

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
Resoconto di martedì 22 marzo 2011

Martedì 22 marzo 2011. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Interviene il Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Atto n. 317.

(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno rinviato, da ultimo, nella seduta del 21 marzo 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, a seguito della presentazione di proposte emendative (*vedi allegato 1*) alla proposta del relatore Corsaro, nonché di ulteriori proposte di parere da parte dei colleghi Galletti, D'Alia, Lanzillotta e Baldassarri (*vedi allegato 2*), e da parte del collega Belisario (*vedi allegato 3*), alla cui illustrazione riterrebbe opportuno procedere nella seduta pomeridiana, stante la necessità di un previo esame delle stesse da parte dei relatori e del Governo, chiede se vi siano colleghi che intendano comunque fin da ora intervenire.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), nell'illustrare la propria proposta emendativa 52 riferita all'articolo 24-*quinquies*, comma 2, della proposta di parere del relatore Corsaro, su tale aspetto identica a quella dell'altro relatore, volta a modificare la composizione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sottolinea come la presidenza della stessa, per la rilevanza delle sue competenze, che incidono sul sistema dei rapporti Stato-regioni come modificato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, non può che essere riservata al Presidente del Consiglio, anche in considerazione della forte atipicità nel nostro ordinamento della fattispecie della copresidenza che nel testo del parere risulta affidata al Ministro dell'economia e delle finanze ed al presidente della Conferenza Unificata.

Nel precisare inoltre che la medesima proposta emendativa conseguentemente modifica l'articolo 24-*sexies*, comma 1, della proposta di parere in questione, che prevede che il Ministro dell'economia, d'intesa con il presidente della Conferenza Unificata, convochi la Conferenza permanente e stabilisca per essa l'ordine del giorno, propone - anche per le ragioni sopradette - di riservare tali competenze esclusivamente al Presidente del Consiglio.

Il senatore Luigi COMPAGNA (Pdl) nell'illustrare la proposta emendativa 53 a propria firma precisa che la riformulazione ivi proposta dei commi 3 e 4 dell'articolo 4 è finalizzata a consentire anche alle regioni in deficit sanitario di disporre riduzioni dell'IRAP prescindendo dai vincoli derivanti dai Piani di rientro dai disavanzi sanitari.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) interviene per dichiarare di condividere nel merito le ragioni della proposta emendativa della collega Lanzillotta.

Il deputato Marco CAUSI (PD) nel prendere positivamente atto dell'attenzione posta dal relatore Corsaro e dal Governo alle proposte del gruppo del Partito Democratico, con riferimento in particolare all'allineamento all'anno 2013 dell'entrata a regime del nuovo sistema finanziario regionale, alle regole in tema di livelli essenziali delle prestazioni e di obiettivi di servizio ed al miglior dettaglio, incluso il riferimento ai beni e servizi non di mercato, della normativa sull'Iva territoriale, segnala che permangono tuttavia numerose questioni poste dal proprio gruppo ancora da

approfondire. Ciò ad iniziare da una più rigorosa procedura, prefigurata nella proposta emendativa 7, volta ad assicurare l'effettività di quanto disposto dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78, nonché alla necessità di differenziare i criteri di perequazione tra funzioni Lep e non Lep, per i quali andrebbero utilizzati, rispettivamente, la compartecipazione all'Iva e l'addizionale IRPEF, come nella proposta emendativa 8. Di rilievo sono anche la determinazione di un obiettivo, fissato al 75 per cento nella proposta 9, di perequazione delle capacità fiscali, nonché le questioni poste nelle proposte emendative 3 sulla riducibilità dell'Irap da parte delle regioni e 4 sulla riconduzione alla cosiddetta «no tax area» delle esclusioni previste per i primi due scaglioni di reddito. Nel richiamare altresì le esigenze in tema di spesa sanitaria riportate nelle proposte emendative dall'11 alla 14, concernenti la necessità di distinguere il fabbisogno sanitario finanziabile rispetto al fabbisogno sanitario standard e di implementare, per una migliore efficacia dei percorsi di cura, gli elementi informativi sul sistema sanitario, richiama da ultimo la disciplina delle aree metropolitane riportata nella proposta emendativa 10, in cui tra l'altro si estende al nuovo ente territoriale quanto previsto dalla normativa vigente per il comune di Roma.

