

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Mercoledì 23 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).

RILIEVI DELIBERATI DALLA COMMISSIONE

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati,

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati, lo «Schema di decreto legislativo 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),

premessi che:

il provvedimento riguarda l'autonomia impositiva degli enti territoriali, la perequazione per comuni e province, nonché una specifica disciplina per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario;

il medesimo provvedimento, che non specifica quali disposizioni della legge n. 42 del 2009 sono oggetto di attuazione, non reca tuttavia alcuna disposizione relativa al sistema finanziario delle città metropolitane;

numerose disposizioni dello schema in esame rinviano a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, per la piena attuazione di disposizioni di delega, talora con riferimento a oggetti specificamente attribuiti dalla legge delega allo strumento del decreto legislativo (come ad esempio l'articolo 11, comma 7, lettera d) e l'articolo 19, comma 7, in relazione, rispettivamente, all'articolo 9, comma 1, lettera g), n. 3) e all'articolo 13, comma 1, lettera f) della legge n. 42 del 2009) e in alcuni casi senza indicazione del termine per la loro adozione;

talune disposizioni, invece, che demandano interventi ad atti amministrativi regionali, appaiono meritevoli di valutazione dal punto di vista della coerenza con i principi generali in tema di autonomia delle Regioni ai sensi del Titolo V della parte II della Costituzione,

DELIBERA DI ESPRIMERE I SEGUENTI RILIEVI:

si valuti la previsione dell'articolo 1, in base alla quale il gettito delle fonti finanziamento delle regioni ivi indicate è da considerarsi senza vincolo di destinazione, alla luce dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge delega, che considera senza vincolo di destinazione solo il gettito dei tributi regionali derivati e le partecipazioni al gettito dei tributi erariali;

si consideri che la previsione dell'articolo 2, comma 1, che rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la rideterminazione della misura dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF e per la riduzione delle aliquote IRPEF di competenza statale, interviene sul sistema delle fonti che attualmente disciplinano l'IRPEF, attribuendo potestà normative, ora esercitate da fonti di rango primario, a fonte di rango secondario;

si valuti l'opportunità di un ulteriore coordinamento delle previsioni dell'articolo 2, comma 1, secondo e terzo periodo con quelle dell'articolo 5, in quanto, se quest'ultimo articolo, al comma 1, configura come facoltà delle regioni la potestà di aumento percentuale dell'aliquota addizionale IRPEF, d'altro canto il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 2 letteralmente prevede che «all'aliquota così rideterminata si aggiungono» le misure percentuali indicate nel richiamato articolo 5, rendendo non chiara quale sia la natura - obbligatoria o facoltativa - dell'incremento dell'aliquota

dell'addizionale regionale IRPEF applicabile a decorrere dal 2014 e quale sia il reale potere discrezionale attribuito alle regioni;

si esamini inoltre, al medesimo articolo 2, comma 1, terzo periodo, l'opportunità di precisare - eventualmente anche al fine di una espressa esclusione, come appare plausibile - se tale riduzione delle aliquote IRPEF debba operare anche in riferimento agli incrementi dell'addizionale regionale IRPEF previsti, con decorrenza 2014, dal secondo periodo del medesimo comma, in quanto, qualora sia effettivamente facoltà delle regioni deliberare aumenti dell'aliquota dell'addizionale regionale, la contestuale riduzione delle aliquote IRPEF non dovrebbe essere effettuata;

all'articolo 3, comma 2, ove è previsto un rinvio all'applicazione delle norme vigenti in materia di IVA, appare preferibile sostituire il rinvio alla «normativa vigente» con un riferimento più esplicito alla fonte che disciplina la materia;

allo stesso articolo 3, comma 3, ove si individua il fondamento del criterio di territorialità dell'attribuzione della compartecipazione IVA nel luogo di consumo del bene o servizio oggetto di scambio, precisandosi che, nel caso delle prestazioni di servizio, il luogo di consumo può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore, si valuti l'opportunità di chiarire in modo univoco in sede di attuazione la portata e gli effetti della disposizione;

al medesimo articolo 3, comma 3, si valuti che l'atto di determinazione della misura annuale di compartecipazione all'IVA di ciascuna regione, è qualificato come non regolamentare, qualificazione - utilizzata anche per gli atti richiamati negli articoli 5, comma 2, e 11 comma 8 - da esaminare alla luce del sistema delle fonti e del regime di pubblicità previsto per l'atto stesso, considerato che, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 116 del 2006), ha utilizzato la definizione di «atto statale dalla indefinibile natura giuridica»;

all'articolo 5, comma 2, ove si richiamano gli scaglioni di reddito senza indicare la normativa di riferimento, si valuti l'opportunità di confermare che tali scaglioni sono quelli indicati nell'articolo 11 del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 al fine di evitare dubbi interpretativi;

