuna Regione passasse gradualmente da un valore medio 2006-2008 a quello a regime frutto del nuovo sistema perequativo delle capacità fiscali. Il calcolo dei trasferimenti era quindi previsto si basasse su almeno un triennio.

13.

Anche nel caso dell'abolizione dei trasferimenti dalle Regioni ai Comuni, un elemento critico del ridisegno è costituito dalla possibile disomogeneità e dalla complessità delle scelte adottate in ambito regionale. La considerazione di più opzioni per la sostituzione dei trasferimenti soppressi è una condizione che può portare alla definizione di sistemi fiscali sempre più differenziati. Analogamente a quanto previsto per i rapporti Stato /Regioni, la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti correnti si accompagna al mantenimento dei trasferimenti in conto capitale.

Va considerato, poi, che difficoltà di gestione potrebbero essere indotte dalla rapida abolizione del fondo di riequilibrio proposta in Conferenza unificata. Gli aggiustamenti nei flussi finanziari tra Regioni ed enti dovrebbero rientrare tra quelle operazioni affidate alla flessibilità regionale nella gestione del sistema complessivo di perequazione, ma sovraccaricandolo di ulteriori problematiche. Dei problemi attinenti alle fonti informative si è già detto in precedenza.

Non vanno inoltre trascurate le difficoltà di definizione della compartecipazione. L'addizionale IRPEF è suddivisa in due quote: una, quella relativa alle funzioni LEP, e una alle non-LEP. Andrà verificato se la compartecipazione debba essere legata all'intero gettito o alla sola quota destinata a funzioni non-LEP (le risorse assicurate alle amministrazioni comunali sono in buona parte destinate al sostegno di interventi di assistenza). Sulla scelta potrebbe pesare, poi, il taglio dei trasferimenti previsto dal D.L. 78/2010 e il conseguente ridursi, almeno nel breve periodo, dell'addizionale all'Irpef attribuita alle Regioni.

La perequazione

14.

Le norme che riguardano la perequazione delle Regioni risultano coerenti con l'impianto previsto dalla 42/2009 per quanto riguarda sia le prestazioni relative ai livelli essenziali che le altre prestazioni.

A partire dal 2014 la compartecipazione Iva è previsto che funzioni come "elemento di chiusura" del sistema di perequazione delle spese regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni: sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale per la parte in conto capitale. Una prima aliquota di compartecipazione viene fissata al livello minimo

sufficiente ad assicurare l'autofinanziamento di queste spese ai fabbisogni standard in una (sola) Regione.
La seconda aliquota di compartecipazione viene decisa in misura sufficiente per alimentare trasferimenti perequativi a favore di tutte le altre Regioni tali da garantire anche ad esse il pieno finanziamento dei fabbisogni standard.
In mancanza di una disciplina completa dei livelli essenziali di assistenza, l'articolo 9 detta norme transitorie: è ribadito che spetta alla legge statale stabilire la disciplina delle procedure per la determinazione dei LEA e dei LEP e si specifica che, fino a nuova determinazione, si considerano quelli "già fissati in base alla legislazione statale vigente".
Alla addizionale Irpef è invece affidato, sempre a partire dal 2014, il compito di garantire la perequazione nel caso delle spese non relative ai livelli essenziali di assistenza. Il decreto, tuttavia, non specifica il livello che assumerà la "solidarietà fiscale tra Regioni".
Per quanto riguarda le quote del fondo perequativo assegnate a ciascuna Regione, la legge delega stabilisce che queste abbiano il solo fine di ridurre le differenze fra il gettito pro-capite di ogni Regione e il gettito pro-capite medio nazionale della sola addizionale Irpef. Di conseguenza, il gettito degli altri tributi propri destinati alla spesa "non Lep" resterà non perequato. Si prevede inoltre che le quote del fondo perequativo debbano essere corrette per tenere conto della dimensione demografica delle Regioni che abbiano popolazione al di sotto di una certa soglia, da specificare con i decreti legislativi di attuazione.
In questo modo la legge delega individua all'interno della spesa "non-Lep" una componente pari all'importo complessivo dei trasferimenti statali attualmente diretti al finanziamento di queste funzioni e prevede per questa componente una specifica fonte di finanziamento (l'addizionale Irpef) e un meccanismo di perequazione inter-regionale dei gettiti corrispondenti. Per il resto della spesa "non-Lep" si limita a stabilire che il finanziamento debba avvenire con tributi propri, senza indicarne nessuno in particolare, e non prevede per tale spesa alcun tipo di perequazione.

15.

Un primo aspetto che richiede un approfondimento è quello relativo alla disciplina dei livelli essenziali di assistenza, alle norme transitorie in attesa che la legge statale stabilisca la disciplina delle procedure per la determinazione dei LEA e dei LEP e alla previsione che conferma, fino a nuova determinazione, i LEA e i LEP "già fissati in base alla legislazione statale vigente".

Il disegno normativo al riguardo (rispetto a cui la relazione tecnica non offre alcun approfondimento) richiede una qualche precisazione. Al momento, infatti, la definizione dei LEA e dei LEP da parte della normativa nazionale è limitata al solo settore sanitario. Per l'assistenza esistono normative nazionali, ma non veri e propri provvedimenti che, come nel caso sanitario, individuino le prestazioni che si intendono garantire. Va quindi chiarito se con tale norma transitoria si voglia limitare il regime speciale previsto per le

spese di cui all'articolo 8 (comma 1, lettera a) numero 1) alla sola sanità (in attesa della definizione della procedura e del livello dei LEP), o se invece il riferimento alla normativa vigente faccia intendere che, pur in mancanza di una specifica determinazione, ci si debba riferire a quella che attualmente regola il settore ancorchè non specifichi i livelli di assistenza assicurati al cittadino.

Ma non solo. E' necessario precisare, infatti, se, in attesa della definizione dei LEP e dei relativi costi standard, i trasferimenti destinati al finanziamento di dette funzioni e la loro composizione per Regione (atteso che essi saranno sostituiti con una quota dell'addizionale all'Irpef) debbano essere considerati come rappresentativi del livello di finanziamento ad essi destinabile nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica (e quindi trattati similarmente a quanto previsto al successivo articolo 22 nel caso della sanità) o se invece debbano essere trattati come semplici trasferimenti per funzioni non LEP. Va tra l'altro considerato che, per il trasporto pubblico locale di parte capitale i trasferimenti oggi destinati alle amministrazioni regionali non risultano in base al testo del decreto tra quelli da sostituire, mentre parte dei restanti fondi per tale funzione rimangono (almeno così sembra guardando la normativa e la relazione del giugno scorso) attribuiti in base ad una compartecipazione all'accisa sul gasolio, tributo che viene classificato tra i tributi propri derivati e che in ogni caso non è tra quelli previsti a copertura di funzioni riconducibili a livelli essenziali delle prestazioni.

Per il finanziamento delle funzioni essenziali, l'IRAP e l'IRPEF sono valutati in base all'aliquota ordinariamente applicabile. E' inoltre specificato che il gettito è valutato su base imponibile uniforme, con modalità da stabilite con successivo DPCM. Tale previsione è volta a tener conto del diverso peso nelle aree territoriali dell'imponibile sottratto a tassazione; tale criterio può incidere in misura significativa sulla disponibilità di risorse. Per una valutazione complessiva del sistema che si propone sarebbe stata opportuna una seppur preliminare indicazione della metodologia che si intende adottare.

Per quanto riguarda il funzionamento del fondo perequativo delle spese non LEP, si conferma un'impostazione già rilevata in sede di definizione della legge delega: la funzione perequativa è limitata al solo ambito dell'addizionale IRPEF. Tutti gli altri tributi restano al di fuori della perequazione delle capacità fiscali. Una scelta che naturalmente ha rilevanti effetti sulla disponibilità di risorse in prospettiva nelle diverse aree territoriali.

La percentuale di riduzione delle differenze nella capacità fiscale in termini di gettito IRPEF (la solidarietà fiscale tra Regioni) dovrà essere precisato in seguito. Ciò che appare richiedere un maggior dettaglio è l'area di riferimento della perequazione IRPEF. Non va dimenticato che una quota del gettito di tale imposta è destinata al finanziamento delle spese relative a LEP. La perequazione dovrà quindi essere calcolata solo sulla quota destinata ai non LEP. In caso contrario la redistribuzione delle risorse finirebbe con l'incidere anche sul meccanismo che regola la perequazione dei LEP: la riduzione delle differenze nel gettito IRPEF comporterebbe una riduzione del gettito della Regione da portare in equilibrio, incidendo sul funzionamento del sistema *(Riquadro 3 – Il riadeguamento dell'addizionale Irpef e la perequazione non-LEP).*

Infine, riconfermato il ruolo della compartecipazione all'IVA nel sistema perequativo delle funzioni LEP, viene stabilito (articolo 3 comma 2) che l'aliquota di compartecipazione dell'IVA è calcolata fino al 2013 in base alla normativa vigente. Al riguardo andrà chiarito se nella fase transitoria rimane immutato il sistema oggi vigente. Se in particolare nel calcolo dell'IVA ci si muova a copertura della sola spesa sanitaria, così come previsto dal D.lgs. 56/2000, o se sull'Iva vada a ricadere l'intero sistema perequativo per la copertura (LEP e non-LEP) così come opera oggi con i correttivi previsti con l'accordo di Santa Trada.

E se, quindi, per garantire l'integrale finanziamento delle funzioni assistenziali e relative all'istruzione fino ad oggi coperte con trasferimenti, in attesa dell'operare del nuovo sistema perequativo, non sarà necessario rivedere l'operare del decreto legislativo 56/2000 che il testo conferma fino al 2013.

Il sistema di finanziamento delle Province

16.

Lo schema di decreto legislativo agli articoli dal 12 al 18 regola l'autonomia di entrata delle Province, limitando l'ambito di applicazione alle sole Province delle Regioni a statuto ordinario e riferendosi alle fonti di finanziamento di tutte le spese provinciali senza alcuna distinzione in base alle funzioni espletate.

I principi generali cui dovevano informarsi i decreti delegati nel disciplinare il finanziamento delle Province prevedevano la distinzione tra le funzioni fondamentali, che dovevano basarsi prioritariamente su tributi il cui presupposto era connesso al

trasporto su gomma e sulla compartecipazione ad un tributo erariale, e il finanziamento delle altre spese, garantito dal gettito di tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi e fondo perequativo basato sulla capacità fiscale. Nella fase transitoria era previsto che la somma del gettito delle nuove entrate fosse corrispondente per il complesso delle Province, al valore dei trasferimenti soppressi e che il fondo perequativo fosse dotato di risorse pari alla differenza tra le maggiori entrate attribuite ed i trasferimenti soppressi.

L'articolo 13 della bozza di decreto disciplina, in conformità con il principio enunciato nella legge delega, i tributi propri connessi al trasporto su gomma, vale a dire l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e l'imposta sulle trascrizioni. Mentre quest'ultima rimane disciplinata dalla normativa attuale (anche se nel corso del 2011 dovrà essere sottoposta a revisione in ordine alle tariffe, ai presupposti d'imposta e ai soggetti passivi, secondo quanto richiesto nell'intesa sancita in Conferenza unificata), per l'imposta sulle assicurazioni RC auto viene fissata l'aliquota base al 12,5 per cento ed è prevista dal 2014 la facoltà delle Province di manovrare l'imposta in aumento o in diminuzione nei limiti di 2,5 punti percentuali. Questa imposta viene qualificata come tributo proprio derivato e quindi spetta alle Province l'accertamento delle relative violazioni e l'applicazione delle conseguenti sanzioni.

Come riportato nella Relazione tecnica, il gettito derivante dalle due imposte in questione, nelle Regioni a statuto ordinario, è stato nel 2008 pari a 1,8 miliardi per la RC auto e 1,04 miliardi per l'IPT. Importi che, sia in aggregato sia nella distribuzione regionale, risultano congruenti con i valori contenuti nella banca dati dei rendiconti 2008.

L'art. 14 dispone la soppressione dal 2012 dei trasferimenti statali con carattere di generalità e permanenza (compresa la compartecipazione all'Irpef) e dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica; la perdita di queste risorse viene compensata da una compartecipazione ad un tributo erariale, inizialmente individuato nell'accisa sulla benzina, ma che in base all'intesa raggiunta in Conferenza, sarà modificato in compartecipazione Irpef con aliquota da definirsi in un successivo DPCM.

Dalla relazione della Copaff i trasferimenti che presentano i caratteri richiesti sono quelli che affluiscono ai fondi ordinario e consolidato, al fondo per la perequazione degli squilibri di fiscalità locale, ai fondi per le funzioni trasferite in base al d.lgs. 112/98 ed al fondo per gli altri contributi generali. Mentre non sono presi in considerazione i contributi individuali, il minimo garantito per i servizi indispensabili (previsto per le Regioni a statuto speciale) e le risorse afferenti i fondi per gli investimenti .

Per una prima valutazione della nuova struttura delle entrate correnti delle Province e dei trasferimenti fiscalizzabili secondo le analisi contenute nella relazione della Copaff si vedano le tabelle allegate.

L'articolo 15 prevede la soppressione anche dei trasferimenti regionali alle Province, ma, come nel caso dei Comuni, solo quelli di parte corrente. La decorrenza indicata nel testo dello schema di decreto è il 2013 (ma tra le modifiche concordate in sede di Conferenza unificata è prevista la contestualità della fiscalizzazione dei trasferimenti statali e regionali, quindi nel 2012). La compensazione sarà assicurata da una compartecipazione delle Province alla tassa auto regionale in base ad un'aliquota che verrà stabilita dalla Regione in misura tale da garantire l'invarianza delle risorse (con l'intesa sancita in Conferenza unificata è stato chiesto di prevedere che la Regione

individui altro tributo regionale su cui istituire la compartecipazione in caso di incapienza della tassa auto; eventualità che dal confronto tra i dati del Sistema di gestione dell'archivio tasse automobilistiche e i dati relativi ai trasferimenti regionali correnti, risulta in alcuni ambiti regionali non remota).
Completano il quadro dell'autonomia di entrata delle Province gli ulteriori tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente e che ora vengono qualificati come tributi propri derivati (articolo 16).
Nella fase transitoria operano poi due fondi sperimentali di riequilibrio accomunati dalla stessa finalità, vale a dire realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'autonomia di entrata delle Province: uno regionale, alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale alla tassa auto regionale (articolo 15) e l'altro statale, alimentato dalla compartecipazione all'Irpef (articolo 17).
Il Fondo di riequilibrio regionale è gestito dalla Regione che, previo accordo con le Province, stabilisce le modalità di riparto e le quote annualmente spettanti a ciascun ente; il Fondo statale, che opera dal 2012 al 2016 (per essere poi sostituito dal Fondo perequativo previsto dall'articolo 19 del decreto), è ripartito tra le Province in base ad un decreto interministeriale Interno-Economia e finanze, previo accordo in sede di Conferenza stato – città ed autonomie locali, tenendo conto di quelle che l'articolo 21, comma 4 della legge delega individua provvisoriamente come funzioni fondamentali.