Il senatore Walter VITALI (PD) nel dare atto al Governo e ai relatori dell'importante lavoro svolto al fine di migliorare il testo del provvedimento, nel quale sono confluite alcune proposte del gruppo del Partito Democratico, esprime il proprio apprezzamento per l'inserimento in particolare della norma relativa al sistema finanziario delle città metropolitane, di attuazione dell'articolo 15 della legge n. 42. Sottolinea a tale proposito la centralità della norma in esame che costituisce il necessario completamento del quadro normativo che regola l'istituzione e il funzionamento delle città metropolitane, anche alla luce delle funzioni che saranno loro attribuite con l'approvazione della Carta delle autonomie, in corso di esame presso il Senato.

Rammentato, inoltre, che le aree potenzialmente interessate sono le nove grandi aree urbane delle regioni a statuto ordinario e le cinque aree individuate nelle regioni a statuto speciale, alle quali si aggiunge Roma capitale, richiama la *ratio* dell'articolo 15 della legge delega, che si basa sul presupposto che alle città metropolitane sia riconosciuta, rispetto alle province, una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni ad esse assegnate. Se da un lato, quindi, la città metropolitana rappresenta un ente che sostituisce la provincia in una determinata area territoriale e ne eredita la struttura finanziaria, dall'altro, necessita di risorse aggiuntive rispetto alle province stesse in virtù delle funzioni svolte. Tale aspetto, precisa, fa emergere una difficoltà, sotto il profilo del rispetto del vincolo dell'invarianza sia della pressione fiscale complessiva sia della spesa, nell'applicazione dell'articolo 19-*bis* del provvedimento in esame, come riformulato nella proposta dei relatori, che individua le fonti di finanziamento delle città metropolitane rinviandone l'attribuzione ad un successivo DPCM. Dal momento che tali vincoli, discendendo dalla legge n. 42, sono operativi sia nell'esercizio della delega sia nell'adozione atti di rango secondario cui si rinvia, propone di riformulare la disposizione in esame prevedendo altresì nel citato DPCM che, qualora vengano istituite le città metropolitane, la definizione dello stanziamento aggiuntivo per far fronte alle maggiori risorse a queste attribuite sia rinviata alla legge annuale di stabilità.

Fa presente inoltre di aver presentato una proposta emendativa a propria firma interamente sostitutiva dell'articolo 19-*bis* nel quale si prevede tra le fonti di finanziamento facoltative delle città metropolitane la possibilità di istituire un contributo straordinario nella misura massima del 66 per cento del maggior valore immobiliare conseguibile a fronte di valorizzazioni generate dallo strumento urbanistico generale, attualmente previsto per il solo Comune di Roma dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Mario BALDASSARRI (Misto-FLI) nell'annunciare la presentazione della proposta di parere alternativo a propria firma congiunta con quella del senatore D'Alia e degli onorevoli Galletti e Lanzillotta che dà per illustrata -, segnala che la stessa, a suo avviso, riguarda argomenti non

contenuti nelle proposte di parere dei due relatori. Conclude concordando con la proposta di emendamento 52 Lanzillotta.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno rinviato, da ultimo, nell'odierna seduta antimeridiana.

Il ministro Roberto CALDEROLI in accordo con il relatore Corsaro, per quanto concerne le proposte emendative presentate, osserva quanto segue. Esprime parere contrario sulle proposte 3 Bianco, 4 Barbolini, 5 Causi, 7 Vitali, 8 Causi, 11 Nannicini, 12 Causi, 20, 21, 22, 24, 26, 28, 29, 30, 32, 34, 35 e 37 Belisario, 39, 41 e 55 Baldassarri, 49 e 50 Vitali. Esprime inoltre parere contrario in ordine alle proposte emendative 42 e 43 Baldassarri, che prospettano di considerare per il calcolo dei costi standard sanitari i valori di spesa del 2005, rilevando che dal 2001 nel settore sanitario non si fa più riferimento alla spesa storica ma agli stanziamenti definiti dal Governo di concerto con la Conferenza Stato-regioni.

Invita quindi al ritiro le seguenti proposte emendative: 1 Thaler, 2 Stradiotto, 16 Belisario, in quanto riguarda il sistema premiale e sanzionatorio delle regioni oggetto di un successivo schema di decreto legislativo, 18, 23 e 36 Belisario, 46 Vitali nonché la proposta emendativa 10 Vitali in quanto già contenuta nella proposta di parere Corsaro salvo che sia riformulata per tener conto delle parti già recepite. Invita altresì al ritiro, con trasformazione in osservazione la proposta 14 Misiani.

Il senatore Walter VITALI (PD) accoglie l'invito alla riformulazione della proposta emendativa 10 a propria firma.

