

- entro il **30 settembre 2014** le Regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto concordare ambiti e importi delle riduzioni di risorse per **750 milioni** di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018;
- entro il **31 gennaio 2015**, dovrebbero altresì concordare ambiti e importi delle riduzioni di risorse per **3.452 milioni** di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018.

Il **comma 399**, infine, **abroga il comma 7** dell'articolo 46 del citato decreto-legge 66. La norma citata dispone che gli importi imputati a ciascuna regione in sede di intesa al fine del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, dovranno essere **sottratti dal limite di spesa fissato per il patto di stabilità**. In sostanza, il contributo alla riduzione della spesa, chiesto a ciascuna regione, si traduce in un abbassamento ulteriore del limite complessivo alle spese finali, posto per ciascuna regione dalla disciplina sul patto di stabilità. La disposizione viene abrogata in quanto **dal 2015**, i commi 460-466 della legge modificano radicalmente la disciplina del patto di stabilità per le regioni, fissando l'obiettivo per il rispetto del patto nel **raggiungimento del pareggio di bilancio**, anziché nel rispetto di un limite alle spese finali complessive. Per attuare il concorso alla finanza pubblica ciascuna regione, a fronte della riduzione dei trasferimenti statali, dovrà ridurre le proprie spese di pari importo.

In relazione al **contributo delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica per il 2014** è stata sancita l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni il 29 maggio 2014<sup>23</sup>. Al fine di dare attuazione all'intesa, l'articolo 42, comma 1, del decreto legge 133/2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge 164/2014) inserisce dopo il citato articolo 46, comma 7, i commi 7-bis, 7-ter e 7-quater.

Le regioni hanno concordato di realizzare il **concorso alla riduzione della spesa** per un valore complessivo di **500 milioni per il 2014** (ai fini all'indebitamento netto), attraverso la rinuncia a determinate deroghe al patto di stabilità previste dalla legislazione vigente. Il comma 7-bis dispone quindi che le risorse stanziare dalla legge di stabilità 2014 ed attualmente escluse dal patto di stabilità, devono essere spese dalle regioni, nei limiti dell'obiettivo programmatico già fissato (e come modificato dal successivo comma 7-quater). Si tratta di contributi che le regioni ricevono al fine di finanziare particolari settori: scuole paritarie, erogazione di borse di studio universitarie, contributi e benefici a favore degli studenti, anche con disabilità, fondo per il diritto al lavoro dei disabili, libri di testo e materiale rotabile. La certificazione dell'avvenuta spesa è inserita nell'ordinaria certificazione ai fini della verifica del patto di stabilità (comma 7-ter) e qualora la regione non provveda a spendere la sua quota, essa deve versare al bilancio dello Stato la somma corrispondente. In conseguenza della rinuncia alle deroghe al patto di stabilità sopra illustrate, il comma 7-quater stabilisce che per l'anno 2014 non si applicano le

<sup>23</sup> Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il contributo alla finanza pubblica, per l'anno 2014, di cui all'articolo 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (Repertorio atti n. 65/CSR del 29 maggio 2014).

esclusioni dai vincoli del patto concernenti le scuole paritarie (L. 147/2013 art. 1, comma 260), le borse di studio universitarie (D.L. 104/2013, art 2 e legge 147/2013 art. 1, comma 259), i contributi per gli studenti, anche disabili (D.L. 104/2013, art 1) e il materiale rotabile (legge 147/2013, art. 1, comma 83); per il 2014, infine, non trova applicazione il comma 7 del citato articolo 46, il quale dispone che gli importi imputati a ciascuna regione in sede di intesa al fine del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, dovranno essere sottratti dal limite di spesa fissato per il patto di stabilità.

Per quanto concerne il **saldo netto da finanziare**, pari anch'esso a 500 milioni di euro, nell'ambito dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, le regioni hanno concordato una riduzione del Fondo sviluppo e coesione sulla programmazione 2014-2020 per 200 milioni di euro e la riduzione delle risorse destinate al rinnovamento del materiale rotabile e degli autobus per un importo di 300 milioni di euro. Questa parte dell'intesa è stata recepita con Decreto dell'economia e delle finanze 26 giugno 2014<sup>24</sup>.

Con intesa sancita il 26 febbraio 2015, la Conferenza Stato-Regioni ha dato attuazione a quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2015 circa il contributo finanziario delle Regioni a Statuto ordinario.