17.

Anche il ridisegno della fiscalità provinciale si presta ad alcune osservazioni e richiede qualche integrazioni (si veda il *Riquadro 4 – La struttura delle entrate provinciali prima e dopo la riforma*).

Il potenziamento dell'autonomia tributaria delle Province appare non del tutto realizzato: le risorse prioritarie per il finanziamento delle funzioni provinciali rimangono quelle già riconosciute agli enti, caratterizzate da forte variabilità territoriale e, nel caso dell'imposta sulle assicurazioni, anche interpersonale delle tariffe. L'unica manovrabilità delle aliquote è prevista per la RC auto, ma solo a partire dal 2014. Sul punto vale la pena sottolineare, poi, che il dimensionamento di tale entrata dipende anche da variabili del tutto esogene all'utilizzo della leva fiscale da parte dell'ente, visto che risorse maggiori affluiranno a quelle Province ove più elevato è il tasso di incidenti stradali e quindi più onerose risultano le tariffe delle polizze assicurative.

L'imposta provinciale di trascrizione resta al momento inalterata, ancorata ad una tariffa base definita con decreto ministeriale del 1998 e su cui la Provincia può deliberare una maggiorazione fino al trenta per cento. Non è previsto, infine, alcun tributo provinciale per specifici scopi istituzionali, strumento che avrebbe potuto dare maggiori margini al disegno di ampliamento dell'autonomia impositiva tracciato dalla delega.

Nel 2012 scompare poi la compartecipazione provinciale all'Irpef (compresa tra i trasferimenti fiscalizzati) e viene assegnata a ciascuna Provincia una nuova compartecipazione con un'aliquota determinata con DPCM in grado di assicurare la compensazione dei trasferimenti e dell'addizionale all'energia elettrica soppressi. Tuttavia, mentre l'art. 14 stabilisce la "trasformazione" dei trasferimenti in una compartecipazione ad un tributo erariale direttamente attribuito alle Province, il successivo art. 17 sembra prevedere che tutto il gettito della compartecipazione vada ad alimentare il Fondo sperimentale statale, da ripartire poi tra le amministrazioni provinciali con decreto Interno-Mef. Nessun cenno viene fatto all'assegnazione di quote di gettito spettanti ad ogni Provincia (come stabilito invece per il Fondo regionale di riequilibrio istituito per la compensazione dei trasferimenti regionali soppressi)

La fiscalizzazione dei trasferimenti statali riguarda per ora solo quelli con carattere di generalità e permanenza, tra i quali rientrano anche i trasferimenti connessi al decentramento amministrativo (sia correnti che in conto capitale). Al riguardo si rileva che la "trasformazione" risulta differente a seconda delle modalità gestionali in base alle quali le risorse sono state finora assegnate alle Province. Poiché i trasferimenti statali alle Regioni soppressi sono solo quelli correnti, le risorse per il decentramento amministrativo, se ineriscono a interventi di parte capitale sopravvivono come trasferimenti nel caso in cui vengano assegnati alla Regione e poi ripartiti tra le Province dalla Regione stessa, mentre vengono da subito fiscalizzati in compartecipazione a tributo erariale nei casi di assegnazione diretta dallo Stato alle Province.

La perequazione, in base ai principi della delega, andrà a finanziare sia le spese fondamentali che le restanti, ma con criteri profondamente diversi: copertura integrale del fabbisogno standard per le prime, riferimento alla capacità fiscale per le seconde. Il fondo di riequilibrio di cui all'articolo 17 del decreto è unico ed alimentato esclusivamente dalla compartecipazione erariale attribuita; in considerazione del riferimento alle funzioni fondamentali così come provvisoriamente indicate dalla legge delega (contenuto nel successivo art. 18) ed in coerenza con l'art. 21, c. 1, lett. e) della legge, si potrebbe ritenere che il meccanismo sia finalizzato alla sola copertura delle spese fondamentali.

Per quanto riguarda infine i trasferimenti regionali da sopprimere, la versione attuale del decreto rimette alla Regione l'individuazione degli stessi (tanto che nella Relazione tecnica, proprio per questo motivo, non ne viene fornita alcuna stima); con la modifica sancita nell'intesa con la Conferenza Unificata il processo di fiscalizzazione verrebbe esteso, invece, a tutti i trasferimenti regionali di parte corrente che sarebbero sostituiti da una compartecipazione ad uno o più tributi regionali; non viene tuttavia specificato se tali risorse, attraverso il fondo sperimentale di riequilibrio, vadano a finanziare le funzioni non fondamentali, in aderenza al quadro delineato dalla legge delega per la fase transitoria (si veda il *Riquadro 5 – I trasferimenti dalle Regioni alle Province – La quota di compartecipazione alla tassa auto*).

Il fondo perequativo per Comuni e Province

18.

Il Capo III dello schema di decreto è dedicato alla perequazione degli enti locali, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 13 della legge 42/2009 che indica principi e criteri direttivi in ordine all'entità ed al riparto dei fondi perequativi.

Il decreto stabilisce che il fondo per Comuni e Province venga istituito al termine della fase transitoria (nel 2017 secondo quanto concordato nell'intesa del 16 dicembre), quando i fabbisogni standard per le funzioni fondamentali saranno stati determinati, e costituisca un'entrata che concorre al finanziamento di tutte le funzioni svolte dagli enti locali. Il fondo è istituito nel bilancio dello Stato e ripartito poi tra le Regioni che a loro volta istituiscono nei propri bilanci due fondi separati, uno per le Province ed uno per i Comuni e provvedono concretamente alla distribuzione delle risorse tra gli enti.
È previsto un diverso funzionamento del fondo a seconda che il finanziamento riguardi oppure no le spese fondamentali. Nel primo caso il meccanismo di riparto è basato su indicatori generali di fabbisogno finanziario e di infrastrutture, mentre nel secondo le risorse della perequazione sono finalizzate a ridurre le differenze in termini di capacità fiscali, tenendo in debito conto il fattore della dimensione demografica degli enti.
Solo in relazione al riparto delle risorse per le funzioni fondamentali le Regioni possono procedere a proprie valutazioni circa la standardizzazione delle spese e delle entrate da considerare per il calcolo degli indicatori di fabbisogno.

19.

E' evidente che il testo proposto non offre una esplicitazione compiuta della delega (i commi da 4 a 9 ricalcano sostanzialmente l'articolo 13 della legge 42).

I criteri direttivi cui avrebbe dovuto informarsi la normativa di attuazione concernevano innanzitutto l'entità del fondo, da commisurarsi alla differenza tra fabbisogni standard ed entrate standardizzate di applicazione generale. Nello schema di decreto nulla viene detto in proposito, neppure con riguardo alla fonte di alimentazione del fondo, che la delega riferiva indistintamente alla fiscalità generale.

Gli unici elementi introdotti per rendere operativi i principi enunciati nella legge 42 riguardano l'individuazione della modalità con cui si provvede all'aggiornamento periodico dell'entità del fondo e delle relative fonti di finanziamento (dopo che saranno state individuate), nonché la procedura di definizione del meccanismo di alimentazione e di riparto.

Quanto al primo punto la scelta è ricaduta sulla concertazione in Conferenza unificata. Il testo del decreto rinvia ad accordi preventivi, ma nell'incontro del 16 dicembre è stata concordata la loro sostituzione con lo strumento dell'"intesa". Se, da un lato, appare condivisibile la scelta di privilegiare la via della concertazione in considerazione della complessità del sistema perequativo e delle implicazioni che, necessariamente, i meccanismi di compensazione e redistribuzione ad un certo livello di governo avranno sugli altri livelli, dall'altro non si può non sottolineare che tale ruolo dell'Unificata andrebbe forse meglio coordinato con le funzioni che la legge delega attribuisce alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (articolo 5, c. 1 lett. b e d), organo che al momento di avvio della perequazione dovrebbe essere certamente istituito ed operante.

Per quanto riguarda poi le modalità di alimentazione e ripartizione del fondo, lo schema di decreto non le definisce, ma introduce il procedimento attraverso il quale esse verranno successivamente individuate (previa intesa sancita in Conferenza unificata, decreto del Presidente del Consiglio, 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), rimettendo in tale modo la disciplina di tali aspetti fondamentali della perequazione ad una fonte di rango secondario.

Al provvedimento descritto al comma 1 dell'articolo 19 sembra poi sovrapporsi il DPCM di cui al comma 10 (questa volta su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze) che dovrebbe assicurare genericamente "le modalità applicative" dell'articolo

19. Sarebbe opportuno un chiarimento in ordine all'oggetto e le finalità dei due differenti atti normativi.

I costi e fabbisogni standard nel settore sanitario

20.

Sui costi standard nel settore sanitario il decreto si muove in linea con quello che è stato il percorso che ha caratterizzato le ultime legislature: uniformità nel finanziamento pro capite pesato, responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali e adeguamento delle risorse ad importi coerenti con la fornitura dei livelli essenziali di assistenza.

Il decreto si basa su un procedimento top-down. I commi (2 e 3) dell'articolo 1 dispongono che per il 2012 il fabbisogno sanitario nazionale standard corrisponda al livello del finanziamento cui contribuisce lo Stato. Il comma 3 riconferma la vigenza delle disposizioni relative alla quota premiale e alla derogabilità della stessa condizionata alla verifica degli adempimenti; conferma il sistema di garanzia e di recuperi previsto dall'articolo 13 del D.lgs. 56/2000 e il riferimento nel calcolo del finanziamento della sanità, fino al 2013, alle entrate proprie convenzionali stabilite per il riparto 2010; prevede l'accorpamento di fondi attribuiti da disposizioni normative specifiche nel livello di finanziamento a cui concorre ordinariamente lo Stato.
Stabilito il fabbisogno sanitario nazionale "in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica", per ottenere il finanziamento della singola Regione si prevede di applicare all'ammontare di finanziamento nazionale così predeterminato il rapporto tra il fabbisogno sanitario standard della Regione e la somma dei fabbisogni regionali standard risultanti dall'applicazione a tutte le Regioni dei valori di costo rilevati in tre Regioni benchmark. Queste sono scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque che vengono individuate dal Ministero della salute, di concerto col Ministero dell'economia e delle finanze, come Regioni che hanno garantito i Livelli essenziali di assistenza (LEA) in condizione di equilibrio economico e di efficienza e appropriatezza. Per ognuno dei tre macrolivelli – assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera – si calcola un costo standard aggregato come media pro-capite pesata del costo registrato dalle Regioni benchmark, inteso come spesa sostenuta per macro livello rapportata alla popolazione pesata in funzione della struttura per età. Questo costo standard viene poi applicato alla popolazione pesata di ognuna delle Regioni, ottenendo così il suo fabbisogno standard. Con il costo standard così determinato non si intende pervenire per somma al finanziamento nazionale della sanità. Il calcolo dei costi standard serve per "individuare il valore percentuale di ogni singola Regione e Provincia autonoma rispetto al valore nazionale quale fabbisogno sanitario standard regionale da applicare al fabbisogno sanitario standard nazionale". Insomma, il calcolo dei costi standard non serve per definire il livello del finanziamento ma solo un criterio di riparto.

Le Regioni in equilibrio economico sono individuate sulla base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento e così pure le pesature sono effettuate con i pesi per classi di età relativi a quell'esercizio.
La determinazione di costi e fabbisogni standard viene effettuata annualmente dal ministro della Salute, di concerto col ministro dell'Economia e delle Finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Il sistema entra in vigore dall'anno 2013.
Infine, i criteri indicati dal decreto potranno in futuro essere rideterminati previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, comunque nel rispetto del livello di finanziamento nazionale stabilito.

21.

La scelta operata nel decreto di valorizzare l'esperienza maturata negli anni nella gestione della spesa sanitaria, se da un lato sembra ridurre l'impatto del riferimento ai costi standard nel nuovo meccanismo di definizione del finanziamento del settore, dall'altro ha il pregio di semplificare la gestione del sistema, garantendo, per altra via, il collegamento tra la programmazione di bilancio, la compatibilità di finanza pubblica, e l'analisi comparativa di quantità e qualità dei servizi erogati.

La metodologia individuata prevede di escludere dal computo dei costi le spese per ammortamenti, la mobilità attiva ma non quella passiva (contano le spese dei residenti e non quelle degli assistiti nella Regione), le spese "finanziate dalle maggiori entrate proprie rispetto alle entrate proprie considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale".

Tali esclusioni comportano che, nelle Regioni che hanno rispettato l'equilibrio di bilancio i costi netti (al netto cioè delle predette esclusioni), coincidano sostanzialmente con il finanziamento previsto per l'anno in base al riparto. Il calcolo della spesa pro capite in base alla popolazione pesata (se viene utilizzata quella adottata per lo stesso anno) finisce per portare a individuare un costo standard sostanzialmente coincidente con l'importo pro capite utilizzato per la ripartizione del finanziamento sanitario. La sua applicazione alla popolazione pesata delle altre Regioni e il relativo ricalcolo della distribuzione degli importi tra Regioni, non può che riprodurre la distribuzione della popolazione pesata originariamente impiegata. Come è stato già osservato, il metodo individuato per il calcolo dei costi standard in sé, quindi, non ha alcun effetto sul riparto (si veda il *Riquadro 6 – Le Regioni benchmark e i costi standard*).

Il riferimento ai costi standard può rilevare ai fini degli indicatori di efficienza e appropriatezza ed incidere positivamente sul sistema di autovalutazione delle Regioni e

sulla conseguente adozione delle "best practices", ma appare non immediatamente rilevante ai fini della determinazione del finanziamento da riconoscere alle diverse realtà territoriali.

L'allocazione delle risorse è destinata a mutare solo se viene assunto un diverso metodo di pesatura rispetto a quello utilizzato nell'anno preso a riferimento. Infatti eventuali conseguenze redistributive dipenderanno dalla estensione dei pesi per le varie classi di età alle varie categorie di assistenza sanitaria (oggi solo un terzo del finanziamento è ripartito sulla base della popolazione pesata, la parte restante sulla base della popolazione assoluta). Le conseguenze nella disponibilità di risorse, rispetto alla situazione attuale, potrebbero essere in questo caso anche rilevanti.

22.