Il ministro Roberto CALDEROLI invita inoltre al ritiro la proposta emendativa 53 Compagna, in quanto la facoltà di ridurre l'Irap anche per le regioni sottoposte ai Piani di rientro comporta la diminuzione dell'efficacia degli stessi quale strumento di rientro dai disavanzi sanitari, 54 Lanzillotta, 19 Belisario in quanto il gettito dell'accisa sui tabacchi, ivi prevista, non può confluire, sulla base di quanto previsto dalla legge n. 42, nel fondo perequativo, riducendone conseguentemente le potenzialità di riequilibrio. Tale limitazione opera anche con riferimento al gettito dell'accisa sulla benzina, la cui devoluzione alle province sotto forma di compartecipazione viene sostituita con una compartecipazione regionale all'Irpef.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) precisa che il ricorso all'accisa sui tabacchi prevista nell'emendamento in esame è dovuta al fatto che tale tributo dai dati di riscossione risulta molto meno sperequato rispetto all'Irpef.

Il ministro Roberto CALDEROLI, esprime parere favorevole sulle proposte emendative 6 D'Ubaldo, 9 Soro, 13 Stradiotto, 17 Belisario, 38 Belisario, 45, 47, 48 e 51 Vitali, nonché 25 Belisario, se trasformata in osservazione, 15 Causi, se riformulata inserendo dopo le parole «È estesa» le seguenti «, sulla base della procedura prevista dall'articolo 27, comma 2, della legge n. 42 del 2009,» nonché la proposta 27 Belisario se riformulata aggiungendo alla fine le parole «o razionalizzazione». Esprime altresì parere favorevole sulla proposta emendativa 33 Belisario, limitatamente alle parole «in coerenza con il processo con il processo di convergenza di cui all'articolo 20, comma 1, lettera b), della legge n. 42 del 2009» che andrebbero inserite nell'articolo 23, nonché sulla proposta 40 Baldassarri limitatamente alle modifiche proposte all'articolo 5, commi 4 e 5. Esprime inoltre parere favorevole sulle proposte 52 Lanzillotta, nonché sulle proposte 56 Franco, 57 e 58 La Loggia.

Dichiara inoltre assorbito l'emendamento 31 Belisario in quanto confluito nel nuovo articolo 19-bis

sul sistema di finanziamento delle città metropolitane. Si riserva infine di effettuare gli opportuni approfondimenti relativamente alla proposta emendativa 44 Baldassarri che reca misure di razionalizzazione della spesa farmaceutica.

Il deputato Marco CAUSI (PD), in relazione al parere contrario espresso sulla proposta emendativa 14, invita ad una più attenta valutazione della stessa, finalizzata ad utilizzare l'attuale sistema informativo della sanità (NSIS) per la costruzione, a partire dal livello di base, dei costi standard del settore, superando le attuali difficoltà che tale sistema presenta sul piano della tutela della privacy, a causa dell'utilizzo del codice fiscale. A tale scopo la proposta, facendo riferimento ad un codice identificativo che non consente di risalire al titolare, permetterebbe di seguire e classificare i percorsi di cura, evidenziandone i costi secondo un approccio *bottom up*.

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (PdL), *relatore*, pur in presenza di tali precisazioni, ritiene di dover mantenere l'avviso contrario sulla proposta in questione, anche considerato che la introduzione di un nuovo codice richiederebbe la sostituzione della carta sanitaria già operante, con consistenti oneri a carico delle regioni.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD) nell'illustrare l'emendamento 7 Vitali, ricorda gli effetti determinati dalle riduzioni lineari disposte dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, in particolar modo sui settori del trasporto pubblico locale, dell'assistenza e della protezione sociale, specificando che la sospensione dell'efficacia delle disposizioni del decreto in esame prevista dall'emendamento deve essere considerata in un più ampio contesto armonico di rapporti tra i vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita europeo e il ruolo degli enti territoriali quali gestori di servizi.

Il ministro Roberto CALDEROLI, ricordando la mancata intesa in Conferenza Stato-Regioni in merito ai criteri e modalità di ripartizione delle riduzioni, sottolinea che, a suo avviso, la previsione di un tavolo di confronto per formulare una proposta da inserire, d'intesa con la Conferenza unificata, nella legge di stabilità, costituisce una procedura lunga e dall'esito incerto, che determinerebbe un rinvio *sine die* del federalismo regionale.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), nel sostenere la proposta del collega Causi relativa all'utilizzo del nuovo sistema informativo sanitario per la rilevazione dei costi standard, ritenendo paradossale che i principi di appropriatezza ed economicità non siano considerati, al pari delle altre funzioni, altrettanto rilevanti per la sanità - la quale rappresenta la spesa più rilevante delle regioni - riterrebbe utile un'analisi dei consumi sanitari mediante un apposito sistema di monitoraggio che eviti il rischio che al riguardo vi possa essere un'eccessiva approssimazione.