#### **4.9.2 I rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano nella legge di stabilità 2015**

I **commi da 400 a 405 e da 414 a 417** dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015 riguardano le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La norma stabilisce un **ulteriore concorso alla finanza pubblica** pari complessivamente a 467 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 ed a 513 milioni per l'anno 2018 (commi 400 e 417). Ciascuna autonomia è tenuta ad assicurare il contributo alla riduzione della spesa, nella misura stabilita dalla legge, **in termini di indebitamento netto** nell'ambito della disciplina del patto di stabilità vigente per quella regione (commi 401, 402 e 405). Deve inoltre essere assicurato, da parte di ciascuna autonomia, il **contributo in termini di saldo netto da finanziare** (vale a dire che ci deve essere comunque una riduzione di uscite dal bilancio dello Stato), nelle modalità stabilite con norme di attuazione e fino alla loro emanazione, attraverso modalità indicate dalla legge medesima (commi 403 e 404). Anche per le Regioni a statuto speciale viene esteso all'anno 2018 il contributo stabilito dal citato articolo 46, commi 1-5, per gli anni 2015, 2016 e 2017 pari a **703**

<sup>24</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, D.M. 26-6-2014, Individuazione delle risorse spettanti alle Regioni a statuto ordinario da assoggettare a riduzione per l'anno 2014, ai sensi dell'articolo 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 5 luglio 2014, n. 154).

**milioni di euro in termini di indebitamento netto e di 300 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare** (commi 415 e 416). Il complesso del contributo richiesto non può incidere nel **finanziamento dei livelli essenziali di assistenza**, che deve comunque essere garantito dalle autonomie speciali (comma 414).

Il **comma 400** stabilisce un **ulteriore contributo** delle regioni a Statuto speciale alla finanza pubblica pari complessivamente a 467 milioni di euro per gli anni 2015-2017 e di 513 milioni di euro per il 2018. Gli importi imputati a ciascuna autonomia sono riportati in una tabella inserita nel testo di legge, ma possono essere modificati, ad invarianza dell'importo complessivo, mediante accordo da sancire entro il 31 gennaio di ciascun anno (**comma 417**) in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'accordo dovrà poi essere recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel corso dell'esame del provvedimento al Senato sono stati modificati gli importi imputati alle **Province autonome di Trento e di Bolzano**, al fine di adeguare l'importo del contributo alla nuova disciplina stabilita dai successivi **commi da 406 a 413**, di recepimento dell'accordo in materia finanziaria siglato il 15 ottobre 2014 tra lo Stato e i suddetti enti.

In particolare viene azzerato il contributo inizialmente previsto per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 (stabilito in 44 milioni di euro per la Provincia autonoma di Bolzano e di 37 milioni di euro per la Provincia autonoma di Trento per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018), mentre per il 2018 l'ulteriore contributo è stabilito in 25 milioni di euro per la Provincia autonoma di Bolzano e 21 milioni di euro per la Provincia autonoma di Trento.

#### *Realizzazione del contributo in termini di indebitamento netto*

Come già detto, il contributo alla riduzione della spesa **in termini di indebitamento netto**, deve essere assicurato, da parte di ciascuna autonomia, nell'ambito della **disciplina del patto di stabilità interno**, vale a dire che l'obiettivo dovrà essere calcolato considerando anche questo ulteriore contributo.

A tale proposito, il **comma 401** concerne le regioni **Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia**, per le quali la disciplina del patto di stabilità è dettata dal comma 454, art. 1, della **legge di stabilità 2013** (legge n. 228/2012, come successivamente modificato dalla legge di stabilità 2014, dal decreto-legge n. 66/2014 ed ora dal **comma 415 dell'articolo in esame, vedi infra**). La norma citata definisce gli obiettivi di risparmio e conferma la necessità, per ciascun ente, di concordare con il

Ministero dell'economia e delle finanze l'obiettivo specifico per ciascun anno. Questo dovrà essere calcolato sottraendo alle spese finali 2011, calcolate in termini di competenza eurocompatibile, le voci di spesa elencate al comma stesso che rappresentano i diversi contributi richiesti alle autonomie speciali a partire dalla legge di stabilità 2012. A questi contributi si aggiunge ora, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, l'importo stabilito nella tabella del comma 400 in esame, che andrà quindi sottratto dal complesso delle spese finali.

Per la **Regione siciliana**, inoltre, il **comma 405**, inserito al Senato, integra le norme sul patto di stabilità della Regione siciliana per gli anni 2015-2017, dettate dall'articolo 42, commi 5-8 del decreto-legge n. 133/2014 (legge di conversione n. 164/2014) in attuazione dell'accordo sulla finanza regionale sottoscritto con lo Stato il 9 giugno 2014. Il citato comma 5 determina l'obiettivo del patto di stabilità della Regione, in termini di competenza eurocompatibile per gli anni dal 2015 al 2017 pari a 5.665 milioni di euro. Tale norma sostituisce l'accordo previsto dalla normativa vigente per la definizione degli obiettivi del patto in relazione a ciascuno degli anni indicati. Rimane ferma la possibilità di rideterminare gli obiettivi in conseguenza degli ulteriori contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali. In tale caso, aggiunge la norma in esame, il Ministero dell'economia e delle finanze comunica alla regione entro il 30 giugno di ciascun anno l'obiettivo rideterminato.

Il **comma 402** dell'articolo in esame riguarda, infine, la regione **Sardegna**, per la quale l'obiettivo del patto di stabilità consiste, a decorrere dal 2015 nel **conseguimento del pareggio di bilancio**.

