

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per le questioni regionali

### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). C. 2679-bis Governo.	
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017. C. 2680 Governo (Pareri alla V Commissione della Camera) ( <i>Esame congiunto e conclusione – Parere favorevole con osservazioni sul disegno di legge C. 2679-bis e parere favorevole sul disegno di legge C. 2680</i> ) .....	117
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	126
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	129
Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. S. 1577 Governo (Parere alla 1 <sup>a</sup> Commissione del Senato) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ) .....	125
ALLEGATO 3 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	130
AVVERTENZA .....	125

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 5 novembre 2014. — Presidenza del vicepresidente Raffaele RANUCCI.*

**La seduta comincia alle 8.20.**

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015). C. 2679-bis Governo.**

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017.**

**C. 2680 Governo.**

(Pareri alla V Commissione della Camera).

*(Esame congiunto e conclusione – Parere favorevole con osservazioni sul disegno di legge C. 2679-bis e parere favorevole sul disegno di legge C. 2680).*

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, introducendo l'esame, osserva preliminarmente che la manovra di finanza pubblica, che ha un grande rilievo per le regioni, è anche oggetto di discussione e in qualche modo di « trattativa » diretta tra Governo e sistema delle regioni, il che in qualche modo ridimensiona il ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Ciò premesso, riferisce che il disegno di legge di stabilità per il 2015 prefigura, in coerenza con la nota di aggiornamento al DEF, una manovra espansiva di finanza pubblica volta a contrastare l'attuale situazione di recessione e deflazione economica, con un indebitamento netto programmatico più elevato del dato tendenziale (2,2 per cento) e con il rinvio al 2017 del raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale.

Come è noto, l'indebitamento netto programmatico previsto dalla nota di aggiornamento e dalle relative risoluzioni di

approvazione parlamentare votate lo scorso 14 ottobre, è pari al 2,9 per cento del PIL. Il valore è stato poi rivisto al 2,6 per cento dalla relazione del Governo inviata al Parlamento a seguito delle osservazioni della Commissione europea e anch'essa approvata con apposite risoluzioni parlamentari lo scorso 30 ottobre.

A fianco del maggiore ricorso all'indebitamento il disegno di legge di stabilità prevede misure per il contenimento delle spese delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici.

Altro aspetto importante, nelle linee generali del disegno di legge, è costituito dalla manovra di politica fiscale.

In particolare, da un lato, si intende intervenire alleggerendo l'imposizione sul lavoro e sui fattori produttivi, con la finalità di sostenere la crescita economica; dall'altro lato si pone in essere un incremento del carico fiscale in altri settori.

Tra gli interventi di alleggerimento del carico fiscale, viene reso strutturale il credito d'imposta introdotto dal decreto-legge n. 66 del 2014 in favore dei lavoratori dipendenti con un reddito a 26.000 euro (cosiddetto *bonus* 80 euro; articolo 4) e si rende integralmente deducibile dall'IRAP il costo sostenuto per lavoro dipendente a tempo indeterminato che eccede le vigenti deduzioni (articolo 5). Viene inoltre introdotta una nuova disciplina del credito d'imposta per crescita e sviluppo (articolo 7, commi 1-2) e si prorogano le detrazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica (articolo 8).

Tra gli interventi di incremento del carico fiscale si rendono imponibili, dal 1° gennaio 2015, i proventi finanziari corrisposti ai beneficiari di un'assicurazione sulla vita, corrisposti a seguito del decesso dell'assicurato. Inoltre, viene innalzato dal 5 al 77,74 per cento la quota imponibile degli utili percepiti, anche nell'esercizio d'impresa, dagli enti non commerciali e viene elevata dal 4 all'8 per cento la ritenuta operata da banche e Poste sugli accreditati di bonifici disposti per beneficiare delle detrazioni fiscali connesse agli interventi di ristrutturazione e di rispar-

mio energetico degli edifici. Infine, si pongono in essere interventi volti al contrasto dell'evasione fiscale quali l'incremento delle ipotesi di inversione contabile ai fini IVA (tutti interventi all'articolo 44).

Un'analoga logica appare sottesa agli interventi in materia previdenziale. Infatti, da un lato, si prevede l'erogazione delle quote di TFR maturando in busta paga, in via sperimentale, per il periodo 1° marzo 2015-30 giugno 2018, per i lavoratori dipendenti del settore privato, con sottoposizione al regime di tassazione ordinaria (articolo 6); si prevedono inoltre uno sgravio contributivo per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato (articolo 12) e la costituzione di un fondo di 2 miliardi di euro a decorrere dal 2015 per gli oneri derivanti dall'attuazione del disegno di legge-delega in materia di lavoro (articolo 11). Dall'altro lato, si delinea un complessivo incremento della tassazione del risparmio previdenziale, con l'innalzamento dell'aliquota di tassazione dall'11 al 20 per cento per i fondi pensione (cosiddetta previdenza complementare) e dall'11 al 17 per cento per la rivalutazione del TFR (articolo 44, commi 1-5).