In secondo luogo, sottopone al Governo un *caveat* collegato all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica direttamente nel presente schema di decreto senza la previa intesa in Conferenza Unificata, che potrebbe paventare il rischio di una violazione di quanto previsto all'articolo 2 della legge delega in merito ai profili procedurali di approvazione delle norme di attuazione.

Esprime inoltre riserve sull'eccessivo utilizzo della società SOSE S.p.a per l'elaborazione di analisi relative alle funzioni, in quanto ciò non corrisponderebbe a quanto prescritto dalla legge delega. Nel sottoporre inoltre la questione sulle metodologie da adottare per il calcolo dei costi standard, rileva che l'individuazione degli stessi, riferiti ad esempio ai trasporti pubblici locali, possono variare considerevolmente a seconda che siano prodotti *in house* o meno e suggerisce pertanto un passaggio procedurale che preveda un atto di indirizzo con cui si determinino i criteri della definizione del costo storico che - sottolinea - non necessariamente deve essere orientato al costo più efficiente e, conseguentemente, alla riduzione dei costi. In proposito, infatti, il riferimento ai

costi dei trasporti nelle grandi città - che in genere risultano poco efficienti - potrebbe condizionare la determinazione effettiva del costo standard.

Il deputato Marco CAUSI (PD), con riferimento all'articolo 9 di entrambe le proposte di parere dei due relatori, tiene a sottolineare che la previsione dell'utilizzo della società per gli studi di settore SOSE S.p.a., in collaborazione con l'ISTAT e con la Struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato-Regioni, deriva da una riformulazione di una sua proposta emendativa che successivamente è stata accolta dal Governo e fatta propria dai relatori, a motivo del fatto che la predetta società ha accumulato nel corso degli ultimi anni rilevanti competenze statistiche nell'elaborazione di dati, con particolare riferimento agli studi di settore, alla base delle decisioni del soggetto politico. In proposito, condividendo le perplessità sollevate dalla collega Lanzillotta, auspica un'effettiva integrazione del lavoro relativo all'analisi delle funzioni svolto dalla SOSE S.p.a con quello delle regioni che, a loro volta, dovrebbero ulteriormente condividere tali analisi con quelle effettuate da province e comuni. In particolare, con riferimento ai servizi diversi dal trasporto pubblico locale, come ad esempio i servizi di erogazione dell'acqua e di raccolta dei rifiuti per i quali sono disponibili approfondite analisi delle funzioni, condivide l'osservazione che occorra tener conto dei fattori sistematici di variabilità dei costi per arrivare a dati più consolidati e condivisi. Infine, in ordine alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni ai fini del calcolo dei fabbisogni standard, annuncia un'eventuale osservazione che contenga la proposta di indirizzare gli enti locali ad avvalersi del costo industriale, così come avviene nel calcolo dei costi per i servizi pubblici locali.

Il deputato Francesco BOCCIA (PD), *relatore*, esprime il proprio apprezzamento per il proficuo contributo fornito ai lavori della Commissione dal costruttivo confronto instaurato con il relatore per la maggioranza Corsaro in ordine alla valutazione dei contenuti del provvedimento ed alla predisposizione delle diverse proposte di modifica al medesimo. Fa notare che le relazioni dei due relatori risultano in prevalenza coincidenti nei contenuti e divergono relativamente a limitate, seppur non marginali, proposte di intervento sullo schema di decreto in esame. Segnala che il provvedimento appare articolato sui profili tributari ed in relazione ad esso ha ritenuto opportuno proporre specifiche modifiche in ordine alle previsioni afferenti all'IRPEF, a tutela del principio di progressività; all'IRAP; all'IVA, sulla modifica dei criteri di attribuzione territoriale; nonché in ordine ai meccanismi di perequazione ed alle modalità di finanziamento del sistema sanitario e dei servizi pubblici locali. Sostiene che il testo rappresenta un evidente passo in avanti riguardo ai meccanismi di indebitamento delle amministrazioni regionali e provinciali e sulla correlazione tra fonti di entrata e centri di spesa, acquisendo una maggiore coerenza rispetto ai precetti del decreto legislativo n. 56 del 2000, che aveva prodotto evidenti anomalie nella gestione finanziaria dei servizi sanitari.

