

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 FEBBRAIO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Fragomeli Gian Mario (PD)	9
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	Osnato Marco (FdI)	11
Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Sen. Erika Stefani, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Perosino Marco (FI-BP)	11
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 9, 15, 18	Presutto Vincenzo (M5S)	9
Collina Stefano (PD)	14	Russo Paolo (FI)	9
De Menech Roger (PD)	10	Stefani Erika, <i>Ministra per gli affari regionali e le autonomie</i>	3, 15
Errani Vasco (Misto-LEU)	12	<i>ALLEGATO: Documentazione presentata dalla Ministra per gli affari regionali e le autonomie</i>	19
Ferrero Roberta (L-SP-PSd'Az)	14		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Sen. Erika Stefani, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, senatrice Erika Stefani, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

Si tratta della prima audizione della Commissione. L'occasione è particolarmente significativa in ragione del lavoro che la Commissione intende svolgere in tema di attuazione dei principi di autonomia degli enti locali e del relativo regime finanziario.

Ricordo che nelle prossime settimane ascolteremo il Ministro dell'economia e delle finanze Tria, il Ministro dell'interno Salvini e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giorgetti. Ringrazio il Ministro Stefani per aver accolto con solerzia l'invito della Commissione a intervenire a questa audizione, di aver trovato il tempo in questo momento sicuramente molto impegnativo. Quindi, nel ringraziarla per la dispo-

nibilità dimostrata, le cedo immediatamente la parola.

ERIKA STEFANI, *Ministra per gli affari regionali e le autonomie*. Ringrazio lei, presidente, e ringrazio tutti i commissari qui presenti per avermi dato questa occasione, anche se penso che avremo occasione e modo di trovarci spesso nei prossimi tempi, in ragione del fatto che il testo della bozza di intesa con le Regioni sarà sicuramente oggetto di un confronto con il Parlamento probabilmente anche prima della firma dell'intesa.

Oggi voi trattate un tema di particolare complessità e spero di poter essere all'altezza delle conoscenze che avete in materia. Qui parliamo di federalismo fiscale, ma il tema che sto seguendo in particolare è quello sulla realizzazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, ovvero il regionalismo differenziato.

Per certi versi sono temi che stanno su piani diversi, e si intersecano nel momento in cui si tratta del finanziamento e dell'aspetto economico di tutto l'apparato del riconoscimento delle forme di autonomia e dell'attribuzione delle competenze.

Penso che voi preferireste restare più sull'ambito di fiscalità generale, ma volevo cogliere l'occasione di oggi per parlarvi invece della bozza di intesa che sono stata in grado di fare all'esito di laboriosi, rocamboleschi incontri di trattativa. Se quindi siete d'accordo, farei una premessa introduttiva sulle questioni che riguardano la legge n. 42 del 2009, però non vorrei che si creassero confusioni: io non sono un'esperta di federalismo fiscale, siete più esperti voi, per cui facciamo prima questa parte e poi, se siete d'accordo, parlerei di autonomia, visto che è l'argomento caldo di cui si sta trattando molto.

Se si fosse pensato un anno fa al Ministero per gli affari generali e le autonomie e ci si fosse chiesti cosa dovesse fare, si sarebbe pensato alle valutazioni di impugnazione delle leggi regionali o alla materia delle autonomie speciali, che già ci sono e quindi hai un sistema di gestione nel quale fai da notaio negli accordi di finanza pubblica che vengono trattati con il MEF; poi invece ti trovi con un tema come quello dell'autonomia differenziata e allora la cosa diventa più impegnativa.

Credetemi, non è facile costruire un percorso quando si parte da un comma della Costituzione veramente scarno. Ciò che prevede è che si parta da una richiesta della Regione di avere ulteriori e particolari forme di autonomia e che queste possono venire riconosciute in base a una intesa; solo in due casi nella Costituzione si usa la stessa indicazione, nel 116, terzo comma, e nell'articolo 8 della Costituzione sulle confessioni religiose.

C'è poi l'approvazione della legge a maggioranza assoluta dei componenti, ma non è spiegato come debba essere costruita. Devi allora saper utilizzare quello che hai, hai tutto l'apparato della Costituzione e cerchi su questo di creare un percorso, e vi dico che non è facile, perché al di fuori delle aule parlamentari e dei corridoi ministeriali non è che ci sia quel dibattito dottrinario su cosa debba intendersi per intesa, cosa debba esserci e come arrivarci.

Per questo è importantissima oggi questa audizione, perché adesso il percorso deve essere condiviso.

Ad oggi ho avuto circa una novantina di incontri fra tre parti, cioè il Ministero di competenza richiesto dalla Regione, la Regione, io medesima, e ti trovi con queste parti a cercare di costruire un punto di incontro. Ci sono voluti tanti mesi per capire non solo ciò che si vuole fare, ma ciò che si può fare, passaggio non da poco.

La competenza concorrente, che noi conosciamo dall'articolo 117, è materia dove già oggi si può legiferare Stato e Regione, ma dire quale competenza che può essere richiesta da una Regione sia effettivamente fra quelle competenze non è così immediato. Ad esempio, sull'organizzazione della

giustizia di pace abbiamo pensato un bel po' per chiedere pareri e verificare, ma l'organizzazione della giustizia di pace sono anche gli stessi giudici di pace, cioè i giudici onorari; quindi uno prende la falsariga, erroneamente cerca di ispirarsi agli Statuti speciali che, proprio perché sono speciali e hanno lo Statuto speciale a rango costituzionale, possono porsi nello stesso grado della Costituzione, ma se faccio dei concorsi per la nomina dei giudici di pace ciò rientra in materia ordinamentale, è competenza esclusiva dello Stato.

Abbiamo quindi dovuto fare un ragionamento di questo tipo su ogni materia e su ogni richiesta, per cui adesso quindi arriviamo con un testo sul quale ci sono dei nodi politici che devono essere risolti anche attraverso un confronto con il Parlamento.

Nella vostra lettera di convocazione mi veniva chiesto lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009. È ovvio che sarebbe più adatta una figura che proviene dal MEF per dare elementi precisi, comunque ho preparato uno scritto che lascerò agli atti e del quale farò un cappello introduttivo, perché alcune tematiche vengono ripercorse.

Sapete meglio di me che la legge n. 42, recante criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha delineato un nuovo assetto di rapporto economico-finanziario tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrandolo sul superamento del sistema di finanza derivata (non stiamo dicendo una cosa banale) e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto di principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale. Questi sono dei principi che devono essere fermi, e si capisce come mai la parte economico-finanziaria dell'autonomia differenziata abbia un certo sviluppo (non puoi inventarti tante strade).

Le Regioni quindi dispongono anche di entrate proprie. Una grande novità della legge n. 42 è aver introdotto il principio di territorialità, che quindi dovrà regolare la modalità di attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge statale e delle compartecipazioni al gettito

dei tributi erariali (sottolineo le compartecipazioni, perché è un tema che riprenderò). Si dovrà tener conto del luogo di consumo, localizzazione dei cespiti, luogo di prestazione del lavoro, residenza del percettore.

Uno degli aspetti qualificanti di questo assetto della legge n. 42 è la fiscalità regionale, ed è rappresentato dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni e alle Province, principio che il legislatore delegato individua come una tappa obbligata per l'attuazione del federalismo.

Quindi ad esempio, l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF deve essere ridefinita in modo da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi. Ciò che prima ti veniva passato per trasferimento dallo Stato tu ora lo puoi « trattenerne » dal territorio a monte (termini che sentiremo di nuovo nel parlare di autonomia).

Un quadro normativo di riferimento di finanza degli enti territoriali di particolare attenzione riguarda la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni essenziali delle Regioni e per le funzioni fondamentali degli enti locali, passaggio anche questo importantissimo. La Costituzione assegna alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Sapete che questo principio è stato declinato in modo compiuto in ambito sanitario con il decreto legislativo n. 68 del 2011, all'interno di un vincolo macroeconomico di finanziamento già predeterminato e di un riparto che non tiene conto dei costi standard, ma utilizza la media *pro capite* pesata del costo registrato dalle Regioni *benchmark*, per giungere quindi ad un riparto finale dove la quota di ciascuna Regione è pari alla sua quota di popolazione, materia di particolare complessità. La legge n. 42 del 2009, nel definire i principi di finanziamento delle autonomie territoriali ha quindi operato una distinzione fra le spese per le funzioni connesse

ai livelli essenziali e quelle relative alle funzioni non fondamentali degli enti.

Cosa è fondamentalmente il fabbisogno standard? Secondo la definizione della legge n. 42, che nel primo articolo parla proprio di valorizzare l'efficienza e l'efficacia, il fabbisogno standard costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica, e costituisce quindi il livello ottimale di un servizio valutato a costo standard.

Partito tutto questo meccanismo, si è costituita una pesante e laboriosa banca dati, che raccoglie tutte le informazioni che sono state acquisite tramite la somministrazione agli enti locali di questionari (come potete vedere sul sito della SOSE, è qualcosa di veramente molto articolato), dove il fabbisogno standard è determinato attraverso degli indicatori, che sono stati previsti oggi per Comuni, Città metropolitane e Province. Quindi il lavoro fatto oggi sui fabbisogni standard riguarda solo questi enti territoriali e passa prima attraverso una banca dati di informazioni che provengono dal territorio.

Il fabbisogno standard è quindi determinato attraverso l'individuazione di modelli organizzativi e livelli quantitativi delle prestazioni, l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard su criteri anche di rappresentatività, e un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

Per quanto riguarda gli effetti stessi della legge n. 42, c'è tutto un sistema di perequazione orizzontale; quindi il Fondo di solidarietà comunale – istituito nel 2013 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio – a partire dal 2015, a seguito di imposizione dell'ultima *tranche* dei tagli comunali, è alimentato esclusivamente con la quota predeterminata del gettito standard IMU di competenza comunale.

Per quanto riguarda invece gli effetti dei fabbisogni standard, a fronte dell'esigenza di costituire un meccanismo perequativo, la soluzione adottata nel nostro Paese fa riferimento al sistema di determinazione dei fabbisogni standard delle capacità fiscali standard, nonché al relativo schema

di redistribuzione. L'obiettivo che era stato individuato dal legislatore nel 2009 è quello di assicurare che la distribuzione delle risorse tra i Comuni risponda a un criterio capace di garantire l'effettivo fabbisogno, auspicabilmente anche il valore assoluto, per lo svolgimento di funzioni locali in base al confronto tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard comunali.

I fabbisogni standard sono quindi definiti come dei livelli standard della spesa corrente comunale necessari per garantire lo svolgimento delle funzioni fondamentali. I valori che sono stati individuati sono strutturalmente un po' inferiori ai valori della spesa storica, poiché, in coerenza con quanto era stato previsto anche dal decreto legislativo n. 216 del 2010, i fabbisogni relativi alle funzioni generali di amministrazione confluiscono nel calcolo per il 70 per cento del proprio valore.

Questo riparto perequativo sta quindi sostituendo il sistema dei trasferimenti storici e, facendo una previsione, nel 2021, con la legislazione attuale, il Fondo di solidarietà comunale sarà integralmente ripartito in base ai criteri perequativi.