Per quanto concerne i profili di più specifico interesse della Commissione per le questioni regionali, nel disegno di legge di stabilità per il 2015 le misure di interesse per le autonomie locali sono volte, da un lato alla definizione del concorso finanziario del comparto regioni, province, città metropolitane e comuni al contenimento della spesa pubblica per gli anni 2015-2018 e successivi, dall'altro alla ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno, ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

In particolare, sotto questo profilo, il disegno di legge di stabilità anticipa all'anno 2015 l'introduzione dell'obbligo del pareggio di bilancio per le regioni a statuto ordinario, quale strumento per la determinazione della misura del concorso finanziario delle regioni al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in sostituzione della attuale disciplina del patto di stabilità interno incentrata, invece, sul controllo della spesa finale. Per gli enti

locali la disciplina del patto di stabilità è, invece, confermata, prevedendosi l'aggiornamento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del patto di stabilità interno in termini di saldo finanziario; sono peraltro previste per gli enti locali misure volte a disporre una riduzione degli obiettivi finanziari del patto.

Sempre ai fini del coordinamento e del controllo degli andamenti finanziari delle autonomie territoriali, viene confermata fino al 31 dicembre 2017 la sospensione del sistema misto di tesoreria unica che comporta, per regioni, enti locali, enti del comparto sanità, autorità portuali e università, l'obbligo del versamento degli incassi derivanti dalle entrate proprie presso la tesoreria statale anziché nel sistema bancario.

Sono inoltre introdotte misure volte alla razionalizzazione delle società partecipate dalle amministrazioni locali, con riferimento al settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In particolare l'articolo 35 definisce il concorso alla finanza pubblica delle regioni, delle Province autonome, delle province e delle città metropolitane.

Per quanto concerne le Regioni, le norme stabiliscono un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, pari complessivamente a 4 miliardi di euro, ripartito tra le Regioni a statuto ordinario per 3.452 milioni (commi 1-2) e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome per 548 milioni (commi da 3 a 12).

Nel dettaglio, le Regioni a statuto ordinario sono tenute ad assicurare un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica per gli anni dal 2015 al 2018 pari a 3.452 milioni di euro per ogni anno. Il contributo è aggiuntivo rispetto ai 750 milioni di euro stabiliti per gli anni 2015, 2016 e 2017 dall'articolo 46 del decreto-legge n. 66 del 2014. Tale contributo di 750 milioni previsto dal decreto-legge n. 66 è inoltre esteso al 2018; per cui il contributo è complessivamente pari a 4.202 milioni di euro annui (commi 1-2). Come per il contributo iniziale, le regioni « in sede di auto coordinamento » decidono gli ambiti

di spesa sui quali operare le riduzioni e per quali importi. La determinazione degli ambiti sui quali operare le suddette ulteriori riduzioni di spesa deve avvenire nel « rispetto dei livelli essenziali di assistenza ».

Alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano è richiesto un concorso alla finanza pubblica pari complessivamente a 548 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018 (commi 3-12). Anche per le Regioni a statuto speciale viene esteso all'anno 2018 il contributo stabilito dal citato articolo 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 per gli anni 2015, 2016 e 2017 pari a 703 milioni di euro in termini di indebitamento netto e di 300 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare.

Il riparto del contributo aggiuntivo alla manovra tra le singole regioni a statuto ordinario nonché l'individuazione degli ambiti di spesa cui esso è riferito è operato in sede di auto coordinamento con una Intesa della Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, a seguito della quale sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato

In assenza di tale Intesa entro il 31 dicembre 2015, gli ambiti di spesa e gli importi attribuiti alle singole regioni saranno determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, anche considerando le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario regionale.

Per quanto concerne enti locali – province, città metropolitane e comuni – il concorso al contenimento della spesa pubblica è attuato attraverso una riduzione della loro spesa corrente, nell'importo complessivo di 2.200 milioni per il 2015, 3.200 milioni per il 2016 e 4.200 milioni a decorrere dall'anno 2017.

Tale importo è così ripartito tra gli enti per le province e le città metropolitane: 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni per l'anno 2016 e di 3.000 milioni a decorrere dall'anno 2017. Sono

escluse dalla misura di contenimento le province in stato di dissesto finanziario alla data del 15 ottobre 2014 (comma 13); per i comuni: 1.200 milioni di euro a decorrere dal 2015. I risparmi sono conseguiti direttamente attraverso la riduzione di pari importo del Fondo di solidarietà comunale (comma 16).

È inoltre esteso all'anno 2018 il contributo alla finanza pubblica già richiesto a tali enti per gli anni 2015-2017 dall'articolo 47 del decreto-legge n. 66 del 2014, sempre a valere sulla spesa corrente, nell'importo di 585,7 milioni per il 2018 per le province e le città metropolitane e di 563,4 milioni per il 2018 per i comuni (comma 17).

Sempre ai fini del contenimento delle spese correnti, sono inoltre introdotti per le province in una serie di divieti, quali, quello di ricorrere a mutui, se non per spese rientranti nell'edilizia scolastica, costruzione e gestione delle strade, tutela e valorizzazione dell'ambiente; di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre e cose simili, e di attribuire incarichi di studio e consulenza, di procedere ad assunzioni (comma 15).