Segnala che quando il Governo presentò in Parlamento, oltre due anni fa, il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, era previsto l'utilizzo dell'IRPEF anziché dell'IVA come imposta di finanziamento della perequazione, nonché si delineava un utilizzo improprio dei fondi strutturali ed una perequazione orizzontale tra aree più ricche verso quelle più deboli del paese, con una sostanziale marginalità del Governo. Sottolinea che tali profili vennero superati attraverso un ampio e costruttivo confronto parlamentare, che indusse la maggioranza ad accedere alle richieste avanzate dai gruppi di opposizione. Sostiene pertanto che l'attuazione dei decreti legislativi delegati può anche oggi affermarsi solo a condizione che si determini una larga intesa in sede parlamentare, evidenzia il delicato ruolo che assume a tale fine la Commissione bicamerale. In ordine al provvedimento in esame sul fisco regionale, ravvisa la necessità che si introduca nell'articolato una clausola di salvaguardia che possa verificare, a partire dal 2012, di intesa tra Governo e regioni, che il sistema di finanza pubblica non violi le previsioni del decreto-legge n. 78 del 2010 in ordine all'interruzione dei tagli di spesa verso le regioni. Per evitare tale rischio, avanza la richiesta che tutti i gruppi parlamentari in Commissione approvino l'integrazione proposta nel parere da lui

predisposto all'articolo 11, comma 5, e le modifiche sulle disposizioni finali di coordinamento all'articolo 26, commi 3 e 3-bis. In caso contrario, ritiene necessario applicare una sospensione temporanea, in sede di approvazione della legge di stabilità 2013, tesa ad evitare che la pressione fiscale aumenti e si rifletta sulle leve fiscali regionali. Evidenzia quindi le principali modifiche apportate allo schema di decreto legislativo in esame. Rileva in primo luogo che sono state allineate le decorrenze della fiscalizzazione dei trasferimenti nella addizionale IRPEF, che sarebbe dovuta avvenire nel 2012, e dell'avvio del sistema di finanziamento e perequazione a regime, che sarebbe dovuta iniziare nel 2014. Precisa che entrambe decorreranno dal 2013, a tutela dell'avvio di un sistema più equilibrato e garantista, in particolare per il Sud. In relazione all'IVA, osserva che il criterio di territorialità basato sul ruolo del consumo per la ripartizione della compartecipazione regionale IVA sarà applicato solo previa verifica dell'effettiva disponibilità di informazioni affidabili sulla distribuzione tra regioni dell'ammontare delle vendite effettuate nei confronti di consumatori finali e della corrispondente imposta IVA incassata. Precisa che è stata definita la procedura per la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori che ne sono ancora privi attraverso l'individuazione di macro aree omogenee per i servizi offerti e definiti indicatori di costo *standard*, di livello delle prestazioni, di appropriatezza, nonché di indicatori per il monitoraggio e la valutazione.

Sottolinea, tra le modifiche, l'esenzione dalla maggiorazione dell'addizionale IRPEF estesa a tutti i titolari di reddito e non solo ai lavoratori dipendenti e pensionati. Fa notare inoltre che il fabbisogno sanitario nazionale sarà definito annualmente per il triennio successivo anziché per un solo anno. Aggiunge che è stato previsto il sistema di finanziamento delle province; sono state poi inserite specifiche misure per il finanziamento delle città metropolitane ed è stata data altresì attuazione alla delega sulla istituzione della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, oltre a risultare rafforzato il controllo sul processo attuativo, stabilendo che ogni DPCM previsto dal decreto sarà corredato della relazione tecnica e sottoposto a parere parlamentare. Auspica, in conclusione, che l'intera Commissione si faccia carico, verso il Governo, della necessità di introdurre nel testo la menzionata norma di salvaguardia affinché siano rimosse le perplessità che ancora permangono nel suo gruppo in ordine ai contenuti del testo in esame. Comunica infine di aver predisposto alcune modifiche alla propria proposta di parere (*vedi allegato 4*).

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (PdL), *relatore*, nel prendere atto dell'ampia relazione ora illustrato dal collega Boccia, segnala di aver apportato alcune integrazioni alla propria proposta di parere, sia con riferimento alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui articolato viene interessato da limitate modifiche, sia con riferimento ad alcuni ulteriori e circoscritti aspetti (*vedi allegato 5*).