

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Mercoledì 9 marzo 2011

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 dell'8 marzo 2011.

Il senatore Walter VITALI (PD) nel consegnare alla Commissione un documento contenente le proposte di modifica allo schema di decreto predisposte dal gruppo del Partito Democratico (*vedi allegato*), illustrate nella giornata di ieri, preannuncia che entro la seduta di domani trasmetterà, sulla base di tale documento, alcune conseguenti proposte emendative al testo del provvedimento, affinché possano essere riportate nel resoconto di seduta.

Il deputato Massimo Enrico CORSARO (Pdl) comunica di aver già avviato un confronto informale con l'altro relatore Boccia, con il quale concorda sulla opportunità di costruire un percorso il più possibile condiviso, al fine di predisporre una relazione che per una gran parte possa essere comune, anche attraverso il costante confronto con il Governo.

Ritiene che il percorso sia assai complesso, vista la centralità che il provvedimento sul federalismo regionale assume soprattutto per la ricaduta territoriale e, sebbene il documento depositato dal gruppo del PD abbia in alcuni casi una impostazione alternativa al testo, i relatori cercheranno comunque di trovare punti di raccordo. Auspicando che nella formulazione del parere l'eventuale parte non condivisa sia limitata al minimo, osserva come, in tale prospettiva, la scadenza dell'11 marzo appaia eccessivamente ravvicinata e, pertanto, si renda necessario richiederne la proroga. Poiché in ogni caso occorre evitare che il calendario dei lavori ne risulti stravolto, anche in considerazione dei tempi di esame dello schema di decreto sugli interventi speciali già assegnato, riterrebbe necessario che la Commissione debba comunque pervenire all'espressione del parere nel più breve tempo possibile.

Considerato inoltre che questo provvedimento rappresenta il nucleo centrale del federalismo fiscale, auspica che il prosieguo e l'esito finale dell'esame non siano oggetto di posizioni opportunistiche da parte di qualsiasi parte politica.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, sulla base delle questioni poste dal relatore Corsaro ritiene opportuno, qualora non vi siano obiezioni, sospendere brevemente la seduta per procedere ora, anziché, come programmato, al termine della stessa, allo svolgimento dell'ufficio di Presidenza.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che, alla luce di quanto deciso dall'ufficio di presidenza, al termine della seduta chiederà alla Commissione di deliberare in ordine alla richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere sul provvedimento, attualmente fissato alla data dell'11 marzo 2011.

Il senatore Mario BALDASSARRI (Misto-FLI) sottolinea la necessità di consentire una congrua proroga dei tempi per l'esame dello schema di decreto relativo al federalismo regionale, rammenta le forti ricadute che sul medesimo può presentare il decreto legislativo sul federalismo municipale già approvato - in merito al quale peraltro mantiene le proprie riserve - e la conseguente necessità di considerare entrambi i provvedimenti in un quadro unitario.

Per tale motivo, una prima premessa riguarda la strategia complessiva delle riforme da approvare, considerato che - a suo avviso - il federalismo fiscale sembra procedere senza un efficace coordinamento con altri due fondamentali pilastri: l'annunciata riforma fiscale, da una parte, ed il codice delle autonomie per l'attribuzione delle competenze agli enti territoriali, dall'altra.

Nel segnalare che tra le fonti di finanziamento delle regioni il decreto in esame fa riferimento prevalentemente all'Irpef, mediante lo strumento delle addizionali, segnala come queste troverebbero alcune difficoltà applicative qualora non si tenga conto della preannunciata riforma fiscale da parte del Governo, che potrebbe intervenire sul quadro fiscale complessivo, modificando la struttura dell'imposta cui fanno riferimento le suddette addizionali.

In secondo luogo, atteso che la quota più rilevante delle risorse interessate dal decreto in esame sia quella relativa al settore sanitario, evidenzia come, allo scopo di arrivare, se possibile, ad un testo condiviso, sia necessario risolvere il passaggio dai costi storici ai costi standard, finalizzato a ridurre gli incrementi di spesa.

In proposito paventa il rischio, come già sostenuto durante la discussione sul federalismo municipale, che l'attribuzione alle autonomie territoriali della facoltà di incrementare la tassazione possa dar luogo ad un aumento della pressione fiscale complessiva in capo al contribuente-cittadino, il quale, tuttavia, prima ancora di sapere a quale ente - centrale o territoriale - versare i tributi, è interessato a conoscere l'effettiva entità degli stessi.

Nel sostenere come non sia indifferente perseguire la parità dei saldi finanziari mediante una diminuzione della spesa ovvero mediante un incremento della tassazione, rimarca che il vero obiettivo del federalismo fiscale sia per l'appunto ridurre la spesa pubblica, piuttosto che attribuire la potestà normativa fiscale agli enti decentrati e garantirne le fonti di entrata.

Per tale ragione chiede una più attenta valutazione del decreto da parte del Governo, con specifico riferimento alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni cui è collegato il fondo perequativo, che rappresenta un punto cardine del provvedimento.

In terzo luogo, osserva come a suo avviso sia più corretto affidare ad un quadro normativo complessivo di riforma fiscale, piuttosto che ad un decreto di attuazione della delega, l'attribuzione della facoltà delle regioni di ridurre o azzerare l'Irap ovvero di concedere detrazioni dell'Irpef alle famiglie.