Con l'adozione di tale meccanismo non sembra tuttavia che si sia rinunciato a tracciare un collegamento tra programmazione di bilancio, compatibilità di finanza pubblica, e analisi comparativa dei servizi erogati. Essa è affidata alla capacità (attraverso un esame delle caratteristiche del servizio reso nelle diverse realtà territoriali) di incidere sulla revisione dei criteri di pesatura e sulla dinamica complessiva della spesa a fronte del livello dei LEA garantiti. La disponibilità di dati sui consumi distinti per classe di età, per ora limitata alla spesa ospedaliera, a quella farmaceutica e a quella specialistica ambulatoriale, potrebbe consentire di rivedere nel tempo la stima della spesa standard nazionale, calcolando in modo sempre più preciso il fabbisogno su cui basare il criterio di pesatura e correggere eventualmente il tasso di variazione della spesa sanitaria complessiva compatibile con gli obiettivi di finanza pubblica o l'estensione dei servizi da garantire alla collettività.

Attraverso, quindi, una possibile revisione dei criteri di pesatura (non necessariamente legati a quelli di due esercizi precedenti a quello di avvio della procedura) e con un arricchimento delle informazioni disponibili sul territorio, si potrebbe poter tener conto nel calcolo anche di fattori ulteriori, tra i quali è stato da più parti indicato l'indice di deprivazione come misura delle condizioni di svantaggio socio economico di un'area geografica .

23.

Nel testo è previsto che a decorrere dal 2013 (in fase di prima applicazione) si avvii un processo di convergenza, ovvero il finanziamento dei servizi erogati dalle Regioni non sia stabilito più in base alla spesa storica ma secondo valori standard di costo e fabbisogno. Un aggiustamento da realizzare in cinque anni, ma di cui non viene esplicitato il percorso previsto. In particolare, né come debba essere considerato l'andamento nel prossimo biennio (in cui verranno effettuate le scelte delle Regioni benchmark e definiti i criteri per la pesatura della popolazione), né come si svilupperà la fase transitoria in cui verranno applicati con gradualità in tutte le Regioni valori di costo rilevati nelle Regioni benchmark e i nuovi criteri di ripartizione.

Il quadro è reso ancora più incerto se si considera che nelle modifiche della Conferenza unificata concordate tra Regioni, Enti locali e Governo è stata proposta la eliminazione della disposizione che prevedeva che, fino al raggiungimento dell'intesa, si applicassero i criteri adottati per il riparto delle annualità 2010-2012, ovvero i criteri transitori che coincidono con quelli adottati dal Nuovo patto per la salute del 3 dicembre 2009, basati su un criterio misto popolazione assoluta/popolazione pesata (lettera e).

Il sistema di pesi preso in considerazione nello schema di decreto fa sostanziale riferimento alla suddivisione per classi di età, salvo l'integrazione con altri parametri che consentano di tener conto anche delle condizioni socio-economiche di alcune realtà territoriali. A differenza del sistema attuale, la pesatura sarebbe estesa a tutti i livelli e sotto-livelli di assistenza, anche a quelli attualmente finanziati in base ad una quota capitaria "secca", in quanto corrispondenti a consumi sanitari considerati indipendenti dall'età.

Considerazioni conclusive

24.

Il disegno proposto con il provvedimento compie, in aderenza a quanto previsto dalla legge delega, progressi nella ridefinizione del sistema di finanziamento delle Regioni e delle Province. Ciò, nonostante rinunci (come già nella legge delega) ad operare una revisione complessiva che ricomprenda anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

Con il superamento della finanza derivata e la piena responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali sul fronte delle entrate, si punta ad esercitare un effetto positivo sulla dinamica della spesa. In una fase come l'attuale in cui è necessario gestire un progressivo contenimento della spesa per consentire l'alleggerimento della pressione tributaria e il rientro da un livello di debito elevato, entrambi obiettivi irrinunciabili per un paese che voglia recuperare adeguati livelli di crescita, risulta fondamentale la definizione di meccanismi di coordinamento della finanza pubblica che garantiscano il contributo di tutti i livelli di governo al riequilibrio complessivo.

E' in questo contesto che non può essere vista senza preoccupazione la definizione di un quadro di finanziamento che tende a "cristallizzare" i fabbisogni finanziari su livelli non sempre coerenti con la riduzione necessaria della spesa. Il patto di stabilità interno quale elemento esclusivo per la gestione di tale processo non sembra in grado, infatti, di offrire la necessaria flessibilità e tempestività di intervento.

Positivo è, in questa ottica, l'aver previsto un meccanismo top - down per la determinazione delle risorse che il sistema Paese può permettersi per garantire il corretto finanziamento dei livelli essenziali di assistenza in sanità. Analogo vincolo dovrebbe essere pensato per le altre funzioni garantite costituzionalmente.

Attenzione merita poi la coerenza del sistema fiscale complessivo alla luce delle modifiche che si vengono delineando con l'approvazione del sistema di finanziamento di Comuni, Province e Regioni. In tutti i livelli di governo rilevante è il ruolo attribuito all'Irpef, di cui andrebbe verificato l'eventuale sovraccarico di funzioni anche in termini di rilevanti difficoltà sul piano gestionale.

Pesa, inoltre, sulla funzionalità del sistema la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associati all'assistenza, alla scuola, al trasporto pubblico locale (in conto capitale) nonché del meccanismo di funzionamento del fondo

perequativo per le Province (e i Comuni). In quest'ultimo caso, la normativa di attuazione doveva indicare l'entità del fondo e la fonte di alimentazione del fondo stesso. Lo schema di decreto non le definisce, ma prevede che esse siano individuate (previa intesa sancita in Conferenza unificata) con decreto del Presidente del Consiglio, rimettendo in tale modo la disciplina di tali aspetti fondamentali della perequazione ad una fonte di rango secondario.

Potrebbe incidere negativamente sulla gestione della riforma l'eccessiva complessità del sistema che emerge nel ridisegno. Una complessità peraltro largamente spiegabile, anche, con la realtà dell'equi-ordinazione tra livelli di governo, l'esclusione dei trasferimenti come meccanismo di finanziamento e il mantenimento a livello locale di unità di gestione troppo frazionate e di dimensione ridotta per consentire un'effettiva autonomia finanziaria.

E' su tali caratteristiche che dovrebbe concentrarsi l'attenzione del legislatore per far in modo che la riorganizzazione in senso federalista del Paese possa tradursi effettivamente in un miglioramento della gestione dei servizi all'interno di un percorso di risanamento e di riequilibrio finanziario.

Per parte sua la Corte, sulla base dei precetti costituzionali, della legge 131/2003 e di altri recenti interventi legislativi, è pronta ad accompagnare, nella sua posizione di neutralità istituzionale, tale processo con l'attività di controllo delle proprie articolazioni territoriali e con quella di referto al Parlamento sull'operare degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica. Un'attività, i cui risultati consentiranno una verifica attenta e tempestiva dell'efficacia e dell'efficienza dell'operare delle amministrazioni territoriali nonché della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni garantite dall'ordinamento; entrambi elementi indispensabili per la sostenibilità di un sistema caratterizzato da un elevato ruolo della perequazione.

Tavole

(richiamate nel testo a pag. 20)

Trasferimenti statali alle province fiscalizzabili secondo l'analisi della Copaff

(trasferimenti con carattere di generalità e permanenza - Tipo A – spettanze 2008)

(in milioni)

regione	CONTRIBUTO ORDINARIO	CONTRIBUTO CONSOLIDATO	CONTRIBUTO PEREQUATIVO FISCALITA' LOCALE	COMPARTECIPAZIONE IRPEF	FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L_VO 112/98 (PARTE CAPITALE)	FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L_VO 112/98 (PARTE CORRENTE)	ALTRI CONTRIBUTI GENERALI	totale trasferimenti fiscalizzabili per regione
Piemonte	-5,5	0,0	0,0	42,4	20,6	1,3	5,1	63,9
Lombardia	0,0	0,0	0,0	35,9	0,0	0,0	9,9	45,8
Liguria	-0,9	0,0	0,0	26,5	4,8	0,0	4,0	34,4
Veneto	0,0	0,0	0,0	20,4	18,6	0,0	7,6	46,6
Emilia Romagna	-1,6	0,0	0,0	26,5	0,0	0,0	2,2	27,2
Toscana	0,1	1,2	0,4	34,1	21,9	1,2	8,8	67,7
Umbria	0,0	0,0	0,0	17,2	8,0	0,6	1,6	27,4
Marche	0,0	0,0	0,0	23,9	12,3	1,2	2,8	40,3
Lazio	3,5	1,6	0,7	22,5	28,8	4,5	1,2	62,9
Abruzzo	0,0	2,6	2,9	21,0	22,2	7,5	0,6	56,8
Molise	4,7	1,7	2,2	4,4	18,4	3,4	0,1	35,0
Campania	0,6	1,8	22,6	70,1	86,1	29,0	13,7	224,0
Puglia	0,3	3,1	11,4	50,5	40,8	16,6	3,4	126,1
Basilicata	10,3	4,8	4,5	7,1	13,8	5,9	0,4	46,8
Calabria	10,0	10,1	12,7	21,6	78,9	16,3	2,1	151,7
RSO	**21,7**	**26,8**	**57,5**	**424,1**	**375,2**	**87,6**	**63,4**	**1.056,3**

(importi pro capite in euro)

fascia dimensionale	trasferimenti statali tipo A	trasf. Regionali da sopprimere	imposta RC auto	imposta di trascrizione	Irpef procapite all'1,5%
province fino a 400.000 ab. e con estensione fino a 3000 kmq	37,1	72,6	36,5	19,5	33,7
province fino a 400.000 ab. e con estensione superiore a 3000 kmq	63,6	94,5	34,2	19,5	31,6
province con popolazione superiore a 400.000 ab. ed estensione fino a 3000 kmq	16,6	48,2	36,5	19,6	36,2
province con popolazione superiore a 400.000 ab. ed estensione superiore a 3000 kmq	25,5	65,9	36,9	21,8	34,9
Totale complessivo	32,8	67,8	36,3	20,0	34,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel, Copaff e Ministero dell'Interno

Riquadri

Riquadro 1 – I trasferimenti correnti dallo Stato alle Regioni: una stima

Nelle tavole che seguono è fornita una ricostruzione dei trasferimenti correnti dallo Stato alle Regioni che potrebbero essere sostituiti con un aumento dell'addizionale regionale all'Irpef. Si tratta dei capitoli individuati nell'appendice allegata alla relazione sul federalismo del giugno scorso curata dalla Copaff e relativi all'esercizio 2008. Trasferimenti che nella relazione sono distinti in quattro diversi raggruppamenti : trasferimenti permanenti e generali per funzioni di competenza regionale, trasferimenti a favore delle regioni per i quali andrebbe assicurato il finanziamento permanente per consentire la fiscalizzazione, altri stanziamenti generali e permanenti per i quali è stata sollevata la questione di competenza e stanziamenti a favore delle regioni e delle province autonome nel bilancio della Presidenza del Consiglio.

Nella relazione la stima dei trasferimenti ai fini della loro soppressione è fornita per regione solo in forma aggregata (pagina 36 dell'allegato alla Relazione sul federalismo) senza una distinzione tra trasferimenti correnti e in c/capitale o trasferimenti destinati al finanziamento delle funzioni LEP e non LEP. La scelta di limitare la soppressione ai soli trasferimenti correnti ha reso necessario una nuova elaborazione e il ricorso ad alcune stime. Nella relazione non è fornito, infatti, un dettaglio di tutti i capitoli individuati, oggi iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia. Di qui la necessità di integrare l'elencazione fornita con ulteriori 3 capitoli individuati nell'esame del Rendiconto generale dello Stato. Degli stanziamenti così integrati è stata stimata la ripartizione a livello regionale in base ai mandati di pagamento.

Per i capitoli della Presidenza del Consiglio, in mancanza di un'informazione di dettaglio sulla ripartizione tra regioni, sono stati utilizzati i criteri adottati in alcune delibere. Così il Fondo per le politiche per la famiglia e quello per i piani socio educativi sono stati ripartiti in base ai criteri utilizzati dal dipartimento per le politiche della famiglia per il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi; il Fondo per le politiche giovanili con i criteri già in uso per la ripartizione del Fondo per le politiche sociali ed utilizzati anche nel decreto di riparto dei fondi alla base dell'intesa sottoscritta nella Conferenza unificata del gennaio e luglio 2008; il Fondo nazionale per la montagna secondo quanto previsto nella delibera Cipe del dicembre 2008; il Fondo regionale di protezione civile secondo il riparto delle somme adottata nel 2007; il Fondo corrente per gli interventi del servizio civile nazionale in base ai criteri adottati (popolazione residente tra i 18 e i 27 anni) nel riparto della quota di risorse del Fondo nazionale per il servizio civile da destinare alle regioni per attività di informazione e formazione. Non è stato invece possibile individuare un chiaro criterio di riparto per 2 fondi relativi agli investimenti pubblici e al settore turistico per un totale di 65 milioni.

