Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Progetti di legge

17 novembre 2008

n. 78/0

Disposizioni per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali

D.L. 154/2008 - A.C. 1891

Elementi per l'istruttoria legislativa

Numero del disegno di legge di conversione	A.C. 1891
Numero del decreto-legge	154/2008
Titolo del decreto-legge	Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali
Iter al Senato	Si (A.S. 1083)
Numero di articoli	
<i>testo originario</i>	7
<i>testo approvato dal Senato</i>	12
Date:	
<i>Emanazione</i>	7 ottobre 2008
<i>pubblicazione in Gazzetta ufficiale</i>	7 ottobre 2008
<i>approvazione del Senato</i>	11 novembre 2008
<i>Assegnazione</i>	13 novembre 2008
<i>Scadenza</i>	6 dicembre 2008
Commissione competente	V Bilancio
Pareri previsti	I, VI, VII, X, XI, XII, Questioni regionali

Contenuto

L'**articolo 1** reca disposizioni in materia di attuazione dei **piani di rientro dai deficit sanitari**, nonché altre disposizioni in materia di sanità. Il **comma 1** apporta alcune modifiche al comma 2 dell'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. In particolare, la lettera a) sopprime la facoltà del commissario *ad acta* di proporre la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali ovvero delle aziende ospedaliere; la lettera b) prevede la possibilità di nomina di uno o più *sub* commissari, con esperienza di gestione sanitaria, da affiancare al commissario *ad acta*, e consente a quest'ultimo di disporre motivatamente la sospensione dalle funzioni in atto dei direttori generali delle aziende sanitarie; la lettera c) stabilisce che la regione metta a disposizione del commissario il personale, gli uffici e i mezzi necessari all'espletamento dell'incarico.

Il **comma 2** consente, con deliberazione del Consiglio dei ministri, l'erogazione totale o parziale del maggior finanziamento, condizionato alla verifica positiva degli adempimenti, a quelle regioni nelle quali è stato

nominato il commissario *ad acta*, in deroga a quanto sottoscritto negli accordi previsti, purché siano rispettate alcune condizioni.

Il **comma 3** specifica che le somme di cui al comma 2 sono a titolo di anticipazione e possono essere recuperate, con modalità deliberate dal Consiglio dei ministri, qualora la regione non attui nelle modalità stabilite il citato piano di rientro.

Il **comma 4**, alla lettera a), sopprime l'attuazione delle disposizioni previste sulla trasformazione degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico in Fondazione IRCCS per l'Istituto "Giannina Gaslini" di Genova, stabilendo conseguentemente, alla lettera b), che restino ferme le funzioni e la composizione del consiglio di amministrazione dell'Istituto medesimo.

Il **comma 5** dispone, infine, sulla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni relative all'abolizione del *ticket* di 10 euro di cui all'articolo 61, comma 19, del D.L. n.112/2008, incrementando, per il 2009, il livello di finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato.

L'**articolo 1-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, proroga al 31 dicembre 2012 il completamento degli interventi di ristrutturazione edilizia delle regioni e delle province autonome, effettuati presso strutture sanitarie, al fine di garantire la **disponibilità dei locali destinati all'attività libero-professionale intramuraria**; viene altresì consentita l'utilizzazione straordinaria del proprio studio professionale per l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, previa autorizzazione aziendale, prorogata dal 31 gennaio 2009 al 31 gennaio 2010.

L'**articolo 1-ter**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, dispone l'immediata applicazione del comma 6-*bis* dell'articolo 17 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, che ha stabilito l'**esclusione del personale del ruolo sanitario** del Servizio sanitario nazionale **dal diritto a undici ore di riposo consecutivo** ogni ventiquattro ore di lavoro.

L'**articolo 2** reca disposizioni dirette a garantire, per l'anno 2008, la **compensazione**, attraverso la misura dei trasferimenti erariali, delle **variazioni di gettito dell'imposta comunale sugli immobili (ICI)** spettante ai comuni in conseguenza delle seguenti disposizioni: a) iscrizione in catasto e aggiornamento del valore catastale dei c.d. fabbricati ex-rurali (art. 2, commi da 33 a 39 del D.L. n. 262/2006); b) aggiornamento delle rendite catastali per i fabbricati iscritti alle categorie B ed E (art. 2, commi da 40 a 46 del D.L. n. 262/2006); c) abolizioni dell'ICI sull'abitazione principale (art. 1, commi da 1 a 6-bis del D.L. n. 93/2008).