Le norme dettate dall'articolo 42, commi 9-13, del decreto-legge n. 133/2014 (legge di conversione n. 164/2014) danno attuazione all'accordo sottoscritto con la Regione Sardegna il 21 luglio 2014, nell'ambito della definizione del patto di stabilità interno per il 2013. In particolare, il comma 10 determina l'obiettivo programmatico del patto di stabilità della Regione, a decorrere dal 2015 - come per le regioni a statuto ordinario - nel **pareggio di bilancio** (saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali). Non si applicheranno perciò, a decorrere dal 2015, i limiti alle spese previste per le autonomie speciali dalla normativa vigente, né le disposizioni concernenti la definizione dell'accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze. Restano ferme, invece, le disposizioni della normativa vigente in tema di monitoraggio, certificazione e sanzioni in caso di inadempienza del patto (art. 1, commi 460, 461 e 462, legge n. 228/2012, stabilità 2013, come modificati dalla legge di stabilità 2014).

Per la Regione Sardegna, perciò, il contributo aggiuntivo – sia in termini di indebitamento netto, che di saldo netto da finanziare – si realizza attraverso l'accantonamento aggiuntivo delle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettante alla regione, per l'importo di 97 milioni di euro stabilito nella tabella del comma 400. La regione, al fine di conseguire il

pareggio di bilancio, dovrà ridurre le proprie spese del medesimo importo, sia in termini di competenza che in termini di cassa.

Le norme presenti nel testo del disegno di legge iniziale, concernenti le **Province autonome di Trento e di Bolzano** sono state soppresse, nel corso dell'esame al Senato, in conseguenza del citato **accordo** siglato il 15 ottobre 2014 tra lo Stato e i suddetti enti, che disciplina, tra l'altro, il patto di stabilità interno della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome.

*Realizzazione del contributo in termini di saldo netto da finanziare*

Con riguardo al contributo delle autonomie speciali in termini di **saldo netto da finanziare**, le norme in esame (**commi 403 e 404**) stabiliscono che ciascun ente assicura un concorso alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare per l'importo indicato nella tabella del comma 400 dell'articolo in esame, secondo le procedure 'concordate' stabilite dall'art. 27 della legge n. 42/2009 (applicazione dei principi del federalismo fiscale alle regioni a statuto speciale), vale a dire attraverso le norme di attuazione dello statuto speciale<sup>25</sup>.

Fino all'emanazione delle suddette norme di attuazione, per le regioni **Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna** il **comma 403** stabilisce che l'importo del concorso è accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

È questa la modalità 'consueta' con la quale è stato finora assicurato il contributo delle autonomie speciali in termini di saldo netto da finanziare. Il sistema di finanziamento delle regioni a statuto speciale, infatti, non prevede trasferimenti di risorse dal bilancio dello Stato bensì è basato – principalmente - sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali stabilite nei rispettivi statuti.

Le entrate derivanti dai tributi erariali, nel caso della Regione siciliana, della regione Friuli-Venezia Giulia, della regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, sono riscosse direttamente, vale a dire che le entrate corrispondenti alle quote di compartecipazione ai tributi erariali ad esse spettanti sono versate direttamente sui conti infruttiferi ordinari intestati alla regione o alla provincia autonoma, istituiti presso le tesorerie dello Stato. Nelle rimanenti regioni – Sardegna e Valle d'Aosta

<sup>25</sup> L'art. 27 della legge delega 42/2009, stabilisce che l'attuazione da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano dei principi del federalismo fiscale e il concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà posti dalla legge stessa, avviene attraverso le norme di attuazione degli statuti speciali, secondo le procedure concordate definite negli statuti stessi. L'art. 27 ha inoltre previsto l'istituzione presso la Conferenza Stato-Regioni di un apposito tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma (poi istituito con D.P.C.M. 6 agosto 2009).

- i tributi erariali sono invece riscossi dallo Stato che provvede poi a 'devolvere' alla regione la quota spettante. In entrambi i casi — riscossione diretta o meno — l'accantonamento di risorse a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali ai fini della realizzazione del contributo alla finanza pubblica è operato dallo Stato; nello specifico dall'Agenzia delle entrate, nel caso di riscossione diretta.

Per le **Province autonome di Trento e di Bolzano** dispone diversamente il **comma 404**. Ciascuna Provincia autonoma è tenuta a versare all'erario l'importo ad essa riferito, iscritto nella tabella del comma 400 dell'articolo in esame, entro il 30 aprile di ciascun anno. La norma specifica il capitolo del Bilancio dello Stato sul quale deve essere imputata: capitolo 3465, articolo 1, capo X, rubricato *Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano*.

In mancanza di tale versamento, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere gli importi corrispondenti a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti all'ente inadempiente.

La diversa modalità per assicurare il contributo stabilito per ciascuna autonomia da parte delle Province autonome di Trento e di Bolzano - stabilito dal comma 404 in esame - e cioè attraverso il versamento dell'importo stabilito all'erario, anziché attraverso l'accantonamento operato dallo Stato, è una specifica richiesta dei suddetti enti recepita nel già citato accordo sottoscritto con lo Stato il 15 ottobre 2014.