Con le disposizioni recate dall'articolo 36, il disegno di legge di stabilità anticipa all'anno 2015 l'introduzione dell'obbligo per le regioni a statuto ordinario di assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, quale meccanismo per la determinazione del concorso di tali enti al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – nelle more dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio del pareggio di bilancio in coerenza con gli impegni europei.

La disciplina del pareggio di bilancio determina il superamento del patto di stabilità interno, quale strumento finora adottato per la definizione di obiettivi e vincoli della gestione finanziaria delle regioni, ai fini del concorso di tali enti agli obiettivi di finanza pubblica, la cui impostazione è stata per lo più incentrata sul principio del contenimento delle spese finali.

La nuova disciplina trova applicazione dal 2015, in modo completo per le regioni che hanno partecipato alla sperimentazione del nuovo sistema contabile recato dal decreto legislativo n. 118 del 2011, vale a dire a quelle regioni che già adottano per il 2015 i bilanci armonizzati, mentre si applica con alcuni specifici adattamenti per le restanti regioni.

Inoltre l'articolo 37 reca alcune modifiche alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali, valevole per le province e i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, con particolare riferimento all'aggiornamento della base di calcolo e dei coefficienti annuali per la determinazione dei saldi obiettivo per gli anni 2015-2018. Le modifiche sono finalizzate a ridurre, nel periodo 2015-2018, il contributo finanziario richiesto agli enti locali mediante il patto di stabilità interno, per complessivi 3.350 milioni annui, di cui 3.095 milioni per i comuni e 255 milioni per le province.

L'alleggerimento del patto di stabilità per gli enti locali è in parte compensato dall'inserimento nel computo del saldo finanziario rilevante ai fini del rispetto del patto medesimo, degli stanziamenti del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che determina una compressione della spesa degli enti locali per circa 2.350 milioni di euro annui.

Nel complesso, dunque, l'alleggerimento del patto di stabilità per gli enti locali si sostanzia in 1 miliardo di euro annui.

Ulteriori misure volte ad alleggerire gli obiettivi finanziari del patto di stabilità sono introdotte per gli enti locali che procedono a dismissioni totali o parziali delle società da essi stessi partecipate, con l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno delle spese per investimenti effettuate dagli enti con i proventi derivanti dalla dismissione di partecipazioni in società (articolo 43, comma 4).

L'anticipo al 2015 delle nuove regole sul pareggio di bilancio per le regioni comporta, inoltre, la revisione della disciplina concernente i cosiddetti patti di solidarietà (patto regionalizzato, verticale

ed orizzontale), al fine di adeguarla ai nuovi vincoli imposti alle regioni, nonché la soppressione del cosiddetto « patto regionale integrato », che prevedeva la possibilità per ciascuna regione di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi del patto di stabilità e quelli degli enti locali del proprio territorio (articolo 37, comma 5).

Al fini del coordinamento e del controllo degli andamenti finanziari delle autonomie territoriali, viene confermata fino al 31 dicembre 2017 la sospensione del sistema misto di tesoreria unica.

Le regioni, gli enti locali, gli enti del comparto sanità, nonché le autorità portuali e università, restano, pertanto, assoggettati al sistema di tesoreria unica, come reintrodotta a partire dal 2012, con la conseguenza che le entrate proprie degli enti rimangano depositate presso la tesoreria statale invece di confluire nel sistema bancario (articolo 34, comma 5).

Il disegno di legge di stabilità introduce inoltre norme finalizzate ad incentivare i processi di aggregazione tra soggetti operanti nei servizi pubblici locali di rilevanza economica e rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. In particolare, si interviene sulla disciplina vigente dei servizi pubblici locali (SPL) modificando e innovando in materia di: ruolo e funzioni degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei; mantenimento della concessione in caso di acquisizione o fusione societaria; criteri per i finanziamenti disposti a valere su risorse statali relativamente ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica; esclusione di talune categorie di spese dal patto di stabilità interno (articolo 43).

Di particolare rilevanza sono poi le disposizioni in tema di salute. Al riguardo, il disegno di legge di stabilità interviene sia con misure di diverso contenuto, attuative dell'Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome sul nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016, sancita il 10 luglio 2014, sia con norme varie concernenti il

personale del Servizio sanitario nazionale e il risanamento del Servizio sanitario del Molise.