Passerei ad illustrare lo stato delle iniziative assunte dalle Regioni, in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, per la definizione di queste intese fra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

Non sono le sole tre Regioni che hanno fatto richiesta di autonomia; il prossimo 7 marzo incontro il presidente De Luca per strutturare la trattativa sul riconoscimento dell'autonomia differenziata alla Campania, oltre ad avere già ricevuto ed essere già partiti con la trattativa in particolare del Piemonte e della Liguria, e già a luglio dell'anno scorso hanno fatto richiesta di autonomia differenziata la Toscana, l'Umbria e le Marche, quindi con la Campania siamo a nove in totale.

L'impianto generale scelto per il riconoscimento dell'autonomia differenziata ovviamente deve essere uguale per tutti, altrimenti potremmo creare veramente una situazione sclerotica per certi versi.

I percorsi per arrivare alla richiesta di autonomia sono stati diversi a seconda delle

Regioni, quindi nel 2017 Veneto e Lombardia hanno fatto dei referendum, con i quali hanno sottoposto alla popolazione un quesito, chiedendo se si intendesse chiedere il riconoscimento di ulteriori, particolari forme di autonomia. L'Emilia-Romagna è partita con un meccanismo diverso, meccanismo che poi è stato adottato nelle altre Regioni – quindi Liguria, Toscana, Marche, Umbria e Piemonte – e consistente in un passaggio di iniziativa direttamente del presidente della Regione previa consultazione dell'apparato decisionale interno, il Consiglio regionale.

Nel corso della precedente legislatura, a febbraio dell'anno scorso, sono stati firmati questi tre accordi separati, chiamate pre-intese, perché non erano delle intese vere e proprie e giuridicamente non erano neanche un contratto preliminare perché non c'è l'obbligatorietà di mettere in esecuzione; comunque queste pre-intese hanno segnato un cammino, sono state firmate al tempo dal Sottosegretario Bressa, e dai presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Quando a giugno mi è stato dato l'incarico di seguire gli affari regionali e le autonomie, ho praticamente riaperto il medesimo negoziato, utilizzando la stessa impostazione che era partita con lo schema delle pre-intese. Questo perché il dubbio che mi era sorto da subito è che con un sistema di legge delega ci sarebbero state delle perplessità, che da subito erano state evidenziate, di rispetto della Costituzione. Se infatti in una legge delega metti solo i principi e poi trasferisci le competenze effettive con un decreto legislativo che, come previsto in Costituzione, non deve essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti – ovvero con una procedura rinforzata – c'è quindi il dubbio (che penso possiate condividere con me) che non possa essere rispettato il dettato costituzionale.

Si è quindi preferito un passaggio molto più articolato, al fine di arrivare a scrivere praticamente tutte le competenze all'interno del testo, non limitandosi a dire ad esempio che la Regione diventerà competente in materia di sanità, anche perché cosa vuol dire sanità? È edilizia sanitaria,

è il personale, sono le formazioni specialistiche? Diventa troppo generico, e in questo senso sì che il Parlamento sarebbe stato esposto a una forma di esautorazione, perché alla fine non avrebbe mai visto esattamente qual è il regionalismo differenziato che si attua, e nessuno avrebbe compreso veramente e di quale competenza si tratta.

Abbiamo quindi scelto il percorso di fare la trattativa sulle singole materie, chiedendo ad ogni Regione di indicare e declinare esattamente quali sono le competenze richieste, quindi di indicare sotto la rubrica « Tutela Beni culturali » o « Tutela ambiente » cosa si intenda.

In contemporanea, aperto formalmente il negoziato con le Regioni, si è tenuta anche una discussione per individuare quale fosse il profilo generale destinato a regolare i rapporti di tipo finanziario e il rapporto fra legislazione statale e legislazioni regionali.

Ci sono stati anche momenti di dialettica interna, perché, una volta avute delle risposte da alcuni ministeri, ve ne erano altri che avevano maggiori perplessità, e c'è stata la necessità di fare degli approfondimenti. È vero anche che sono materie particolari e particolarmente delicate, in materia ambientale per esempio occorre avere un particolare scrupolo, perché va a incidere direttamente, se impropriamente strutturata, sul mondo dell'impresa, creando eventuali trattamenti diversi da Regione a Regione.

Per quanto riguarda questo impianto, che deve essere quindi uguale per tutte le Regioni e posto all'attenzione del Parlamento per verificare se il percorso sia corretto, se sia migliorabile e se ci siano degli aspetti che non sono stati valutati, le risorse finanziarie saranno determinate all'inizio in termini di spesa storica, quindi sostenuta attualmente dallo Stato per l'esercizio di quella funzione, e quelle risorse, siccome sono calcolate in termini di costo storico, verranno esattamente quantificate con dei decreti del Presidente del Consiglio di ministri su iniziativa del Ministero dell'economia, che saranno sottoposti al vaglio parlamentare in sede di parere.

Ho previsto che venga inserito un passaggio anche in Conferenza Unificata, ovvero un confronto su ogni singolo decreto (ma verrà fatto anche per l'impianto generale) non solo alla Conferenza Stato-regioni, ma alla Conferenza Stato-regioni unita alla rappresentanza dei comuni e delle province. Questo è importante, perché quando si va a decidere su un tema si deve guardare anche agli eventuali riflessi su tutto il resto dell'impianto istituzionale.

L'obiettivo, nel rispetto della legge n. 42, è quello di superare la spesa storica per arrivare ai fabbisogni standard, come si fa per comuni e province, ma rispetto al fabbisogno standard deve avvenire non solo in base alle competenze che attualmente hanno le Regioni, ma anche alle competenze che saranno attribuite in base al 116, terzo comma. Questo è il passaggio in più, per cui uno non può dire che il regionalismo differenziato lo sistemi solo con l'attuazione pura e semplice della legge n. 42; sono due percorsi diversi, perché in uno si guarda alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard per quelle competenze, qui si parla del meccanismo del trasferimento delle competenze.

Come vengono determinati i fabbisogni? I fabbisogni oggi sono in lavorazione in una Commissione tecnico-politica, dove li stanno già elaborando per province e comuni. Devo dirvi la verità: avevo avuto il dubbio, che per certi versi mi resta, ma magari possiamo risolvere in questa sede, se attribuire la determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni anche nel caso del regionalismo differenziato, per cui devi capire prima quali sono le singole competenze trasferite per capire dove strutturare i fabbisogni e i costi standard, e se farlo nella stessa Commissione; cioè il mio dubbio era se metterci anche questo lavoro ulteriore.

Questo garantirebbe una omogeneità di lavoro, ma di certo un grandissimo appesantimento, per cui si può prevedere anche una Commissione che faccia il pari lavoro in coordinamento, e che tratti solo della determinazione dei fabbisogni standard in materia di regionalismo differenziato.

In tutto questo c'è il passaggio importantissimo e fondamentale (è una grande sfida cominciata tanti anni fa e non ancora attuata compiutamente) che riguarda tutta la materia sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Occorre un grande input politico e un grande impegno per determinare i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere fatti, e i fabbisogni standard hanno la necessità che siano fatti i livelli essenziali delle prestazioni.

Ovviamente puoi fare i livelli essenziali delle prestazioni quando sai esattamente su quali delle prestazioni devi andare ad indagare. Io non sono un genio nei livelli essenziali delle prestazioni come non sono un genio nei fabbisogni, quindi se ho un dubbio chiedo. Ho chiesto al MEF, ho chiesto alla SOSE, e tutti mi dicono che il percorso per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni non può essere fatto a monte in bianco, devi sapere su quali prestazioni vai a incidere, non lo puoi fare genericamente su tutto il panorama se fra queste non ci sono le prestazioni da attribuire in regionalismo differenziato.

La logica del regionalismo differenziato è quella di arrivare dal costo standard ai fabbisogni standard; è una grande sfida che può fare paura, se prendete tutto il lavoro fatto nella precedente Commissione sul federalismo presieduta dal sottosegretario Giorgetti, stiamo parlando degli stessi temi che sono sui giornali in questi giorni, ossia la paura che la determinazione dei fabbisogni standard possa creare delle disparità.

Parto sempre dall'essere ignorante, però se vedo i dati che mi sono stati riportati da SOSE rilevo una cosa molto particolare; nei grafici su comuni e province c'è l'indicazione del fabbisogno standard e della spesa storica, e i fabbisogni standard trascinano la spesa storica; nel fare il fabbisogno standard vai quindi ad influire sull'impianto della gestione delle risorse, ed è vero che è una grande sfida, ma non è che il fabbisogno standard lo puoi fare solo per una Regione, non è che se Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna chiedono il regionalismo differenziato, fai i fabbisogni standard solo per loro, funziona se lo fai per tutto lo Stato.

Per questo dico che è un bel lavoro da farsi, e questa è una sfida che deve riguardare veramente tutta l'Italia, è la solita, vecchia storia dell'efficientamento della spesa pubblica, che non deve andare mai a ledere i livelli essenziali delle prestazioni, e per questo è importante che siano determinati i livelli essenziali delle prestazioni, perché quando fai una misura di efficientamento non puoi andare sotto il limite minimo, ma al contempo la determinazione del minimo non è una cosa così semplice, ma deve essere individuata.

Come funziona dal punto di vista pratico, come fanno le Regioni a gestire queste eventuali risorse? Lo fanno trattenendo sul territorio o una misura in compartecipazione del gettito maturato nel territorio dell'imposta sul reddito per le persone fisiche o eventualmente con aliquote riservate.

È importante questo: quando si è parlato di questo lavoro con il MEF e con la Ragioneria di Stato (sappiamo bene come ragiona il MEF perché siamo tutti parlamentari, non passa un emendamento che non abbia la copertura, non puoi far finta che non abbia copertura) quella parte relativa all'intesa sulla parte generale è stata vagliata da MEF e la Ragioneria dello Stato ha detto che è perfettamente in equilibrio con l'articolo 81, ovvero viene fatto a invarianza. L'invarianza è un principio fondamentale, non devi mai andare a discapito di una Regione.

Su tanti temi si è trovato un accordo, adesso si parla tanto del tema della sanità, ma se uno mi dice che gli interessi di altre Regioni possono essere lesi dal prevedere che la formazione specialistica del medico possa essere fatta in tutte le aziende ospedaliere, non solo in quelle della clinica universitaria nella sede dell'Ateneo, non vedo come questa spesa possa andare a pesare su altre Regioni, è una formazione specialistica che se la fai da una parte, la puoi fare anche da un'altra. In materia ambientale gran parte delle competenze è amministrativa, e all'interno dell'impianto la maggior parte delle richieste ha un effetto gestionale-amministrativo.

Le Regioni dicono infatti: « in questo panorama nazionale questa è la parte decisionale che riguarda la Regione, all'interno della Regione utilizzo il meccanismo di risposta al territorio più adeguata » e spesso sono delle sburocratizzazioni.