*Estensione al 2018 del contributo stabilito dal D.L. n. 66/2014*

Anche per le autonomie speciali il **contributo previsto dall'articolo 46**, commi 1-5, del decreto-legge n. 66/2014 è **esteso all'anno 2018**.

Secondo quanto stabilito dalle norme citate, questi enti sono tenuti ad assicurare un risparmio pari a **300 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2015, 2016 e 2017**.

Le suddette cifre costituiscono una delle voci di risparmio che ciascuna autonomia speciale è tenuta a considerare al fine della definizione del proprio obiettivo del patto di stabilità. Per questo motivo, i 300 milioni di euro sono inseriti (art. 46, comma 2) nella tabella contenuta nel **comma 454, lett. d) della legge di stabilità 2013** (L. n. 228/2012), norma in cui sono elencati i diversi contributi richiesti alle autonomie speciali. Il contributo di 300 milioni si va ad aggiungere al contributo originariamente stabilito dalla legge di stabilità 2013 e pari a **403 milioni** di euro (legge n. 147/2013, art. 1, comma 499, che inserisce la tabella al comma 454 della legge n. 228/2012). Per tale motivo il **contributo in termini di indebitamento netto**, da realizzare nell'obiettivo del patto di stabilità è pari a **703 milioni** di euro, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018.

Il **comma 415** dell'articolo in esame, modifica quindi le suddette norme, in relazione al contributo in termini di indebitamento netto. In particolare viene sostituito l'anno **2018** al 2017 sia nel testo che nella tabella del **comma 454, lett. d)** della legge n. 228/2012, (determinazione degli obiettivi del patto di stabilità per le regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna<sup>26</sup>) nonché nel testo del comma 455 (determinazione degli obiettivi del patto di stabilità per le Province autonome di Trento e di Bolzano).

I **contributi alla finanza pubblica elencati al comma 454** dell'art. 1 della legge 228/2012 sono i seguenti:

- **a)** gli importi indicati per il 2013 nella tabella inserita nel comma 10 dell'articolo 32 della legge di stabilità 2012, per complessivi 2.500 milioni di euro;
- **b)** il contributo previsto dall'articolo 28, comma 3, del D.L. n. 201/2011, vale a dire la 'riserva all'erario' del maggior gettito derivante dall'aumento dell'addizionale IRPEF, disposta dal comma 1 del medesimo articolo 28, per complessivi 920 milioni di euro. A decorrere dal 2012, le autonomie speciali devono versare all'erario, 860 milioni di euro annui e le regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e le due Province autonome di Trento e di Bolzano anche 60 milioni di euro annui da parte dei comuni ricadenti nei propri territori. Fino all'emanazione delle norme di attuazione; il risparmio di 920 milioni di euro dovrà essere realizzato attraverso un accantonamento di quote di compartecipazioni ai tributi erariali spettanti a ciascuna autonomia. Successivamente l'articolo 35, commi 4-5, del decreto legge 1/2012 (convertito con la legge 27/2012) ha inoltre disposto la riserva all'erario delle maggiori entrate ottenute nei territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, derivanti dall'incremento dell'accisa sull'energia elettrica. Il comma 4 esplicita la finalizzazione della riserva all'erario, disponendo un aumento del concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto speciale e delle due province autonome (di cui all'articolo 28, comma 3, del D.L. 201/2011) di 235 milioni di euro annui a decorrere dal 2012. Si ricorda infine che il D.L. 16/2012 all'articolo 4, commi 10-11, sopprime l'imposta sul consumo dell'energia elettrica nei comuni e nelle province dei territori delle regioni a statuto speciale ed impone alle stesse regioni di reintegrare agli enti locali il mancato gettito. Conseguentemente riduce il contributo agli obiettivi di finanza pubblica dovuto dalle regioni a statuto speciale ai sensi del D.L. 201/2011, dell'importo corrispondente al mancato gettito stimato pari a 180 milioni di euro per il 2012 e pari a 239 milioni annui dal 2013;
- **c)** gli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione del D.L. 95/2012, art. 16, comma 3 che determina complessivamente il contributo delle autonomie speciali alla finanza pubblica. Nel decreto sono determinate le somme da accantonare annualmente a valere sulle quote di compartecipazioni ai tributi erariali, per ciascuna autonomia speciale. Per il 2014 dispone il Decreto 17 giugno 2014; nella tabella allegata al decreto è ripartito l'importo complessivo di 1.500 milioni di euro quale contributo in termini di saldo netto da finanziare e l'importo complessivo di 2.000 milioni di euro quale contributo in termini di indebitamento netto;

<sup>26</sup> Per la regione Sardegna, vedi quanto scritto in commento al comma 402.

