

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), allorché 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 similamente 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.