In tema Patto per la salute, il disegno di legge di stabilità reca una serie di misure di attuazione. In particolare, il provvedimento: dispone il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il biennio 2015-2016 in 112.062.000.000 euro per il 2015 e in 115.444.000.000 euro per il 2016, fissando contestualmente alcuni criteri di riparto (articolo 39, commi 1-9); impegna le regioni e le province autonome a garantire annualmente la programmabilità degli investimenti da effettuare nei propri ambiti territoriali (articolo 39, comma 10); autorizza, per l'anno 2015, la spesa di 2 milioni di euro nello stato di previsione del Ministero della salute, per l'avvio dell'implementazione dei flussi informativi per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza primaria (articolo 39, comma 11); rimette ad un Accordo tra Governo e Regioni la definizione delle competenze e delle responsabilità delle professioni sanitarie infermieristiche-ostetrica e tecniche della riabilitazione e della prevenzione (articolo 39, comma 12); prevede che l'accertamento da parte della regione del mancato conseguimento degli obiettivi di salute e assistenziali costituisca grave inadempimento contrattuale per il direttore generale e comporta la decadenza automatica dello stesso, e qualifica la verifica del conseguimento da parte dei direttori generali degli obiettivi di salute ed assistenziali come adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del Servizio Sanitario Nazionale (articolo 39, commi 13 e 14); detta alcune disposizioni relative al tema delle misure di contrasto ai disavanzi sanitari e, più in particolare, alle procedure di commissariamento delle regioni in piano di rientro (articolo 39, commi 15-19); detta alcune disposizioni relative alla composizione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie ed ospedaliere (articolo 39, commi 20-21); detta la disciplina del commissariamento nei casi in cui regioni e province autonome non adottino le disposizioni applicative

della normativa di riordino degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali previste dalla vigente normativa di riordino (articolo 39, commi 22-27); interviene in materia di organizzazione dei dipartimenti di prevenzione delle ASL, mediante, in particolare, dotazione di personale adeguato, entro i vigenti vincoli di spesa ed i vincoli previsti dai piani di rientro sanitari regionali (articolo 39, comma 28); riduce i termini del blocco automatico del *turn over* attualmente previsti, prevedendo tale blocco solo fino all'anno successivo a quello di verifica degli equilibri finanziari regionali (articolo 39, comma 29); estende al 2020 i vigenti parametri di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN, aggiungendo ulteriori condizioni perché una regione possa essere considerata adempiente (articolo 39, comma 30); modifica la disciplina in materia di Prontuario farmaceutico nazionale, posticipandone al 31 dicembre 2015 la revisione straordinaria da parte dell'AIFA (articolo 39, comma 31); prevede la definizione delle modalità per l'attivazione di una rete di comunicazione dedicata alla dispositivo-vigilanza per lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni circa incidenti che interessano dispositivi medici (articolo 39, comma 32); prevede l'emanazione di un decreto del Ministero della salute per garantire un'azione coordinata dei livelli nazionale, regionale e delle aziende accreditate del SSN, per il governo dei consumi dei dispositivi medici (articolo 39, comma 33); detta disposizioni in materia di *Health Technology Assessment* (HTA) per l'individuazione dei percorsi farmaco-terapeutici che garantiscano l'impiego efficiente e costo-efficace delle risorse disponibili (articolo 39, comma 34).

Con specifico riguardo al risanamento del servizio sanitario della Regione Molise si autorizza, per il 2015, fino ad un massimo di 40 milioni di euro di spesa in favore della Regione Molise, in relazione alla grave situazione economico-finanziaria e sanitaria determinatasi nella Regione stessa (articolo 40).

Infine in tema di trasferimento di risorse dalle regioni agli enti del servizio

sanitario regionale al fine di fornire liquidità agli enti dei servizi sanitari regionali e garantire un'accelerazione dei pagamenti ai fornitori, stabilisce misure stringenti per l'erogazione, da parte delle regioni, delle somme destinate al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale (articolo 42).

Per quanto concerne il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2015 e il bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017 (A.C. 2680), esso è predisposto sulla base del criterio della legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della legge di contabilità pubblica e della indicazioni fornite con la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 16 del 12 maggio 2014 e impostato secondo la struttura contabile per missioni e programmi, finalizzata a privilegiare il contenuto funzionale della spesa.

Il disegno di legge di bilancio per il 2015 è coerente con lo scenario macroeconomico illustrato nella Nota di aggiornamento del DEF, presentata a settembre 2014 – al fine di perseguire, mediante la legge di stabilità, i volumi di entrata e di spesa programmata – e si colloca in un percorso di progressivo risanamento dei conti pubblici già avviato negli esercizi precedenti.

Gli aggregati di entrata e di spesa del bilancio, predisposti secondo il criterio della legislazione vigente, includono gli effetti finanziari delle misure di contenimento della spesa adottate nel corso di questi ultimi anni e dei provvedimenti di urgenza disposti nell'anno in corso volti principalmente al sostegno dell'economia, dell'occupazione e del reddito delle famiglie, nonché alla razionalizzazione della spesa pubblica.

Per il 2015, in termini di competenza, al netto delle regolazioni contabili e dei rimborsi IVA, si prevedono entrate finali per 506,4 miliardi di euro e spese finali per 553,3 miliardi.

Il saldo netto da finanziare, corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali, risulta pari nel 2015 a 46,9 miliardi di euro, in peggioramento rispetto

al 2014, sia nella previsione del bilancio (-38,3 miliardi) che nel dato assestato 2014 (-41,6 miliardi). Il saldo 2015 dovrebbe risultare migliorato a seguito delle modifiche che verranno apportate al disegno di legge di stabilità al fine di adeguarne il contenuto a quanto previsto dalla Relazione al Parlamento recante variazione alla Nota di aggiornamento del DEF 2014, approvata con apposite risoluzioni parlamentari il 30 ottobre 2014. Ciò in quanto tale Relazione prevede, a seguito delle intese intercorse con la Commissione europea, un miglioramento della manovra per circa 4,5 miliardi: miglioramento che si rifletterà anche sul saldo del disegno di legge di bilancio.