- **d)** gli importi indicati nella tabella inserita nel testo di legge dalla legge di stabilità 2014 (L. 147/2013, art. 1, comma 499, come modificato dall'art. 46, comma 2, del decreto legge 66/2014) per un importo complessivo di 500 milioni di euro per il 2014 e 703 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Il contributo è ora esteso al 2018 dal comma 415 della legge di stabilità 2015. Gli importi indicati nella tabella comprendono:
  - il concorso agli obiettivi di finanza pubblica determinato dalla legge di stabilità 2014 (comma 499) e pari a 300 milioni di euro per il 2014 e 403 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018;
  - il contributo agli obiettivi di finanza pubblica determinato dal decreto legge 66/2014 (articolo 46, comma 2) e pari a 200 milioni di euro per il 2014 e 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018; il comma 3 del citato articolo 46 aggiorna anche la tabella inserita al comma 526, che indica per ciascuna autonomia gli importi degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali (di fatto corrispondente ad un taglio di risorse).
- **d-bis)** gli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali.

Il contributo di **300 milioni di euro** in termini di **saldo netto da finanziare** è invece ripartito tra i sei enti dalla tabella del comma 3 dell'articolo 46, che va a sostituire la tabella inserita nella **legge di stabilità 2014** (comma 526, art. 1, L. n. 147/2013) e che ha definito l'ulteriore concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica per il 2014 (stabilito in 240 milioni di euro).

Il **comma 416** modifica il **comma 526** dell'art. 1 della legge n. 147/2013, sia nel testo che nella tabella in cui è stabilita la quota di saldo netto da finanziare per ciascuna autonomia speciale.

#### ***4.9.3 Gli accordi tra lo Stato, le Regioni a Statuto speciale e le province autonome***

Come si è già indicato, la maggior parte delle misure relative alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano sono state poste in essere attraverso accordi, poi recepiti in conseguenti disposizioni legislative. Vediamo quindi quali sono i più recenti accordi conclusi.

##### *Regione siciliana*

L'accordo sottoscritto con la Regione siciliana il 9 giugno 2014, nell'ambito della definizione del patto di stabilità interno per il 2013, è stato recepito dall'articolo 42, commi da 5 a 8, del decreto legge n. 133 del 2014 (legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164). L'accordo stabilisce gli obiettivi della regione per il rispetto del patto di stabilità (per gli anni dal

2014 al 2017) e definisce il contenzioso in materia di riserva all'erario tra lo Stato e la regione.

Il comma 5 determina l'obiettivo del patto di stabilità della Regione, in termini di competenza eurocompatibile, per l'anno 2014 pari a 5.786 milioni di euro e per gli anni dal 2015 al 2017 pari a 5.665 milioni di euro, la misura è tale da garantire un contributo della Regione in termini di indebitamento netto pari a 400 milioni annui; il contributo, definito dal comma 8, andrà a confluire nel "Fondo Rapporti Finanziari con autonomie speciale", istituito dallo stesso comma 8. La norma sostituisce quindi l'accordo previsto dalla normativa vigente per la definizione degli obiettivi del patto in relazione a ciascuno degli anni dal 2014 al 2017. Rimane ferma la possibilità di rideterminare gli obiettivi in conseguenza degli ulteriori contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali. In relazione al 2014, inoltre, il comma 7 stabilisce che la Regione non può impegnare spese correnti, con esclusione di quelle per la sanità, in misura superiore all'importo minimo dei corrispondenti impegni del triennio 2011-2013.

Il comma 6 dà attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2013 che ha riconosciuto illegittime le riserve all'erario stabilite dal D.L. 138/2011 in relazione alle entrate tributarie spettanti alla Regione. Gli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione dei tributi erariali della Regione siciliana per il 2014, previsti dalla normativa vigente, devono perciò essere ridotti in misura corrispondente alle somme da restituire alla Regione.

#### *Regione Sardegna*

L'accordo con la Regione Sardegna, sottoscritto il 21 luglio 2014, nell'ambito della definizione del patto di stabilità interno per il 2013, è stato recepito dal citato articolo 42 del D.L. 133/2014, ai commi da 9 a 13. Come per la Regione siciliana, l'accordo, oltre a stabilire la misura del concorso alla finanza pubblica della Regione, definisce il contenzioso esistente tra lo Stato e la Regione, che nel caso della Sardegna consiste nella cosiddetta 'vertenza entrate', concernente la quantificazione di entrate tributarie dovute alla Regione sulla base delle norme statutarie.

Il comma 9 determina l'obiettivo del patto della Regione, in termini di competenza eurocompatibile, per l'anno 2014 pari a 2.696 milioni di euro; dal patto sono escluse le spese previste dalla normativa vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia s.p.a. A decorrere dal 2015, invece, l'obiettivo del patto per la Regione, dovrà essere il pareggio di bilancio (saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali). Non si applicheranno perciò i limiti alle spese previste per le autonomie speciali

dalla normativa vigente (comma 10). Anche per la regione Sardegna, come per la Regione siciliana, la norma sostituisce l'accordo previsto dalla normativa vigente per la definizione degli obiettivi del patto in relazione a ciascuno degli anni dal 2014 al 2017 (comma 11).

In relazione al 2014, inoltre, il comma 12 stabilisce che la Regione non può impegnare spese correnti, con esclusione di quelle per la sanità, in misura superiore all'importo minimo dei corrispondenti impegni del triennio 2011-2013.