all'articolo 6, si valuti il comma 2, che rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione dei trasferimenti statali alle regioni di parte corrente dei quali il comma 1 dispone la soppressione, alla luce dell'articolo 29, comma 1 della legge n. 42 del 2009, in base al quale «i decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione»;

all'articolo 7, considerato che le disposizioni istitutive dei tributi richiamati al comma 1, primo periodo, spiegano efficacia su tutto il territorio nazionale, comprese le regioni a statuto speciale, appare opportuno prevedere che, in luogo dell'abrogazione, ne sia prevista la cessazione dell'efficacia limitatamente al territorio delle regioni a statuto ordinario;

all'articolo 8, comma 2, si consideri se l'atto amministrativo regionale - fonte di rango secondario cui viene rinviata l'istituzione della compartecipazione comunale all'addizionale regionale IRPEF, sia pure nel limite quantitativo dato dalla previsione legislativa di «assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi», nonché la manovrabilità dell'aliquota di compartecipazione - sia produttivo di effetti normativi riconducibili, nel sistema delle fonti, a fonti di rango primario; appare opportuno, inoltre, valutare la coerenza con i principi generali in tema di autonomia delle Regioni ai sensi del Titolo V della parte II della Costituzione, della qualificazione dell'atto regionale in termini amministrativi operata dallo stesso comma 2;

al medesimo articolo 8, si consideri l'opportunità di sopprimere il comma 3, in base al quale «resta fermo quanto previsto dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione», non potendo comunque una fonte di rango primario intervenire su fonte costituzionale;

al medesimo articolo 8, comma 4, primo periodo, si consideri che non sono precisati modalità, data di istituzione e periodo di durata del Fondo sperimentale regionale di riequilibrio ivi previsto;

al medesimo articolo 8, comma 4, secondo periodo, ove si dispone che ogni regione stabilisce, previo accordo con i comuni, le modalità di riparto del Fondo nonché le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute al singolo comune in cui si sono verificati i presupposti di imposta, si valuti

che non è specificato se l'accordo preventivo sia vincolante e se, in mancanza di esso, la regione possa comunque procedere al riparto del Fondo stesso;

all'articolo 11, comma 8, ove si rinvia la definizione della disciplina ad un decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, si consideri l'esigenza di stabilire il termine di emanazione dell'atto e si valuti il rinvio a decreto di natura non regolamentare per stabilire la soglia di popolazione al di sotto della quale la quota perequativa è incrementata in ragione inversa alla dimensione demografica (che risulta dal combinato disposto dei commi 7, lettera *d*) e 8) alla luce dell'articolo 9, comma 1, lettera *g*), n. 3, della legge delega, ai sensi del quale il limite di popolazione dovrebbe essere stabilito dal legislatore delegato attraverso i decreti legislativi di attuazione della delega; si consideri comunque l'esigenza di stabilire un termine per l'emanazione degli atti previsti ai commi 5, 7 lettera *d*) e 8 secondo periodo;

al Capo II del provvedimento si valuti l'opportunità di introdurre disposizioni di attuazione dell'articolo 15 della legge n. 42 del 2009, che riguardino il patrimonio e il sistema finanziario delle città metropolitane, con effetto a decorrere dalla data di insediamento dei rispettivi organi;

all'articolo 12, comma 3, ove si precisa che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento del complesso delle spese delle Province è senza vincolo di destinazione, appare opportuno valutare che l'articolo 11, comma 1, lettera *f*), della legge di delega considera senza vincolo di destinazione soltanto il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali;

all'articolo 14, appare opportuno valutare il comma 4, che demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del quale non è stabilito il termine di emanazione, il compito di individuare i trasferimenti statali da sopprimere - rispettivamente - alle regioni a statuto ordinario ed alle province in esse ricadenti, cui dovrebbe accompagnarsi la abrogazione delle relative disposizioni;

alla luce dell'articolo 29, comma 1, della legge n. 42 del 2009, in base al quale «i decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione»;

al medesimo articolo 14, comma 7, che prevede la soppressione dell'addizionale provinciale dell'accisa sull'energia elettrica, si consideri che viene assegnato ad una fonte di rango secondario, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, il potere di modificare le aliquote dell'accisa sull'energia elettrica, in modo da assicurare l'equivalenza del gettito, il cui ammontare non è quantificato, né tanto meno riferito ad uno specifico lasso temporale;

all'articolo 15, comma 2, si valuti che viene affidata ad un atto amministrativo di competenza regionale - con previsione alla quale si estende quanto osservato sopra con riferimento all'articolo 8, comma 2 - l'istituzione della compartecipazione delle province alla tassa automobilistica regionale, sia pure nel limite quantitativo dato dalla previsione legislativa di «assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi»;

al medesimo comma si consideri l'opportunità di specificare ulteriormente la fattispecie in cui la medesima fonte può intervenire a fini di modificabilità dell'aliquota della suddetta compartecipazione - che si concreta nella rideterminazione del *quantum* dell'obbligazione tributaria - in quanto tale fattispecie è ricondotta alla soppressione di trasferimenti il cui ammontare non è quantificato dalla norma, ovvero a un riferimento a «disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni delle Province»;