Per il biennio 2016-2017, il disegno di legge evidenzia un progressivo miglioramento del saldo netto da finanziare, in termini di competenza, pari, rispettivamente, a 22,7 miliardi nel 2016 e a 15,4 miliardi nel 2017, in corrispondenza ad un andamento progressivamente crescente delle entrate finali (da 506,4 miliardi nel 2015 a 525,5 miliardi nel 2017), mentre le spese finali, che registrano una forte riduzione nel 2016 rispetto al 2015, si mantengono poi sostanzialmente stabili nel 2017.

In termini di cassa, il saldo netto da finanziare, è pari a 106,6 miliardi nel 2015, a 80,7 miliardi nel 2016 e a 73,4 miliardi nel 2017.

L'aumento del livello del saldo netto da finanziare nel 2015 è dovuto ad una riduzione delle entrate finali di oltre 11,4 miliardi (-2,2 per cento), determinato da una diminuzione sia delle entrate tributarie per circa 6,6 miliardi che di quelle extratributarie per circa 4,7 miliardi; ad una riduzione delle spese finali di oltre 6 miliardi (-1,1 per cento), per effetto principalmente della contrazione della spesa in conto capitale di 20,7 miliardi di euro (-35,7 per cento), cui fa riscontro un aumento delle spese correnti (+14,7 miliardi).

Per quanto riguarda il 2015, le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA, ammontano nel bilancio a legislazione vigente a

506.364 milioni, in diminuzione rispetto al dato assestato 2014, nell'importo di 11.424 milioni.

Tale riduzione è determinata da minori entrate tributarie per 6.637 milioni, da minori entrate extratributarie per 4.659 milioni, nonché da minor gettito da alienazioni e ammortamento beni patrimoniali per 128 milioni.

Per le annualità 2016 e 2017 si prevede un andamento positivo delle entrate tributarie (+2,4 per cento nel 2016 e +2,0 per cento nel 2017). A fronte dell'incremento delle entrate tributarie, nel bilancio a legislazione vigente si riscontra, invece, una lieve diminuzione di quelle extratributarie, sia nel 2016 che nel 2017.

Con riferimento particolare alle entrate tributarie, nel 2015 diminuiscono di 13.654 milioni le imposte sul patrimonio e sul reddito (-5,2 per cento), a fronte dell'aumento di 6.516 milioni delle tasse e imposte sugli affari (+5,2 per cento), di 158 milioni le imposte sulla produzione, consumi e dogane (+0,4 per cento), di 70 milioni il gettito dai prodotti di monopolio (+0,7 per cento) e di 273 milioni il settore lotto, lotterie e giochi (+2,5 per cento).

Analizzando le principali imposte, rispetto al dato assestato 2014, nel bilancio a legislazione vigente per il 2015, il gettito IRPEF passa da 186.372 a 176.960 milioni e quello relativo all'IRES diminuisce da 50.359 a 42.399 milioni.

Per il gettito IVA viene indicato un aumento da 100.462 a 108.126 milioni, così come per le accise e imposte sugli oli minerali, che crescono da 26.761 a 28.018 milioni.

Per quanto riguarda le spese finali, esse ammontano nel 2015 a complessivi 553,3 miliardi, evidenziando, rispetto all'assestato 2014 una riduzione, come detto, complessivo di 6 miliardi, per effetto della sensibile contrazione delle spese in conto capitale di 20,7 miliardi di euro (circa il 35,7 per cento in meno rispetto al dato dell'assestamento 2014).

Le spese correnti manifestano, invece, un incremento (+14,7 miliardi rispetto al bilancio assestato 2014).

In particolare, la spesa corrente primaria, considerata al netto degli interessi, presenta nel disegno di legge di bilancio per il 2015 una consistenza di 428,5 miliardi di euro, prevista in aumento di circa 16,8 miliardi di euro rispetto all'assestato 2014.

La spesa per interessi – che manifesta un decremento nel 2015 rispetto al dato assestato 2014 di oltre 6 miliardi di euro – si stima un progressivo aumento nel biennio successivo, passando dagli 87,5 miliardi nel 2015 fino a oltre 90 miliardi nel 2017 in relazione profilo atteso dei rendimenti dei titoli pubblici, sia del pagamento degli interessi dovuti alla Cassa Depositi e Prestiti.

Per quanto concerne i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, previsti nel 2015, essi sono in aumento di circa 15 miliardi di euro. Tale incremento è imputabile pressoché interamente ai trasferimenti alle regioni che aumentano di 14,6 miliardi.

Tale variazione positiva è legata in gran parte a regolazioni contabili delle entrate erariali con le regioni a statuto speciale e le province autonome, relative anche ad anni precedenti che, nel complesso, aumentano di 12,6 miliardi, attestandosi a 32,2 miliardi nel 2015 (per le regolazioni relative alla Regione Sicilia è previsto un incremento di 11.027 milioni, quelle verso la Regione Friuli-Venezia Giulia di 2.357 milioni, mentre per le Province autonome di Trento e Bolzano l'importo 2015 risulta diminuito di 771 milioni a causa di trasferimenti erariali più elevati nel 2014 e collegati a importi relativi a esercizi precedenti). Per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario si prevedono nel 2015 maggiori trasferimenti per 4,3 miliardi relativi a somme da erogare a titolo di compartecipazione all'IVA.

I trasferimenti ai comuni registrano invece una diminuzione di 1,5 miliardi.

Passando al disegno di legge di bilancio per il 2015, questo presenta una struttura contabile articolata in 34 Missioni e 181 programmi. Pur confermando lo stesso numero di missioni rispetto alla legge di bilancio 2014, è stata compiuta una pro-

fonda revisione delle unità di voto, conseguente ad una riorganizzazione realizzata da diversi Ministeri sulla base del processo avviato dal decreto-legge n. 95 del 2012, accelerato in seguito con il decreto-legge n. 66 del 2014. Tali riorganizzazioni hanno avuto un rilevante impatto sulla struttura degli stati di previsione della spesa, in particolare, in merito all'individuazione e al contenuto dei programmi. In termini di composizione, circa il 46 per cento della spesa complessiva dello Stato, calcolata al netto della missione « debito pubblico », è concentrato in sole 2 missioni: « Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali » (che rappresenta il 25,5 per cento) e « Politiche previdenziali » (20,7 per cento).

Al netto della missione debito pubblico, rispetto all'assestato 2014, le missioni di spesa che, a parità di struttura del disegno di legge di bilancio 2015-2017, registrano il maggior incremento, in termini assoluti, nel 2015 sono le seguenti: Politiche previdenziali (+3,6 miliardi), che passa da 93,1 a 96,7 miliardi per l'anno 2015; Competitività e sviluppo delle imprese (+3,7 miliardi); Sviluppo e riequilibrio territoriale (+806 milioni); Casa e assetto urbanistico, che reca un incremento di circa 700 milioni, passando da 784 milioni nel 2014 a 1.467 milioni per l'anno 2015; L'Italia in Europa e nel mondo, che reca un incremento di circa 450 milioni, passando da 25.974 milioni nel 2014 a 26.429 milioni per l'anno 2015.

Tra le missioni che presentano variazioni in diminuzione in valore assoluto, si segnalano, invece, la Missione Diritto alla mobilità (-2,5 miliardi); la Missione Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (-1,3 miliardi); la Missione Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (-758 milioni); la Missione Difesa e sicurezza del territorio (-1,2 miliardi) e la Missione Politiche per il lavoro (-1,2 miliardi).

Il presidente Raffaele RANUCCI, preso atto che non vi sono interventi, invita il relatore a formulare le sue proposte di parere.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, propone di esprimere sul disegno di legge di stabilità un parere favorevole nel quale, dopo aver illustrato nelle premesse gli aspetti di interesse delle regioni da lui esposti nella relazione introduttiva, si chieda alla Commissione Bilancio, con un'osservazione, di valutare – anche alla luce dell'ulteriore sforzo fiscale indicato dal Governo nella Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento al DEF – le misure riduttive contenute nel disegno di legge di stabilità che interessano l'ambito regionale, al fine di considerarne l'impatto sul quadro delle risorse destinate ai diversi comparti di spesa di tali enti territoriali, ivi inclusi i servizi fondamentali e il comparto sanitario.

Propone altresì di esprimere parere favorevole sul disegno di legge di bilancio.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), premesso di condividere la proposta di parere del relatore sul disegno di legge di stabilità, lo invita a valutare la possibilità di aggiungere un'osservazione per segnalare il fatto che la riduzione per 500 milioni di euro delle risorse previste per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei escluse dagli obiettivi di spesa delle regioni ai fini del patto di stabilità interno rischia di nuocere alle regioni.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole con osservazioni sul disegno di legge di stabilità (*vedi allegato 1*), nella quale riprende il suggerimento avanzato dal deputato Gigli, e una proposta di parere favorevole sul disegno di legge di bilancio C. 2680 (*vedi allegato 2*).

La Commissione, con distinte votazioni, approva la proposta di parere del relatore sul disegno di legge di stabilità C. 2679-*bis* e la proposta di parere del relatore sul disegno di legge di bilancio C. 2680.

#### **Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.**

##### **S. 1577 Governo.**

(Parere alla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni*).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 29 ottobre 2014.

Il senatore Albert LANIECE (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole con alcune condizioni (*vedi allegato 3*) che riprendono quanto emerso nel dibattito svolto nella precedente seduta, con riferimento alle Camere di commercio e al Corpo forestale dello Stato.

Il presidente Raffaele RANUCCI rileva che la proposta di parere presentata dal relatore riprende le questioni sollevate, in particolare, dal senatore Ruta e dalla senatrice Orrù.