Come vedrete quando arriverà il testo in sede parlamentare, quindi prima della firma dell'intesa, nell'ambito di pesca e acquacoltura, l'unica parte che è passata, c'è Istituzione e disciplina delle zone di tutela biologica collegate alle attività di acquacoltura in mare, nel demanio marittimo entro tre miglia dalla costa, Disciplina e autorizzazione del prelievo di novellame, quindi in questo non vedo un grande disastro per le economie nazionali.

Non so se entrare nel merito delle singole materie, sono declinate in maniera diversa fra Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, però a domanda, dove magari c'è già una struttura, posso anche rispondere, però vi dico che su alcuni temi si devono ancora definire. Vi ringrazio e sono a disposizione.

PRESIDENTE. Grazie, ministro. Se siete d'accordo concederei un intervento per gruppo, eventualmente se ci sarà tempo faremo un altro giro dopo la replica dal ministro, che alle 10 deve andare a Palazzo Chigi.

Poiché i temi affrontati sono ampi e tecnici le chiedo, signora ministro, la disponibilità, se lo ritiene opportuno, a tornare in Commissione dopo le audizioni del Ministero dell'economia e delle finanze e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, e della SOSE, in modo da affrontare il tema in modo più completo ed articolato.

Lascio la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Grazie, presidente. Intervengo solo sull'ordine dei lavori, per anticipare che per il Partito democratico interverrà il collega De Menech.

PRESIDENTE. Va bene. Procediamo però con gli interventi secondo l'ordine di prenotazione.

PAOLO RUSSO. Ringrazio il ministro che ha avuto il garbo e la cortesia di essere qui con noi.

Vorrei capire meglio, ministro, quale sia la *consecutio* e i modi della definizione dei fabbisogni standard. Ho capito che siamo lontani non dal traguardo, ma dall'inizio, e vorrei quindi capire come si legano queste definizioni (fabbisogni standard, LEP) con la tempistica prevista dell'approvazione delle intese. Ho compreso che è difficile immaginare secondo lei una definizione di fabbisogni standard non parametrati alle singole intese, ma intanto ci viene rilevato come i fabbisogni standard siano un'esigenza di carattere nazionale, quindi anche sottratte alle intese, indipendentemente dalle intese.

Immaginiamo che nessuna Regione avesse richiesto quanto previsto dalla norma costituzionale, i fabbisogni comunque avrebbero dovuto essere definiti, quindi come ritiene sia utile legare sul piano della tempistica e sul piano della *consecutio* i fabbisogni standard, i LEP e l'approvazione delle intese?

VINCENZO PRESUTTO. Volevo ringraziare il ministro per l'attenta elencazione di un aspetto, quello del federalismo, che ci vedrà impegnati come Commissione bicamerale. Secondo me, è uno dei temi più critici in assoluto, perché scontiamo un ritardo di circa diciotto anni, quindi una delle domande politiche più attuali da porsi, al di là dell'attuazione, è perché sia arrivato con un ritardo così grave, visto che la riforma del Titolo V è avvenuta nel 2001.

Vado direttamente a una domanda precisa, facendo riferimento ad un aspetto che il ministro ha voluto attentamente evidenziare, quello della Commissione per il calcolo dei fabbisogni standard specificamente all'ambito regionale, quindi una domanda pertinente che è stata abbondantemente ripetuta in questi giorni dalla stampa.

Nell'intesa Stato-Veneto presentata il 14 febbraio, avrebbe un ruolo centrale questa nuova Commissione paritetica, un organismo che dovrebbe comprendere circa diciotto rappresentanti, che in parte sarebbero nominati dalla Regione interessata, quindi dall'autonomia, e in parte sarebbero

nominati dal suo ministero, quindi dal Ministero per gli affari regionali. Questa Commissione paritetica però non avrebbe una funzione solamente tecnica, ma sarebbe operativa. Più precisamente spetterebbe al Ministero degli affari regionali determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali che lo Stato va a trasferire alla regione interessata, con il Consiglio dei ministri che avrebbe solo il compito di tradurre in decreti quanto determinato da questa nuova Commissione.

Il Parlamento in questo caso darebbe entro 30 giorni un parere non vincolante, quindi il Parlamento avrebbe una funzione solamente consultiva. Viene inoltre previsto che solo la Commissione paritetica possa verificare ogni due anni la congruità di quanto effettuato rispetto a quanto da essa stessa determinato.

È possibile che un tale organo possa rivestire un ruolo così determinante nel rispetto della Costituzione? La ringrazio.

ROGER DE MENECH. Ringrazio il ministro per l'attenzione. Non credo che possiamo pretendere di esaurire tutte le domande oggi innanzitutto perché abbiamo bisogno dei testi delle intese e abbiamo bisogno di una capacità emendativa della Commissione, cioè di dire la nostra dentro l'analisi di questi testi, altrimenti, anche rispetto alle parole che lei stessa ha detto sull'esigenza di coinvolgere gli organi parlamentari, c'è un *vulnus*.

Se l'intenzione del ministero e della maggioranza è quella di coinvolgere in via preliminare rispetto alla firma delle intese, noi abbiamo bisogno di queste pregiudiziali, e credo sia l'unico modo per arrivare ad una discussione utile e a un risultato utile nell'interesse non solo delle Regioni che hanno chiesto l'intesa, ma di tutto il Paese nel suo complesso.

Sul metodo attendiamo che nelle prossime ore o settimane ci arrivi della documentazione, perché altrimenti è veramente complicato ragionare sempre e solo con il sentito dire.

Nei contenuti abbiamo oggi da sfatare troppi anni di *fake news* (così le ho definite), nel senso che è chiaro che quando noi costruiamo una politica che per anni parla

di residuo fiscale di nove decimi (legge regionale veneta di novembre 2017) poi facciamo fatica a smontarli, e per smontarli abbiamo bisogno di avere dei dati e delle certezze rispetto ai commi che inseriamo all'interno delle intese. Vengo quindi a una serie di domande.

Sui costi e fabbisogni standard, va bene l'intenzione di applicarli finalmente anche alle Regioni, abbiamo però perplessità sul fatto che sono esattamente sette mesi che manca ancora il Presidente della Commissione tecnica fabbisogni standard, che è una Commissione centrale rispetto all'attività del Governo. Chiediamo quando nominerete questo presidente, perché senza questo presidente non si possono delegare le società del ministero per formalizzare i costi e i fabbisogni standard, altrimenti continuiamo a parlare di cose che poi non facciamo.

Livelli essenziali delle prestazioni. Questo è un nodo fondamentale, perché dobbiamo intrecciare l'esigenza di costruire il castello dei costi e fabbisogni standard sia dentro la costruzione dei livelli essenziali delle prestazioni sia — secondo noi — dentro anche la costruzione, ovviamente su scala nazionale, di un Fondo perequativo nazionale, per cercare di calmierare le eventuali e quasi sicure distorsioni che ci saranno in ambito nazionale. Ricordo che la base di partenza è quella nazionale.

L'esigenza di riuscire ad avere i testi è anche rispetto all'analisi puntuale del numero delle materie e dei contenuti delle stesse materie. Lo dico perché per notizie più di stampa che di ambito parlamentare siamo interessati a un'autonomia che sia la più autentica, perché è l'autonomia dei territori, quindi non siamo interessati a sostituire il centralismo nazionale con quello regionale.

Dico questo perché ci risulta che in alcune intese, segnatamente l'Emilia, sia precisamente sottolineato il fatto che l'autonomia deve essere quella dei territori e quindi a vantaggio delle città e delle zone, mentre in altre non ci risulta questo aspetto, e lo dico perché ovviamente abbiamo letto tutti sulla stampa che dentro la Lombardia c'è la città di Milano, ma c'è la montagna di

Sondrio, dentro il Veneto c'è la città di Venezia e ci sono le Dolomiti, quindi vogliamo capire poi come vengano esportati i modelli federalisti e autonomistici sul territorio.

La sintesi dell'intervento è che quindi noi abbiamo bisogno di un grado di concretezza e di atti giuridici su cui lavorare, perché altrimenti è veramente complicato poter contribuire nell'interesse del Parlamento tutto e della nazione, al fine di portare avanti un lavoro diligente, con un senso da buon padre di famiglia rispetto all'articolo 116 che, come lei ricordava, è frutto di un'iniziativa del 2001 e che ovviamente ha le sue complessità, ma se lo affrontiamo da un punto di vista parlamentare con gli atti forse diamo una mano anche a fare una cosa razionale e coordinata, altrimenti ci viene complicato.

Infine abbiamo parlato di costi e fabbisogni standard, concetti quindi legati alla spesa corrente, ma ci piacerebbe capire anche rispetto alle spese di investimento come vengano regolate le intese, perché, come sapete, oggi le spese di investimento si basano soprattutto sulle richieste dei territori e sui progetti da spendere nei singoli territori delle Regioni, delle province e dei comuni.

Ci piacerebbe capire fino in fondo anche questo e quindi ci attendiamo un'ulteriore audizione del ministro, che ha il compito di coordinare un tavolo molto esteso, e soprattutto ci attendiamo che finalmente il Parlamento sia coinvolto rispetto alle intese e prima della firma definitiva. Grazie.

MARCO OSNATO. Intervengo molto brevemente, perché chi mi ha preceduto ha detto molte delle cose che avrei voluto dire, ed è chiaro che per rispondere alle sollecitazioni avute anche oggi avremmo bisogno di un'analisi testuale puntuale, quindi avremmo bisogno di qualcosa di definitivo.

All'interno del 116 e delle materie che andremo a prevedere per un'eventuale autonomia sicuramente siamo tutti favorevoli a un decentramento fiscale, a un'autonomia fiscale o comunque a una valutazione di responsabilità fiscale dei territori, ma vorremmo capire su alcuni temi (lei ha parlato di giustizia, ho letto sul *dossier* di

scuola e di grandi infrastrutture, di politiche energetiche del Paese) a cosa si voglia arrivare, e su questo fare delle valutazioni, perché per noi l'interesse nazionale è preminente, quindi tante di queste valutazioni vanno inserite all'interno di questo concetto.

Un tema ci sta particolarmente a cuore. Nel suo intervento spesso lei ha parlato di enti locali, di comuni, di province, di città metropolitane, ha evidenziato il lavoro fatto negli anni rispetto a queste realtà anche in tema di federalismo e di decentramento. Vorrei capire quale sia all'interno della proposta che ci farete la raffigurazione che voi fate degli enti locali, perché siamo sicuri che l'autonomia è importante, ma non vorremmo passare da un centralismo nazionale a un centralismo regionale, e vorremmo capire rispetto ad alcune province che hanno le loro specificità che sono anche riconosciute da alcune norme (la provincia di Belluno ha addirittura fatto un referendum su questo tema, contestualmente a quello dell'autonomia del Veneto) come vengano considerate e dove vogliamo andare a parare.

A noi interessa poco sostituire a un centralismo romano un centralismo veneziano, quindi vorremmo capire qual è la vostra intenzione. Grazie.

MARCO PEROSINO. Anch'io concordo sul fatto che se ragioniamo su testi — non siamo tutti dei costituzionalisti o degli esperti — su queste materie molto delicate è meglio, e chiederei, se fosse possibile, di far passare già in Commissione il principio per cui i testi comunque siano emendabili. Sono contrario ai lavori troppo farraginosi e troppo lunghi, dietro queste parole si celano volontà o non volontà (sono molto realista), ma credo che se ha senso la Commissione, se ha senso audire i ministri e tutti di esperti degli enti indicati, credo che debba passare già qui il principio della emendabilità.