Come ultimo punto, in ordine al settore della sanità, si dice contrario a qualunque metodo di individuazione dei costi standard agganciati ai costi medi rilevati nelle regioni di riferimento, paventando il rischio che ciò comporti di fatto una cristallizzazione degli attuali livelli di spesa, il cui dimensionamento verrebbe rinviato per un periodo eccessivamente lungo; al fine di evitare tale situazione, ritiene necessario che, considerata la spesa storica ed i relativi incrementi registrati in un determinato periodo di tempo, tra i dati da considerare vada ricompresa anche la varianza all'interno delle singole voci di spesa. Al riguardo propone di fare riferimento non alla media della spesa riscontrata nelle regioni di riferimento, ma di utilizzare come *benchmark* il valore minimo di spesa all'interno della varianza registrata, applicando successivamente a tale valore alcuni parametri di adeguamento che tengano anche conto di particolari condizioni che possono riscontrarsi nell'erogazione dei servizi.

Ritiene, conclusivamente, che l'obiettivo dei nuovi criteri di governo finanziario del settore sanitario debba essere costituito dal controllo della spesa, mentre invece lo schema di decreto sembra prevalentemente orientato sul versante della copertura della spesa stessa, mediante una più ampia articolazione di fonti di entrata.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, in riferimento a quanto illustrato dal senatore Baldassarri sulla questione della definizione dei costi standard, deve osservare che al momento sia da parte dei colleghi finora intervenuti sia da parte dei numerosi esperti ascoltati dalla Commissione è sempre stata fornita una accurata ricostruzione dell'evoluzione della spesa sanitaria, ma non sono emerse, a proprio avviso, indicazioni significative in ordine ad una concreta metodologia che consenta di pervenire alla determinazione di tali costi; né in tal senso ritiene soddisfacente il criterio indicato

nello schema di decreto, imperniato sulla scelta delle regioni di riferimento, che non appare adeguato alla necessità di tener conto delle complessità economiche e sociali del Paese. Ritiene pertanto che su tale questione occorrerebbero ulteriori approfondimenti.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD) sottolinea preliminarmente che una valutazione complessiva del provvedimento dovrebbe prendere le mosse da due esigenze, ossia dalla considerazione degli elementi di coerenza che legano i decreti finora approvati con quello all'esame della Commissione e dalla reale portata innovativa delle norme da essi recate. A tale proposito, nel concordare con quanto richiamato dal collega Baldassarri circa la necessità di un coordinamento tra l'attuazione del federalismo fiscale e la realizzazione di una riforma fiscale, ricorda come la riforma fiscale del 1972, con la quale veniva attribuito allo Stato la principale imposta, e alle regioni una certa autonomia basata essenzialmente sull'Ilor, non abbia poi avuto, per questo ultimo aspetto, il seguito allora prefigurato. Nell'attuale processo di ridisegno dell'assetto finanziario regionale e locale, in coerenza con l'impianto del titolo V della Costituzione, viene cancellato lo strumento dei trasferimenti statali con lo scopo di perseguire una maggiore autonomia fiscale e conseguentemente una maggiore responsabilizzazione dei livelli di governo sub centrali. Precisa che tale corrispondenza non è sempre vera, reputa che l'attribuzione dell'autonomia fiscale sotto forma di manovrabilità delle aliquote dell'addizionale Irpef e dell'Irap risponde esclusivamente all'esigenza di compensare le regioni dal venir meno delle risorse dei trasferimenti statali, senza alcun collegamento diretto in termini di maggiore responsabilizzazione degli amministratori.

In merito poi alla questione della manovrabilità dell'Irap, premesso che il tema della competitività tra regioni risulta, a proprio avviso, insito nella maggiore autonomia fiscale a queste attribuita, ritiene che l'azzeramento di tale imposta possa essere concretamente conseguito solo in un numero limitato di regioni del Nord, con un conseguente spostamento delle possibilità di impiego delle risorse, accentuando il fenomeno dell'immigrazione e il carattere duale dell'economia del Paese. Con riferimento al coordinamento tra il decreto sulla fiscalità municipale e il provvedimento in esame, richiama inoltre l'esigenza di un chiarimento politico su quale sia il disegno strategico del Governo circa l'impostazione che si vuole dare all'assetto finanziario degli enti locali da un lato e quello delle regioni dall'altro, dal momento che per i primi si è intrapreso un percorso metodologico per la quantificazione dei costi e fabbisogni standard mediante un procedimento di tipo analitico, mentre nel caso delle regioni si è capovolta l'impostazione rinunciando apparentemente ad una loro definizione.

Inoltre, relativamente alla definizione dei costi e fabbisogni standard in sanità, ritiene che l'assenza di effetti diretti sul settore confermino il carattere rigido della spesa sanitaria, rigidità peraltro dimostrata dai cospicui deficit dei bilanci regionali che si sono verificati per finanziare le prestazioni sanitarie in presenza di una costante sottostima delle risorse destinate ai Lea.

Avverte, infine, contro il rischio di un approccio astratto, che a suo avviso caratterizza lo schema in esame, finalizzato a riordinare la spesa attraverso la responsabilizzazione degli amministratori, ritenendo, al contrario, indispensabile recuperare il pragmatismo necessario al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal provvedimento.

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

Deliberazione della richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009, sullo 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.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che, avverte che sulla base di quanto emerso nel corso dell'ufficio di presidenza svolto nell'odierna giornata, che ha stabilito di concludere i lavori sul

provvedimento entro la giornata del prossimo 23 marzo, ritiene necessario chiedere ai Presidenti delle Camere, sulla base di quanto prevede l'articolo 3, comma 6, della legge n. 42 del 2009, di disporre la proroga di venti giorni per l'espressione del parere. Chiede pertanto alla Commissione di deliberare in tal senso.

La Commissione approva.