Riquadro 1 - Tavola 1

Trasferimenti permanenti e generali per funzioni di competenza regionale (importi in milioni)

	MEF						MIUR	LAVORO			SALUTE				TOTALE (A)
	Federal Ammin.	Federal Ammin.	Sostegno all'istruzione per l'assegnazione di borse di studio	Somme per la conservazione e la difesa del patrimonio boschivo	Contributi a categorie mono abbienti per l'acquisto o la costruzione di abitazioni	Rimborso alle regioni dei minori introiti realizzati per effetto di riduzione tassa auto	Fondo per la concessione di prestiti d'onore e per il diritto allo studio	Fondo diritto al lavoro dei disabili	Fondo diritto al lavoro dei disabili	Fondo nazionale per le politiche sociali	Somme da assegnare per le tecniche di procreazion. medicalmente assistita	Centri di prevenzione della cecità	Modelli informativi sulla celiachia	Fondi per la prevenzione e la lotta al randagismo	
Regione\ Capitolo	2856	2857	3044	2820	2860	2760	1695	3893	3892	3539	2440	4400	5399	5340	
Piemonte	179,20	0,43	6,50	0,47	3,59	15,07	7,64	3,40		47,14	0,48	0,19	0,19	0,46	264,77
Lombardia	192,87	2,13	8,95	0,46	7,54	28,47	19,06	8,97		92,89	1,09	0,41	0,03	0,48	363,35
Veneto	105,86	1,19	5,10	0,94	3,28	13,29	8,53	6,14	0,03	47,77	0,55	0,41	0,06	0,33	193,48
Liguria	71,47	0,15	2,62	0,17	1,51	2,97	4,29	1,94	0,00	19,82	0,17	0,00	0,05	0,18	105,34
Emilia Romagna	81,88	0,06	4,52	0,80	3,34	17,40	11,06		5,89	46,30	0,47	0,18	0,03	0,36	172,29
Toscana	155,61	0,15	4,53	0,59	4,00	12,45	11,55		2,74	43,03	0,40	0,16	0,06	0,25	235,51
Umbria	29,69	0,03	1,27	0,31	0,48	2,57	8,31		0,55	10,78	0,17	0,07	0,01	0,13	54,37
Marche	35,51	0,15	2,72	0,18	0,69	5,97	4,95	2,73	0,23	17,56	0,10	0,04	0,01	0,17	71,00
Lazio	196,18	0,00	11,85	0,27	7,15	14,44	23,84	2,69		56,46	0,64	0,23	0,03	0,57	314,35
Abruzzo	42,85	0,18	3,95	0,21	1,42	3,97	5,28	0,95		16,09	0,15	0,06	0,01	0,14	75,26
Molise	19,76	0,06	1,58	0,13	0,48	1,19	0,48	0,18		5,24	0,04	0,01	0,00	0,06	29,20
Campania	143,23	0,09	29,52	0,19	11,57	11,77	4,22	1,46		65,53	0,71	0,00	0,04	0,42	268,75
Puglia	65,63	0,77	17,01	0,08	6,31	8,44	5,93	0,94		45,80	0,49	0,09	0,02	0,35	151,86
Basilicata	24,32	0,28	3,25	0,19	1,40	1,46	0,65	0,09		8,08	0,07	0,03	0,00	0,05	39,87
Calabria	74,82	0,22	13,12	0,26	3,85	5,02	7,53	0,34		27,00	0,24	0,09	0,01	0,27	132,75
Totale RSO	1.418,89	5,90	116,48	5,25	56,62	144,50	123,31	29,84	9,43	549,48	5,75	1,96	0,55	4,20	2.472,15
Valle d'Aosta	1,03		0,22	0,16	0,15	1,92	0,15	0,00		1,89	0,01	0,01	0,00	0,01	5,56
P. Bolzano			0,72	1,30	2,33	0,95	2,65	0,13		10,95	0,06	0,02	0,01	0,02	19,13
P. Trento			0,67	0,86	0,28	1,43	2,12	0,41		0,00	0,06	0,00	0,00	0,03	5,86
Friuli Venezia Giulia	0,36		2,10	0,29	1,06	2,82	5,22	0,00	1,07	14,40	0,13	0,05	0,01	0,08	27,58
Sicilia	0,85		28,01	0,14	14,78	12,43	13,05	0,51		60,30	0,59	0,46	0,03	0,37	131,53
Sardegna	14,25	0,09	6,73	0,52	2,25	4,45	5,49	0,60		19,43	0,20	0,08	0,01	0,17	54,27
Totale RSS	16,49	0,09	38,45	3,27	20,85	24,00	28,68	1,66	1,07	106,97	1,05	0,62	0,06	0,67	243,94
Totale	1.435,37	5,99	154,93	8,53	77,47	168,50	151,99	31,50	10,50	656,45	6,80	2,58	0,61	4,87	2.716,09
Totale RSO	1.418,89	5,90	116,48	5,25	56,62	144,50	123,31	29,84	9,43	549,48	5,75	1,96	0,55	4,20	2.472,15
Totale RSS	16,49	0,09	38,45	3,27	20,85	24,00	28,68	1,66	1,07	106,97	1,05	0,62	0,06	0,67	243,94

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS – Cdc e Copaff – esercizio 2008

Riquadro 1 - Tavola 2 (importi in milioni)

	Trasferimenti cui andrebbe assicurato finanziamento permanente per consentire la fiscalizzazione		Trasferimenti per i quali è stata sollevata questione di competenza		Trasferimenti per il finanziamento di materie di competenza regionale								
	MEF	LAVORO	Infrastrutture	SALUTE	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO						TOTALE (B)	Totale Unico	TOTALE (A)+(B)
	Contributi per l'edilizia residenziale	Fondo per le non autosufficienze	Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione	Somme per il funzionamento dei centri trapianti	Fondo corrente per gli interventi del servizio civile nazionale	Fondo per i sercizi socio-educativi	Fondo per le politiche per la famiglia	Fondo per le politiche giovanili	Fondo nazionale per la montagna	Fondo regionale di protezione civile			
Regione\ Capitolo	2858	3538	1690	4380	228	859	858	853	445	972			
Piemonte	43,96	23,51	15,18	0,29	0,34	8,57	8,80	7,67	7,09	9,28	124,70	264,77	389,47
Lombardia	71,15	44,08	33,94	1,13	0,67	20,83	21,36	15,12	6,31	13,76	228,36	363,35	591,71
Veneto	27,16	22,78	13,86	0,87	0,37	10,99	11,27	7,78	2,70	3,56	101,35	193,48	294,82
Liguria	14,65	10,50	7,06	0,10	0,13	2,93	3,00	3,24	2,77	4,60	48,98	105,34	154,32
Emilia romagna	45,79	23,86	17,73	0,82	0,32	9,99	10,25	7,53	4,62	9,24	130,15	172,29	302,44
Toscana	36,86	21,48	12,75	1,14	0,29	8,19	8,40	7,00	5,43	8,33	109,87	235,51	345,38
Umbria	15,23	5,29	3,63	0,05	0,10	1,79	1,83	1,75	3,65	4,62	37,95	54,37	92,32
Marche	11,02	8,81	4,78	0,10	0,17	3,44	3,53	2,86	2,75	5,87	43,34	71,00	114,34
Lazio	65,90	25,90	21,66	1,00	0,46	14,42	14,79	9,19	4,62	10,78	168,71	314,35	483,06
Abruzzo	11,86	7,43	3,64	0,08	0,16	3,76	3,85	2,62	4,27	6,33	43,99	75,26	119,25
Molise	3,77	2,10	1,56	0,02	0,08	1,12	1,15	0,85	1,90	4,25	16,80	29,20	46,00
Campania	60,46	25,15	17,07	0,31	0,61	28,47	29,20	10,66	6,71	10,73	189,37	268,75	458,12
Puglia	38,33	19,01	13,87	0,22	0,42	14,88	15,27	7,46	3,35	6,64	119,44	151,86	271,30
Basilicata	8,81	3,30	2,19	1,03	0,10	2,00	2,05	1,31	4,27	4,66	29,73	39,87	69,60
Calabria	22,60	10,58	5,32	0,11	0,24	8,28	8,50	4,39	8,63	9,07	77,73	132,75	210,48
Totale RSO	477,55	253,79	174,25	7,28	4,45	139,64	143,25	89,44	69,07	111,73	1.470,46	2.472,15	3.942,60
Valle d'Aosta	1,16	0,73	1,07	0,01	0,04	0,40	0,41	0,31	1,32	2,65	8,09	5,56	13,65
P. Bolzano	10,62	2,21	2,29	0,02	0,06	1,10	1,13	0,88	4,06	8,18	30,57	19,13	49,70
P. Trento	7,59	2,54	2,21	0,03	0,07	1,12	1,15	0,90	3,37	3,84	22,80	5,86	28,66
Friuli Venezia Giulia	11,84	6,95	4,46	0,08	0,10	2,76	2,83	2,34	1,80	4,54	37,71	27,58	65,29
Sicilia	66,09	24,87	15,48	0,27	0,79	17,67	18,12	9,82	6,94	10,02	170,07	131,53	301,60
Sardegna	16,55	7,90	5,81	0,11	0,17	3,78	3,88	3,16	8,44	5,07	54,86	54,27	109,13
Totale RSS	113,85	45,21	31,32	0,52	1,23	26,82	27,51	17,41	25,93	34,29	324,09	243,94	568,03
Totale	591,40	299,00	205,57	7,80	5,68	166,46	170,76	106,85	95,00	146,01	1.794,55	2.716,09	4.510,64
Totale RSO	477,55	253,79	174,25	7,28	4,45	139,64	143,25	89,44	69,07	111,73	1.470,46	2.472,15	3.942,60
Totale RSS	113,85	45,21	31,32	0,52	1,23	26,82	27,51	17,41	25,93	34,29	324,09	243,94	568,03

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS – Cdc e Copaff – esercizio 2008

Riquadro 1 - Tavola 3

	Valori assoluti in milioni					Composizione %					Valori procapite in euro				
Regione	Trasferimenti permanenti e generali per funzioni di competenza regionale	Trasferimenti cui andrebbe assicurato finanziamento permanente per consentire la fiscalizzazione	Trasferimenti per i quali è stata sollevata questione di competenza	Trasferimenti per il finanziamento di materie di competenza regionale	Totale	Trasferimenti permanenti e generali per funzioni di competenza regionale	Trasferimenti cui andrebbe assicurato finanziamento permanente per consentire la fiscalizzazione	Trasferimenti per i quali è stata sollevata questione di competenza	Trasferimenti per il finanziamento di materie di competenza regionale	Totale	Trasferimenti permanenti e generali per funzioni di competenza regionale	Trasferimenti cui andrebbe assicurato finanziamento permanente per consentire la fiscalizzazione	Trasferimenti per i quali è stata sollevata questione di competenza	Trasferimenti per il finanziamento di materie di competenza regionale	Totale
Piemonte	264,77	67,47	15,47	41,75	389,47	10,71	9,23	8,52	7,49	9,88	60,16	15,33	3,52	9,49	88,49
Lombardia	363,35	115,24	35,08	78,05	591,71	14,70	15,76	19,32	14,00	15,01	37,68	11,95	3,64	8,09	61,37
Veneto	193,48	49,94	14,73	36,67	294,82	7,83	6,83	8,12	6,58	7,48	40,04	10,33	3,05	7,59	61,01
Liguria	105,34	25,15	7,16	16,67	154,32	4,26	3,44	3,94	2,99	3,91	65,43	15,62	4,45	10,36	95,86
Emilia romagna	172,29	69,65	18,55	41,95	302,44	6,97	9,52	10,22	7,52	7,67	40,29	16,29	4,34	9,81	70,73
Toscana	235,51	58,34	13,89	37,63	345,38	9,53	7,98	7,65	6,75	8,76	64,05	15,87	3,78	10,23	93,93
Umbria	54,37	20,52	3,68	13,74	92,32	2,20	2,81	2,03	2,46	2,34	61,47	23,21	4,16	15,54	104,38
Marche	71,00	19,83	4,88	18,62	114,34	2,87	2,71	2,69	3,34	2,90	45,72	12,77	3,14	11,99	73,62
Lazio	314,35	91,80	22,66	54,26	483,06	12,72	12,55	12,48	9,73	12,25	56,53	16,51	4,07	9,76	86,87
Abruzzo	75,26	19,29	3,72	20,98	119,25	3,04	2,64	2,05	3,76	3,02	56,84	14,57	2,81	15,85	90,07
Molise	29,20	5,86	1,58	9,36	46,00	1,18	0,80	0,87	1,68	1,17	91,02	18,28	4,92	29,17	143,39
Campania	268,75	85,61	17,38	86,38	458,12	10,87	11,71	9,57	15,49	11,62	46,25	14,73	2,99	14,86	78,83
Puglia	151,86	57,34	14,09	48,01	271,30	6,14	7,84	7,76	8,61	6,88	37,25	14,07	3,46	11,78	66,55
Basilicata	39,87	12,11	3,22	14,39	69,60	1,61	1,66	1,78	2,58	1,77	67,47	20,49	5,45	24,36	117,77
Calabria	132,75	33,18	5,43	39,12	210,48	5,37	4,54	2,99	7,02	5,34	66,12	16,53	2,70	19,48	104,83
Totale RSO	2.472,15	731,34	181,53	557,59	3.942,60	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	48,89	14,46	3,59	11,03	77,97

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS – Cdc e Copaff – esercizio 2008

Si tratta di trasferimenti correnti per oltre 4,5 miliardi di cui 3,9 miliardi riferiti a Regioni a statuto ordinario. I trasferimenti a carattere permanente e generale (il primo gruppo considerato dalla Copaff) sono pari a circa 2,5 miliardi, quelli cui andrebbe assicurato il finanziamento permanente 0,7 miliardi, quelli finora gestiti dalla Presidenza del Consiglio 0,6 miliardi. I trasferimenti correnti per i quali è stata sollevata questione di competenza riguardano meno di 0,2 miliardi . Tali somme non considerano i tagli previsti dal DL 78/2010 per il triennio 2011-2013 per la parte che interessa i trasferimenti correnti. Al momento non è ancora noto il DPCM che definisce i criteri, le modalità e gli importi delle riduzioni.

Ciò che rileva maggiormente nel passaggio da trasferimenti ad entrate proprie è la forte differenza nella distribuzione a livello regionale. Si passa infatti da poco più di 61 euro pro capite di Lombardia e Veneto agli oltre 100 euro di Umbria, Basilicata e Calabria con il valore maggiore del Molise (oltre 140 euro).

Riquadro 2 - I trasferimenti correnti per le funzioni Lep e non Lep

Nella tavola che segue i trasferimenti correnti da considerare ai fini della loro soppressione, stimati nel riquadro 1, sono esaminati fornendo una prima ricostruzione di quelli destinati ad interventi riconducibili a prestazione essenziali (Lep) e alle altre funzioni.

Ad interventi socio assistenziali sono riconducibili le risorse stanziate per il Fondo nazionale per le politiche sociali (istituito dalla legge 449/1997) per la parte che viene destinata a finanziare la rete integrata dei servizi sociali territoriali; per il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili; per il Fondo per la non autosufficienza (istituito dalla legge finanziaria per il 2007) ; per il Fondo per il servizio civile; per il Fondo per le politiche della famiglia istituito con il D.L. 223/2006 che finanzia interventi relativi ad attività di competenza regionale; per il Fondo per le politiche giovanili anch'esso istituito con il D.L. 223/2006 per la quota che viene ripartita tra le regioni in conformità agli accordi di programma quadro sottoscritti; per il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione istituito con la legge 431/1998 e il contributo per i non abbienti per l'acquisto e la costruzione di abitazioni. Si tratta di interventi che nel complesso sono pari a circa 1450 milioni. Guardando alla ripartizione tra regioni sono tutti superiori alla media (28,7 euro pro capite) gli importi attribuite alle regioni meridionali con valori che nelle regioni più piccole toccano i livelli maggiori (Molise poco meno di 40 euro pro capite, Basilicata e Calabria più di 34 euro pro capite); nelle grandi regioni del Nord (Lombardia e Veneto) gli importi sono inferiori ai 26 euro procapite.