Siamo su una materia che, come diceva il collega Presutto, se non è stata attuata in diciotto anni, è perché tutti i Governi che si sono succeduti ci hanno provato, poi magari avevano idee diverse e comunque i risultati che possono emergere dagli studi

(mi riferisco alle attività del SOSE e di tutte le Commissioni costituite) possono riservare delle sorprese.

I questionari SOSE sono molto complessi e hanno i difetti della statistica, anche se su vasta scala i difetti vengono mediati e corretti dal metodo statistico e quindi magari tornano, ma all'interno ci possono essere delle discrepanze, delle anomalie.

Faccio due domande specifiche, magari vado troppo avanti e non è ancora possibile rispondere, ma, ragionando da amministratore, per i costi e i fabbisogni standard si fa l'esempio della siringa che nella ASL A costa 1 e nella ASL Z costa 3, esempio classico. Qual è il fabbisogno standard, 3 più 1 diviso 2, cioè la media, o è il costo minore?

Sulla questione oltremodo delicata dei trasferimenti che oggi attuate attraverso il Fondo di solidarietà ai comuni e alle province (forse si chiama in modo diverso, ma il metodo è uguale), le faccio presente che questi trasferimenti tengono conto del cosiddetto « piè di lista ». Illo tempore, quando sono partiti, sono partiti sulla base di situazioni di fatto che riguardano il personale o la spesa storica. I comuni che avevano più speso sono stati beneficiati e sono beneficiati tuttora, tant'è che questo si vede a occhio, perché, se il comune A di 10.000 abitanti ha 100 dipendenti e il comune B di 10.000 abitanti ne ha 300, c'è qualcosa che non quadra e, se ce la fa a pagarli, vuol dire che i trasferimenti a piè di lista degli anni 1970-1980 non funzionano.

Dico questo perché alla fine i Governi che non decidevano molto hanno cristallizzato la situazione. Forse andare a toccare è come lanciare una bomba atomica, perché, se verranno fuori certi dati o si decideranno certe cose, questo avrà una deflagrazione enorme. Credo anche che alla fine magari la politica farà sì che si trovi qualche accordo che dice tutto, ma che in realtà non dice niente.

Forse sono andato troppo avanti negli esempi o non sono neanche del tutto pertinenti, ma chiudo dicendo questo. Come Gruppo di Forza Italia chiediamo che sia ribadito qui, se lei può, che i testi possono

essere emendati. Dopodiché sulle singole questioni vedremo, come prevedibile, la divisione. Come già si intravede dalle notizie di stampa e dai dibattiti, la divisione non sarà strettamente politica, ma sarà più trasversale, magari più geografica.

Faccio presente da piemontese che io sono uno che lavora per la mediazione, ma mi rendo conto che qui ci troviamo di fronte a una bomba atomica — ripeto questo concetto — e basta poco a innescarla.

VASCO ERRANI. Grazie, ministro. Come è risultato evidente dalla sua esposizione, siamo di fronte a un tema estremamente complicato.

Forse potrebbe aiutarci una riflessione sull'esperienza dell'applicazione del Titolo V, che ci dice una cosa fondamentale negativa, vale a dire che sostanzialmente è la Corte costituzionale che ha esercitato, surrogando, la funzione legislativa dello Stato e per altri versi delle Regioni ed è la Corte costituzionale che, meritoriamente a fronte di un vuoto, ha definito i confini legislativi.

Se questo è vero e se condividessimo questa analisi sostanziale, che peraltro sta nelle relazioni dei presidenti della Corte costituzionale e dei presidenti della Corte dei conti e in un dibattito, la prima cosa che dovremmo decidere è di evitare che, attraverso un percorso non definito, si corra di nuovo un rischio di questo tipo.

Io sono per l'applicazione del terzo comma del 116: è Costituzione e io sono perché sia applicato. Tuttavia, al di là delle stesse volontà dei proponenti o dei legislatori, sei noi non definissimo un quadro di riferimento, non saremmo in grado di stabilire dove stiamo andando. Questo, ministro, è il primo problema che io le propongo. Qual è l'idea di Repubblica che abbiamo? Dove stiamo andando? Il problema non è l'esercizio di una funzione organizzativa, su cui — ripeto — sono completamente d'accordo, il problema è come questo esercizio di una competenza o di una funzione organizzativa si inquadra in un assetto che assicuri i diversi territori, *in primis* i cittadini, che esiste un equilibrio.

Le esperienze fatte ci dicono che occorre — per me è abbastanza chiaro, ma

sono pronto a un confronto di merito — fare chiarezza anche sui termini. In primo luogo, il tema del residuo fiscale non esiste. Sgombriamo il campo. Attenzione, però: vi sono, invece, delle determinazioni legislative che parlano dei nove decimi del residuo fiscale, perfino per quelle imprese che hanno una sede fiscale in un'altra regione e che attraverso il loro rapporto col PIL dovrebbero versare a quella regione. Chiariamo in modo tombale: ragionare in questi termini significa che non esiste più l'Italia. La prima cosa di cui bisognerebbe parlare sarebbe la redistribuzione del debito italiano. Per esempio: noi siamo in Europa coi mercati finanziari, salviamo l'Italia. Dunque, non parliamone più, però bisogna chiarirlo.

In secondo luogo, una cosa sono i livelli essenziali delle prestazioni e una cosa sono i fabbisogni standard. Sono due cose, non una, e la sovrapposizione tra le due cose produce, ahinoi — ripeto — a prescindere dalla volontà, un rischio quantomeno di confusione assolutamente non risolvibile.

Come è stato detto, siamo a zero per quanto riguarda i fabbisogni standard, ma non nascondiamoci che nell'esperienza dei fabbisogni dei comuni vi sono elementi di complicazione enorme che non sono affatto risolti.

A proposito di fabbisogni standard, usiamo l'esempio della siringa, che è stato citato dal collega e che è l'esempio classico. Elementare: una siringa non può costare venti volte in un territorio rispetto a un altro, questo è abbastanza semplice.

Vi consiglio di fare una valutazione, per esempio, di un sistema sanitario che è simile al nostro, che è quello del Canada. Stanno lavorando da 25 anni ai costi standard e non l'hanno risolto, perché una cosa è la siringa, una cosa è un farmaco, una cosa è una prestazione oncologica, una cosa è una rete di prestazioni integrate tra territorio e ospedale. Io, per esempio, sono da sempre perché la facoltà medica possa utilizzare anche l'ospedale non policlinico per fare formazione, ma è la facoltà medica che fa formazione, attenzione, perché noi non faremo i medici regionali.

Dal punto di vista del curriculum formativo e dal punto di vista della gestione in questo Paese — altrimenti ci si alza e si dice un'altra cosa — c'è un Servizio sanitario nazionale. Pensate, per esempio, a tutto il tema del rapporto tra diritto del cittadino e mobilità.

Il terzo tema sono i LEP (livelli essenziali delle prestazioni). Questa Repubblica deve decidere quali servizi vuole fornire. Lo deve decidere per stabilire anche che questo strumento può essere utile a recuperare i ritardi territoriali che già oggi ci sono e che sono enormi, non solo tra nord e sud, ma anche dentro i territori. Pensate, per esempio, alla sanità in montagna, in zona pedemontana e nei centri delle città. Io penso, per esempio, che da questo punto di vista occorrerà fare una riflessione.

Dunque, LEP e costi standard debbono dialogare e debbono tener presente un'articolazione, perché è chiaro che una prestazione sanitaria in montagna costa di più, ma il problema è: è giusto o no che quella prestazione sia esercitata in montagna, visto che ci sta crollando tutto l'Appennino e se andiamo avanti con lo spopolamento non riusciremo a governare l'assetto del territorio?

Ho cercato di evidenziare alcuni problemi. Vengo alla prima domanda. È del tutto evidente, ministro, che usare l'articolo 8 della Costituzione è destituito di fondamento, perché l'articolo 8 della Costituzione si riferisce al rapporto tra lo Stato e i diversi culti, non quello cattolico ma i culti di minoranza, che prevedono una protezione. Questo è l'articolo 8 della Costituzione.

Ha pienamente ragione lei: nel terzo comma non c'è la procedura, ma bisogna costruirla e questa procedura non può che passare dal Parlamento. Deve essere il Parlamento che svolge la sua funzione e che definisce i riferimenti. Senza definire i principi fondamentali attraverso cui viene esercitata la competenza ambientale o la competenza dei beni culturali, per fare solo un esempio e per non parlare solo di istruzione e di sanità, noi avremo uno Stato « arlecchino ».

Dunque, io le pongo una domanda. Al di là del fatto che — mi sembra ovvio, sono d'accordo con i colleghi — abbiamo bisogno della documentazione di queste intese, perché noi non le abbiamo viste, e dobbiamo capire di che cosa stiamo discutendo, il Governo ci fa una proposta di un percorso parlamentare che dia un ruolo al Parlamento, che non può essere solo di dibattito o di consultazione, ma che deve arrivare fino alla possibilità di emendare la legge?

Inoltre, vorrei sapere quali sono i tempi sui quali intendete operare. Infine, le chiedo come sono possibili le forme di perequazione territoriale, laddove mancano i servizi in quei territori.

ROBERTA FERRERO. Ringrazio il ministro per la disponibilità e per il gran lavoro che sta svolgendo. I tempi si sono allungati e la Commissione sul federalismo fiscale c'è da tempo, ma adesso mi sembra che si stia davvero lavorando nel senso dell'autonomia differenziata, anche perché con il nostro ministro cominciano a esserci dei confronti a livello di Regioni.

Vorrei entrare nello specifico dell'argomento, di cui magari avremo la documentazione e avremo dei maggiori riscontri dal ministro. Dato che questa è la Commissione che si occupa in particolare di quella che sarà l'autonomia differenziata in tema di fiscalità, quindi di tasse, essendo io piemontese, vorrei capire nell'incontro con il presidente della regione Piemonte Chiamparino che cosa si è detto e che intesa c'è stata per quanto riguarda appunto il tema della fiscalità.

STEFANO COLLINA. Io vorrei concentrarmi solamente su un aspetto, che mi sembra però preliminare, che è stato già toccato da alcuni. Ci sono poi le questioni concrete e specifiche sui contenuti delle intese, ma vorrei chiarire un aspetto. Il fatto che in Costituzione sia stato inserito il tema del regionalismo differenziato non significa che è una determinazione che deve essere applicata automaticamente. Si dice che sono diciotto anni che non è successo niente. Sono cose che non sono obbligatorie, ma sono possibili nel mo-

mento in cui si attivano, quindi io archivierei tutto questo discorso.

Detto questo, però, il tema che possano essere attivate e il fatto che non ci siano le procedure codificate né all'interno della Costituzione né fuori su come attivarle determinano che oggi dobbiamo fare una riflessione su quale sia il percorso. Si è discusso sull'emendabilità, la ministra ha parlato di pareri consultivi del Parlamento. Qui siamo a una prima applicazione e dobbiamo capire che strada fare. Giustamente il senatore Errani diceva che non siamo di fronte a delle confessioni religiose nel momento in cui trattiamo il rapporto tra Stato e Regioni, quindi l'articolo 8 della Costituzione non si applica.

Noi qui abbiamo necessità di definire un percorso che sia partecipato, dove la partecipazione non è legata ai cittadini e a una forma di democrazia diretta, che qualcuno ha espletato e altri no, ma è una partecipazione istituzionale, perché questo percorso non può essere legato a un rapporto a due tra Governo e Regione specifica. Va delineato un quadro complessivo di equilibrio che tiene insieme lo Stato e che determina il fatto che ci siano delle compatibilità sul risultato finale, che può essere anche un risultato finale legato alla singola richiesta di una Regione. Sono partite in tre e adesso siamo arrivati a nove Regioni ma, se la chiedeva solo una, che equilibrio saltava fuori? Lo Stato nella sua unità nazionale con una Regione che chiede un regionalismo differenziato e le Regioni a statuto speciale? Adesso, invece, siamo a nove, quindi è un quadro differente.

Io credo che dobbiamo immaginarci che anche le Regioni che non chiedono il regionalismo differenziato debbano intervenire nel percorso di confronto su un equilibrio complessivo che viene mutato dalle richieste di alcune e viene mutato anche in forma asimmetrica, perché c'è chi chiede tante materie e chi ne chiede di meno.

C'è questa complessità da gestire, che io non risolverei in modo *tranchant* basandomi sul fatto che l'articolo 81 è rispettato e che, quindi, c'è l'equilibrio del bilancio dello Stato, in una situazione di tale indeterminatezza quale lei, ministro, ha de-

scritto, nel senso della complessità del tema, non tanto della mancanza di obiettivi politici o di conoscenza delle questioni.

Questo è un tema trasversale, non ci sono Regioni governate solamente da chi storicamente ha puntato ad affermare e a cercare di concretizzare i contenuti del terzo comma, ma ci sono anche altre Regioni politicamente diverse. C'è veramente la possibilità di fare un percorso di partecipazione e di confronto dal punto di vista istituzionale, che ci coinvolga tutti. Questo sarebbe, secondo me, il senso di una legislatura di fronte a un tema così importante dal punto di vista dell'applicazione del federalismo e di un principio che potrebbe finalmente essere attuato a favore di tanti, dei cittadini innanzitutto, ma all'interno di un percorso che fa salva l'unità nazionale e tiene gli equilibri nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Prima di cederle la parola, ministro, vorrei sottolineare che la nostra Commissione ha una serie di competenze molto ampie e tecnicamente anche complesse, tra le quali fortunatamente non rientra per ora quella di stabilire l'*iter* di approvazione delle leggi, anche perché è un compito, come sapete, di stretta pertinenza presidenziale. Ovviamente non è compito nostro stabilire in che termini eventuali e quale sarà l'*iter* che i presidenti delle due Camere decideranno.

Lo dico solo per lasciare agli atti che ovviamente la Commissione non si occuperà di dare istruzioni ai presidenti sul procedimento da tenere. È comunque un tema che rientrerà sicuramente – presumo – nelle audizioni che terremo, soprattutto con gli esperti e i professori di diritto costituzionale. Ritengo che nel loro intervento toccheranno anche questo tema, che potrà essere approfondito dai commissari qualora lo ritenessero di loro interesse, anzi da quanto ho capito sarà sicuramente uno dei temi con i quali ci confronteremo più approfonditamente con gli esperti.

Do la parola al Ministro Stefani per la replica.

ERIKA STEFANI, Ministra per gli affari regionali e le autonomie. Vi ringrazio tutti

anche per gli spunti della discussione, che sono veramente importanti – ve lo devo dire – per certi versi finalmente. È da luglio che sto lavorando sull'autonomia e sembra che nessuno si sia accorto che si stia lavorando su questo tema. Ho fatto più dichiarazioni, ho portato i testi e le bozze ai primi di ottobre al presidente Conte. Sono contenta che nasca una discussione dentro il Parlamento, ma anche fuori dal Parlamento, perché almeno così ci si confronta su un tema. È difficile essere dotati del dono divino di sapere esattamente come funziona un sistema e trovare la soluzione esatta al primo colpo. È, invece, nel confronto che si riescono a trovare i punti di difficoltà, le perplessità e i modi in cui risolverli.

Per essere breve, i testi non ci sono, perché l'intesa non c'è. Stiamo già tutti parlando di come parlamentarizzare la discussione, se è emendabile o non è emendabile. Signori, l'intesa non c'è, nel senso non vi è l'accordo. I nodi da sciogliere sono numerosi. Io vedo testi che stanno circolando, perché alla fine quando dai le copie ai ministeri è come il gossip, il pettegolezzo, non riferito a una persona, che immediatamente, non so come mai, scatta. Vedo testi uscire e sono dei testi errati.

Ringrazio il collega Presutto che ha fatto un riferimento. C'è un errore proprio in uno dei testi che probabilmente è uscito. Infatti, adesso guardando me ne sono accorta. Quando vanno in giro le bozze, le bozze sono delle minute, sono stati di trattativa, magari è solo la richiesta della Regione senza la proposta del ministero.

Se dovessimo guardare, tutta la parte ambientale non è definita per tutte le Regioni, la parte della sanità non è definita, la parte sull'infrastruttura e il Ministero delle infrastrutture non è definita, sui beni culturali non c'è l'accordo su quasi nessun punto, per il Ministero dello sviluppo economico sull'Emilia-Romagna non vi è l'accordo, sull'istruzione c'è ancora tutta la parte da decidere insieme. C'è tempo per parlarne. I testi ci saranno non appena ci sarà almeno l'accordo. Dunque, quando c'è l'accordo lo rendiamo pubblico e su quello si può poi ragionare.

Come diceva il presidente Invernizzi, io sono senatore, ma sono anche membro del Governo. Il Governo non può dire al Parlamento come intende discutere di una proposta di legge e di un tema come questo. È prerogativa in particolare degli stessi presidenti di Camera e Senato decidere sull'emendabilità o meno di un testo. Non sono io che faccio le ammissibilità. Bisogna garantire assolutamente, signori, l'indipendenza dei poteri. Io posso dire quello che ho fatto fino a oggi, che è sviluppare sotto il profilo tecnico ciò che io ritengo — dall'esame insieme agli altri funzionari dei ministeri — che si può fare. In seguito si decide cosa si vuole fare, e questo è il passaggio strettamente politico.

La mia opinione personale è che il confronto con il Parlamento deve esserci. Come verrà strutturato ovviamente lo deciderà il Parlamento stesso nella sua piena autonomia.

Ha detto correttamente il senatore Erani. Io lo ribadisco ed è il motivo per il quale bisogna cercare di costruire il lavoro proprio bene: che non vada in Corte tutto, perché pare che ogni provvedimento poi debba essere sottoposto al vaglio della Corte costituzionale o andare davanti al TAR se si tratta di provvedimenti di natura diversa. Fare un impianto per poi renderlo di per sé traballante sarebbe veramente un gravissimo errore. È giusto quello che afferma il senatore: occorre strutturare il sistema in modo adeguato. È ovvio che a volte non si può prevedere l'imprevedibile, però si deve costruirlo in modo che non abbia delle parti che siano esitanti, delle parti non sufficientemente definite o mal definite.

Anche questa è una valutazione che dobbiamo fare tutti: quale Stato vogliamo? È vero che nel momento in cui è stata decisa ed è stata votata una modifica costituzionale come quella dell'articolo 116, terzo comma, l'impianto costituzionale può essere, come afferma il senatore Collina, il regionalismo differenziato. È ovvio che non vi è un obbligo, però quando vi è una previsione costituzionale e una Regione attiva quel procedimento allora diventa un'aspettativa costituzionalmente protetta, un

interesse legittimamente e costituzionalmente protetto.

Sui testi penso di aver risposto. Sulla questione che riguarda l'emendabilità è il Parlamento che decide. Quello che sarà deciso dai presidenti di Camera e Senato e che sarà deciso dal Parlamento sarà per me sacro. Il confronto è utilissimo. Il presidente poc'anzi illustrava un po' la scaletta dei vostri lavori. È veramente importante l'audizione di tutti quei soggetti, perché anch'io l'ho fatto. Su SOSE è vero che ha una struttura di un'articolazione incredibile, come diceva il collega. È veramente articolata e da lì si capisce come è una grande sfida, ma può essere anche un grande rischio, perché si vede che è un mondo grande. È un mondo grande, ma è un percorso che è già stato intrapreso. L'importante è portarlo avanti bene.

Sotto questo profilo, è giusto quanto afferma l'onorevole De Menech per quanto riguarda il presidente della Commissione. Queste commissioni che lavorano sui fabbisogni standard, come tutto il tema sui LEP, hanno bisogno di una scossa. È ovvio che si può pensare: « Dovreste arrangiarvi a livello tecnico ». È che occorre la volontà politica e quale miglior volontà politica se non quella di attuare questo procedimento delle autonomie nel modo migliore. Proprio questo ti mette nella condizione di essere obbligato a portare avanti tutto il tema dei fabbisogni standard e dei livelli essenziali delle prestazioni. Ho cercato di fare uno studio sui livelli essenziali. È incredibile il livello di normativa, anche farraginosa e per certi versi forse anche contraddittoria, che si è creata su vari livelli, anche con normative di tipo regionale.

Dobbiamo quindi prendere in mano il tema di farlo. È per questo che, con la tempistica che ti impone l'eventuale approvazione di una legge che sancisce le intese, l'indicazione dei fabbisogni standard e dei livelli essenziali delle prestazioni diventa un percorso obbligato, perché li devi fare. Sono piani diversi che non devono essere sovrapposti, perché si basano su principi diversi. Per il fabbisogno standard necessita che sia indicato il livello essenziale della prestazione, perché tu puoi indicare

un costo standard, ma il costo standard non può mai andare a ledere diritti principali e fondamentali (per quello sono costituzionalmente rilevanti) come i diritti civili e sociali.

Per quanto riguarda, invece, le autonomie territoriali, sia Emilia-Romagna sia Veneto sia Lombardia hanno lo stesso impianto. È quello che io ho strutturato, che è la parte che posso rendere pubblica e che vi posso sicuramente consegnare, perché quella è una « mia proposta ».

Nell'articolo che avevamo previsto si riconosce il principio di sussidiarietà mettendolo dentro lo schema di intese, per cui le funzioni e le competenze che sono attribuite alle Regioni che hanno chiesto il regionalismo differenziato poi potranno essere conferite a comuni, province e città metropolitane, garantendo anche le risorse necessarie, con ciò dando una risposta. Io vengo dal Veneto, e non vorrei parlare di una questione che magari può essere considerata solo veneta, ma è di estrema rilevanza. Sappiamo che alcune province hanno chiesto un riconoscimento a livello costituzionale dell'autonomia della provincia. L'intesa, in base all'articolo 116, terzo comma, prevede l'accordo, non con le province, ma con le Regioni. Ecco perché il riconoscimento di uno statuto speciale alle province deve passare attraverso un meccanismo di approvazione a livello costituzionale.

Quanto all'esempio della siringa, effettivamente è strano il meccanismo italiano. Io, per esempio, ho un *focus* fatto sulla protesi dell'anca. Effettivamente ci sono delle differenze negli importi che vengono appaltati e nei costi che vengono indicati. Per quello è molto articolata la determinazione dei fabbisogni.

Per quanto riguarda il Piemonte, questa Regione ha fatto una richiesta di autonomia, sono già state declinate le competenze, su quelle competenze sono già partiti i tavoli tecnici e penso che siano già stati fatti due incontri di trattativa tecnica, oltre a quella politica (abbiamo avuto l'interlocuzione con il presidente Chiamparino).

Mi rivolgo sempre al collega senatore Errani. Capisco qual è il tema dello Stato « arlecchino ». La difficoltà e l'idea, sulla

quale bisogna ovviamente fare un lavoro e una riflessione, è appunto nell'obiettivo dello Stato che si vuole avere.

È certo che già oggi con le competenze concorrenti vi sono delle diversità fra Regioni. Faccio un esempio semplice che riguarda gli agriturismi. L'apertura di un agriturismo ha delle normative diverse da regione a regione. L'impianto costituzionale oggi lo permette e, quindi, l'importante è farlo nel modo più sano ed equilibrato, perché lo Stato è unico. Di sicuro c'è un principio nella Costituzione, ovvero che l'Italia è una e non si devono creare degli staterelli. Vi sono delle competenze che sono delle competenze attribuite, sono delle competenze riconosciute, che è diverso.

Per quanto riguarda le tempistiche sulle approvazioni, come diceva il collega Russo, l'impianto che è stato dato è quello che l'elaborazione dei fabbisogni standard deve andare di pari passo con l'individuazione dei LEP, perché non puoi fare uno senza aver fatto l'altro, a mio avviso, soprattutto in un momento come questo.

I tempi non sono immediati. Mettiamo che l'intesa si faccia, mettiamo che si faccia la legge che approva l'intesa, non è che immediatamente hai il trasferimento di tutte le eventuali funzioni amministrative. C'è tutta una sequenza di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, quindi una normativa di rango subordinato per effettuare tutti i passaggi.

Per quanto riguarda la determinazione, bisogna distinguere la commissione sui fabbisogni standard e la cosiddetta « commissione paritetica ». La commissione sui fabbisogni standard è una commissione che vale per tutto lo Stato, dove ci sono tutte le Regioni. L'intento era che all'interno ci fossero le rappresentanze di tutti i ministeri. La commissione paritetica, invece, è una commissione diversa, fatta veramente da componenti dello Stato e componenti di quella Regione per l'individuazione della normativa. Se fai una legge regionale oggi che non è allineata con una legge nazionale, devi individuare esattamente qual è la legge nazionale.

Il percorso lo cominci, ma andrà avanti anni, non è che l'autonomia è un qualcosa

che metti un sasso e sta lì fermo. Anche il nostro regionalismo attuale ha necessitato decenni. Signori, non è che con la Costituzione il giorno dopo c'erano le Regioni, ci hanno messo anni a nascere le Regioni. Sono dei percorsi dove è fondamentale il confronto, è fondamentale il dibattito.

Tuttavia, quello che a me piacerebbe è che il dibattito fosse sugli obiettivi, sulle idee, sull'interpretazione, su un'idea che tu hai di un percorso, ma non su dati che ho visto purtroppo uscire sfalsati, se non addirittura erronei, perché quello diventa un dibattito falso, diventa un dibattito strumentale, diventa un dibattito nel quale ci si perde e si manda tutto a carte quarantotto.

Vi ringrazio. So che ora farete questi altri incontri. Io sono totalmente a disposizione. Noi sentiremo anche i presidenti di Camera e Senato e il Parlamento per capire come si intende strutturare la discussione sul testo, sempre che ci sia l'intesa e che si possa avere uno schema di intesa eventualmente da sottoporre al Parlamento, e con

le tempistiche che deciderà il Parlamento stesso.

PRESIDENTE. Signora ministro, la ringrazio per la disponibilità dimostrata anche trattenendosi oltre l'orario preventivato. Ovviamente qualunque materiale il suo ministero vorrà fornire alla Commissione sarà ben accetto, perché così anche la Commissione potrà contribuire alla definizione di una materia così importante come quella dell'autonomia differenziata e di tutte le altre questioni che sono state affrontate.

Ringrazio tutti i commissari, dispongo che la documentazione prodotta dal ministro sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.10.

*Licenziato per la stampa
il 22 maggio 2019*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

21 febbraio 2019

Audizione del Ministro Erika Stefani

1. Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009, alla luce della legislazione intervenuta successivamente, del taglio delle risorse finanziarie intervenuto negli ultimi anni a causa delle esigenze del contenimento della finanza pubblica, del rispetto del principio del pareggio di bilancio e dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea

Con la legge n. 42 del 2009, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e i successivi decreti legislativi è stato delineato il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale.

Si è stabilito, pertanto, che le Regioni dispongono di entrate proprie (tributi e compartecipazioni al gettito di tributi erariali) in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle proprie funzioni.

Una novità introdotta dalla legge n. 42 del 2009, è il principio di territorialità che dovrà regolare le modalità di attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge statale e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. In particolare, viene stabilito che si dovrà tener conto del luogo di consumo (tributi aventi quale presupposto i consumi), della localizzazione dei cespiti (tributi basati sul patrimonio), del luogo di prestazione del lavoro (tributi basati sulla produzione), della residenza del percettore (tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche).

Tali tributi dovranno, inoltre, garantire la copertura integrale della spesa valutata sulla base di costi e fabbisogni standard per le sole funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni, mentre per le altre funzioni il criterio di riferimento è costituito dalla perequazione delle capacità fiscali.

- **Fiscalità e federalismo municipale.**

L'esigenza manifestata dalla legge n. 42 del 2009 di sostituire i trasferimenti statali con carattere di continuità e generalità con un sistema di fiscalità propria è stata attuata sostanzialmente con il D. Lgs. n. 23 del 2011 che definisce le linee strategiche della fiscalità locale.

A decorrere dal 2014, ha previsto la sostituzione dei preesistenti tributi statali e comunali che insistevano sul comparto immobiliare, con due nuove

imposte per il finanziamento dei Comuni, ai sensi dell'art. 7 del D. Lgs. n. 23 del 2011, vale a dire:

- l'imposta municipale propria (IMU), che sostituisce, per gli immobili diversi dall'abitazione principale, l'Irpef e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari attinenti ai beni non locati e l'ICI (artt. 8 e 9 del D. Lgs. n. 23 del 2011).

- ***Fiscalizzazione dei trasferimenti erariali***

Uno degli aspetti qualificanti del nuovo assetto della fiscalità regionale è rappresentato dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali, alle Regioni ed alle Province che il legislatore delegato individua come tappa obbligata per l'attuazione del federalismo, in quanto segna l'abbandono del sistema di finanza derivata e il passaggio ad un sistema fondato su risorse proprie.

L'art. 7 del D.Lgs. n. 68 del 2011 prevede, infatti, che tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati alle Regioni a statuto ordinario per lo svolgimento delle proprie competenze, siano individuati con apposito DPCM entro luglio del 2019, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) per poi essere soppressi e fiscalizzati.

Infatti, in conseguenza di tale soppressione, l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF deve essere rideterminata in modo da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi, come dispone l'art. 2 del D.Lgs. n. 68 del 2011. Sono perciò ridotte, per le Regioni a statuto ordinario e a decorrere dall'anno di imposta 2020, le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

- ***I livelli essenziali delle prestazioni, in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione .***

Il quadro normativo di riferimento della finanza degli enti territoriali pone l'attenzione sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni "essenziali" delle regioni e per le funzioni fondamentali degli enti locali.

La Costituzione assegna, come è noto, alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il principio enunciato dal Legislatore costituzionale è stato declinato allo stato attuale, in ambito sanitario, con il d.lgs. n. 68 del 2011 all'interno di un vincolo macroeconomico di finanziamento già predeterminato, e di un riparto che non tiene conto dei costi standard ma utilizza la "media pro-capite pesata del costo registrato dalle Regioni benchmark" per giungere ad un riparto finale ove la quota di ciascuna Regione è pari alla sua quota di popolazione pesata per età.

A tal fine, la legge n. 42 del 2009, nel definire i principi di finanziamento delle autonomie territoriali, ha operato una distinzione tra le spese per le funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni e quelle relative alle funzioni non fondamentali degli enti.

2. L'attuazione del principio della definizione dei fabbisogni standard e del calcolo della capacità fiscale dei territori.

• *Fabbisogni standard*

Occorre ricordare che, secondo la definizione data dalla legge n. 42 del 2009, il fabbisogno standard, “valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica”. Sulla base di tale espressa indicazione legislativa, il fabbisogno standard appare dunque costituire il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard.

Il D. Lgs. n. 216 del 2010 prevede che i fabbisogni siano sottoposti a monitoraggio e rideterminazione, per garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione.

Nella prospettiva di una maggiore *accountability* e trasparenza dell'operato delle amministrazioni, si è proceduto alla costituzione di una banca dati che raccoglie le informazioni acquisite tramite la somministrazione agli enti locali dei questionari per la determinazione dei fabbisogni standard con quelle desumibili dai certificati di conto consuntivo inviati dagli enti locali al Ministero dell'Interno e quelle ricavabili da altre fonti istituzionali (ISTAT, MIUR, Agenzia delle Entrate, ecc.).

Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.

Il fabbisogno standard, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi - tenuto conto delle specificità dei comparti dei Comuni e delle Province - è determinato attraverso:

- l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari;
- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività;
- la definizione di un sistema di indicatori significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

- **Capacità fiscale**

La capacità fiscale è una misura della capacità di prelievo di ciascun ente locale che non risente dello sforzo fiscale che i comuni liberamente possono esercitare entro i limiti previsti dalla legge. Le entrate comunali che confluiscono nel calcolo dei gettiti standard sono IMU, TASI, Addizionale IRPEF ed entrate comunali minori.

Riforma del catasto

La riforma del titolo V della Costituzione ha delineato il processo di decentramento fiscale da perseguire, dando impulso alla costruzione di un sistema perequativo per gli enti territoriali che superasse lo storico modello di finanza territoriale derivata. Un lungo processo attuativo, nel caso dei Comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), ha portato alla prima applicazione del riparto perequativo nel 2015 nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Uno dei criteri del nuovo riparto è la capacità fiscale standard, che fornisce la misura del gettito comunale depurato dallo sforzo fiscale. La componente principale della capacità fiscale è il gettito delle imposte IMU e TASI.

Come ben noto, in Italia i valori catastali sono caratterizzati dalla obsolescenza delle rendite catastali rispetto alla dinamica urbanistico-edilizia dei territori. L'aggiornamento degli estimi catastali rispetto ai valori di mercato è uno degli obiettivi fissati dalla delega fiscale al Governo del 2014 (Legge 11 marzo, 2014, n. 23), che tuttora rimane incompiuto sia per le difficoltà tecniche sia per il costo politico di tale riforma.

3. Stato di attuazione legge 42/2009 ed effetti prodotti

- **Perequazione orizzontale**

Il Fondo di solidarietà comunale (FSC), istituito nel 2013 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, a partire dal 2015, a seguito di imposizione dell'ultima tranche dei tagli comunali, è alimentato esclusivamente con una quota predeterminata del gettito standard IMU (22,43%) di competenza comunale.

Nel 2018, il totale del Fondo riferito ai comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), escluso il ristoro TASI, è pari a circa 1.910 mln, mentre l'alimentazione da parte degli stessi enti si attesta sui 2.534 mln.

Nel 2018, il trasferimento FSC è per il 45% costituito dal FSC perequativo e per il restante 55% dal FSC storico.

- **Fabbisogni standard**

A fronte dell'esigenza di costruire un meccanismo perequativo fra i Comuni, la soluzione adottata nel nostro Paese fa riferimento al sistema di determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard, nonché al relativo schema di redistribuzione.

L'obiettivo, individuato dal legislatore sin dal 2009, è quello di assicurare che la distribuzione delle risorse tra i comuni risponda ad un criterio capace di garantire l'effettivo fabbisogno - auspicabilmente anche il valore assoluto di esso - per lo svolgimento delle funzioni locali in base al confronto tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard comunali.

I fabbisogni standard sono definiti come i livelli standard della spesa corrente comunale necessari per garantire lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

I valori dei fabbisogni standard (35.148 mln per i Comuni RSO) sono strutturalmente inferiori ai rispettivi valori della spesa storica (43.220mln) poiché, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 216/2010, i fabbisogni relativi alle funzioni generali di amministrazione confluiscono nel calcolo per il 70% del proprio valore.

Il riparto perequativo sta gradualmente sostituendo il sistema di trasferimenti storici. Nel 2021, a legislazione vigente, il fondo di solidarietà comunale sarà integralmente ripartito in base ai criteri perequativi.

Dal momento che il passaggio dal riparto storico a quello perequativo costituisce in qualche modo un cambio di paradigma nella finanza comunale, sono da attendersi variazioni elevate delle risorse rispetto all'allocazione storica. Per garantire la sostenibilità di tali variazioni è stato previsto un percorso graduale di sostituzione del riparto storico con il meccanismo perequativo.

4. La finanza delle regioni ordinarie, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle Regioni a statuto speciale; le modalità di ripartizione tra i comuni del Fondo di solidarietà comunale e delle risorse perequative; gli interventi speciali; la finanza di trasferimento (trasporto pubblico locale, fondo sanitario, ecc.); lo stato della fiscalità autonoma per i comuni.

- **La finanza delle regioni a statuto ordinario**

La legge n.42 del 2009, come detto, ha definito un quadro piuttosto preciso in materia di autonomia impositiva delle Regioni, individuando principi e criteri direttivi volti sostanzialmente a correggere i difetti strutturali di un sistema di finanziamento, che si configura come un modello di "finanza derivata", privo di adeguati criteri di responsabilizzazione finanziaria.

Con il successivo decreto legislativo n. 68 del 2011 sono stati disciplinati nello specifico i principi e i criteri direttivi della legge n. 42 del 2009 per le Regioni.

L'attuazione del "federalismo regionale" con la legge di bilancio 2018 (articolo 1, comma 778), è stata rinviata al 2020. Ciò implica che entro il mese di giugno del 2019 dovranno essere posti in essere i seguenti adempimenti.

Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi da quello sanitario e dei correlati fabbisogni standard (articolo 13 del d.lgs. 68/2011): la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell' articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità. Conseguentemente, con DPCM, su proposta del Ministro competente deve essere effettuata la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale. A tal fine, il predetto articolo 13 ha attribuito alla Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a. il compito di effettuare una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi, da trasmettere al Ministro dell'economia e delle finanze per la successiva comunicazione alle Camere. La SOSE, in data 31 gennaio 2017, ha trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze, alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e al CINSEDO un documento recante la "ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi". Sulla base delle predette rilevazioni, il Governo deve adottare linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'art. 24 del decreto legge n. 50 del 2017, sulla base delle elaborazioni e ricognizioni effettuate da SOSE, attraverso l'eventuale predisposizione di appositi questionari, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi del CINSEDO deve provvedere all'approvazione di metodologie per la determinazioni di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 13 del citato d.lgs. n. 68 del 2011, nelle materie diverse dalla sanità.

In data 11 dicembre 2017, la SOSE ha predisposto un documento, ai sensi dell'art. 24 del decreto legge n. 50 del 2017, che riporta i risultati relativi alla predisposizione di metodologie utili al calcolo dei fabbisogni standard delle Regioni a statuto ordinario, in base ai criteri di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 68 del 2011. Il lavoro si basa sulle informazioni relative alla spesa corrente desunte dai bilanci trasmessi dalle Regioni alla COPAFF per il periodo 2006 – 2015. Sono stati determinati anche le variabili socio – economiche di contesto e l'indicatore composito del livello del servizio, posti in correlazione con il costo medio, per procedere con la stima dell'efficienza, basata sulla conoscenza della "funzione di produzione" che rende possibile il confronto all'interno di un processo di produzione tra le singole unità con la frontiera efficiente di produzione.

Il lavoro della Commissione dovrà quindi procedere in base a tali risultanze nell'approvazione delle metodologie normativamente previste in base ai seguenti criteri:

- **principio di territorialità:** il gettito derivante dall'aliquota di compartecipazione IVA (articolo 4) – che deve essere stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno dei livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione - deve essere attribuito alle Regioni a statuto ordinario dal 2020 in conformità con il principio di territorialità, tenendo conto del luogo di consumo, identificato come il luogo in cui avviene la cessione di beni. L'applicazione di tale principio deve avvenire secondo criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze;
- **fiscalizzazione dei trasferimenti:** tale processo prevede che tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati alle Regioni a statuto ordinario per lo svolgimento delle proprie competenze, siano individuati con apposito DPCM entro luglio del 2019, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) per poi essere soppressi e fiscalizzati. Infatti, in conseguenza di tale soppressione, l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF deve essere rideterminata in modo da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi.
- **fondi perequativi:** la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni è necessaria al fine di valutare adeguatamente le risorse che devono essere poste a disposizione di ciascun ente territoriale, stante l'obbligo di copertura integrale a carico dello Stato, e di procedere, conseguentemente, alla necessaria perequazione.

In proposito, per le Regioni si prevede l'istituzione di appositi fondi perequativi:

- un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni. Come sopra indicato, infatti, da un lato occorre stabilire un'aliquota di compartecipazione all'IVA al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione; d'altro lato, la copertura del fabbisogno per le altre Regioni deve essere garantita dal Fondo perequativo.
- quote di fondo perequativo per il finanziamento delle altre spese per cui le Regioni con maggiore capacità fiscale (gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF superiore al gettito medio nazionale per abitante) alimentano il fondo perequativo, mentre le altre con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del medesimo fondo, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante.

- per la definizione della perequazione occorre procedere anche alla valutazione del gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni) su base imponibile uniforme.

Pertanto, al fine di consentire la piena attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, stabiliti dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con particolare riferimento alla definizione delle procedure e delle modalità di applicazione delle norme in materia di fiscalizzazione dei trasferimenti di cui agli articoli 2 e 7 del citato decreto legislativo n. 68 del 2011 e di attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna Regione a statuto ordinario nell'attività di recupero fiscale in materia di imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 9 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, nonché di valutare eventuali adeguamenti della normativa vigente, l'articolo 1, comma 958, della legge n. 145 del 2018 ha previsto **l'istituzione di un tavolo tecnico composto da rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle Regioni.**

- ***Il finanziamento del settore sanitario***

Il Servizio Sanitario Nazionale è finanziato, sulla base della normativa attualmente vigente, secondo i criteri stabiliti dal decreto legislativo n. 56 del 2000. Conseguentemente, lo Stato, nell'individuare il fabbisogno sanitario ritenuto congruo per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza, garantisce alle Regioni a statuto ordinario l'integrale finanziamento dello stesso, mediante le entrate proprie (tickets), i gettiti derivanti dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF valutate ad aliquota base e, fino a concorrenza del fabbisogno medesimo, mediante l'attribuzione alle Regioni di risorse a titolo di compartecipazione all'IVA.

Le componenti del finanziamento del Servizio sanitario nazionale vincolate per legge ad obiettivi specifici (a titolo di esempio, si richiamano gli obiettivi del Piano sanitario nazionale di cui all'articolo 1, commi 34 e 34-bis, della legge n. 662 del 1996) sono finanziate a valere sul capitolo del Bilancio statale denominato fondo sanitario nazionale.

In considerazione del fatto che i valori di gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF considerati per l'anno di riferimento costituiscono valori stimati, qualora i gettiti effettivi risultino inferiori ai gettiti stimati, il differenziale è assicurato dal fondo di garanzia di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 56 del 2000, istituito proprio al fine di compensare le Regioni a statuto ordinario delle eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (corrispondentemente l'eventuale maggiore gettito fiscale effettivo rispetto al gettito stimato è recuperato dallo Stato).

Il decreto legislativo n. 68 del 2011 (non ancora attuato, limitatamente alla predisposizione delle nuove fonti di finanziamento, ma già vigente per il settore sanitario in materia di modalità di determinazione dei costi e dei

fabbisogni standard) inserisce la sanità fra gli ambiti di spesa caratterizzati dalla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il cui finanziamento, ai sensi del richiamato articolo 15 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, dovrà essere assicurato dalla compartecipazione all'IVA, dall'IRAP, dall'addizionale regionale all'IRPEF e dal fondo perequativo, nei termini sopra indicati (oltre che dalle entrate proprie del settore, nella misura indicata dallo stesso articolo 15). Per la sanità restano comunque ferme, ai sensi dell'articolo 3 del richiamato decreto legislativo n. 68 del 2011, le disposizioni vigenti in materia di quota premiale e relativa erogabilità (quota del finanziamento condizionata alla verifica positiva degli adempimenti stabiliti), le disposizioni in materia di finanziamento di specifici obiettivi di piano sanitario nazionale (di cui alla citata legge n. 662 del 1996) e di fondo di garanzia e di recuperi di cui al richiamato articolo 13 del decreto legislativo n. 56 del 2000.

Come sopra accennato, il decreto legislativo n. 68 del 2011 (articoli 27 e successivi) reca la disciplina dei fabbisogni standard nel settore sanitario, finalizzata ad incentivare comportamenti “virtuosi”, volti a perseguire recuperi di efficienza ed efficacia nella erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), per garantire un miglioramento strutturale degli equilibri di bilancio e massimizzare il soddisfacimento dei bisogni sanitari dei cittadini compatibilmente con le risorse complessivamente disponibili per lo svolgimento delle funzioni sanitarie.

Nel procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, risulta prioritaria la determinazione della quota di ricchezza da destinare al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, ovvero il fabbisogno sanitario nazionale standard, da definire in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria e nell'ambito del quale sono poi fissati i fabbisogni regionali standard.