In particolare, i **commi da 1 a 5** riguardano la misura della riduzione dei trasferimenti erariali operata, in via provvisoria, in compensazione del maggior gettito ICI derivante dalle disposizioni di cui ai punti sub a) e b).

I **commi da 6 a 8** intervengono sui rimborsi spettanti ai comuni relativamente ai minori introiti conseguenti all'abolizione dell'ICI sulla prima casa. In particolare, si interviene sulle modalità di certificazione da parte dei comuni del minor gettito, precisando che la dichiarazione deve essere sottoscritta dal responsabile dell'ufficio tributi, dal segretario comunale e dall'organo di revisione (comma 6) e che la suddetta certificazione deve essere trasmessa, per la verifica della veridicità alla Corte dei conti, che a tal fine può avvalersi anche della competente Agenzia del territorio (comma 7). Infine, il comma 8, prevede che in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali siano stabiliti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, criteri e modalità per il riparto tra i comuni dell'importo di 260 milioni di euro, a titolo di regolazione contabile pregressa, per i minori introiti conseguenti all'abolizione dell'ICI sulla prima casa.

L'**articolo 2-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca una disposizione volta ad **assegnare alle "nuove" comunità montane**, istituite a seguito del processo di riordino disposto dall'articolo 2, commi 16-22, della legge finanziaria per il 2008, i **trasferimenti erariali già erogati alle comunità montane ora disciolte**, al netto delle riduzioni operate dalla stessa legge finanziaria per il 2008 e dal D.L. n. 112 del 2008.

L'**articolo 2-ter**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, modifica il **regime fiscale da applicare ai carburanti da autotrazione nelle regioni confinanti con la Svizzera**, consentendo alle suddette regioni di adottare misure per la riduzione dei prezzi dei carburanti ed attribuendo nel contempo alle medesime aree una quota aggiuntiva di compartecipazione all'IVA per un ammontare corrispondente all'onere finanziario sopportato.

L'**articolo 2-quater**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca **diposizioni in materia di enti locali**. In particolare, il **comma 1** conferma per l'anno 2009 l'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 314 del 2004 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26/2005), concernenti l'ipotesi di scioglimento dei consigli comunali, ai fini dell'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali e della verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio. In tali casi, sono attribuiti al prefetto i poteri relativi alla nomina del commissario *ad acta* incaricato di predisporre lo schema del bilancio ovvero di provvedere all'approvazione del bilancio stesso.

Il **comma 2** provvede alla determinazione dei trasferimenti erariali spettanti agli enti locali per l'anno 2009, sulla base dei criteri già adottati dalla legge finanziaria dello scorso anno e delle disposizioni intervenute

successivamente che hanno determinato modifiche alla dotazione finanziaria dei fondi medesimi. Il **comma 3** conferma, per l'anno 2009, la compartecipazione delle province al gettito dell'IRPEF, nella misura dell'1 per cento del riscosso in conto competenza che affluisce al bilancio dello Stato, disciplinata ai sensi dell'articolo 31, comma 8, della legge finanziaria per il 2003. In base a tale normativa, alle province verrà pertanto attribuito, nel 2009, lo stesso ammontare di compartecipazione riconosciuto negli anni precedenti.

I **commi da 4 a 6** dell'articolo 2-*quater* novellano alcune norme del Testo Unico degli enti locali (TUEL), relative alla disciplina delle modalità di approvazione dei modelli e documenti contabili e ai termini di scadenza per la presentazione dei rendiconti. Il **comma 7** incide sulle procedure per l'erogazione del contributo statale, istituito dalla legge finanziaria 2001, in favore dei comuni che abbiano subito una diminuzione del gettito ICI in conseguenza dell'autodeterminazione provvisoria delle rendite catastali per gli immobili di categoria D. La norma fissa un termine perentorio - 31 gennaio 2009 - per la trasmissione al Ministero dell'Interno delle dichiarazioni attestanti il minor gettito ICI, disciplinandone altresì le modalità di attestazione ed asseverazione da parte dei competenti organi dell'ente locale.