Il comma 13 quantifica, infine, gli oneri derivanti dall'accordo sopra descritto, pari a 320 milioni annui come peggioramento in termini di indebitamento netto, oneri che trovano compensazione nel "Fondo Rapporti Finanziari con autonomie speciale", istituito dal precedente comma 8.

#### *Regione Friuli-Venezia Giulia*

Con la Regione Friuli-Venezia Giulia è stato siglato un Protocollo di intesa il 23 ottobre 2014, al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione e definire il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2014 al 2017. L'accordo è stato recepito dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, commi da 512 a 523) e modifica la precedente intesa sottoscritta il 29 ottobre 2010, a sua volta recepita dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220 del 2010, art. 1, commi 151-159).

In particolare i commi 513 - 516 e 522 - 523 della legge di stabilità 2015, determinano il **contributo della regione agli obiettivi di finanza pubblica** per gli anni **2014, 2015, 2016 e 2017** in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto, rimodulando il contributo della regione al federalismo fiscale già stabilito dalla citata legge di stabilità 2011. I commi da 517 - 521 riguardano disciplinano il **patto di stabilità interno della regione e degli enti locali** del proprio territorio. Viene definito l'**obiettivo programmatico della Regione per l'esercizio 2014**, nonché gli obiettivi per ciascuno degli anni del **triennio 2015-2017**, tali obiettivi costituiscono il limite alle spese complessive in termini di competenza eurocompatibile. La disciplina del patto per la regione Friuli-Venezia Giulia, dettata dall'articolo 1, commi 154 e 155 della citata legge di stabilità 2011 è infatti basata sul contenimento della spesa complessiva, espressa in competenza eurocompatibile.

#### *Regione Trentino-Alto Adige e Province autonome di Bolzano e di Trento*

L'accordo siglato il 15 ottobre 2014, con il quale sono stati ridefiniti i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province

autonome di Trento e di Bolzano, è recepito anch'esso dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, commi da 406 a 413). Il precedente accordo in materia finanziaria, sottoscritto in data 30 novembre 2009, è stato recepito dalla legge finanziaria 2010 (legge 191/2010, art. 2, commi da 106 a 125), con esso si è esplicitamente adeguato l'ordinamento finanziario dei tre enti agli obiettivi di perequazione e solidarietà stabiliti per le regioni a statuto speciale e le province autonome dall'articolo 27 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale.

Il recente accordo modifica l'ordinamento finanziario dei tre enti, secondo le procedure concordate previste dall'articolo 104 dello statuto (DPR 670/1972), ed interviene nei medesimi ambiti dell'accordo precedente, in particolare nelle seguenti materie:

- **entrate tributarie**, con riguardo alla rimodulazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA tra la Regione e le Province (comma 407, lettere a) e c)); all'attribuzione alle Province della facoltà di disciplinare interventi di credito d'imposta (comma 407, lettera b) alla quantificazione delle quote delle accise sugli 'altri prodotti energetici' (comma 411);
- **riserva all'erario**, sia in relazione alla disciplina generale (comma 407, lettera d)), che alla specifica riserva all'erario di cui al comma 508 della legge di stabilità 2014 (comma 412);
- disciplina del **concorso della Regione e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica** (patto di stabilità) contenuta nell'articolo 79 dello statuto, al fine di specificare funzioni e limiti della Regione e delle Province (punti 1), 2) e 3)) ed inserire la definizione della quantità e modalità del contributo dei tre enti alla finanza pubblica (punto 4) (comma 407, lettera e));
- **obiettivi del patto di stabilità** per il 2014 e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, (commi 408 – 409) e determinazione del **contributo alla finanza pubblica contributo in termini di saldo netto da finanziare**, quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico per il 2014 e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2022 (comma 410).

#### **4.10 Fabbisogni e finanziamento del sistema sanitario - Il federalismo sanitario**

Il controllo della spesa sanitaria è un tema rilevante all'interno del federalismo fiscale. Le crescenti esigenze di verifica della correttezza dell'impiego delle risorse sanitarie, in rapporto all'obbligo di fornire le prestazioni sanitarie essenziali, hanno condotto allo sviluppo di metodologie di controllo basate sull'utilizzo di indicatori economici e su parametri di riferimento per grandi aggregati di spesa, che permettono di accertare il grado di scostamento di una singola regione da un valore predeterminato.

In questo contesto, il **capo IV (artt. 25-32)** del D.Lgs. 68/2011, dedicato ai **costi e fabbisogni standard nel settore sanitario**, ha delineato una diversa articolazione del processo di formazione e soprattutto di ripartizione del finanziamento statale della spesa sanitaria.