Limitati sono gli ulteriori trasferimenti riconducibili al settore sanitario (19,7 milioni) e destinati prevalentemente al sostegno delle tecniche per la procreazione assistita (5,7 milioni), al funzionamento dei centri per i trapianti (7,3 milioni) e alla lotta al randagismo (4,2 milioni). Di minor ammontare sono le somme destinate al finanziamento di centri per la prevenzione della cecità e per l'informazione sulla celiachia. Si tratta nel complesso di importi pro capite molto contenuti (in media 0,39 euro procapite) con forte variabilità tra regioni ma senza una omogeneità per aree territoriali.

Di maggior rilievo sono, infine, i trasferimenti destinati all'istruzione. Si tratta di interventi per l'assegnazione di borse di studio e per la concessione di prestiti d'onore per un totale di 240 milioni. Anche per tali fondi la ripartizione tra regioni mette in rilievo importi molto differenziati: superiori alla media i valori nella regioni meridionali a cui si aggiunge l'Umbria, le grandi regioni del Nord sono quelle che ottengono i valori pro capite più contenuti.

Agli interventi non Lep sono destinati oltre 2.233 milioni. Si tratta in prevalenza dei trasferimenti riconducibili al federalismo amministrativo (1.425 milioni). Dei restanti 808 milioni, oltre 477 sono riferiti a contributi per l'edilizia residenziale, 145 a rimborsi per effetto di riduzione della tassazione auto e 112 per il fondo regionale di protezione civile. Anche in questo caso è significativa la differenza nel livello pro capite dei trasferimenti per regioni. Nel caso del federalismo amministrativo in occasione del riparto concordato in fase di attuazione del Dlgs 112/1998 sono stati seguiti criteri di fabbisogno settoriale e dimensionale che guardando in special modo alla spesa corrente hanno portato a riconoscere importi maggiori alla regioni di dimensioni più contenute.

Riquadro 2 - Tavola 1

regione	Fondi destinati all'assistenza	Fondi destinati alla salute	Fondi destinati all'istruzione	**TOTALE LEP**	Federalismo amministrativo	Altri interventi	**TOTALE NON LEP**	**TOTALE**
Piemonte	118,21	1,61	14,14	**133,95**	179,64	75,88	**255,51**	**389,47**
Lombardia	245,41	3,14	28,01	**276,55**	195,00	120,15	**315,15**	**591,71**
Veneto	124,27	2,22	13,62	**140,12**	107,05	47,65	**154,71**	**294,82**
Liguria	50,12	0,50	6,91	**57,53**	71,62	25,17	**96,79**	**154,32**
Emilia Romagna	125,22	1,86	15,58	**142,66**	81,94	77,85	**159,78**	**302,44**
Toscana	107,87	2,01	16,07	**125,95**	155,76	63,67	**219,43**	**345,38**
Umbria	26,21	0,43	9,58	**36,21**	29,72	26,38	**56,11**	**92,32**
Marche	44,80	0,40	7,67	**52,88**	35,67	25,79	**61,46**	**114,34**
Lazio	152,72	2,47	35,69	**190,88**	196,18	96,00	**292,18**	**483,06**
Abruzzo	39,91	0,44	9,23	**49,58**	43,03	26,63	**69,66**	**119,25**
Molise	12,76	0,13	2,05	**14,94**	19,83	11,24	**31,06**	**46,00**
Campania	189,72	1,48	33,74	**224,94**	143,32	89,87	**233,18**	**458,12**
Puglia	123,96	1,16	22,94	**148,06**	66,40	56,84	**123,24**	**271,30**
Basilicata	20,52	1,18	3,90	**25,61**	24,60	19,39	**43,99**	**69,60**
Calabria	68,49	0,71	20,65	**89,85**	75,04	45,58	**120,62**	**210,48**
Totale RSO	1.450,19	19,74	239,78	**1.709,72**	1.424,79	808,10	**2.232,89**	**3.942,60**

Regione	Fondi destinati all'assistenza	Fondi destinati alla salute	Fondi destinati all'istruzione	**TOTALE LEP**	Federalismo amministrativo	Altri interventi	**TOTALE NON LEP**	**TOTALE**
	Composizione percentuale				Composizione percentuale			
Piemonte	8,15	8,13	5,90	**7,83**	12,61	9,39	**11,44**	**9,88**
Lombardia	16,92	15,90	11,68	**16,18**	13,69	14,87	**14,11**	**15,01**
Veneto	8,57	11,26	5,68	**8,20**	7,51	5,90	**6,93**	**7,48**
Liguria	3,46	2,54	2,88	**3,36**	5,03	3,11	**4,33**	**3,91**
Emilia Romagna	8,63	9,42	6,50	**8,34**	5,75	9,63	**7,16**	**7,67**
Toscana	7,44	10,18	6,70	**7,37**	10,93	7,88	**9,83**	**8,76**
Umbria	1,81	2,16	4,00	**2,12**	2,09	3,26	**2,51**	**2,34**
Marche	3,09	2,05	3,20	**3,09**	2,50	3,19	**2,75**	**2,90**
Lazio	10,53	12,51	14,88	**11,16**	13,77	11,88	**13,09**	**12,25**
Abruzzo	2,75	2,24	3,85	**2,90**	3,02	3,30	**3,12**	**3,02**
Molise	0,88	0,64	0,86	**0,87**	1,39	1,39	**1,39**	**1,17**
Campania	13,08	7,48	14,07	**13,16**	10,06	11,12	**10,44**	**11,62**
Puglia	8,55	5,89	9,57	**8,66**	4,66	7,03	**5,52**	**6,88**
Basilicata	1,41	6,00	1,63	**1,50**	1,73	2,40	**1,97**	**1,77**
Calabria	4,72	3,62	8,61	**5,26**	5,27	5,64	**5,40**	**5,34**
Totale RSO	100,00	100,00	100,00	**100,00**	100,00	100,00	**100,00**	**100,00**

regione	Fondi destinati all'assistenza	Fondi destinati alla salute	Fondi destinati all'istruzione	**TOTALE LEP**	Federalismo amministrativo	Altri interventi	**TOTALE NON LEP**	**TOTALE**
	Valori pro capite in euro				Valori pro capite in euro			
Piemonte	26,86	0,36	3,21	**30,44**	40,81	17,24	58,05	**88,49**
Lombardia	25,45	0,33	2,90	**28,68**	20,22	12,46	32,68	**61,37**
Veneto	25,72	0,46	2,82	**29,00**	22,15	9,86	32,01	**61,01**
Liguria	31,14	0,31	4,29	**35,74**	44,49	15,63	60,12	**95,86**
Emilia Romagna	29,28	0,43	3,64	**33,36**	19,16	18,21	37,37	**70,73**
Toscana	29,34	0,55	4,37	**34,25**	42,36	17,32	59,68	**93,93**
Umbria	29,63	0,48	10,83	**40,94**	33,61	29,83	63,43	**104,38**
Marche	28,85	0,26	4,94	**34,05**	22,97	16,60	39,57	**73,62**
Lazio	27,46	0,44	6,42	**34,32**	35,28	17,26	52,54	**86,87**
Abruzzo	30,15	0,33	6,97	**37,45**	32,50	20,12	52,62	**90,07**
Molise	39,78	0,39	6,39	**46,57**	61,79	35,03	96,82	**143,39**
Campania	32,65	0,25	5,81	**38,71**	24,66	15,46	40,13	**78,83**
Puglia	30,41	0,29	5,63	**36,32**	16,29	13,94	30,23	**66,55**
Basilicata	34,72	2,00	6,61	**43,33**	41,63	32,81	74,44	**117,77**
Calabria	34,12	0,36	10,28	**44,75**	37,38	22,70	60,08	**104,83**
Totale RSO	28,68	0,39	4,74	**33,81**	28,18	15,98	44,16	**77,97**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS – Cdc e Copaff – esercizio 2008

Riquadro 3 – Il riadeguamento dell'addizionale Irpef e la perequazione non Lep

Per una prima valutazione dell'operare, a partire dal 2014, del nuovo sistema perequativo, nelle tavole che seguono si è dapprima stimata la variazione dell'addizionale Irpef associata alla soppressione dei trasferimenti correnti alle regioni e poi riprodotto il funzionamento del meccanismo previsto per le funzioni non-LEP.

Ci si è basati sul complesso dei trasferimenti (così come stimati nel riquadro 2), non considerando il taglio previsto dal D.L.78/2010. Non è al momento possibile, infatti, conoscere quanto tale riduzione si rifletta sui trasferimenti correnti e quanto su quelli in conto capitale. D'altro canto non può essere ignorato che secondo quanto previsto dallo stesso comma 2 dell'articolo 14 del D.L. 78/2010 che dispone la riduzione dei trasferimenti spettanti alle RSO di 4.000 milioni nel 2011 e 4.500 dal 2012 , "in sede di attuazione dell'articolo 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto" di dette disposizioni.

Come previsto dall'articolo 2 dello schema di decreto la revisione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef dovrà consentire di sostituire oltre ai trasferimenti anche la quota di accisa sulla benzina finora attribuita alle regioni. Nel complesso quindi l'aumento della compartecipazione dovrebbe produrre un incremento delle entrate regionali atteso da tale tributo stimabile in 5.551 milioni: ai 3.943 milioni di trasferimenti da sopprimere stimati nel riquadro 1 si sono sommati 1.608 milioni di accisa sulla benzina che risultano dai dati dell'Agenzia delle Dogane. I dati relativi a tale imposta contenuti nella relazione tecnica tratti dai Rendiconti regionali per il 2008 presentano, infatti, forti variabilità rispetto ai dati storici.

Di questi 1.761 sono relativi a spese riconducibili ai livelli essenziali di assistenza. Si tratta dei 1.710 milioni frutto della stima dei trasferimenti da sopprimere a cui si aggiungono 51 milioni, la quota dell'accisa destinata finora alla copertura delle spesa sanitaria (si tratta di 8 delle 250 lire a litro consumato attribuire dal Dlgs 56/2000 per il finanziamento della sanità).

La disponibilità del gettito ad aliquota base relativo all'esercizio 2008 consente una prima stima dell'incremento dell'aliquota richiesto. L'aliquota base oggi pari allo 0,9 per cento dovrebbe salire a circa l'1,9 per cento, di cui +0,3 come quota relativa alle funzioni Lep e +0,64 come incremento necessario alla copertura dei 3.790 milioni riconducibili a funzioni non Lep. Proprio lo squilibrio tra regioni nella distribuzione dei trasferimenti non Lep che si è posto in rilievo nel riquadro 2, accentuato da un riparto dell'accisa sulla benzina che presenta differenze territoriali anche significative, accentua l'effetto redistributivo connesso al passaggio all'addizionale regionale.

Come previsto dalla legge 42/2009 e disposto nella bozza di decreto, a partire dal 2014 il sistema perequativo per la parte relativa alle spese non Lep si dovrebbe basare esclusivamente sulla quota del gettito dell'addizionale all'Irpef attribuita in sostituzione dei trasferimenti soppressi e della accisa sulla benzina.

Riquadro 3 - Tavola 1
Trasferimenti soppressi e accisa sulla benzina: una simulazione sulla base dei dati 2008

	Popolazione	Trasferimenti LEP	Accisa LEP	TOTALE LEP	Nuova addizionale Quota Lep	Trasferimenti Non LEP	Accisa Non LEP	TOTALE NON LEP	Nuova addizionale Quota non Lep	TOTALE da sostituire	Totale nuova addizionale
regione		valori in milioni									
		A	B	C=A+B	E	F	G	H=F+G	L	1=C+H	2=E+L
Piemonte	4.401.266	134,0	4,6	138,6	172,7	255,5	139,5	395,0	371,6	**533,5**	**544,3**
Lombardia	9.642.406	276,6	10,0	286,5	419,2	315,2	302,0	617,1	902,0	**903,6**	**1.321,2**
Veneto	4.832.340	140,1	5,4	145,5	183,6	154,7	162,7	317,4	395,1	**462,9**	**578,7**
Liguria	1.609.822	57,5	1,6	59,2	63,9	96,8	49,8	146,6	137,4	**205,7**	**201,3**
Emilia Romagna	4.275.802	142,7	4,7	147,4	181,6	159,8	143,5	303,3	390,8	**450,7**	**572,5**
Toscana	3.677.048	126,0	4,6	130,5	136,6	219,4	138,4	357,8	294,0	**488,3**	**430,7**
Umbria	884.450	36,2	1,0	37,2	29,4	56,1	29,4	85,5	63,4	**122,7**	**92,8**
Marche	1.553.063	52,9	1,6	54,4	52,3	61,5	47,4	108,9	112,5	**163,3**	**164,8**
Lazio	5.561.017	190,9	6,3	197,2	210,8	292,2	191,5	483,7	453,5	**680,9**	**664,2**
Abruzzo	1.323.987	49,6	1,3	50,9	36,7	69,7	40,7	110,4	79,0	**161,3**	**115,7**
Molise	320.838	14,9	0,2	15,2	7,9	31,1	7,4	38,4	17,1	**53,6**	**25,0**
Campania	5.811.390	224,9	4,5	229,5	122,7	233,2	136,9	370,1	264,1	**599,6**	**386,9**
Puglia	4.076.546	148,1	3,4	151,5	92,0	123,2	103,3	226,6	197,9	**378,1**	**289,9**
Basilicata	591.001	25,6	0,4	26,0	13,2	44,0	13,2	57,2	28,5	**83,2**	**41,7**
Calabria	2.007.707	89,9	1,7	91,5	38,4	120,6	50,8	171,5	82,6	**263,0**	**121,0**
Totale RSO	50.568.683	1.709,7	51,5	1.761,2	1.761,2	2.232,9	1.556,6	3.789,5	3.789,5	**5.550,7**	**5.550,7**

	Popolazione	Trasferimenti LEP	Accisa LEP	TOTALE LEP	Nuova addizionale Quota Lep	Trasferimenti Non LEP	Accisa Non LEP	TOTALE NON LEP	Nuova addizionale Quota non Lep	TOTALE da sostituire	Totale nuova addizionale
regione		valori pro capite in euro									
		A	B	C=A+B	E	F	G	H=F+G	L	1=C+H	2=E+L
Piemonte	4.401.266	30,4	1,0	31,5	39,2	58,1	31,7	89,7	84,4	121,2	123,7
Lombardia	9.642.406	28,7	1,0	29,7	43,5	32,7	31,3	64,0	93,5	93,7	137,0
Veneto	4.832.340	29,0	1,1	30,1	38,0	32,0	33,7	65,7	81,8	95,8	119,8
Liguria	1.609.822	35,7	1,0	36,8	39,7	60,1	30,9	91,0	85,4	127,8	125,0
Emilia Romagna	4.275.802	33,4	1,1	34,5	42,5	37,4	33,6	70,9	91,4	105,4	133,9
Toscana	3.677.048	34,3	1,2	35,5	37,2	59,7	37,6	97,3	80,0	132,8	117,1
Umbria	884.450	40,9	1,1	42,0	33,3	63,4	33,3	96,7	71,6	138,7	104,9
Marche	1.553.063	34,0	1,0	35,1	33,7	39,6	30,5	70,1	72,4	105,2	106,1
Lazio	5.561.017	34,3	1,1	35,5	37,9	52,5	34,4	87,0	81,5	122,4	119,4
Abruzzo	1.323.987	37,4	1,0	38,5	27,7	52,6	30,8	83,4	59,7	121,9	87,4
Molise	320.838	46,6	0,8	47,3	24,7	96,8	23,0	119,8	53,3	167,1	78,0
Campania	5.811.390	38,7	0,8	39,5	21,1	40,1	23,6	63,7	45,4	103,2	66,6
Puglia	4.076.546	36,3	0,8	37,2	22,6	30,2	25,4	55,6	48,5	92,7	71,1
Basilicata	591.001	43,3	0,7	44,1	22,4	74,4	22,3	96,8	48,2	140,9	70,6
Calabria	2.007.707	44,8	0,8	45,6	19,1	60,1	25,3	85,4	41,1	131,0	60,2
Totale RSO	50.568.683	33,8	1,0	34,8	34,8	44,2	30,8	74,9	74,9	109,8	109,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS - Cdc e MEF

Il meccanismo previsto consiste nella riduzione delle differenze negli importi medi pro capite delle entrate da addizionale secondo un coefficiente "di solidarietà" di cui il decreto rinvia la definizione ai Dpcm di attuazione. In altre parole, si prevede una redistribuzione dell'addizionale (secondo un calcolo "orizzontale") tra regioni, così da ridurne le differenze in termini pro capite entro un intervallo di variazione intorno alla media complessiva di ampiezza prefissata. Nel caso del dlgs 56/2000, era stato previsto un elevato livello di solidarietà: venivano ridotte le differenze del 90 per cento.