al medesimo articolo 15, comma 4, si consideri l'opportunità di precisare, con riferimento all'istituzione da parte di ciascuna regione di un Fondo sperimentale di riequilibrio, riferimenti temporali e criteri di riparto; in merito andrebbe inoltre valutato che dell'accordo preliminare per il riparto del Fondo da parte di ciascuna regione andrebbe precisata la natura e la valenza eventualmente vincolante;

all'articolo 17 si valuti il meccanismo transitorio di finanziamento e perequazione, ivi previsto alla luce dei principi e criteri direttivi di delega formulati dall'articolo 21 della legge n. 42 del 2009, con particolare riferimento a quelli di cui al comma 1, lettera *d*), che, prevede che i fondi perequativi siano quantificati, per ciascun livello di governo, in misura pari alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi e le maggiori entrate spettanti a comuni e province in sostituzione di tali

trasferimenti, tenendo conto del principio del graduale superamento del criterio della spesa storica in favore del fabbisogno standard e della capacità fiscale in base alla tipologia di funzioni da finanziare; e al comma 1, lettera e), che prevede che il finanziamento delle spese degli enti locali debba essere effettuato assumendo l'ipotesi che l'80 per cento delle spese sia considerato come riconducibile alle funzioni fondamentali e che il residuo 20 per cento si riferisca alle funzioni non fondamentali; a tale stregua andrebbe chiarito se le percentuali di finanziamento delle spese degli enti locali siano riferibili anche al riparto delle risorse del Fondo sperimentale di riequilibrio; al medesimo articolo 17, comma 3, appare opportuno stabilire un termine per l'adozione del decreto ivi previsto, nonché chiarire la natura e la valenza, eventualmente vincolante, dell'accordo preventivo da realizzare in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, al fine di evidenziare se, in mancanza dello stesso, si possa comunque procedere all'adozione del predetto decreto;

all'articolo 19, comma 1, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali» appare opportuno chiarire se si intenda riferirsi alla Conferenza unificata ovvero alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali;

all'articolo 19, si valuti il comma 1, primo periodo, alla luce dell'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge 42 del 2009 che prevede che il fondo perequativo dello Stato sia alimentato con le risorse provenienti dalla fiscalità generale e che la dimensione del fondo stesso sia determinata, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, per ogni tipologia di ente, in misura pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate spettanti ai comuni e alle province;

al suddetto articolo 19, comma 1, secondo periodo, ove si rinvia a fonte di rango secondario la determinazione delle modalità di alimentazione e di riparto del fondo perequativo per le province e i comuni, si valuti l'esigenza di stabilire il termine per l'emanazione del relativo atto e di chiarire la valenza, vincolante o meno, dell'accordo preventivo da realizzare in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, nonché se, in mancanza dello stesso accordo, si possa comunque procedere all'adozione dell'atto medesimo;

al medesimo articolo 19, si valutino le disposizioni riferite ai fondi previsti dal comma 2, alla luce dell'articolo 13 della legge di delega, che dispone che il decreto legislativo attuativo del sistema perequativo per gli enti locali rechi la definizione delle modalità con cui si procede periodicamente all'aggiornamento dell'entità dei fondi perequativi e alla ridefinizione delle relative fonti di finanziamento;

al medesimo articolo 19, comma 7, ove è previsto un rinvio ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l'individuazione delle soglie di minor popolazione dei comuni ai fini di una disciplina specifica dei criteri di riparto per tali comuni, si consideri che l'articolo 13, comma 1, lettera f), della legge n. 42 del 2009, prevede che la suddetta soglia sia individuata in sede di esercizio della delega;

al medesimo articolo 19, comma 10, si valuti l'opportunità di chiarire l'ambito di riferimento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi previsto, da adottare per la definizione delle modalità applicative «del presente articolo», considerato che già il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, secondo periodo, adottato previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata a differenza dell'atto in questione, dovrebbe coprire l'area applicativa dell'articolo in esame;

all'articolo 24, comma 3, che rinvia ad un ulteriore decreto legislativo qualificato come «integrativo» la determinazione dei «costi standard, relativi alle materie diverse dalla sanità, associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale», nonché la distinzione delle «fonti di finanziamento in relazione a quanto previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo 10», appare opportuno sopprimere la qualificazione «integrativo», in quanto la legge delega consente solo l'emanazione di uno o più decreti legislativi nel termine di esercizio previsto per la delega principale; al riguardo si consideri che la giurisprudenza costituzionale ha individuato precisi limiti

all'esercizio della potestà legislativa di tipo integrativo e correttivo (sentenza n. 206 del 2001), che può esplicarsi solo nell'ambito dei principi e criteri direttivi già imposti per la delega principale e «solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega».