

Una prima lettura del parere definitivo¹ della “bicameralina” sulla finanza di regioni e province, sulla perequazione e sui costi/fabbisogni *standard* nella sanità

di Ettore Jorio

31 marzo 2011

Sommario: 1. *Premessa*; 2. *I contenuti del parere definitivo*; 2.1 *Le entrate tributarie regionali*; 2.2 *Le spese regionali*; 2.3 *Il sistema perequativo regionale*; 2.4 *Le entrate tributarie provinciali e delle città metropolitane*; 2.5 *I costi e i fabbisogni standard in sanità*; 2.6 *La clausola di salvaguardia*; 3. *Concludendo*.

1. *Premessa*

La Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale (art. 3 legge 42/09), cosiddetta bicameralina, nella seduta del 24 marzo scorso, ha dato l’*ok* al testo (15 voti favorevoli, 10 astenuti e 5 contrari), negoziato tra la maggioranza e il partito democratico, riguardante il federalismo regionale e provinciale, la perequazione e i costi/fabbisogni *standard* nella sanità. Una decisione da considerarsi molto sofferta, dal momento che è stata preceduta da non poche scaramucce e contraddizioni, politiche e istituzionali, assistita dal parere favorevole espresso dalla Conferenza Unificata il 16 dicembre 2010 sul precedente schema - ancorché integrante rispetto all’originaria proposta governativa - poi revocato a seguito delle trattative andate male sul recupero dei tagli di 4.5 miliardi di euro, che l’Esecutivo aveva imposto alle regioni con la cosiddetta manovra d’estate 2010 (d.l. n. 78/2010, convertito nella legge 122/2010), e di quelli afferenti il trasporto pubblico locale per 425 milioni (da doversi reintegrare, per come garantito nel corso delle più recenti trattative politico-istituzionali, attraverso il Fondo sociale europeo, più precisamente dalla Cassa integrazione guadagni).

2. *I contenuti del parere definitivo*

Il testo del “parere definitivo” licenziato dalla bicameralina, propedeutico al perfezionamento della procedura di cui all’art. 2, terzo comma, legge 42/09, riferito allo schema del decreto attuativo *omnibus* di produzione governativa, è dunque il frutto del massiccio recepimento degli emendamenti proposti dal Partito democratico nell’apposito documento dell’8 marzo 2011 e - come detto - di quanto preteso e sollecitato, da ultimo, dalla Conferenza delle regioni in tema di trasporto pubblico locale e neutralizzazione successiva dei suddetti tagli esercitati a loro carico nel corrente anno.

Nel particolare, esso disciplina, in attuazione della legge di delegazione 42/09:

- a) l’autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e, con essa, la rivisitazione dell’attuale disciplina tributaria;
- b) l’autonomia di entrata delle province e delle città metropolitane;
- c) l’istituzione dell’universo perequativo;
- d) i costi *standard* e i fabbisogni *standard* nel settore sanitario.

Si compone di sei Capi, uno in più dell’originaria ipotesi governativa, licenziata in via preliminare dall’Esecutivo il 5 ottobre 2010, suddivisi in 41 articoli, dei quali 14 neo-introdotti con

¹ Il Consiglio dei Ministri nell’odierna seduta del 31 marzo 2011 ha approvato definitivamente il decreto legislativo, in un testo leggermente diverso da quello licenziato dalla “bicameralina”, non dipeso, pare, dall’ordinario *drafting* normativo. Il Governo lo ha approvato, pertanto, “salvo intese”, intendendo per tale che si renderanno possibili ritocchi prima della formale emanazione dal Presidente della Repubblica e, quindi, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

numerazione romana (da rendere organicamente scanditi nella numerazione ordinaria complessiva in sede di stesura del provvedimento definitivo, in una ai normali interventi di *drafting* normativo), nonché di una consistente appendice composta da 14 osservazioni/inviti (lettere *a/p*) formalizzati all'indirizzo del Governo.

Gli individuati sei Capi riguardano principalmente:

- con riferimento alle regioni a statuto ordinario, la loro autonomia tributaria, la soppressione dei trasferimenti statali, la classificazione delle spese e il loro finanziamento, il fondo perequativo (artt. 1-11);
- con riferimento alle province comprese nel territorio delle regioni a statuto ordinario e alle città metropolitane, la loro autonomia tributaria, la soppressione dei trasferimenti statali e regionali, i fondi sperimentali di riequilibrio (artt. 12-18);
- il sistema perequativo nei confronti degli enti locali, fatta eccezione per i comuni (artt. 19-19 *bis*);
- la determinazione dei costi e fabbisogni *standard* nella sanità (artt. 20-24 *ter*);
- la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (artt. 24 *quater*-24 *octies*);
- le norme finali e le abrogazioni (artt. 25-27).

La impressione più immediata che si ha del provvedimento *in itinere*, fatte salve le modificazioni/integrazioni intervenute in sede di bicameralina utili a meglio perseguire gli obiettivi costituzionali, è quella di trovarsi di fronte ad un testo (ancora, per poco, non legislativo), comunque dimostrativo della oramai consolidata debolezza del legislatore di attuazione in senso lato - intendendo per tale chi garantisce il perfezionamento del suo *iter* anche con la propria astensione - di trascurare la perequazione. Con questo, rivela di non essere altresì in grado di sancirne, anche nei confronti delle regioni e delle province/città metropolitane, allo stesso modo di come avvenuto per i comuni, le metodologie applicative garanti del corretto funzionamento del federalismo fiscale. Di quella riforma della finanza pubblica e del sistema tributario - quest'ultimo da dovere riformare organicamente - che, in linea con le prescrizioni contenute nella Costituzione (art. 119, terzo e quarto comma) e le previsioni della delega contenuta nella legge 42/09 (art. 2)², deve assicurare, ovunque, la erogazione delle prestazioni, essenziali e non, e delle funzioni fondamentali di competenza del sistema autonomistico.

Dunque, un passo certamente in avanti nel quale il legislatore, più complessivamente inteso, ha ancora una volta trascurato il meccanismo perequativo nella sua dimensione dinamica. Quello strumento, ancora indeterminato, attraverso il quale ridistribuire le risorse in modo tale da un garantire alle regioni a “minore capacità fiscale per abitante” le risorse necessarie a rendere esigibili alle loro collettività i diritti di cittadinanza.

Fino a quando non accadrà ciò, ovverosia sino alla definizione del sistema di determinazione concreta dei trasferimenti perequativi, ci troveremo di fronte un “federalismo fiscale” ben concepito, sul piano dei principi e dei criteri applicativi, nei suoi perimetri normativi e attuativi, ma assolutamente tronco sotto il profilo della sua applicazione reale, quasi a rappresentare un prodotto politico, realizzato attraverso il più comune percorso da sempre in uso ai partiti.

Peraltro, per come tracciato dai provvedimenti normativi divenuti tali o quasi, esso risulta nebuloso nelle specificazioni e nei percorsi, atteso che risulta - da una parte - essere rinviato a numerosi provvedimenti amministrativi, ulteriormente attuativi (il solo federalismo municipale, di cui al d.lgs. n. 23/11, nel prevede diciotto) e - dall'altra - votato a insediare un numero sempre crescente

² **Zanardi A.**, *Perequazione: chi l'ha vista?*, www.lavoce.info, 25 marzo 2011; **Jorio E.**, *Un federalismo condiviso per una coesione sociale reale*, www.astrid.eu, 25 marzo 2011.

di fondi perequativi, che si “orientalizzano” sempre di più (da regioni a enti locali), piuttosto che rimanere ancorati al principio costituzionale, introdotto nella Carta con la revisione del 2001, che ne sancisce la verticalità (Stato-regioni e/o Stato-enti locali).

2.1 Le entrate tributarie regionali

Le entrate tributarie regionali saranno costituite da tributi propri, manovrabili a cura di ciascuna regione - e distinti in “derivati” e “autonomi”, a seconda, rispettivamente, se istituiti e disciplinati con legge dello Stato ovvero con legge regionale -, e da compartecipazioni a tributi erariali, direttamente e strettamente riferibili al prodotto territoriale sottoposto al relativo tributo³. Quanto ai tributi cosiddetti autonomi, previsti nella legge di delegazione alla lettera q) dell’art. 2, essi potranno essere previsti, imposti e regolati dalle regioni, con proprie leggi (art. 23 Cost.), con esclusivo riguardo ai presupposti non già assoggettati ad imposizione da parte dello Stato. Tali imposizioni regionali dovranno essere finalizzate alla copertura delle spese cosiddette *extra* Lep, cioè dovranno concorrere a finanziare sia le prestazioni essenziali, riferite ai diritti civili e sociali afferenti ambiti diversi dalla sanità, sociale, istruzione e dal trasporto pubblico locale (quest’ultimo limitato alle spese d’investimento), che quelle non essenziali.

L’emanando decreto attuativo, così come previsto nella originaria stesura dell’ipotesi governativa del 5 ottobre 2010, fonda la finanza regionale su tre componenti fiscali, *in primis* la compartecipazione all’Iva (art. 3), l’addizionale Irpef (art. 2) e l’Irap (art. 4). Andrà, pertanto, a confermare l’attuale compartecipazione all’Iva (oggi al 44,7%), sancendo tuttavia l’inderogabile criterio della sua geograficità, ovverosia la sua diretta riconducibilità al gettito prodotto sul territorio regionale relativo, nonché ad introdurre - oltre che a sopprimere alcuni degli attuali tributi propri derivati - alcune novità in tema di addizionale Irpef, di Irap e di tassa automobilistica. Quanto alle altre attuali compartecipazioni dispone la soppressione (dal 2013) di quella afferente l’accisa sulla benzina (art. 7, terzo comma), da destinare in favore della fiscalità provinciale, così come sopprime ogni trasferimento statale inerente il trasporto pubblico locale.

In relazione all’addizionale Irpef, il provvedimento *in itinere* incide (art. 2 e 5) sull’aliquota di base dello 0,9%, nel senso di attribuire alle regioni la facoltà di poterla “manovrare” fino a raggiungere, nel 2015, la soglia massima del 3%. Essa continuerà ad essere, quindi, quella di base (0,9%), fatte salve le maggiori aliquote comunque in vigore sino al 2013, che potranno tuttavia essere ridotte dalle regioni, sino a ripristinare il suo valore percentuale iniziale. L’incremento dell’imposta potrà essere scandito in tre maggiorazioni annuali progressive sino a raggiungere l’anzidetto 3%, più precisamente l’aliquota di base dell’0,9% potrà essere maggiorata dell’0,5% per l’anno 2013, dello 1,1% per il 2014 e, infine, del 2,1% a decorrere dall’anno 2015.

La prevista maggiorazione incontra alcuni limiti oggettivi, riguardanti:

- a) l’impossibilità di disporre un incremento dell’aliquota oltre lo 0,50%, per il complessivo tetto dell’1,40%, per quelle regioni che non abbiano ridotto l’Irap;
- b) la non applicabilità della maggiorazione oltre la prima dello 0,50% per i soggetti, comunque, titolari di redditi rientranti nel primo scaglione d’imposta diretta, ovverosia percettori di un reddito non superiore ai 28 mila euro.

Ogni regione, in forza della propria *potestas* legislativa, da esercitarsi ai sensi dell’art. 23 della Costituzione, potrà disporre detrazioni in favore della istituzione famiglia, intervenendo con apposite detrazioni ovvero, alternativamente, nell’ipotesi di incapienza del reddito prodotto, tale da

³ Buglione E., Jorio E., *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*, in Ferrara A. e Salerno G.M. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, ristampa aggiornata, Napoli, 2011; Jorio E., *Il federalismo fiscale e la sua attuazione ancora in itinere*, www.astrid.eu, n. 3, 2011.

non godere delle disposte detrazioni d'imposta, adottando misure di sostegno economico diretto in favore dei soggetti in possesso degli appositi requisiti (esempio: *voucher*, buoni servizio, eccetera).

Quanto all'Irap, rimarrà in vigore l'attuale aliquota di base del 3,90%, salvo la facoltà esercitabile dalle regioni, ovviamente a statuto ordinario, di ridurla fino ad azzerarla ovvero di disporre deduzioni della base imponibile. Una ipotesi, quella della riduzione, non realizzabile in quelle regioni ove l'addizionale Irpef è sopportata in misura superiore al 1,4%, in applicazione dell'anzidetta prima maggiorazione prevista dello 0,50% su quella di base.

In deroga a quanto appena rappresentato, è stata individuata la immodificabilità delle maggiorazioni "sanzionatorie" disposte dalle regioni in squilibrio finanziario e in quelle sottoposte ai piani di rientro dei *deficit* sanitari, *ex* comma 180 e seguenti dell'articolo unico della Finanziaria 2005 (legge 311/04) e successive.

Una parte significativa delle risorse a disposizione delle regioni potrebbe derivare dal loro concorso alla lotta all'evasione fiscale, in stretto ossequio al principio della territorialità produttiva (art. 7 *bis*). Dai recuperi da essa direttamente derivanti, riferiti ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili erariali, ovvero sia a quelle spettanti allo Stato, potrebbero, infatti, pervenire, mediante il loro "riversamento diretto" e, quindi, non affatto mediato, importanti risorse finanziarie. Ciò in quanto, a differenza di quanto godibile sino ad oggi (33%, così recentemente incrementato dalla manovra estiva del 2010) per la medesima causa, il godimento finanziario in favore delle regioni riguarderà l'intero gettito emerso e recuperato. Allo stesso modo competerà alle regioni, rese protagoniste nella lotta all'evasione relativa, una quota del gettito emerso ai fini dell'Iva, direttamente commisurata alla compartecipazione prevista in loro favore.

Al riguardo, è da considerarsi interessante il contenuto dei neo-introdotti articoli 7 *ter* e *quater*. Essi sono, difatti, finalizzati a rendere correttamente operativo il percorso inteso al recupero dell'evasione fiscale, attraverso l'attivazione coordinata degli interventi dello Stato e delle regioni coinvolte, nel rispetto della loro autonomia organizzativa. Invero, viene offerta alle autonomie regionali l'opportunità di sottoscrivere un apposito atto convenzionale, da perfezionarsi con il MEF e l'Agenzia delle entrate, con il quale convenire le modalità gestionali e operative afferenti i tributi regionali, ivi compresi quelle riguardanti la ripartizione degli introiti derivanti dagli esiti dell'attività di recupero dell'evasione fiscale collaborata dalle regioni medesime. Il tutto da individuare e, quindi, da esercitarsi sulla base delle linee guida che dovranno essere specificatamente concordate con l'Agenzia delle entrate in sede di Conferenza permanente Stato-regioni.

Nell'esercizio della detta *facultas* regionale, in riferimento alla gestione dei tributi in godimento dei diversi livelli di governo, l'anzidetta convenzione potrà prevedere (art. 7 *ter*, sesto comma) l'istituzione, presso le Agenzie regionali delle entrate, di un apposito Comitato regionale di indirizzo, la cui composizione dovrà essere formata da rappresentanti delle diverse istituzioni coinvolte, al quale spetteranno compiti di individuazione e di coordinamento delle attività relative.

Con l'art. 7 *quater* viene introdotto un importante principio che sottopone l'intervento statale, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali (propri derivati e addizionali), alla contestuale adozione di misure finalizzate alla loro completa compensazione, da effettuarsi - a parità di funzioni amministrative conferite - attraverso la modificazione dell'aliquota ovvero con l'attribuzione di altri tributi. Sul piano quantitativo le predette misure saranno stabilite con un apposito d.P.C.M., d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, cui il provvedimento *in itinere* dedica interamente il Capo V.

A seguito della introduzione della diversa disciplina delle proprie entrate, ogni regione a statuto ordinario avrà l'obbligo di sopprimere, a decorrere dal 2013, tutti i trasferimenti, di carattere generale e permanente, in favore dei comuni, sia di parte corrente che in conto capitale, a meno che

questi ultimi non siano stati finanziati con il ricorso all'indebitamento. A fronte di una tale consistente interdizione è prevista l'istituzione di una compartecipazione in favore degli anzidetti enti locali al gettito dei tributi regionali, principalmente all'addizionale regionale Irpef, e/o l'individuazione di specifici tributi "autonomi" da devolvere ad essi, anche integralmente (art. 8). Per meglio garantire una corretta attuazione di quanto disciplinato, si da realizzare una introduzione progressiva ed equilibrata della novellata metodologia finanziaria, viene prevista l'istituzione, da parte di ciascuna regione, di un Fondo sperimentale di riequilibrio, ove fare confluire, per la durata di tre anni, una percentuale non superiore al 30% del gettito derivante dalla riferita compartecipazione e/o dalla fiscalità all'uopo devoluta.

2.2 Le spese regionali

L'art. 10 è dedicato alla classificazione delle spese regionali, individuate per macro-sistemi e, quindi, riconducibili a due differenti categorie tipologiche, di cui - la prima - afferente principalmente i livelli essenziali delle prestazioni erogabili in tema di salute, assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico locale e, pertanto, ai vincoli di cui al novellato art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione e - l'altra - riguardante le prestazioni/servizi essenziali residuali e non essenziali. Una distinzione fondamentale al fine di realizzare una corretta perequazione delle risorse che - garante della copertura al 100% delle prestazioni a carico delle autonomie regionali da rendere esigibili ai cittadini, a mente della vigente lettera costituzionale, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale - sarà effettuata tenuto conto degli introdotti criteri dei costi/fabbisogni *standard*, quanto a quelle riconosciute essenziali, e della capacità fiscale, per tutto il resto, fatta eccezione per l'esercizio delle funzioni fondamentali, anche esse integralmente coperte dal meccanismo perequativo.

2.3 Il sistema perequativo regionale (art. 11)

Fino a quando, a decorrere dal 2013, non entrerà a regime il sistema di finanziamento delle spese delle regioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni "privilegiate" dall'economia solidale - ivi comprese quelle che saranno ritenute ulteriormente tali, rispetto a quelle attuali, da apposite leggi dello Stato - dovrà essere garantito dalla compartecipazione all'Iva (oggi del 44, 7%), dal gettito derivante dalla addizionale Irpef rideterminata e da quello dall'Irap, fino alla sua programmata estinzione. Il tutto, ovviamente, integrato dalla quota di fondo perequativo spettante ad ogni regione, al netto delle entrate cosiddette proprie, determinate nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto annuo delle disponibilità finanziarie dedicate al Servizio Sanitario Nazionale per l'esercizio 2010 (rendicontate nell'ordine di 1,7 miliardi di euro).

Le altre spese, ovverosia quelle essenziali, residue rispetto agli ambiti sino ad oggi privilegiati (sanità, sociale, istruzione e trasporto pubblico, queste ultime due limitate, rispettivamente, ai costi di funzionamento amministrativo e di investimento in conto capitale), e quelle non riconosciute come tali, in quanto non rientranti nel vincolo di finanziamento riservato alle prestazioni individuate nel secondo comma, lettera *m*), dell'art. 117 della Costituzione, godranno di una diversa copertura. Più esattamente, esse dovranno essere garantite dai tributi propri regionali, derivati e autonomi, dalle quote dell'addizionale regionale all'Irpef e da quelle del fondo perequativo assegnato alle regioni. Quest'ultimo sarà alimentato dalle regioni più ricche (*rectius*, con maggiore capacità fiscale per abitante) - ovverosia da quelle che registreranno un gettito per abitante dell'addizionale regionale Irpef superiore a quello medio nazionale per abitante - con l'obiettivo di ridurre le anzidette differenze interregionali in rapporto a quello medio. Di contro, accederanno ai benefici redistributivi del fondo perequativo, al fine di conseguire il medesimo obiettivo imposto a quelle più ricche, tutte le regioni più povere (*rectius*, quelle con minore capacità fiscale per abitante), cioè

quelle che registreranno un gettito per abitante dell'addizionale regionale Irpef minore di quello medio nazionale, sempre per abitante.

Tale meccanismo dovrà rendersi garante:

- a) di una riduzione delle differenze determinate di almeno il 75%, senza con questo alterare, in alcun modo, i livelli di graduatoria dei *gap* registrati;
- b) di una ripartizione che tenga conto “del fattore della dimensione geografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa”;
- c) di una erogazione delle risorse senza che queste siano vincolate ad alcuna destinazione.

Dal 2013 è, comunque, istituito un Fondo perequativo alimentato da una compartecipazione al gettito dell'Iva calcolata in modo da garantire la totale copertura delle spese afferenti i livelli essenziali delle prestazioni di sanità, sociale, istruzione e trasporto pubblico locale. Nel primo anno di funzionamento le anzidette spese saranno computate sulla base della relativa “spesa storica” e, ove stabiliti, dai costi *standard*. Nei quattro anni successivi il tutto dovrà convergere verso i costi *standard*, nel frattempo determinati nella loro totalità (almeno si spera!). Un tale percorso di convergenza sarà determinato, quanto alle modalità applicative, da un apposito d.P.C.M., ampiamente concertato, assistito da un parere preventivo delle Commissioni parlamentari, competenti per i profili di compatibilità della spesa, e arricchito da una relazione tecnica sul suo impatto finanziario. E' appena il caso di precisare che la differenza tra il fabbisogno finanziario indispensabile alla copertura delle siffatte spese e il gettito dei tributi regionali ad esse dedicati, dovrà essere determinato escludendo le variazioni di gettito prodotte nel medesimo esercizio attraverso l'autonomia tributaria delle regioni stesse e di quello derivante dal recupero dell'evasione fiscale.

2.4 Le entrate tributarie provinciali e delle città metropolitane

La formulazione normativa del legislatore delegato in tema di finanziamento delle province cela, di fatto, la sua volontà repressa di cancellare dall'ordinamento (tant'è che all'art. 12.1 esordisce: *In attesa della loro soppressione o razionalizzazione*) una siffatta tipologia di ente locale, dal momento che non ha profuso sforzo alcuno per individuare fonti di finanziamento più articolate, limitandosi a rintracciarle tra i soli tributi connessi al trasporto su gomma. Un progetto annunciato e ampiamente condiviso, quello di abrogare le province, poi messo da parte, per la cui realizzazione necessiterebbe, tra l'altro, un intervento di ben altra portata legislativa, per l'appunto, di rango costituzionale.

Dal 2012 in poi sarà, pertanto, devoluta alle medesime - a mo' di tributo derivato - l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, fatta eccezione per i ciclomotori, che è pari al 12,5%. Una imposta che potrà essere incrementata a cura delle amministrazioni provinciali, a decorrere dal 2014, in una misura tuttavia non superiore al 3,5%.

Alle province viene, quindi, rimesso l'obbligo di accertamento delle violazioni relative e sancita l'opportunità di stipulare convenzioni con l'Agenzia delle entrate per l'espletamento di tutta l'attività di liquidazione, accertamento e riscossione degli anzidetti tributi, nonché quella riguardante il relativo contenzioso.

Con decorrenza 2012, alle province delle regioni a statuto ordinario sarà assicurata una aliquota compartecipativa all'Irpef da determinarsi con un apposito d.P.C.M. in modo tale da compensare le perdite di entrate corrispondenti derivanti, dai trasferimenti statali, integralmente soppressi, inerenti sia la parte corrente che quella in conto capitale, fatti salvi quelli finanziati mediante l'intervenuto ricorso all'indebitamento.

Dallo stesso 2012 sarà di esclusiva spettanza dello Stato l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, a tutt'oggi in godimento delle amministrazioni provinciali, alle quali dovrà

essere devoluto un gettito diverso, in misura quantomeno equivalente a quello derivante dalla soppressa addizionale provinciale all'energia elettrica.

Ogni regione a statuto ordinario assicurerà, a far data dal 2013, la soppressione di tutti i trasferimenti in favore delle sue province, sia di parte corrente che per investimento. Conseguentemente, ciascuna regione, con un proprio atto amministrativo, dovrà individuare una compartecipazione delle medesime alla tassa automobilistica sugli autoveicoli ad essa regione spettante, almeno pari all'importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi, successivamente incrementabile.

Spetteranno, altresì, alle province gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla vigente legislazione, a titolo di tributi propri derivati, così come potrà essere istituita, sulla base di uno specifico regolamento da adottarsi entro il 31 ottobre 2011, l'imposta di scopo provinciale, individuando i particolari scopi istituzionali cui la stessa possa e debba fare riferimento esclusivo.

Per la corretta attuazione della riformata disciplina, deve essere istituito, con decorrenza 2012, un Fondo sperimentale di riequilibrio, della durata biennale, finalizzato a contribuire, progressivamente e in una forma territorialmente equilibrata, all'assunzione a regime della autonomia di entrata delle province. Il detto Fondo sarà alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'Irpef e cesserà, comunque, a decorrere dalla data di attivazione del Fondo perequativo previsto dall'art. 13 della legge di delegazione 42/09. Quest'ultimo, sancito dall'art. 13 dell'appena pubblicato d.lgs. 23/11 (G.U. n. 67 del 23 marzo 2011), sarà alimentato, per le province e le città metropolitane, dalla quota del gettito della compartecipazione provinciale all'Irpef non direttamente devoluto alle province e alle città metropolitane competenti per il territorio. Esso sarà articolato in due componenti, di cui una riguardante le funzioni fondamentali degli enti medesimi e l'altra per quelle non fondamentali, individuate quantitativamente in rapporto alla predeterminazione dei fabbisogni *standard* relativi, rivisti nel loro percorso dinamico.

In relazione a quanto stabilito dall'art. 13 della legge 42/09, è appena il caso di ribadire che dovranno essere istituiti nel bilancio di tutte le regioni a statuto ordinario due fondi: uno per i comuni e l'altro per le province e città metropolitane, alimentati dal predetto fondo perequativo statale.

Un sistema finanziario a parte caratterizzerà l'esistenza delle città metropolitane, che andranno a sostituire le relative province di competenza. A queste ultime saranno attribuite, con un apposito d.P.C.M.:

- una compartecipazione al gettito dell'Irpef prodotta sul loro territorio;
- una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, stabilita dalla regione di appartenenza;
- l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, ciclomotori esclusi;
- l'imposta provinciale di trascrizione;
- i tributi propri derivati già individuati dalla legislazione vigente;
- l'imposta di scopo, se e quando regolamentata.

Le riferite risorse dovranno assicurare il corretto esercizio di tutte le funzioni fondamentali delle città metropolitane, già attribuite alla provincia, nonché finanziare la pianificazione territoriale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale e tutte le altre funzioni assegnate loro. A fronte di tutto questo, le città metropolitane potranno istituire una addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali e l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

2.5 I costi e i fabbisogni standard in sanità

Il contenuto del capo IV rappresenta, di certo, l'argomento di maggiore interesse per il pubblico più allargato, sia quello dei protagonisti istituzionali *sub*-statali coinvolti nella gestione della salute che quello dei destinatari delle relative prestazioni, in gran parte già economicamente provati e gravati, sotto il profilo del prelevamento fiscale e delle restrizioni delle agevolazioni precedentemente godute, a causa del ripianamento dell'enorme debito pregresso.

Il testo governativo chiude la partita dei "costi e fabbisogni standard nel settore sanitario" in otto precetti contro i cinque previsti nell'originario schema governativo del 5 ottobre 2010 (artt. 20-24 *ter*), ai quali vanno considerati aggregati, per una migliore coerenza e completezza argomentativa, il 2 *bis* (fabbisogno sanitario) e il 9 (livelli essenziali delle prestazioni e obiettivi di servizio)⁴.

Attesa la complessità dell'articolato, necessita che venga attentamente esaminato, in quanto introduttivo di nuovi concetti, ma soprattutto di modalità e criteri innovativi per il finanziamento a regime del sistema caratteristico. Un dovere che certamente non troverà nell'odierna analisi la necessaria esaustività, considerata l'ampiezza della portata dell'introdotta cambiamento dell'intero sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, che tante ricadute avrà nella produzione delle relative prestazioni/servizi.

Preliminarmente, occorre prendere dimestichezza con il concetto di costo *standard*, del quale si fa un gran parlare da tempo, in tema di attuazione del federalismo fiscale. Esso rappresenta, ordinariamente, l'esito del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità. Una metodologia di monetizzazione del prodotto "industriale" che costituisce, da sempre, un pilastro dell'economia aziendale, meglio dell'economia politica. Un concetto che rintraccia la sua esistenza consolidata nel conseguimento di due fondamentali scopi: quello di omogeneizzare i valori produttivi e, attraverso essi, contenere i prezzi; l'altro, di valutare gli scostamenti dei costi reali e, con essi, lo stato di efficienza del sistema produttivo nella sua interezza.

I costi *standard* - introdotti nel più attuale sistema di finanza pubblica, retributivo delle prestazioni e dei servizi pubblici più essenziali, in relazione ai fabbisogni (altrettanto *standard*) da soddisfare, individuati per garantirne l'erogazione su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e appropriatezza - fondano, dunque, il nuovo modello economico di riferimento sul quale imperniare il finanziamento integrale dell'attività pubblica afferente l'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali (sanità, assistenza sociale e istruzione)⁵. Sostanzialmente, essi riguardano la rideterminazione del *quantum* ideale necessario per assicurare le prestazioni essenziali, ovverosia quanto queste dovranno costare nei diversi territori, in favore dei quali andranno, rispettivamente, attribuite le risorse relative, da doversi definire in rapporto al loro fabbisogno *standard*.

Quanto all'articolato in esame, esso inizia con la definizione dell'oggetto del rispettivo Capo (il IV), consistente nella necessità di sancire, a partire dal 2013, il progressivo superamento dell'attuale criterio di riparto del Fondo sanitario nazionale (art. 20) - fondato sulla quota capitaria valorizzata secondo i correttivi introdotti dalla Finanziaria per il 1996 (art. 1, comma 34) - mediante la predeterminazione dei costi *standard* e dei fabbisogni *standard* per le regioni e le province autonome, obbligate a rendere esigibili ai cittadini i Lep riferiti alla sanità (ma anche all'assistenza sociale, alla istruzione scolastica e al trasporto pubblico locale). A ben vedere, una trasformazione della metodologia di finanziamento del sistema salutare che si preannuncia radicale ma non traumatica, atteso che essa sarà realizzata in modo graduale e progressivo, nell'assoluto e ovvio rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli imposti dalla finanza pubblica. Al comma 1

⁴ Bartoloni M., *Il federalismo non salva il sud*, IlSole24-Sanità, n. 12, 29 marzo 2011.

⁵ Massa Gallerano G., *Federalismo fiscale e Costituzione. Una comparazione fra Spagna e Italia*, tesi di dottorato di ricerca "Impresa, Stato e Mercato", Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università della Calabria, discussa il 29 marzo 2011.

bis dello stesso articolo 20 è stata insediata, rispetto alla precedente lettera governativa, la definizione concreta del fabbisogno *standard* e la necessità che la sua determinazione debba essere compatibile con i vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti in sede comunitaria. Esso “costituisce l’ammontare di risorse necessarie ad assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza” e, per il 2012, deve corrispondere al livello del finanziamento del Ssn, al quale concorre ordinariamente lo Stato (art. 2 *bis*). Quanto alla valorizzazione dei Lea e dei Lep, da doversi garantire, entrambi, su tutto il territorio nazionale, spetterà alla legge dello Stato sancirne le modalità, nell’assoluto rispetto degli stessi vincoli di finanza pubblica e decisioni dell’UE (art. 9).

Il successivo art. 21 introduce nell’ordinamento il processo di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale *standard*, che una autorevole dottrina⁶ ha da tempo ritenuto di individuare attraverso un condivisibile risultato aritmetico, ove il fattore popolazione ponderata va moltiplicato per la quantità di prestazioni *pro-capite standard* e, quindi, ancora moltiplicato per il costo *standard* delle diverse prestazioni. A ben vedere, una “traduzione” quali-quantitativa che ben si concilia con lo scopo e la lettera del legislatore delegato. Lo stesso, infatti, prescrive, con decorrenza 2013, che l’anzidetto fabbisogno dovrà essere definito, tenuto conto del “quadro macroeconomico complessivo”, in modo tale da mantenere distinta la quota di risorse riservate alle regioni e alle province autonome per conseguire gli obiettivi specifici prioritari e di rilievo nazionale e quella destinata ad enti diversi. Al fine di garantire una corretta esigibilità del diritto alla salute negli anni 2011 e 2012 il relativo fabbisogno nazionale *standard* è stato, rispettivamente, individuato dal legislatore in 106,884 e 109,877 miliardi di euro.

Per la determinazione annuale dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali, il testo del decreto legislativo ancora *in itinere* rinvia (art. 22), diversamente, ad un provvedimento amministrativo del Ministro della Salute, ampiamente concertato, da adottarsi sentita la neointrodotta Struttura tecnica di cui all’art. 3 del vigente Patto della salute 2010-2012. Individua, all’uopo, un processo formativo del calcolo alquanto complesso, che dovrà, comunque, fare riferimento agli elementi informativi capitalizzati dal Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), che fonda le sue radici negli indicatori della programmazione nazionale per l’attuazione del federalismo fiscale che il legislatore delegato sostanzializza in tre livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria: 5% per l’assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; 51% per l’assistenza distrettuale e 44% per l’assistenza ospedaliera.

Quanto alla prima determinazione (dal 2013) del fabbisogno sanitario *standard* delle singole regioni e delle province di Trento e Bolzano, i commi 4-13 dell’art. 22 ne determinano il percorso, improntato a stabilire la sua entità “applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento (*benchmark*)”. Saranno, quindi, scelte tre regioni *benchmark*, in sede di Conferenza Stato-regioni - selezionandole tra le cinque individuate come virtuose e, dunque, con i conti in ordine e con una dignitosa e certificata qualità delle prestazioni/servizi resi - sulle quali valorizzare i costi *standard*.

Di notevole interesse, sotto il profilo della garanzia dei principi dell’universalità e uniformità delle prestazioni salutari, è apparso il compito assegnato alla Conferenza Stato-regioni di fissare i criteri per stabilire gli indicatori riferibili a particolari situazioni territoriali, utili a definire i bisogni sanitari particolari delle regioni più deboli, alle quali vengono concessi cinque anni di tempo per consentire la convergenza della spesa storica al costo *standard* relazionato al fabbisogno (comma 10). Una prerogativa, questa, insediata nella più attuale disciplina per favorire le regioni in

⁶ De Vincenti C., *Amministrare il welfare locale cosa cambia con il federalismo? Federalismo, regioni e sanità*, Roma, 1 ottobre 2010.

complessivo ritardo, nei confronti delle quali sarà tollerata l'introduzione dei costi *standard*, di fatto, sino a tutto il 2018, a dimostrazione implicita che un siffatto differimento varrà per tutto il sistema regionale, sì da renderlo uniformemente pronto a ben recepire, alla scadenza, il cambiamento e, di conseguenza, assicurare quanto costituzionalmente dovuto ai cittadini.

L'anzidetta disciplina ha, però, impattato con la volontà delle regioni a statuto speciale e con le province autonome di Trento e Bolzano di riaffermare sempre più tenacemente la loro diversità e, quindi, eccepire la loro particolare autonomia, che li esenterebbe dalla sottoposizione alla riferita regolazione dei costi e dei fabbisogni *standard*. Una prerogativa riaffermata anche alla luce del contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 201 del 7 giugno 2010, che ha ritenuto legittima la clausola di esclusione - dall'essere genericamente sottoposti ad una tale disciplina - contenuta nella legge di delegazione n. 42/09 (art. 1, comma 2) e, di conseguenza, applicabile nei loro confronti una limitata parte dei precetti in essa contenuti (artt. 15, 22 e 27).

Su tale questione, così come sull'esordio e sul buon esito del cosiddetto federalismo fiscale, sarà il tempo a fornire la prova del successo o meno, anche alla luce dei prossimi decreti delegati, in specie quelli riguardanti le premialità per gli enti territoriali virtuosi e le sanzioni per quelli inadempienti.

Il parere definitivo "anticipa", nell'insinuato art. 22 *bis*, in attuazione del quinto comma del novellato art. 119 della Costituzione, la previsione di interventi speciali, in favore delle aree meno attrezzate, sostanzialmente ricadenti nell'area del Mezzogiorno, finalizzati a rimuovere le carenze di strutture e di tecnologie, tanto da incidere positivamente sui loro costi di produzione di prestazioni/servizi salutari. Aggiunge, al riguardo, che saranno tenuti in considerazione per la determinazione dei bisogni relativi alcuni specifici indicatori socio-economici e ambientali. Un modo, questo, per soddisfare la pretesa di alcuni governatori del sud di tenere a riferimento dei finanziamenti per la salute i cosiddetti indici di deprivazione.

2.6 La clausola di salvaguardia

Tra i punti di maggiore rilievo, contenuti nella nuova stesura del decreto legislativo *in itinere*, emerge, per l'importanza che riveste per le economie regionali, la cosiddetta "clausola di salvaguardia"⁷, contenuta nell'art. 26, terzo e quarto comma, recante "Disposizioni finali di coordinamento".

In buona sostanza, essa stabilisce che nel 2012 dovrà essere riesaminato e, quindi, rivisto l'intervenuto taglio di risorse alle regioni, per 4,5 miliardi di euro, disposto con la manovra d'estate 2010. A tal'uopo, è stata prevista l'istituzione di un apposito tavolo di confronto, ove parteciperanno, da una parte, i ministri per i rapporti con le regioni e quelli per le riforme per il federalismo, per la semplificazione amministrativa e dell'economia e finanze e, dall'altra, i presidenti delle regioni. All'esito dello scrutinio interistituzionale, nel caso in cui non si potesse in alcun modo affievolire, del tutto o in parte, la portata degli anzidetti tagli, potrebbe essere ivi convenuta la riduzione delle funzioni attribuite alle regioni dalla medesima legge di riforma della finanza pubblica. Il tutto da doversi formalizzare nella legge di stabilità successiva.

3. Concludendo

Interessante la novità dei quattordici punti (lettere *a/p*) - a giudizio di chi scrive impropriamente definiti osservazioni - sottoscritti in calce al parere definitivo, appena esaminato. Appaiono, infatti, precisi e ineludibili gli impegni di carattere politico assunti dal Governo, tali da avere condizionato l'esito favorevole dell'esame della "bicameralina". La condivisione negoziata che, di fatto, ha determinato la sua astensione, ha altresì impegnato la minoranza a facilitare il percorso applicativo

⁷ **Causi M.**, *Decreto Regioni ed altro: a che punto siamo nel mare tempestoso dell'attuazione della legge 42 sul federalismo fiscale*, 28 marzo 2011; **Bruno E., Turno R.**, *Si alla clausola di salvaguardia sui tagli 2010*, *IlSole24Ore*, 25 marzo 2011.

del federalismo fiscale, nell'ipotesi in cui l'Esecutivo mantenga puntualmente gli impegni ivi assunti. Alcuni di quelli convenuti - a fronte dei quali il Governo si è "obbligato" a valutare e a individuare l'adozione di successivi provvedimenti, sia di carattere legislativo delegato che amministrativo – assumono un particolare rilievo. Tra questi, la necessità di provvedere con urgenza alla definizione del meccanismo perequativo del sistema delle autonomie locali (comuni, province e città metropolitane), così come quello di individuare misure di fiscalità di vantaggio per i comuni montani e delle isole minori, nonché quella di legiferare nel senso di concedere la *facultas* alla regioni a statuto ordinario, da esercitarsi con apposite leggi, di modulare le accise sulle benzine, sul gasolio e sul gas liquefatto, nell'ovvio rispetto della normativa comunitaria e dei limiti legislativi statali.