Nella tavola che segue sono contenuti i risultati di un esercizio di stima basato sui dati 2008. Sono considerate diverse ipotesi per il coefficiente di solidarietà: una riduzione delle differenze con la media del 50, del 70 o del 90 per cento. Ne derivano effetti correttivi della distribuzione del gettito Irpef di rilievo ma non tali da annullare l'entità delle variazioni che si determinano rispetto alla distribuzione delle risorse, finora basata sui trasferimenti e l'accisa sulla benzina. Il passaggio alla capacità fiscale seppur corretta per la perequazione evidenzia due fenomeni: la riduzione delle risorse attribuite alle regioni di piccole dimensioni (che risultavano destinatarie di trasferimenti soprattutto ex Bassanini superiori al loro peso in termini di popolazione), la riduzione delle risorse alle regioni del centro nord che risultavano beneficiare di importi particolarmente rilevanti dell'accisa sulla benzina. Significativa risulta la riduzione di risorse in Toscana (-20 euro pro capite) e nel Lazio per l'operare di entrambi i fenomeni.

La considerazione di elementi correttivi che tengano conto della ampiezza degli enti e quindi, almeno in parte, delle diseconomie associate alla dimensione, dovrebbe consentire di riassorbire le distorsioni di maggior rilievo.

Riquadro 3 - Tavola 2
Il funzionamento del fondo perequativo per le spese non LEP - Una simulazione su dati 2008

	Popolazione	Trasferimenti non LEP	Nuova addizionale Quota non Lep	Addizionale - dopo perequazione al 50%	Addizionale - dopo perequazione al 70%	Addizionale - dopo perequazione al 90%	Variazione rispetto spesa storica con solidarietà al 50%	Variazione rispetto spesa storica con solidarietà al 70%	Variazione rispetto spesa storica con solidarietà al 90%
regione						milioni			
Piemonte	4.401.266	**395,0**	**371,6**	350,7	342,4	334,0	-44,25	-52,61	-60,97
Lombardia	9.642.406	**617,1**	**902,0**	812,3	776,4	740,5	195,18	159,30	123,41
Veneto	4.832.340	**317,4**	**395,1**	378,6	372,0	365,4	61,19	54,59	48,00
Liguria	1.609.822	**146,6**	**137,4**	129,0	125,7	122,3	-17,55	-20,91	-24,26
Emilia Romagna	4.275.802	**303,3**	**390,8**	355,6	341,5	327,5	52,30	38,22	24,13
Toscana	3.677.048	**357,8**	**294,0**	284,8	281,1	277,4	-73,00	-76,69	-80,39
Umbria	884.450	**85,5**	**63,4**	64,8	65,4	66,0	-20,70	-20,12	-19,53
Marche	1.553.063	**108,9**	**112,5**	114,4	115,2	116,0	5,56	6,34	7,12
Lazio	5.561.017	**483,7**	**453,5**	435,1	427,8	420,4	-48,61	-55,96	-63,31
Abruzzo	1.323.987	**110,4**	**79,0**	89,1	93,2	97,2	-21,29	-17,25	-13,21
Molise	320.838	**38,4**	**17,1**	20,6	22,0	23,3	-17,87	-16,48	-15,08
Campania	5.811.390	**370,1**	**264,1**	349,8	384,1	418,4	-20,31	13,96	48,23
Puglia	4.076.546	**226,6**	**197,9**	251,7	273,2	294,7	25,12	46,63	68,15
Basilicata	591.001	**57,2**	**28,5**	36,4	39,5	42,7	-20,82	-17,66	-14,49
Calabria	2.007.707	**171,5**	**82,6**	116,5	130,1	143,7	-54,95	-41,37	-27,80
Totale RSO	50.568.683	**3.789,5**	**3.789,5**	3.789,5	3.789,5	3.789,5	0,00	0,00	0,00

	Popolazione	Trasferimenti non LEP	Nuova addizionale Quota non Lep	Addizionale - dopo perequazione al 50%	Addizionale - dopo perequazione al 70%	Addizionale - dopo perequazione al 90%	Variazione rispetto spesa storica con solidarietà al 50%	Variazione rispetto spesa storica con solidarietà al 70%	Variazione rispetto spesa storica con solidarietà al 90%
regione	Valori pro-capite in euro								
Piemonte	4.401.266	89,74	84,43	79,69	77,79	75,89	-10,05	-11,95	-13,85
Lombardia	9.642.406	64,00	93,54	84,24	80,52	76,80	20,24	16,52	12,80
Veneto	4.832.340	65,69	81,76	78,35	76,99	75,62	12,66	11,30	9,93
Liguria	1.609.822	91,05	85,35	80,14	78,06	75,98	-10,90	-12,99	-15,07
Emilia Romagna	4.275.802	70,94	91,41	83,17	79,88	76,58	12,23	8,94	5,64
Toscana	3.677.048	97,30	79,96	77,45	76,44	75,44	-19,85	-20,86	-21,86
Umbria	884.450	96,69	71,64	73,29	73,95	74,61	-23,40	-22,74	-22,08
Marche	1.553.063	70,10	72,43	73,68	74,18	74,69	3,58	4,08	4,59
Lazio	5.561.017	86,98	81,55	78,24	76,92	75,60	-8,74	-10,06	-11,39
Abruzzo	1.323.987	83,39	59,68	67,31	70,36	73,41	-16,08	-13,03	-9,98
Molise	320.838	119,79	53,25	64,10	68,43	72,77	-55,69	-51,35	-47,02
Campania	5.811.390	63,69	45,45	60,19	66,09	71,99	-3,50	2,40	8,30
Puglia	4.076.546	55,58	48,55	61,74	67,02	72,30	6,16	11,44	16,72
Basilicata	591.001	96,79	48,18	61,56	66,91	72,26	-35,23	-29,88	-24,53
Calabria	2.007.707	85,40	41,13	58,03	64,80	71,56	-27,37	-20,61	-13,85
Totale RSO	50.568.683	74,94	74,94	74,94	74,94	74,94	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS – Cdc e Copaff

Riquadro 4 – La struttura delle entrate correnti provinciali prima e dopo la riforma

Il confronto tra il sistema di finanziamento attuale delle province e quello delineato dallo schema di decreto evidenzia che il nuovo impianto federalista interviene fondamentalmente sull'area delle entrate correnti producendo lo svuotamento del titolo II. Le voci soppresse, pari a 1.844 milioni di trasferimenti statali e addizionale Enel e 2.810 milioni di trasferimenti regionali, saranno compensate le prime, da una compartecipazione all'accisa sulla benzina ovvero, se verranno confermate le modifiche concordate in sede di Conferenza unificata, all'Irpef, mentre le seconde, da una compartecipazione alla tassa auto regionale.

La quantificazione delle risorse da sostituire è stata effettuata sulla base dei dati pubblicati dalla Copaff e relativi alle spettanze dei trasferimenti erariali per il 2008, senza tener conto, pertanto, della riduzione del contributo ordinario disposta dalla l.n. 191/2009 e del taglio ex art. 14 del DL n. 78/2010. Per quanto riguarda invece l'addizionale Enel, sono stati utilizzati i dati riportati dalla Relazione tecnica.

L'abbandono della finanza derivata comporta quindi un forte mutamento nel rapporto di composizione delle entrate correnti a vantaggio delle risorse derivanti da tasse e tributi, il cui peso passa dall'attuale 46,5 per cento all'89,7 per cento; mentre le risorse trasferite, che hanno attualmente un'incidenza pari al 45,6 per cento, scendono al 2,3 per cento; invariato rimane invece il peso delle entrate extra-tributarie (8 per cento).

Anche all'interno delle entrate tributarie, poi, si assiste ad una ricomposizione delle risorse: i tributi propri delle province connessi al trasporto su gomma (RC auto e Ipt), che rappresentano al momento oltre il 70 per cento delle entrate del titolo 1, nel nuovo quadro federalista non arrivano a rappresentare il 50 per cento delle risorse complessive del titolo, mentre le compartecipazioni ai tributi erariali e regionali previste in sostituzione dei trasferimenti soppressi coprono più del 58 per cento dei tributi totali.

Tuttavia, almeno nella fase sperimentale, l'attribuzione delle imposte sostitutive non comporterà un abbandono della logica che ha governato finora i trasferimenti; non va dimenticato, infatti, che nel ridisegno del quadro di finanziamento è previsto, al fine di garantire in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'autonomia finanziaria degli enti, che le compartecipazioni vadano, almeno in parte, ad alimentare i fondi sperimentali di riequilibrio, per essere successivamente attribuite a ciascuna provincia dallo Stato o dalla regione, applicando quei correttivi necessari a compensare la diversa distribuzione territoriale determinata dal passaggio dai trasferimenti alle compartecipazioni. Solo una quota del gettito è devoluto alla singola provincia in cui si sono verificati i presupposti di imposta.

Di seguito si prospetta il quadro delle risorse provenienti attualmente dall'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile secondo quanto accertato dalle province per il 2008. La distribuzione per regioni del gettito complessivo fa emergere una rilevante caratterizzazione territoriale del tributo: nelle regioni meridionali risultano valori pro capite inferiori alla media, mentre nelle realtà maggiori del nord e del centro si hanno i risultati di maggior rilievo assoluto

Per quanto riguarda, invece, le nuove entrate si prospetta di seguito un approfondimento sulla nuova compartecipazione all'Irpef che secondo quando concordato in Conferenza Unificata,

potrebbe sostituire le risorse statali soppresse e sulla compartecipazione alla tassa auto regionale che dovrebbe compensare l'abolizione dei trasferimenti regionali.

Quanto all'Irpef, l'aliquota che consentirebbe di compensare l'addizionale Enel e i trasferimenti fiscalizzabili, al lordo dei tagli sopra richiamati e senza stimare eventuali incrementi dei contributi erariali per il 2012 rispetto alla base 2008, risulta da prime stime a l'1,51 per cento (prendendo come riferimento il gettito Irpef provinciale del 2007); percentuale che scenderebbe al 1,16 nel caso si considerassero i trasferimenti al netto delle riduzioni. Applicando l'aliquota più elevata ad ogni provincia la situazione che si determina a livello regionale è molto diversificata sia per la forte variabilità territoriale, sia per le differenze significative che si registrano tra le nuove risorse e quelle sostituite. Tutte le province situate nelle regioni del nord e nel Lazio riceverebbero dalla compartecipazione Irpef risorse eccedenti i trasferimenti soppressi (dai 5 milioni della Liguria ai 225 milioni della Lombardia), mentre le province di Umbria e Marche e di tutte le regioni del Sud presentano un gettito di compartecipazione Irpef non sufficiente ad assicurare invarianza di risorse, con problemi di copertura che vanno dai 15 milioni dell'Umbria ai 138 milioni della Calabria. Le differenze tra il nuovo sistema e l'attuale quadro della finanza derivata sono amplificate dall'effetto combinato delle due variabili considerate: da una parte i trasferimenti governati da un meccanismo che ha privilegiato, per motivi perequativi, le regioni meno dotate di risorse proprie, e dall'altra la base imponibile provinciale dell'imposta che premia le aree a maggiore capacità fiscale. Questo risultato accresce quindi le esigenze di perequazione affidando un ruolo fondamentale al fondo di riequilibrio almeno fino a quando non saranno stati definiti i fabbisogni standard che potrebbero portare ad una diversa taratura delle risorse considerate necessarie per lo svolgimento delle funzioni e l'erogazione dei servizi che le province sono tenute ad garantire.

Nella tavola 3 si riporta nella prima colonna il valore pro capite della compartecipazione Irpef attualmente riconosciuta alle province. In base all'art. 31 della legge n. 289/2002, infatti, è stata istituita una compartecipazione Irpef pari all'1% del gettito prodotto nel territorio provinciale. Il valore pro-capite per regione risulta di fatto molto più basso della percentuale riconosciuta dalla norma in quanto, essendo la compartecipazione compensata da una riduzione di pari importo dei trasferimenti spettanti a ciascun ente, in molti casi essa non può essere attribuita per incapienza della quota di trasferimenti spettanti.

La terza colonna invece, presenta la compartecipazione Irpef pro-capite calcolata sulla base di un'aliquota all'1,51 per cento e comporta a livello complessivo un'entrata di 36,8 euro pro-capite. Rispetto a questo dato nazionale nelle regioni del nord e nel Lazio si registra un valore superiore (oltre i 40 euro pro capite), mentre nelle regioni meridionali, in Umbria e nelle Marche il valore si attesta al di sotto di quello nazionale. L'attribuzione di una compartecipazione riduce le differenze nelle risorse pro-capite tra regioni. Le differenze rispetto ai trasferimenti soppressi, il cui riassorbimento è attribuito nella fase transitoria ai fondi di riequilibrio, rappresenta una misura del rilievo che dovrà assumere a regime la funzione perequativa.