La quantificazione dei singoli fabbisogni standard regionali si basa sul calcolo del costo standard sanitario pro capite individuato nelle Regioni benchmark, che esprime il costo di erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, efficacia ed appropriatezza. I costi standard sono computati a livello aggregato per ciascuno dei tre macro-livelli di assistenza: assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera.

- ***Il finanziamento del trasporto pubblico locale***

Il trasporto pubblico locale è finanziato mediante un fondo inizialmente alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise su benzina e gasolio, ai sensi dell'articolo 16-bis del decreto legge n. 95 del 2012 e successivamente stabilizzato dal decreto legge n. 50 del 2017 (articolo 27, comma 1).

Allo scopo di incentivare le Regioni a riprogrammare i servizi secondo criteri oggettivi (ed uniformi a livello nazionale) di efficientamento e razionalizzazione, il citato articolo 16 bis aveva previsto che una quota pari al 10 per cento del Fondo complessivo venisse attribuito alle Regioni che avessero conseguito gli obiettivi di efficientamento di cui al DPCM 11 marzo 2013 (aumento annuale del “load factor” calcolato attraverso l'incremento del numero di passeggeri trasportati su base regionale; incremento, su base annua,

rispetto all'anno precedente, del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura; mantenimento o incremento dei livelli occupazionali di settore) sulla base dei dati trasmessi all'Osservatorio del trasporto pubblico locale.

Tali criteri sono stati applicati fino all'anno 2018. A decorrere dall'anno 2019 dovranno essere applicati i seguenti criteri per la suddivisione del Fondo:

a) per il dieci per cento sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato, tra l'anno 2014 e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio del trasporto pubblico. Negli anni successivi, la quota è incrementata fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;

b) per il dieci per cento in base ai costi standard. Negli anni successivi la quota è incrementata fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;

c) percentuali regionali di riparto ordinariamente applicate (tabella allegata al decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 novembre 2014) sino alla definizione dei livelli adeguati di servizio.

d) riduzione in ciascun anno delle risorse del Fondo da trasferire alle regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Alle Regioni a statuto ordinario viene erogata un'anticipazione pari all'80 per cento della dotazione del fondo entro il mese di gennaio.

5. La finanza delle Autonomie speciali

Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Siciliana, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta sono enti a diritto differenziato, cui l'articolo 116 della Costituzione riconosce *“forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”*, specificando che la Regione Trentino Alto Adige *“è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano”*.

Com'è noto, tra i motivi che hanno giustificato l'istituzione e il mantenimento dei predetti enti territoriali, assumono particolare rilievo le peculiari condizioni storiche, sociali, culturali ed economiche delle due isole maggiori e delle tre Regioni di confine.

Con gli Statuti di autonomia, si sono conferite alle Regioni a statuto speciale potestà legislative e funzioni amministrative, ma anche e soprattutto le risorse per il finanziamento delle spese derivanti dalle funzioni trasferite o delegate.

Le fonti di finanziamento sono costituite principalmente dalla quasi totalità del gettito fiscale prodotto nell'ambito territoriale di ciascuna Regione e sono garantite da norme costituzionali (gli statuti) o di rango costituzionale (le norme di attuazione).

Le quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dagli statuti variano da caso a caso, presentando elementi di *“specialità nella specialità”* che in parte dipendono dalle caratteristiche proprie degli statuti e delle norme di

attuazione (funzioni svolte e relativi oneri), in parte dalle capacità negoziali differenziate che sembrano riflettere le diverse condizioni economico/politiche.

Le predette quote di compartecipazione sono determinate in base al:

1. **gettito riscosso o versato nell'ambito del territorio regionale o provinciale**, che tiene conto esclusivamente del luogo di versamento del tributo;
2. **gettito maturato**, ovvero afferente al territorio regionale o provinciale anche se versato fuori dal medesimo territorio per esigenze amministrative. Per l'IVA il gettito maturato è determinato sulla base del gettito nazionale, assumendo a riferimento i consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale o provinciale rispetto a quelli rivelati a livello nazionale;
3. **gettito immesso in consumo, che tiene conto del prodotto immesso sul mercato**. Si tratta del gettito riferibile ai prodotti soggetti ad accisa, in applicazione della normativa comunitaria di settore.

Gli ordinamenti finanziari delle varie Autonomie speciali non sono armonizzati. Un'analisi che faccia riferimento solo ai decimi di compartecipazione, prescindendo dai criteri di determinazione del gettito, è parziale e fuorviante: a titolo esemplificativo, si segnala che i 10/10 dell'IRPEF spettanti alla Regione Siciliana in base al criterio del gettito riscosso nell'ambito del suo territorio corrispondono a circa 5,3/10 del gettito IRPEF maturato nel medesimo territorio.

La legge delega 5 maggio 2009, n. 42, nel dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, cerca di coniugare autonomia tributaria e solidarietà, ponendo attenzione all'esigenza di una gestione efficiente delle risorse da parte di tutti i livelli di governo.

L'articolo 27 della citata legge 42 del 2009 richiama gli obblighi di perequazione e solidarietà, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e l'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, rinviando, per quanto riguarda i criteri e le modalità di partecipazione delle Regioni a statuto speciale, alle norme di attuazione degli statuti speciali.

Il comma 2 del medesimo articolo 27 prevede che *“le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva”* e introduce la necessità che vengano adottati standard comparativi che consentano una valutazione sull'attualità degli ordinamenti finanziari e sulla loro idoneità alla copertura finanziaria delle funzioni esercitate o da trasferire.

I principi del federalismo fiscale per le Autonomie speciali, come si evince dalla sentenza n. 201 del 2010 della Corte Costituzionale, non sono direttamente desumibili dagli articoli cui devono riferirsi i decreti legislativi delegati per l'attuazione del federalismo fiscale, ma devono essere definiti nell'ambito più corretto della normativa di attuazione statutaria.

Nel merito, già la COPAFF (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale) aveva evidenziato, nella Relazione del 30 giugno 2010, la necessità di estendere alle Autonomie speciali i principi generali ricavabili dalla legge n. 42 del 2009, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, del fabbisogno standard, il superamento della spesa storica, la

perequazione, la solidarietà, con strumenti diversi dai decreti legislativi delegati.

Il decreto legislativo n. 68 del 2011 ha previsto, all'articolo 31, l'estensione, con la procedura di cui al citato articolo 27, agli enti locali appartenenti ai territori delle Autonomie speciali, dell'applicazione, a fini esclusivamente conoscitivi e statistico-informativi, delle disposizioni relative alla raccolta dei dati inerenti al processo di definizione dei fabbisogni standard, da far confluire nelle banche dati informative, ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 216 del 2010. Tuttavia, tale procedura non è stata attuata, per cui per le Autonomie speciali e i loro enti locali, i costi e fabbisogni standard non risultano definiti.

In questo contesto si collocano gli Accordi siglati tra le Autonomie speciali e lo Stato che hanno avviato il percorso di adeguamento ai principi ispiratori della legge n. 42 del 2009, ovvero gli obiettivi di perequazione nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

La legge di bilancio per l'anno 2019 ha definito le ulteriori modalità con cui le Autonomie speciali devono conseguire gli obiettivi di finanza pubblica. Il comma 875 ha previsto che, al fine di assicurare il necessario concorso delle regioni Friuli Venezia Giulia e Sardegna al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, entro il 15 marzo 2019 siano ridefiniti i complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e ciascuno dei predetti enti, mediante la conclusione di appositi accordi bilaterali, che tengano conto anche delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, n. 154 del 4 luglio 2017 e n. 103 del 23 maggio 2018 e che garantiscano, in ogni caso, il concorso complessivo alla finanza pubblica. Tali accordi sono in fase di definizione.

Sono stati, invece, definiti gli accordi con le Regioni Valle d'Aosta e Siciliana, disciplinati dalla medesima legge di bilancio 2019 (rispettivamente commi 876-879 per la Valle d'Aosta e commi 880 – 886 per la Regione Siciliana). Per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano si applica l'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge

6. Lo stato delle iniziative assunte dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per la definizione di intese tra Stato e regione ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuibili alle Regioni a statuto ordinario.

Nel corso del 2017 le regioni Veneto e Lombardia, a seguito di referendum popolare e la regione Emilia-Romagna, previa consultazione delle autonomie funzionali regionali, hanno presentato richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

I negoziati che ne sono scaturiti hanno portato alla sottoscrizione di 3 separati accordi preliminari, sottoscritti, in data 28 febbraio 2018, tra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e i Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Nel corso del mese di giugno 2018, a seguito della formazione e della nomina del nuovo Governo, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Sen. Erika Stefani, ha formalmente riaperto i negoziati ai fini di conseguire l'Intesa fra lo Stato e le singole Regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Con la riapertura formale dei negoziati sono stati promossi incontri fra le regioni e le amministrazioni interessate allo scopo di analizzare le richieste e pervenire a proposte condivise di nuove attribuzioni di competenze.

La discussione ha seguito due ordini di profili:

- a) un profilo generale destinato a regolare i rapporti finanziari e quelli relativi al rapporto fra la legislazione statale e le legislazioni regionali;
- b) analisi delle funzioni richieste e valutazione delle possibili attribuzione.

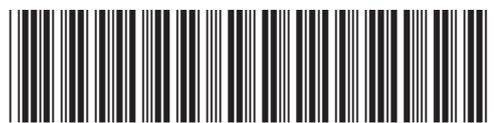
Per quanto riguarda gli aspetti relativi al punto a) gli elementi salienti, destinati a regolare anche per il futuro i rapporti fra lo Stato ed altre amministrazioni richiedenti ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (alle originarie tre regioni, si sono nel frattempo aggiunte le richieste del Piemonte, Liguria, Umbria, Marche e Campania) riguardano le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie allo svolgimento, da parte delle regioni, delle funzioni attualmente esercitate dallo Stato.

Allo stato attuale si è condiviso che le risorse finanziarie saranno determinate in termini di spesa storica sostenuta dallo Stato per l'esercizio della funzione e che le stesse risorse, entro un anno dall'emanazione dei DPCM attuativi, dovranno essere rideterminate, a regime, in termini di fabbisogni standard. Solo nel caso in cui i fabbisogni standard non siano operativi entro tre anni dall'adozione dei DPCM, il termine di riferimento da adottare sarà quello della spesa media pro capite su tutto il territorio nazionale.

A questo proposito, trattandosi di spesa dello Stato per le funzioni in esame, la individuazione dei fabbisogni e delle relative metodologie di calcolo, viene demandata ad un Comitato paritetico fra Stato e Regioni, composta da rappresentanti delle amministrazioni statali e rappresentanti delle regioni a statuto ordinario (tutte le regioni).

Si tratta di un enorme salto di qualità che riguarda la misurazione dell'efficienza e dell'equità della spesa statale destinata a rendere trasparente la spesa e a garantire prestazioni e servizi in ogni parte del paese.

Il finanziamento delle dotazioni necessarie alle regioni richiedenti per l'esercizio delle funzioni, è stato stabilito in termini di: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legislazione statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.



18STC0049760