L'**articolo 3** reca misure in materia di **dimensionamento delle istituzioni scolastiche**, prevedendo, per l'anno scolastico 2009-2010, che le regioni e gli enti locali, entro il 31 dicembre 2008, realizzino il dimensionamento nel rispetto dei parametri di cui all'art. 2 del DPR n. 233 del 1998 e con il vincolo di non superare il numero dei punti di erogazione del servizio esistenti nell'anno scolastico 2008-2009. Per i due successivi anni scolastici, il dimensionamento sarà disciplinato sulla base di una intesa da promuovere in sede di Conferenza unificata entro il 15 giugno 2009. In sede di Conferenza unificata si procede anche al monitoraggio dell'attuazione delle misure previste, finalizzate all'adozione, entro il 15 febbraio 2009, degli eventuali interventi necessari per garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'**articolo 4, comma 1**, novellando l'articolo 2, comma 28, della legge n. 244 del 2007 (*legge finanziaria per il 2008*), rinvia dal 30 settembre 2008 al 1° gennaio 2009 l'applicazione della norma, contenuta nella disposizione citata, che sanziona la permanenza dell'adesione da parte dei comuni a più di una forma associativa tra quelle previste dal Testo unico sugli enti locali (D.Lgs. 267/2000). Il **comma 1-bis** del medesimo articolo, introdotto nel corso dell'esame al Senato, proroga dal 31 dicembre 2008 al 31 dicembre 2009 il termine entro il quale il Comune di Sanremo dovrà disciplinare la situazione gestionale del mercato dei fiori della città.

L'**articolo 5**, dispone, al **comma 1**, l'assegnazione al **Comune di Roma** di un **contributo straordinario di 500 milioni** di euro per l'anno 2008 per il rimborso alla Cassa depositi e prestiti della somma erogata a titolo di anticipazione finanziaria ai sensi dell'articolo 78, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008. Ai sensi del **comma 2**, l'anticipazione viene rimborsata alla Cassa depositi e prestiti a valere sulle risorse del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, appositamente rifinanziato per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 63, comma 10, del citato decreto-legge n. 112/2008.

Per quanto concerne i futuri trasferimenti statali che, ai sensi dell'articolo 78, comma 8, del D.L. n. 112/2008, vengono previsti in favore del Comune di Roma, nonché per il ripiano dei disavanzi correnti, relativi, in base a quanto indicato nella relazione tecnica e illustrativa (A.S. 1083), al Comune di Catania, il **comma 3** dell'articolo prevede che possono essere utilizzate le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assegnate con delibera del CIPE del 30 settembre 2008. Il CIPE provvede pertanto alla modifica della citata delibera e alla riprogrammazione degli interventi a carico del Fondo di cui al comma 2, al fine di garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. In sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, il medesimo comma 3 riserva a favore di Roma capitale a decorrere dal 2010 un contributo annuale di 500 milioni di euro, anche per le finalità di cui sopra e nell'ambito delle risorse disponibili.

L'**articolo 5-bis**, reca, al **comma 1**, un'autorizzazione di spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2009 a favore dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Il **comma 2** del medesimo articolo reca integrazioni finanziarie di pari importo per ciascuno degli anni 2008 e 2009 ad una serie di autorizzazioni di spesa riguardanti l'Unione Italiana Ciechi, specificate all'elenco n. 1 allegato al provvedimento.

L'**articolo 6**, commi da 1 a 1-*quater*, indica le modalità di **copertura finanziaria** di parte degli oneri recati dal decreto legge. In particolare, il **comma 1** dispone la riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al FAS, per un importo pari a 781,779 milioni di euro per il 2008 e a 528 milioni per il 2009; ai sensi del **comma 1-bis** le risorse rinvenienti dalla suddetta riduzione della dotazione del FAS sono iscritte nel Fondo per interventi strutturali di politica economica, a valere sul quale il successivo **comma 1-ter** pone a carico la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 1, comma 5, 2, comma 8, e 5-*bis*, in misura pari, rispettivamente, a 260,593 milioni per l'anno 2008 e 436,593 milioni per l'anno 2009. Ai sensi del **comma 1-quater**, una quota delle risorse iscritte nel Fondo per interventi strutturali di politica economica ai sensi del comma 1-*bis*, pari, rispettivamente, a 521,186 milioni di euro per l'anno 2008 e 91,407 milioni di euro per l'anno 2009, è versata all'entrata del bilancio dello Stato per i medesimi anni. Il **comma 2** istituisce nello

stato di previsione del MEF un Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, ai sensi dell'articolo 1, comma 512, della legge finanziaria per il 200, con una dotazione finanziaria, in termini di sola cassa, di 435 milioni per il 2010 e di 175 milioni per il 2011.