Riquadro 4 - Tavola 1

Le entrate correnti delle province - accertamenti 2008

	quadro attuale delle entrate correnti		quadro delle entrate correnti delineato dal decreto attuativo della l. 42/09	
entrate correnti delle province	valori assoluti in milioni	*rapporto di comp.*	valori assoluti in milioni	*rapporto di comp.*
RC Auto	1.870	*45,1*	1.870	*23,3*
IPT	1.070	*25,8*	1.070	*13,3*
add. Enel*	788	*19,0*	0	*0,0*
Tefa	186	*4,5*	186	*2,3*
altro	194	*4,7*	194	*2,4*
TOSAP	8	*0,2*	8	*0,1*
ALTRE TASSE	9	*0,2*	9	*0,1*
TRIBUTI SPECIALI ED ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE	24	*0,6*	24	*0,3*
compartecipazione all'accisa sulla benzina o all' Irpef**			1.844	*23,0*
compartecipazione alla tassa automobilistica regionale			2.810	*35,1*
ENTRATE TRIBUTARIE (TITOLO 1)	**4.150**	***46,5***	**8.015**	***89,7***
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DALLO STATO	1.093	*26,8*	36	*17,4*
compartecipazione Irpef all'1%	348	*8,5*	0	*0,0*
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DALLA REGIONE	1.367	*33,6*	0	*0,0*
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI DALLA REGIONE PER FUNZIONI DELEGATE	1.443	*35,4*	0	*0,0*
ALTRI TRASFERIMENTI	171	*4,2*	171	*82,6*
ENTRATE DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI (TITOLO 2)	**4.073**	***45,6***	**207**	***2,3***
PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	139	*19,6*	139	*19,6*
PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	149	*20,9*	149	*20,9*
INTERESSI SU ANTICIPAZIONI E CREDITI	126	*17,8*	126	*17,8*
UTILI NETTI DELLE AZIENDE SPECIALI E PARTECIPATE,	38	*5,4*	38	*5,4*
PROVENTI DIVERSI	258	*36,4*	258	*36,4*
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (TITOLO 3)	**711**	***8,0***	**711**	***8,0***
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**8.933**	***100,0***	**8.933**	*100*

* l'importo dell'add.le Enel è quello indicato dalla Relazione tecnica

** l'importo delle risorse soppresse (trasferimenti di tipo A ed add.le Enel) da compensare non tiene conto della riduzione di 13 milioni disposta, per il triennio 2010-2012, dalla l. 191/09 e del taglio di 500 milioni (419 mln per le province delle RSO) previsto dal DL 78/2010. Al netto di tali riduzioni l'importo delle risorse statali da sostituire si ridurrebbe a 1425 milioni . La differenza rispetto al dato indicato dalla Relazione tecnica è riconducibile alla mancata stima di un incremento tendenziale del contributo ordinario rispetto ai dati 2008,

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel, Copaff e Relazione tecnica

Riquadro 4 - Tavola 2
Imposta RC auto - accertamenti 2008

Regione	popolazione	Imposta sulle assicurazioni RC auto (in milioni)	Imposta sulle assicurazioni RC auto (pro capite - euro)	distribuzione della popolazione	distribuzione dell'imposta RC auto
Piemonte	4.352.828	153,1	35,2	8,7	8,2
Lombardia	9.545.441	384,6	40,3	19,0	20,6
Liguria	1.607.878	61,8	38,4	3,2	3,3
Veneto	4.773.554	176,3	36,9	9,5	9,4
Emilia Romagna	4.223.264	174,5	41,3	8,4	9,3
Toscana	3.638.211	160,8	44,2	7,3	8,6
Umbria	872.967	32,8	37,5	1,7	1,8
Marche	1.536.098	60,9	39,6	3,1	3,3
Lazio	5.493.308	239,0	43,5	11,0	12,8
Abruzzo	1.309.797	44,3	33,8	2,6	2,4
Molise	320.074	9,0	28,1	0,6	0,5
Campania	5.790.187	175,8	30,4	11,6	9,4
Puglia	4.069.869	122,6	30,1	8,1	6,6
Basilicata	591.338	15,7	26,5	1,2	0,8
Calabria	1.998.052	59,4	29,7	4,0	3,2
totale	50.122.866	1870,5	37,3	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel

Riquadro 4 - Tavola 3
La nuova compartecipazione Irpef che dovrà compensare le risorse soppresse (trasferimenti fiscalizzati e add.nl Enel) : una prima stima

(in milioni)

Regione	totale risorse soppresse (trasferimenti A e add.le Enel)	Irpef totale imposta da quadro RN 2007	gettito stimato con nuova aliquota comp Irpef 1,5%	differenza da riequilibrare	totale risorse soppresse al netto dei tagli	comp. Irpef calcolata sui trasferimenti ridotti	differenza da riequilibrare
Piemonte	122	12.294	185	63	96	143	47
Lombardia	220	29.524	445	225	200	344	144
Liguria	64	4.609	70	5	51	54	3
Veneto	144	12.770	193	48	126	149	23
Emilia Romagna	110	13.046	197	87	100	152	52
Toscana	138	9.685	146	8	111	113	2
Umbria	44	1.968	30	-15	34	23	-11
Marche	71	3.084	47	-25	57	36	-21
Lazio	133	16.069	242	110	108	187	79
Abruzzo	75	2.400	36	-39	50	28	-22
Molise	39	499	8	-31	25	6	-19
Campania	281	7.899	119	-161	191	92	-99
Puglia	174	5.273	80	-95	128	61	-66
Basilicata	54	806	12	-42	35	9	-26
Calabria	174	2.366	36	-138	112	28	-84
Totale complessivo	1.844	122.292	1.844	0	1.425	1.425	0

(valori pro capite in euro)

Regione	Comp. Irpef 2008 accertata dalle province	totale risorse soppresse comprensive della comp. Irpef (trasferimenti A e add.le Enel)	gettito stimato con nuova aliquota comp Irpef 1,5%	differenza da riequilibrare	totale risorse soppresse al netto dei tagli	gettito stimato con aliquota al 1,1 %	differenza da riequilibrare
Piemonte	5,2	28,0	42,6	14,5	22,1	32,9	10,8
Lombardia	3,8	23,0	46,6	23,6	21,0	36,0	15,0
Liguria	16,5	39,9	43,2	3,3	31,5	33,4	1,9
Veneto	3,3	30,2	40,3	10,1	26,3	31,2	4,8
Emilia Romagna	6,5	26,1	46,6	20,5	23,6	36,0	12,4
Toscana	9,4	38,0	40,1	2,1	30,6	31,0	0,4
Umbria	19,7	50,9	34,0	-16,9	39,1	26,3	-12,8
Marche	15,5	46,3	30,3	-16,0	37,3	23,4	-13,9
Lazio	4,1	24,2	44,1	19,9	19,7	34,1	14,3
Abruzzo	7,4	57,6	27,6	-30,0	38,1	21,3	-16,8
Molise	13,7	120,6	23,5	-97,1	76,7	18,2	-58,6
Campania	10,4	48,5	20,6	-27,9	33,0	15,9	-17,1
Puglia	6,0	42,8	19,5	-23,3	31,4	15,1	-16,3
Basilicata	12,0	91,2	20,6	-70,6	59,9	15,9	-44,0
Calabria	7,8	87,1	17,9	-69,2	56,1	13,8	-42,3
Totale complessivo	6,9	36,8	36,8	0,0	28,4	28,4	0,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Copaff e Ministero dell'Interno

Riquadro 5 – I trasferimenti dalle Regioni alle Province – La quota di compartecipazione alla tassa auto

Lo schema di decreto prevede che i trasferimenti regionali alle province siano sostituiti da una compartecipazione alla tassa auto regionale. Al riguardo nella prima tavola si evidenzia la criticità connessa all'inadeguatezza del sistema informativo sul quale viene costruito il nuovo impianto federalista. In base ai dati pubblicati nella relazione Copaff allegata alla Relazione del Governo sul federalismo fiscale l'ammontare complessivo dei trasferimenti soppressi è di 2743 milioni di euro, mentre le risorse a tale titolo accertate dalle province nel 2008 sono pari a 2877 milioni in base ai dati Copaff e 2810 milioni in base ai dati di rendiconto. Differenze nel complesso contenute, ma che si accentuano ove si confrontino i dati a livello regionale. Probabilmente le maggiori entrate contabilizzate dagli enti locali scaturiscono da operazioni di conguaglio effettuati dalla regione e non riferite all'anno di competenza 2008; ma ciò andrebbe accertato al fine di fugare ogni perplessità sulla adeguatezza delle risorse attribuite a compensazione.

I trasferimenti soppressi andrebbero sostituiti , secondo quanto riportato nello schema di decreto, con una compartecipazione alla tassa auto regionale sulla base di un'aliquota determinata da ciascuna regione.

I dati dell'Agenzia delle entrate (Sistema di Gestione dell'Archivio Tasse Automobilistiche) riportano un valore complessivo di 4771 milioni di gettito 2008 derivante dalla tassa auto; nel passaggio dai trasferimenti alle entrate proprie, per assicurare l'invarianza delle risorse, la compartecipazione dovrebbe attestarsi, rispetto al gettito complessivo delle regioni a statuto ordinario, al 57 per cento. Peraltro le aliquote che dovrebbero essere fissate a livello regionale mostrano una elevata variabilità ed in molti casi la regione dovrebbe devolvere l'intero gettito prodotto nel territorio. Per due Regioni (Umbria e Calabria) si verificherebbero problemi di incapienza.

Peraltro, prendendo come base di riferimento su cui calcolare l'aliquota di compartecipazione quanto accertato dalla regione a titolo di tassa auto, non si presenterebbero problemi di non sufficienza di gettito anche se, allo stesso modo, in molti casi la regione sarebbe costretta a rinunciare quasi totalmente alle risorse generate dalla tassa (vedi il Piemonte, l'Umbria, la Puglia, la Basilicata).

Riquadro 5 - tavola 1
trasferimenti correnti dalla regione alla provincia - disomogeneità delle basi informative

regione	**dati Copaff regioni**	**dati Sirtel province**			**dati Copaff province**		
	trasferimenti correnti complessivi da sopprimere	trasferimenti correnti complessivi	*trasferimenti e contributi*	*funzioni delegate*	trasferimenti correnti complessivi	*trasferimenti e contributi*	*funzioni delegate*
	(milioni di euro)						
Piemonte	447	429	*254*	*175*	429	*254*	*175*
Lombardia	370	371	*269*	*103*	371	*269*	*103*
Liguria	101	142	*83*	*58*	142	*83*	*58*
Veneto	200	205	*119*	*86*	205	*119*	*86*
Emilia Romagna	201	227	*56*	*170*	227	*56*	*171*
Toscana	341	339	*127*	*213*	339	*127*	*213*
Umbria	93	81	*34*	*48*	81	*34*	*48*
Marche	108	131	*90*	*41*	131	*90*	*41*
Lazio	188	182	*163*	*19*	185	*167*	*19*
Abruzzo	6	20	*13*	*8*	14	*7*	*7*
Molise	1	2	*2*	*0*	2	*2*	*0*
Campania	243	281	*22*	*259*	272	*24*	*248*
Puglia	279	164	*54*	*110*	244	*31*	*213*
Basilicata	37	71	*2*	*69*	71	*2*	*69*
Calabria	127	163	*79*	*85*	163	*79*	*85*
totale RSO	**2.743**	**2.810**	***1.367***	***1.443***	**2.877**	***1.342***	***1.534***

Ipotesi di compartecipazione delle province alla tassa auto regionale

regione	gettito tasse automobilistiche 2008 - dati Agenzia delle entrate	trasferimenti correnti complessivi da sopprimere	comp. % alla tassa auto da devolvere alle province
	(milioni di euro)		
Piemonte	471	447	*95*
Lombardia	987	370	*37*
Liguria	135	101	*75*
Veneto	546	200	*37*
Emilia Romagna	464	201	*43*
Toscana	415	341	*82*
Umbria	90	93	*104*
Marche	157	108	*69*
Lazio	554	188	*34*
Abruzzo	130	6	*4*
Molise	27	1	*3*
Campania	346	243	*70*
Puglia	290	279	*96*
Basilicata	43	37	*87*
Calabria	116	127	*110*
totale RSO	**4.771**	**2.743**	***57***

regione	accertamenti per tasse automobilistiche - bilanci regionali 2008	trasferimenti correnti complessivi da sopprimere	comp. % alla tassa auto da devolvere alle province
	(milioni di euro)		
Piemonte	462	447	*97*
Lombardia	1.025	370	*36*
Liguria	138	101	*73*
Veneto	651	200	*31*
Emilia Romagna	479	201	*42*
Toscana	431	341	*79*
Umbria	98	93	*95*
Marche	185	108	*58*
Lazio	590	188	*32*
Abruzzo	137	6	*4*
Molise	26	1	*3*
Campania	445	243	*55*
Puglia	304	279	*92*
Basilicata	43	37	*87*
Calabria	157	127	*81*
totale RSO	**5.171**	**2.743**	***53***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Copaff e Sirtel

Riquadro 6 –Le Regioni benchmark e i costi standard

Il riquadro mira a fornire una prima valutazione della metodologia descritta nel decreto per l'individuazione delle regioni in equilibrio economico e per il calcolo dei costi standard in sanità. I dati presentati permettono di ricollegare il calcolo dell'equilibrio economico ex articolo 22 comma 5 del decreto con quello complessivo del monitoraggio della spesa sanitaria; essi mettono in evidenza il ruolo del calcolo dei costi standard (così come definiti nel testo del provvedimento) nella determinazione del fabbisogno regionale standard.

Nel decreto il calcolo dei costi standard si basa su due passaggi principali. Si prevede innanzitutto di individuare le 5 migliori regioni che garantiscono l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in equilibrio economico e in condizioni di efficienza e appropriatezza secondo quanto emerge dai tavoli degli adempimenti e del monitoraggio dei Lea. Sono considerate in equilibrio economico le sole regioni che hanno assicurato l'erogazione dei Lea con le risorse stabilite in sede di riparto del fabbisogno sanitario nazionale considerando tuttavia anche le entrate regionali effettive (e non solo quelle convenzionali come previsto in sede di riparto).

Nella tavola che segue il risultato economico secondo la metodologia indicata nel decreto è ricostruito a partire dai dati dell'esercizio 2008. Va tenuto presente che, ai fini della valutazione dei risultati del tavolo di monitoraggio, i costi considerati ricomprendono quelli di produzione, quelli straordinari, quelli per intramoenia, oltre alla variazione delle rimanenze e alla mobilità verso il Bambin Gesù e Smom. Tale valore è corretto per tener conto di quanto emerso in sede di verifica in termini di rettifiche e di maggiori (o di rischi di maggiori) costi. Dal lato delle entrate vengono considerati i soli finanziamenti da riparto nonché, come si diceva, le entrate effettivamente riscosse (oltre a quelle convenzionali). Alla differenza tra costi e ricavi si va ad aggiungere il saldo della mobilità sanitaria. Il risultato di esercizio ex articolo 22 comma 5 del decreto è desumibile nella colonna (G) della tavola. Nel 2008 solo tre regioni (Lombardia, Umbria e Marche) avrebbero conseguito risultati di equilibrio.