Innanzitutto il decreto ribadisce il principio, già enunciato dal **Nuovo Patto per la salute 2010-2012**, secondo cui il finanziamento della sanità rappresenta una scelta di politica e di programmazione della politica economica, che ricompone gli obiettivi di assistenza sanitaria e i vincoli di finanza pubblica. Per la **determinazione dei costi e dei fabbisogni regionali**, viene ribadito l'utilizzo dello **strumento pattizio**, tramite intesa, ma, a differenza di quanto avvenuto con la programmazione triennale prevista dagli ultimi Patti della salute, l'indicazione dell'ammontare del finanziamento da destinare alla sanità, e il relativo riparto fra le regioni, viene lasciato a una **determinazione annuale**.

Il D.Lgs. 68/2011 sottolinea che i costi e i fabbisogni sanitari standard costituiscono comunque il riferimento cui rapportare, progressivamente nella fase transitoria di cinque anni, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria (fabbisogno nazionale sanitario *standard*), nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica.

##### **4.10.1 Costi standard e prezzi di riferimento**

Per la sanità, il **costo standard** indica il costo di un determinato servizio, erogato nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di assistenza (LEA), ovvero l'assegnazione delle risorse realmente necessarie per la produzione di servizi e prestazioni sanitarie uniformi e rispondenti a standard di qualità. La prima tappa, consistente nell'individuazione delle regioni di riferimento (regioni

*benchmark*) è stata raggiunta, mancano ancora i pesi che devono concorrere alla definizione di una nuova quota capitaria ponderata che, ai sensi della legge di stabilità 2015, dovrebbero essere definiti entro il 30 aprile 2015 (vedi *infra* il paragrafo dedicato al Patto della salute e alla stabilità 2015).

Il fabbisogno nazionale standard viene ripartito tra le regioni sulla base della cosiddetta formula allocativa che tiene in considerazione:

- popolazione residente della regione di riferimento;
- indici di ponderazione misurabili (alla cui costruzione concorrono i pesi) che fotografano le condizioni e i bisogni di salute;
- la spesa media pro-capite, ovvero la quota capitaria, che può essere secca o ponderata grazie all'introduzione dei pesi.

Nel 2011, e poi nel 2012, come nel precedente quadriennio 2007-2010, le Intese hanno confermato i criteri e le percentuali di accesso al fabbisogno sanitario nazionale stabilite dal riparto 2006, con le sole correzioni rese necessarie dalle modifiche intervenute nella distribuzione della popolazione sul territorio nazionale.

Rispetto ai criteri di riparto, l'Intesa per il 2011 stabilisce che il finanziamento indistinto è ripartito tra regioni e PA sulla base della frequenza dei consumi sanitari della popolazione residente, distintamente per LEA e per fasce di età della popolazione stimata al 1° gennaio dell'anno precedente. La procedura di ripartizione delle risorse, basata su una metodologia ormai consolidata, si articola nelle seguenti fasi:

- il *budget* di spesa è suddiviso tra i tre macrolivelli essenziali di assistenza (prevenzione, ospedaliera, distrettuale/territoriale), secondo quote programmatiche prestabilite. Nel tempo si è cercato di ridurre la quota destinata all'assistenza ospedaliera e di incrementare quelle destinate alla territoriale e alla prevenzione, assegnando a questi due macrolivelli maggiori risorse rispetto alla spesa storica. Le quote, riconfermate dal D.Lgs. 68/2011, sono le seguenti: Prevenzione: 5%; Assistenza ospedaliera: 44%; Assistenza distrettuale/territoriale: 51%;
- per ogni livello e sottolivello di assistenza, la popolazione regionale viene ponderata (presa in considerazione) attraverso pesi rappresentativi dei consumi sanitari per fasce di età. I pesi rappresentano il rapporto tra la spesa media per abitante della classe di età specifica e il valore pro-capite di tutte le classi di età, assunto come valore unitario. La ponderazione riguarda attualmente l'assistenza ospedaliera (al 50%) e la specialistica/distrettuale (interamente), mentre per le altre funzioni si utilizza la quota capitaria semplice o assoluta (peso=1, ovvero la spesa media pro-capite);
- la popolazione ponderata viene quindi riproporzionata alla popolazione reale.

#### **4.10.2 Individuazione delle tre regioni di riferimento**

L'individuazione delle tre regioni di riferimento è avvenuta secondo il meccanismo indicato dall'articolo 27 del D.Lgs. 68/2011.

Come primo passo, la Delibera del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2012 ha definito i **criteri attraverso cui individuare le 5 Regioni**

### **eleggibili per definire costi e fabbisogni standard nel settore sanitario.**

La delibera prevede che le regioni eleggibili debbano certificare equilibrio sanitario in bilancio, non essere sottoposte a piani di rientro, aver erogato i LEA riportando un punteggio pari o superiore al punteggio mediano e essere risultate adempienti alle valutazioni operate dai Tavoli di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-regioni del 2005 in materia sanitaria. Se risultano meno di 5 Regioni in equilibrio economico-finanziario, possono essere considerate anche le Regioni col disavanzo più basso. La seconda fase di valutazione, per la formazione della graduatoria, si basa sulle modalità applicative dei LEA e sull'incidenza percentuale tra avanzo/disavanzo e finanziamento. Infine, la qualità dei servizi erogati è valutata sulla base di 15 indicatori fra i quali lo scostamento dallo *standard* previsto per l'incidenza della spesa per assistenza collettiva sul totale della spesa, così come per l'assistenza distrettuale e per quella ospedaliera, le percentuali specifiche di dimessi dai reparti chirurgici e i costi per i ricoveri di 1 giorno (*day hospital, day surgery*), fino alla spesa specialistica, diagnostica, di base e farmaceutica. Conti e risultati sono riferiti all'esercizio 2011. L'attuale impianto normativo è quindi orientato a far prevalere sostanzialmente due indicatori:

- la valutazione delle regioni che hanno garantito l'equilibrio di bilancio;
- la valutazione delle stesse regioni basata su indicatori che, da un lato, evidenziano le migliori *performance* erogative dei livelli assistenziali, seppur riferite quasi esclusivamente all'assistenza ospedaliera e, dall'altro, evidenziano livelli di spesa sanitaria contenuti.

Nel luglio 2013 il **Ministero della salute ha selezionato cinque regioni: Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Lombardia e Veneto.**

**Tra le cinque regioni, la Conferenza Stato-Regioni, nella seduta del 5 dicembre 2013, ha indicato le regioni Umbria, Emilia-Romagna e Veneto quali regioni di riferimento per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario.**

A seguito dell'individuazione delle regioni di riferimento, il Ministero della salute ha predisposto la **proposta di riparto delle disponibilità finanziarie del SSN per il 2013.**

In sintesi: la proposta del Ministero della salute di riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN per l'anno 2013, sulla quale è stata raggiunta l'Intesa nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 19 dicembre 2013, è stata predisposta in applicazione dell'articolo 27 del decreto legislativo 68/2011, che ha introdotto nuovi criteri per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, assicurando un graduale e definitivo superamento, a decorrere dal 2013, dei criteri di riparto in precedenza adottati, attraverso l'applicazione, a tutte le regioni italiane, dei valori di costo rilevati nelle regioni *benchmark* Umbria, Emilia-Romagna e Veneto, individuate attraverso i criteri di qualità dei servizi erogati definiti con delibera motivata del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2012.

L'intesa è collegata ad un accordo politico contenuto in un documento che la Conferenza ha approvato lo stesso 19 dicembre, nel quale viene sottolineata la necessità di rivedere e riqualificare i criteri sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, tenendo conto di:

1. il *trend* di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità;
2. la definizione di nuove modalità di pesature rispetto a quelle del 2011.

#### **4.10.3 Il nuovo Patto della salute 2014-2016 e il federalismo sanitario**

In prima battuta, il Patto della salute 2014-2016 del luglio 2014 ribadisce gli impegni legati alla verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard sanitari. Per la verifica e il controllo della spesa del SSN e per il monitoraggio costante dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi, l'art. 1, co. 8, del Patto riprende il contenuto dell'art. 30 del D.Lgs. 68/2011, richiedendo la messa a punto di un documento di proposte per implementare un **sistema adeguato di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza sul territorio nazionale**. Il documento avrebbe dovuto essere presentato dal Ministro della salute alla Conferenza Stato-Regioni entro il 31 dicembre 2014.

Per quanto riguarda il riparto fra le regioni del finanziamento SSN destinato al fabbisogno indistinto (ovvero al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza), il Patto della salute 2014-2016, all'art. 1, co. 2, ribadisce che deve essere **tenuto in conto** quanto stabilito nell'Accordo politico raggiunto il 19 dicembre 2013, e fissa al 31 luglio 2014 il termine entro il quale rivedere e riqualificare i criteri, quindi anche i pesi, per la determinazione dei costi e dei fabbisogni regionali standard. Tale adempimento, come vedremo più oltre, è stato meglio definito, dal punto di vista procedurale, dalla legge di stabilità 2015.

In attuazione dell'Accordo e delle disposizioni del Patto, la **legge di stabilità 2015** (L. 190/2014 co., 681) ha stabilito che, **a decorrere dal 2015, i pesi per la determinazione della spesa media pro-capite (quota capitaria) dovranno essere definiti con decreto** del Ministro della salute, di concerto con il MEF, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni. I pesi saranno determinati sulla base dei criteri indicati dall'art. 1, co. 34, della legge 662/1996: popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione e indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di

definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali. Nella ripartizione del costo e del fabbisogno sanitario standard regionale, dovrà essere **tenuto in conto** anche il **percorso regionale di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità**, misurabile in base al sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza sul territorio nazionale di cui all'art. 30 del D.Lgs. 68/2011 (sistema di valutazione atteso — come già detto - per dicembre 2014, ma non ancora messo a punto).

**L'effettiva applicazione** del nuovo sistema di ripartizione del costo e del fabbisogno sanitario standard regionale avverrà solo **nel caso** in cui venga raggiunta entro il **30 aprile 2015 l'intesa prevista per il decreto di determinazione dei pesi**. In caso contrario, anche per il 2015 continueranno ad applicarsi i pesi per classi di età della popolazione residente.