Il senatore Roberto RUTA (PD) ringrazia il relatore per avere recepito i suoi suggerimenti ed esprime particolare apprezzamento per la proposta di sopprimere l'articolo 9, recante una riforma del sistema delle Camere di commercio, comprensiva dell'abolizione del contributo delle imprese alle medesime Camere di commercio.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 8.45.**

#### **AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

## ALLEGATO 1

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015) (C. 2679-bis Governo).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge del Governo C. 2679-bis, recante « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015) »;

rilevato che:

il disegno di legge di stabilità per il 2015 prefigura – in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2014 e nella Relazione al Parlamento 2014 – una manovra espansiva di finanza pubblica volta a contrastare l'attuale situazione di recessione e deflazione economica, con un indebitamento netto programmatico più elevato del dato tendenziale (2,2 per cento) e con il rinvio al 2017 del raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale;

il Governo, in ragione delle osservazioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito del processo di valutazione dei documenti programmatici di bilancio 2015, ha presentato al Parlamento una Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento al DEF, oggetto di approvazione con risoluzione da parte delle Assemblee di Camera e Senato in data 30 ottobre 2014, nella quale ha evidenziato l'intenzione di adottare nel disegno di legge di stabilità misure aggiuntive finalizzate ad una maggiore correzione fiscale ed in particolare ad un miglioramento del deficit atteso nel 2015, dal 2,9 per cento prospettato nella Nota di aggiornamento al

DEF al 2,6 per cento ed un miglioramento del percorso di correzione dell'indebitamento netto strutturale nel 2015 di poco superiore allo 0,3 per cento (rispetto allo 0,1 per cento prospettato nella Nota di aggiornamento);

evidenziato, per quanto attiene agli specifici profili di interesse della Commissione, che il disegno di legge di stabilità 2015:

a) all'articolo 5 stabilisce l'integrale deducibilità, agli effetti IRAP, del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato eccedente l'ammontare delle deduzioni già ammesse e, al contempo, ripristina le aliquote dell'imposta antecedenti all'intervento operato con il decreto-legge n. 66 del 2014;

b) all'articolo 35 stabilisce l'entità del concorso degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, prevedendo, per quanto concerne le Regioni, un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, pari complessivamente a 4 miliardi di euro, ripartito tra Regioni a statuto ordinario, per 3.452 milioni, e Regioni a statuto speciale e Province autonome, per 548 milioni (commi da 3 a 12);

considerato, al riguardo, che:

il contributo aggiuntivo si somma al contributo di 750 milioni di euro già stabilito per gli anni 2015, 2016 e 2017 dall'articolo 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 e che quest'ultimo contributo di 750 milioni è inoltre esteso al 2018;

così come per il contributo di 750 milioni, anche il riparto del contributo aggiuntivo alla manovra tra le singole regioni a statuto ordinario nonché l'individuazione degli ambiti di spesa cui esso è riferito è operato in sede di auto-coordinamento delle regioni, sulla base di un'intesa in sede di Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, a seguito della quale sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato;

in assenza di tale intesa entro il 31 dicembre 2015, gli ambiti di spesa e gli importi attribuiti alle singole regioni saranno determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, anche considerando le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario regionale;

c) all'articolo 36, contestualmente alla fissazione dell'entità del concorso alla manovra da parte degli enti territoriali, introduce per le regioni a statuto ordinario una diversa modalità di contenimento della spesa pubblica, in luogo del patto di stabilità, che viene dunque superato, attraverso l'indicazione di un nuovo obiettivo per ciascuna regione dato dal conseguimento del pareggio di bilancio, ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 243 del 2012, anziché dall'osservanza del limite posto alle spese complessive;

considerato, al riguardo che la nuova disciplina trova applicazione dal 2015, in modo completo per le regioni che hanno partecipato alla sperimentazione del nuovo sistema contabile recato dal decreto legislativo n. 118 del 2011, vale a dire a quelle regioni che già adottano per il 2015 i bilanci armonizzati, mentre si applica con alcuni specifici adattamenti per le restanti regioni;

d) all'articolo 39, recepisce il « Patto per la salute » sancito con l'intesa adottata in sede di Conferenza Stato-regioni il 10 luglio 2014, nella quale si conferma la necessità che il Patto non

possa prescindere dal contesto politico istituzionale in cui si realizzerà, alla luce della rilevanza che la tutela della salute assume nell'attuale quadro costituzionale e della necessità che i diversi livelli di governo coinvolti operino in una cornice di sistema certa che consenta strumenti forti per assicurare la sostenibilità del Sistema sanitario nazionale, per garantirne l'equità e l'universalità, nonché i livelli essenziali di assistenza;

considerato, al riguardo, che il disegno di legge di stabilità 2015, in attuazione del citato Patto per la salute:

fissa il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre ordinariamente lo Stato in 112.062 milioni di euro per il 2015 e in 115.444 milioni di euro per il 2016 (articolo 39, comma 2);

dispone che eventuali risparmi nella gestione del SSN effettuati dalle regioni rimangano nella disponibilità delle stesse per sole finalità sanitarie (articolo 39, comma 2);

dispone che le regioni sono impegnate a redigere un Piano annuale degli interventi corredati da una adeguata analisi dei fabbisogni e della relativa sostenibilità economico finanziaria, da attuare anche in considerazione della predisposizione del piano dei flussi di cassa prospettici (la cosiddetta Analisi « fonti e impieghi ») prevista dalla disciplina sull'armonizzazione dei principi contabili generali del settore sanitario di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 118 del 2011 (articolo 39, comma 10);