Relazioni allegata

Il disegno di legge di conversione è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica e dall'elenco delle norme da esso espressamente modificate o abrogate; non sono state invece predisposte né l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), né l'analisi tecnico-normativa (ATN).

Motivazioni della necessità ed urgenza

Nella preambolo al decreto-legge, le cause di straordinaria necessità ed urgenza dell'intervento normativo, di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, sono individuate nell'esigenza "di adottare disposizioni in materia di gestione commissariale delle regioni che non rispettino gli adempimenti previsti dai piani di rientro dai *deficit*, sanitari, al fine di assicurare il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario regionale, anche sotto il profilo amministrativo e contabile, tali da tutelare l'unità economica e i livelli essenziali delle prestazioni"; in materia di enti locali si sottolinea, inoltre, la necessità di adottare disposizioni in ordine alla loro contabilità volte a consentire l'ordinaria gestione "in considerazione della scadenza del termine per l'approvazione del bilancio di assestamento dei medesimi enti"; si ravvisa, infine, la necessità e l'urgenza "di provvedere alla riprogrammazione delle risorse di cui alla delibera CIPE del 30 settembre 2008, per consentire l'accelerazione dell'utilizzo delle risorse medesime, in funzione degli interventi previsti dalla stessa delibera e del relativo possibile differente utilizzo anche per spese di natura corrente".

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il decreto legge in esame reca disposizioni in larga parte riconducibili al contenimento della spesa sanitaria ed in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali. Quanto al primo ambito d'intervento, la base giuridica del provvedimento appare riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"). Sempre con riferimento agli interventi volti ad attuare i piani di rientro dai *deficit* sanitari, potenziando le capacità operative dei commissari ad *acta*, assume inoltre uno specifico rilievo l'articolo 120, comma 2, della Costituzione, ai sensi del quale il Governo può sostituirsi ad organi delle Regioni – cui spetta la potestà legislativa concorrente in materia di "tutela della salute" ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione – " quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In tale ultima fattispecie, ai sensi della medesima disposizione costituzionale, "la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

Con riferimento alle disposizioni riferite alle autonomie locali, la base giuridica appare riconducibile alla materie "sistema tributario e contabile dello Stato" e "perequazione delle risorse finanziarie", riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione. In tale ambito può altresì rilevare la materia del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", riservata, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, alla potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Collegamento con lavori legislativi in corso

Con riferimento al Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali - istituito nello stato di previsione del MEF ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legge in esame - si osserva come la dotazione finanziaria del medesimo sia stata incrementata – in termini di cassa – per un importo di 300 milioni per ciascuno degli anni 2010 e 2011, dall'articolo 1, comma 11, del decreto legge n. 162 del 23 ottobre 2008, il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame in sede referente della 8° Commissione (lavori pubblici) del Senato (A.S. 1152).

Formulazione del testo

In relazione all'articolo 5, comma 3, si osserva come il richiamo ivi contenuto al "*Fondo di cui al comma 2*", operato peraltro in sede di coordinamento formale del testo al Senato, non risulti congruo, posto che tale comma fa riferimento al Fondo per gli interventi strutturali di politica economica e non già al Fondo per le aree sottoutilizzate, cui sembra invece riferito il contenuto della norma.

Con riferimento al comma 4-*sexies*, secondo periodo, dell'articolo 3, si rileva l'opportunità di chiarire se con l'espressione "obiettivi di finanza pubblica" si intenda far riferimento alle economie lorde di spesa di cui al comma 6 dell'art. 64 del dl. n. 112 del 2008, e come si raccordino il monitoraggio e la sostanziale "clausola di salvaguardia" qui previsti con le disposizioni di cui ai commi 7 e 8 dell'art. 64 del dl. n. 112 del 2008.

In relazione alle modalità di copertura finanziaria di cui all'articolo 6 andrebbe chiarito se la ivi prevista iscrizione nel Fondo per interventi strutturali di politica economica di risorse provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate possa configurare una fattispecie di dequalificazione della spesa ai sensi dell'articolo 11-*ter*, comma 1, lettera d) della legge n. 468/78, trattandosi di risorse di conto capitale che vengono trasferite, per finalità di copertura di nuove spese correnti, ad un fondo di parte corrente.