Nella stessa tavola viene poi completato il quadro dei risultati 2008 evidenziando il rapporto tra risultato ex articolo 22 e il risultato di esercizio complessivo del monitoraggio. Esso è ottenuto considerando gli ulteriori fondi messi a disposizione nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome nonché le risorse regionali previste già nei conti economici a copertura di livelli delle prestazioni o andamenti della spesa superiori a quelli alla base del riparto. Come si vede le regioni che nel 2008 presentano risultati di esercizio positivi crescono rispetto al risultato ex articolo 22 : si tratta di tutte le regioni a statuto ordinario del Centro-Nord (fatta eccezione per Liguria, in piano di rientro e Toscana per importo in ogni caso molto limitato).

L'ultima parte della tavola da conto delle coperture individuate per i disavanzi residui. Nel 2008 solo per Lazio, Campania e Calabria (tra le regioni a statuto ordinario) dopo la copertura permangono disavanzi di rilievo.

Una volta individuate le regioni in equilibrio è possibile una prima valutazione dell'operare del calcolo dei costi standard. In mancanza di un quadro informativo che consenta il calcolo dei costi per ciascun livello di assistenza, nella tavola che segue si è calcolato il costo medio pro capite (sulla base della popolazione pesata) delle tre regioni e si è assunto come costo standard la media ponderata dei costi delle tre regioni in equilibrio.

In questo caso nel calcolo si sono considerati i costi complessivi. Essi ricomprendono i costi di produzione, quelli straordinari e intramoenia, le variazioni delle rimanenze, la mobilità passiva verso Bambin Gesù, Smom e le altre strutture extra regionali, gli ammortamenti, la svalutazione dei crediti, la perdita su crediti e su attività finanziarie. Secondo quanto disposto dal testo del provvedimento, i costi sono stati depurati della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto a quelle considerate in sede di riparto, della quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali e dalle quote di ammortamento oltre della mobilità attiva regionale. Tali importi sono stati approssimati considerando in riduzione gli ulteriori trasferimenti da Province autonome e da Regioni a statuto speciale, i contributi aggiuntivi inclusi nei CE oltre ai proventi diversi e ricavi straordinari e intramoenia eccedenti gli importi delle entrate convenzionali.

Si sono così ottenuti i costi netti e i costi netti pro capite in base alla popolazione pesata utilizzata per il riparto. La media ponderata del costo è pari a 1.677 euro pro capite. Moltiplicando tale importo per la popolazione pesata si ottiene una distribuzione del fabbisogno sanitario regionale e la relativa quota spettante a ciascuna regione. Tali quote applicate al fabbisogno standard nazionale dell'anno di riferimento (in questo caso si sarebbe trattato del 2010) consentono la definizione del fabbisogno sanitario standard regionale.

Come è evidente, seguendo il procedimento previsto nel decreto, il finanziamento assegnato a ciascuna regione non dipende dal costo standard ma solamente dal rapporto fra la popolazione pesata della regione considerata e la popolazione totale. Le quote attribuite alle regioni sono coincidenti con quelle da esse detenute in termini di popolazione pesata.

Un risultato atteso se si considera che definiti

Pr = popolazione pesata della regione r

Pt = popolazione totale nazionale

CS = costo standard = costo medio pesato delle regioni benchmark

Fr = CS x Pr = fabbisogno standard della regione

Ft = CS x Pt = fabbisogno standard nazionale

Gr = finanziamento della regione r

Gt = finanziamento nazionale (prefissato in coerenza con il quadro macroeconomico)

$$\mathbf{Gr = Fr / Ft * Gt = [CS*Pr/CS*Pt]*Gt = Pr/Pt * Gt}$$

Riquadro 6 - Tavola 1 I risultati dell' esercizio 2008 - L'individuazione delle regioni benchmark

	COSTI (Include OPBG e SMOM)	Correzione dei costi per rischi o rettifiche	FINANZIAMENTI e RICAVI			Saldi Mobilità Sanitaria inter regionale+Saldo Molise + Hanseniani	RISULTATO ex articolo 22, comma 5	Disavanzi non coperti di anni precedenti	Ricavi ulteriori		Risultato di esercizio	Coperture					Risultato di esercizio (dopo coperture)
			Finanziamento da riparto	ulteriori entrate proprie effettive	TOTALE				Ulteriori trasferimenti da province autonome e da regioni a statuto speciale	Risorse regionali incluse nel CE		coperture fiscali	minori/maggiori entrate fiscali anno 2008 e precedenti	Altre coperture da bilancio regionale	fondo transitorio 2008	Totale coperture	
	A	B	C	D	E = C+D	F	G=E+F	H	K	L	M=G+H+K+L	N	O	P	Q	R=N+O+P+Q	S=M+R
PIEMONTE	**-8.271,2**	0,0	*7.441,1*	*475,3*	7.916,4	-5,7	**-360,6**			363,4	**2,8**			*0,0*			**2,8**
V. AOSTA	**-264,6**	0,0	*207,4*	*13,1*	220,5	-17,4	**-61,5**		45,7	0,0	**-15,9**			*0,0*			**-15,9**
LOMBARDIA	**-16.972,9**	0,0	*15.666,2*	*866,0*	16.532,2	440,8	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**			*0,0*			**0,1**
PA BOLZANO	**-1.116,0**	0,0	*795,2*	*50,3*	845,5	7,6	**-262,9**		280,2	0,0	**17,3**			*0,0*			**17,3**
PA TRENTO	**-1.014,0**	0,0	*818,0*	*48,6*	866,6	-16,4	**-163,7**		152,0	0,0	**-11,8**			*0,0*			**-11,8**
VENETO	**-8.638,0**	0,0	*7.783,4*	*608,1*	8.391,5	97,9	**-148,5**		0,0	216,7	**68,2**			*0,0*		0,0	**68,2**
FRIULI	**-2.365,2**	-1,9	*2.055,0*	*255,7*	2.310,7	14,4	**-42,1**		55,8	0,0	**13,6**			*0,0*			**13,6**
LIGURIA	**-3.226,5**	0,0	*2.981,4*	*155,1*	3.136,4	-19,3	**-109,3**			0,0	**-109,3**	*98,2*		*0,0*	*42,8*	141,1	**31,7**
E. ROMAGNA	**-8.153,8**	0,0	*7.231,7*	*551,0*	7.782,7	328,9	**-42,2**			60,0	**17,8**			*0,0*			**17,8**
TOSCANA	**-6.877,9**	5,2	*6.274,6*	*497,8*	6.772,4	97,8	**-2,4**			0,0	**-2,4**			*24,1*		24,1	**21,7**
UMBRIA	**-1.585,6**	3,5	*1.503,4*	*73,9*	1.577,3	9,0	**4,2**			0,0	**4,2**			*0,0*			**4,2**
MARCHE	**-2.682,1**	4,6	*2.611,1*	*145,2*	2.756,3	-44,5	**34,3**			0,0	**34,3**			*0,0*			**34,3**
LAZIO	**-11.260,6**	-19,9	*8.967,5*	*584,4*	9.551,9	35,3	**-1.693,3**			0,0	**-1.693,3**	*861,3*	*-81,2*	*405,9*	*321,0*	1.507,0	**-186,4**
ABRUZZO	**-2.393,1**	0,6	*2.180,2*	*120,1*	2.300,3	-15,5	**-107,7**			0,0	**-107,7**	*62,7*		*0,0*	*40,2*	102,9	**-4,8**
MOLISE	**-658,4**	-5,5	*540,6*	*18,9*	559,5	21,9	**-82,5**	-4,1		0,0	**-86,6**	*27,2*	*3,9*	*1,1*	*24,7*	56,9	**-29,7**
CAMPANIA	**-10.234,1**	0,0	*9.293,0*	*412,5*	9.705,5	-298,1	**-826,7**	-72,1			**-898,8**	*294,2*	*19,6*	*32,0*	*301,7*	647,6	**-251,2**
PUGLIA	**-7.201,3**	158,5	*6.623,7*	*377,7*	7.001,4	-178,2	**-219,6**	-41,3		0,0	**-260,9**	*265,6*		*0,0*		265,6	**4,6**
BASILICATA	**-1.026,9**	0,0	*1.001,8*	*35,4*	1.037,2	-45,1	**-34,7**			0,0	**-34,7**			*39,2*		39,2	**4,4**
CALABRIA	**-3.419,6**	0,0	*3.337,4*	*113,9*	3.451,3	-223,0	**-191,3**	-36,5		132,6	**-95,2**	*2,0*		*0,0*		2,0	**-93,2**
SICILIA	**-8.385,4**	-72,6	*8.041,9*	*281,7*	8.323,7	-217,7	**-352,0**	-130,2		0,0	**-482,2**	*293,2*	*25,1*	*44,3*	*119,6*	482,2	**0,0**
SARDEGNA	**-2.942,9**	0,0	*2.692,4*	*129,6*	2.822,0	-64,0	**-184,9**			0,0	**-184,9**			*109,3*		109,3	**-75,7**
TOTALE	**-108.690,1**	72,6	*98.047,0*	*5.814,2*	103.861,3	-91,4	**-4.847,6**	**-284,2**	**533,6**	**772,7**	**-3.825,4**	*1.904,4*		*622,6*	*850,0*	3.377,6	**-447,8**

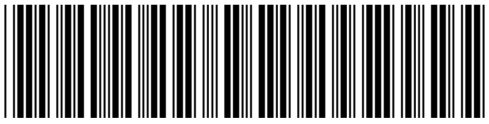
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Riquadro 6 - Tavola 2 - Il calcolo dei costi standard - Un esercizio su dati 2008

	Costi complessivi	Mobilità attiva extra regionale	Ulteriori trasferimenti da Province Autonome e da regioni a statuto speciale	Contributi da regione (extra fondo)	Proventi diversi, ricavi straodinari e intramoenia	Ammortamen immobilizzazioni immateriali, fabbricati e materiali	**Costi netti**	**Popolazione pesata**	**Composizione popolazione pesata**	Costo netto pro capite pesato	Costo medio standard delle regioni in equilibrio (media pesata di Lombardia Umbria e Marche)	Fabbisogno standard regionale	Composizione Fabbisogno standard regionale
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)=(A)-(B)-(C)-(D)-(E)-(F)	(H)		(K)=(G)/(H)	(L)	(M)=(L)*(H)	
PIEMONTE	**8.675,4**	213,8	0,0	363,4	308,2	177,4	**7.612,6**	**4.453.919**	7,53	**1.709**	1.677	7.470	7,53
VALLE D'AOSTA	**294,7**	7,5	45,7	0,0	8,7	5,3	**227,6**	**125.797**	0,21	**1.809**	1.677	211	0,21
LOMBARDIA	**17.635,7**	750,4	0,0	2,0	519,4	353,1	**16.010,9**	**9.548.776**	16,15	**1.677**	1.677	16.016	16,15
P.A. BOLZANO	**1.189,0**	37,5	280,2	0,0	33,2	24,4	**813,7**	**475.061**	0,80	**1.713**	1.677	797	0,80
P.A. TRENTO	**1.099,2**	45,1	152,0	0,0	31,3	34,6	**836,2**	**504.025**	0,85	**1.659**	1.677	845	0,85
VENETO	**9.085,8**	295,6	0,0	216,7	420,1	248,1	**7.905,3**	**4.767.156**	8,06	**1.658**	1.677	7.996	8,06
FRIULI V.G.	**2.500,0**	83,3	55,8	0,6	207,6	68,7	**2.083,9**	**1.244.581**	2,10	**1.674**	1.677	2.088	2,10
LIGURIA	**3.453,2**	162,7	0,0	0,6	91,7	65,9	**3.132,3**	**1.694.162**	2,87	**1.849**	1.677	2.842	2,87
EMILIA R.	**8.599,3**	532,4	0,0	60,0	379,0	236,8	**7.391,1**	**4.326.967**	7,32	**1.708**	1.677	7.258	7,32
TOSCANA	**7.204,9**	270,4	0,0	0,7	358,7	158,0	**6.417,0**	**3.743.034**	6,33	**1.714**	1.677	6.278	6,33
UMBRIA	**1.696,3**	113,6	0,0	0,4	39,5	33,1	**1.509,7**	**896.799**	1,52	**1.683**	1.677	1.504	1,52
MARCHE	**2.868,6**	95,9	0,0	1,5	86,2	55,9	**2.629,1**	**1.567.731**	2,65	**1.677**	1.677	2.630	2,65
LAZIO	**11.718,9**	317,3	0,0	12,6	409,6	187,9	**10.791,5**	**5.462.257**	9,24	**1.976**	1.677	9.162	9,24
ABRUZZO	**2.569,3**	110,6	0,0	0,0	78,5	45,7	**2.334,5**	**1.322.982**	2,24	**1.765**	1.677	2.219	2,24
MOLISE	**665,4**	20,1	0,0	0,0	5,9	8,8	**630,7**	**324.472**	0,55	**1.944**	1.677	544	0,55
CAMPANIA	**10.355,4**	0,1	0,0	5,3	243,9	132,0	**9.974,0**	**5.565.872**	9,41	**1.792**	1.677	9.336	9,41
PUGLIA	**7.578,8**	100,6	0,0	0,0	264,4	86,3	**7.127,4**	**3.983.492**	6,74	**1.789**	1.677	6.681	6,74
BASILICATA	**1.144,5**	49,4	0,0	0,4	18,1	23,3	**1.053,4**	**589.173**	1,00	**1.788**	1.677	988	1,00
CALABRIA	**3.449,5**	0,0	0,0	132,6	66,5	33,7	**3.216,6**	**1.967.929**	3,33	**1.635**	1.677	3.301	3,33
SICILIA	**8.818,5**	61,1	0,0	0,4	153,2	154,2	**8.449,6**	**4.926.545**	8,33	**1.715**	1.677	8.263	8,33
SARDEGNA	**3.062,4**	16,2	0,0	15,4	68,3	50,3	**2.912,1**	**1.640.559**	2,77	**1.775**	1.677	2.752	2,77
TOTALE	**113.664,7**	3.283,7	533,6	812,7	3.792,1	2.183,5	**103.059,1**	**59.131.287**	100,00	**1.743**	1.677	99.179	100,00

Fonte: : elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

€ 4,60



16STC0012780