interviene in materia di nomina del commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, disponendo che tale incarico sia incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento;

rilevato che l'ulteriore sforzo fiscale esposto dal Governo nella Relazione di

variazione alla Nota di aggiornamento al DEF, pari in valori assoluti a circa 4,5 miliardi per il 2015, verrà attuato mediante:

la destinazione al miglioramento dei saldi obiettivo delle risorse stanziata sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale (articolo 17, comma 19, del disegno di legge di stabilità), per 3,3 miliardi;

nuove misure di contrasto all'evasione fiscale, con l'estensione del cosiddetta *reverse charge* al settore della grande distribuzione (articolo 44, commi 7-10, del disegno di legge di stabilità), per 730 milioni;

la riduzione per 500 milioni di euro delle risorse previste nel disegno di legge di stabilità per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei escluse dagli obiettivi di spesa delle regioni ai fini del patto di stabilità interno (articolo 36, comma 6),

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

*a)* valuti la Commissione di merito – anche alla luce dell'ulteriore sforzo fiscale indicato dal Governo nella Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento al DEF – le misure riduttive che interessano l'ambito regionale contenute nel disegno di legge di stabilità, al fine di considerarne l'impatto sul quadro delle risorse destinate ai diversi comparti di spesa di tali enti territoriali, ivi inclusi i servizi fondamentali, e il comparto sanitario;

*b)* venga meglio valutato l'effetto di depotenziamento della possibilità di accesso delle regioni ai fondi strutturali determinato dalla riduzione per 500 milioni delle risorse per il cofinanziamento dei fondi stessi.

ALLEGATO 2

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015  
e per il triennio 2015-2017 (C. 2680 Governo).**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le  
questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del  
Governo C. 2680, recante « Bilancio di  
previsione dello Stato per l'anno finanzia-  
rio 2015 e bilancio pluriennale per il  
triennio 2015-2017 » (C. 2680 Governo),

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## ALLEGATO 3

**Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (S. 1577 Governo).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo S. 1577, recante riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;

rilevato che:

l'articolo 7 prevede una delega al Governo per il riordino, tra l'altro, delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, con riorganizzazione di quelle del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento delle medesime in quelle delle altre Forze di polizia, ferma restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e del territorio e la salvaguardia delle professionalità esistenti;

rilevato che:

l'articolo 8, comma 1, lett. c), nell'elencare le «amministrazioni territoriali», comprende anche le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, riconoscendo in questo modo la rilevanza del ruolo da esse svolto sui territori;

l'articolo 9, comma 1, reca una delega legislativa al Governo per la riforma delle medesime Camere di commercio, volta a delimitare le funzioni delle stesse e a riformarne il sistema di finanziamento, eliminando, tra l'altro, il contributo obbligatorio delle imprese a loro favore;

la completa cancellazione del contributo obbligatorio delle imprese in favore delle Camere di commercio impedi-

rebbe la prosecuzione dell'esercizio di alcune funzioni ad esse attualmente attribuite e avrebbe pesanti riflessi sulla salvaguardia dei livelli occupazionali, rendendo il nuovo sistema strutturalmente poco sostenibile;

inoltre, il trasferimento del registro delle imprese dalla competenza tradizionale delle Camere di commercio a quella del Ministero dello sviluppo economico rischia di determinare inefficienze e comunque nuovi oneri aggiuntivi e appare ingiustificato alla luce delle *performance* positive, in termini di qualità e tempestività dei servizi erogati dalle Camere di commercio, che rappresentano uno dei punti di eccellenza nel rapporto tra imprese e pubblica amministrazione;

rilevato che:

l'articolo 10 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, prevedendo, al comma 1, lettera b), numero 2), principi e criteri direttivi per la disciplina dell'inquadramento dei dirigenti regionali, tra l'altro stabilendo l'istituzione – sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni – di un ruolo unico dei dirigenti regionali,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 7, appare necessario prevedere un costante confronto, anche nelle competenti sedi parlamentari, in ma-

teria di vigilanza dell'ambiente e del territorio al fine di individuare soluzioni condivise che conservino l'unitarietà di azione a livello nazionale, senza sacrificare le competenze regionali, e valorizzando l'esperienza e le competenze maturate dal Corpo forestale dello Stato;

2) al medesimo articolo 7, sia previsto che per le regioni a statuto speciale e per le province autonome, in conformità a quanto disposto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, restano ferme le attribuzioni spettanti ai rispettivi Corpi forestali e che, per la

regione Valle d'Aosta, restano ferme le attribuzioni del presidente della regione in materia di funzioni prefettizie;

3) l'articolo 9 sia soppresso;

4) all'articolo 10, comma 1, lettera *b*), numero 2), si valuti se il conferimento di una delega al Governo per la disciplina dell'inquadramento dei dirigenti regionali, con l'istituzione di un ruolo unico dei dirigenti regionali, ancorché sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, sia compatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni.