

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

36.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 SETTEMBRE 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	Fedriga Massimiliano, <i>presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	4
Audizione, in videoconferenza, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Massimiliano Fedriga, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza:		De Menech Roger (PD)	11
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3, 5, 9, 13, 16	Osnato Marco (FDI)	10
Caparini Davide Carlo, <i>coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	5, 13	Perosino Marco (FIBP-UDC)	9
		Presutto Vincenzo (M5S)	10
		Turri Roberto (Lega)	12
		ALLEGATO: Documentazione presentata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	17

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Audizione, in videoconferenza, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Massimiliano Fedriga, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'audizione in videoconferenza del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Massimiliano Fedriga, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Faccio presente che assieme al presidente Fedriga interviene da remoto anche il coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Davide Carlo Caparini.

Nell'introdurre l'audizione odierna permettetemi di sottolineare che essa offre l'opportunità di approfondire in modo più diretto e dettagliato il punto di vista delle autonomie regionali in merito alla configurazione e alle linee evolutive delle relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti territoriali, anche nell'ottica di analizzare eventuali criticità e di pervenire all'elaborazione di soluzioni proposte.

Il dibattito potrà quindi estendersi a tutti i delicati aspetti che incidono su un'effettiva e compiuta realizzazione del federalismo fiscale, dal superamento del modello di finanza derivata all'integrale copertura delle spese relative, alle funzioni fondamentali, e dall'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni alla previsione di idonee forme di perequazione, dalle misure per la responsabile e trasparente amministrazione delle risorse alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, fino alle questioni connesse al regionalismo differenziato e all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

Ai temi a cui ho accennato va dedicata una particolare attenzione anche alla luce dell'attuale contesto caratterizzato dalla pandemia, che impegna significativamente proprio le Regioni e che è alla base degli importanti interventi di riforma tracciate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza in funzione dell'obiettivo di rilancio dell'economia nazionale.

Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre del 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori avverto che, secondo

le intese intercorse e in conformità alla prassi già seguita nelle precedenti sedute di audizioni, dopo lo svolgimento della relazione introduttiva da parte degli auditi darò la parola a un oratore per gruppo. A conclusione di questa fase della discussione si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per le repliche.

Invito, pertanto, a far pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. Raccomando, altresì, ai colleghi di contenere la durata degli interventi. A questo punto do il benvenuto ai nostri ospiti, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per avere accettato l'invito, cedendo la parola al presidente Fedriga. Prego, presidente.

MASSIMILIANO FEDRIGA, *presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*. Grazie, presidente Invernizzi. Saluto gli onorevoli componenti della Commissione e ringrazio per l'invito e l'opportunità di fare il punto su un tema che ritengo fondamentale per l'assetto istituzionale della Repubblica.

Sono trascorsi ormai venti anni dalla modifica del Titolo V della Costituzione, che riconosceva e riconosce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli enti territoriali, dodici anni dall'approvazione della legge di attuazione del cosiddetto « federalismo fiscale », dieci anni dal decreto attuativo n. 68/2011 finalizzato a ridisegnare la fiscalità delle Regioni e il superamento della spesa storica a favore dei costi standard e della capacità fiscale, e tuttora è ancora in discussione l'applicazione dell'autonomia finanziaria degli enti.

Occorre ricordare che l'autonomia finanziaria degli enti è strettamente legata alla responsabilità anche finanziaria degli stessi e, viceversa, la responsabilità finanziaria non può che essere accompagnata dall'autonomia finanziaria, e questo anche nell'operatività degli enti stessi. Questi due concetti devono essere riportati al centro della discussione sull'attuazione del federalismo fiscale. L'autonomia finanziaria degli enti, da coniugare con la responsabilità

di prelievo di spesa, è il cardine del federalismo fiscale.

Le Regioni e le Province autonome hanno dimostrato la propria responsabilità anche nel seguire il dettato della legge costituzionale del 2012, che ha introdotto il pareggio di bilancio e ha riportato in campo allo Stato la materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. In particolare hanno sostenuto con impegno continuativo, oltre che la riforma degli ordinamenti contabili pubblici diretta a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili al fine di consentire il controllo dei conti pubblici nazionali a favore dell'attuazione del federalismo fiscale, l'applicazione della legge n. 42/2009, anche il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con gli obiettivi comunitari.

Con questo voglio sottolineare che dal 2011 sono iniziati i contributi straordinari a saldo di finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome, e che servivano proprio in vista dell'attuazione del federalismo fiscale. I contributi straordinari ci sono stati e proseguono oggi sotto altra veste; il federalismo fiscale non c'è ancora stato, non è ancora stato messo in campo.

Dopo di me parlerà l'assessore Caparini, che ringrazio. Anzi, colgo l'occasione per scusarmi perché non potrò essere presente, come sa il presidente Invernizzi. Caparini, essendo coordinatore della Commissione Affari finanziari della conferenza è sicuramente più preparato di me e anche più autorevole nel fare la relazione e nel rispondere alle domande; ripercorrerò lo stato dell'attuazione del federalismo fiscale ricordando gli elementi di novità della modifica del Titolo V della Costituzione, in particolare all'articolo 119 della Costituzione, soffermandosi sull'attuazione, sui lavori del tavolo tecnico per l'attuazione stessa e della Commissione tecnica fabbisogni standard, oltre che illustrando le previsioni del PNRR per la riforma.

In allegato al testo che vi consegniamo troverete anche un esercizio di confronto di finanziamento della sanità e del trasporto pubblico locale per la parte corrente

per le Regioni a statuto ordinario rispetto alla dinamica IVA-Irpef e compartecipazioni che potrebbero finanziare i due settori, esattamente come oggi avviene per le Regioni e per le Province autonome. Si farà inoltre cenno, come parte integrante del processo verso il federalismo fiscale, anche all'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, ovvero all'assegnazione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni di particolare autonomia.

Se permettete voglio fare un ulteriore accenno, e lo dico in qualità di presidente della Conferenza. La valorizzazione dell'autonomia, se partita principalmente da territori che guardavano al Nord del Paese, oggi ritengo sia fondamentale — e questo posso dirlo anche essendomi confrontato con colleghi presidenti delle Regioni del Mezzogiorno — anche per le Regioni del Sud Italia. Anzi, penso che proprio la pandemia e i rapporti con lo Stato centrale durante la pandemia abbiano fatto capire con chiarezza che valorizzare l'autonomia stessa di tutte le Regioni d'Italia possa portare a migliori risposte ai cittadini e a un migliore coordinamento degli enti della Repubblica nelle stesse risposte da dare. E devo dire che anche molte Regioni del Mezzogiorno hanno dimostrato la capacità amministrativa e di Governo del territorio che, coordinata dallo Stato centrale, può rappresentare un valore aggiunto per il nostro Paese.

Evidenzio che appare necessario coordinare l'attuazione del federalismo fiscale, e comunque l'assetto istituzionale attuale, con il nuovo sistema fiscale che si sta delineando. Auguro a tutti buon lavoro. Ringrazio ancora per l'onore che ci avete fatto a convocarci. Se il presidente Invernizzi lo permette, lascerei la parola all'assessore Caparini, presidente della Commissione referente della Conferenza delle Regioni. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Fedriga. Siamo noi che ringraziamo lei. Do la parola al coordinatore della Commissione Affari finanziari, assessore Caparini. Prego.

DAVIDE CARLO CAPARINI, *coordinatore della Commissione Affari finanziari della*

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Buongiorno, presidente. Buongiorno a tutti i deputati e i senatori presenti. Colgo l'invito anche del mio presidente della Conferenza delle Regioni.

Facendo riferimento al corposo documento che vi abbiamo inoltrato, che immagino sia a vostra disposizione, io mi concentrerei sullo stato dell'arte del federalismo fiscale, in quanto noi tutti già siamo a conoscenza di quella che è la portata e quindi delle conseguenti azioni scaturite dalle modifiche del Titolo V della Costituzione con la legge n. 3/2001 e la conseguente legge n. 42/2009, che ha delegato il Governo in materia di federalismo fiscale, da cui è seguita una serie importante di atti legislativi, attuativi, tra cui il decreto legislativo n. 68/2011, il n. 118/2011 e il n. 149 sempre dello stesso anno.

Da qui è seguita una serie di atti da parte del Parlamento, e soprattutto del Governo, che hanno portato evidentemente a una diversa interpretazione di quello che era lo spirito iniziale della legge n. 42/2009, che vi ricordo visse in piena attuazione della modifica del Titolo V e voleva come azione centrale imporre l'abbandono del criterio della spesa storica a favore della convergenza graduale ai costi standard, quindi la perequazione in base al costo e al fabbisogno standard e la perequazione in base anche alle capacità fiscali dei singoli territori. Questo avveniva — e così è stato scritto anche nei decreti attuativi — attraverso la soppressione dei trasferimenti statali e per l'attribuzione dei tributi o delle compartecipazioni al gettito di alcuni tributi da parte delle Regioni.

In questo senso il Governo ha inteso, con i decreti legislativi del 2009, aggredire una serie di problemi in senso pratico che l'attuazione della legge n. 42 imponeva. Evidentemente, poi, nel corso degli anni, anche a fronte non solo del cambio di Governo ma soprattutto a fronte della crisi economica, l'attuazione di questi decreti legislativi ha subito un blocco. Infatti dalla primaria intenzione del legislatore c'è stata un'impostazione completamente differente, addirittura radicalmente differente, rispetto agli indirizzi contenuti dalla legge sul fe-

deralismo fiscale, perché con il Parlamento o con l'azione diretta del Governo si sono sospese alcune parti fondamentali della legge n. 42. C'è stata un'azione fortissima di centralizzazione del reperimento delle risorse, con una definizione puntuale delle modalità di attuazione della spesa da parte delle Regioni e degli enti locali. In questo modo si è condizionati e si è tornati a un'era pre-legge n. 42/2009, ma addirittura anche violando lo spirito di quella che era la modifica del Titolo V.

Questa non è una critica ai colori dei diversi Governi, perché purtroppo è stato un *fil rouge* dettato più da esigenze contingenti ed economiche dovute a una posizione politica. Almeno questa è la mia valutazione personale, anche da legislatore, avendo vissuto tutte quelle legislature. Posizione politica che ha portato, però, purtroppo, a un'attuazione del federalismo fiscale solo ed esclusivamente in chiave di revisione della spesa.

L'aspetto dell'autonomia finanziaria degli enti da coniugare con la responsabilità di prelievo della spesa, che era il cardine su cui è stata costruita la legge n. 42/2009, è stato addirittura sospeso fino al 2023, come a certificare quello che vi sto dicendo. Infatti il legislatore ha posticipato in origine al 2013, poi al 2023, la piena attuazione del decreto legislativo n. 68/2011 che, vi ricordo, definisce l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario nonché la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard.

Inoltre è venuto a mancare quel processo molto complesso di determinazione di quelli che sono i LEP (livelli essenziali delle prestazioni), in particolare per la sanità e per il TPL (trasporto pubblico locale) in parte corrente – voi sapete che la parte capitale è introdotta in modo diverso, quindi come materia non LEP – e la determinazione del fabbisogno della spesa da parte dello Stato.

Questo, evidentemente, ha portato un pesante pregiudizio anche nella programmazione dell'azione amministrativa degli enti locali e delle Regioni. Lo dimostra il fatto che ogni anno voi stessi siete impegnati in sede di finanziaria, e non solo con

il COVID ma anche attraverso numerosi decreti-legge o emendamenti, quindi azioni parlamentari, a ridefinire quelli che sono i fabbisogni dal punto di vista finanziario per andare a soddisfare quelle che sono le esigenze di erogazione del servizio degli enti locali e delle Regioni.

Per quanto riguarda il capo quarto relativo al finanziamento del fabbisogno sanitario, questa è stata una delle poche cose realizzate, insieme alla piena attuazione del decreto legislativo n. 118/2011 in tema del processo di armonizzazione, poi avvenuto, delle amministrazioni pubbliche per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Io vi ricordo che – l'ho personalmente illustrato più volte in audizione alle Commissioni bilancio della Camera e del Senato – le amministrazioni locali hanno nel corso degli anni costantemente diminuito i costi di funzionamento, hanno costantemente contribuito ai saldi di finanza pubblica, laddove invece le amministrazioni centrali purtroppo hanno visto una crescita inconstante.

Di fatto la *spending review* è stata fatta sulle amministrazioni locali. Vi invito a guardare il grafico che abbiamo prodotto per quanto riguarda la relazione in vostro possesso. L'attuazione della legge n. 42/2009 prevedeva la ricognizione della spesa di servizi effettivamente forniti e la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e i conseguenti costi standard, e quindi successivamente la fiscalizzazione dei trasferimenti con la definizione delle compartecipazioni erariali e la necessaria quanto imprescindibile perequazione, per arrivare poi a una conseguente riduzione del carico impositivo statale. Mentre la legge n. 42 immaginava questo percorso, purtroppo per quanto riguarda i livelli essenziali di assistenza abbiamo assistito a tagli lineari, a un utilizzo della leva fiscale e a un aumento della pressione fiscale per mantenere i LEA. Quindi non c'è stata la conseguente quanto auspicata diminuzione del carico fiscale statale, ma c'è stato purtroppo un aumento di quello locale. Questo per i LEA.

Per quanto riguarda i non LEA, abbiamo visto che purtroppo questo meccanismo ha anche determinato in molti casi, mentre si prevedeva una ricognizione dei trasferimenti, un azzeramento dei trasferimenti per quanto riguarda lo Stato *versus* gli enti locali e le Regioni. Questo ha portato, oltre alla mancata riduzione della pressione fiscale o addirittura in alcuni casi a un aumento, anche a una difficoltà enorme di programmazione e a una diminuzione conseguente dell'erogazione dei servizi.

Con l'attuazione parziale del decreto legislativo n. 68/2011, che prevedeva l'istituzione di un tavolo tecnico per la definizione dei fabbisogni standard (la Commissione tecnica per i fabbisogni standard), che troverete nel documento citata come «CTFS», il lavoro fondamentale di questa Commissione purtroppo è stato anche rallentato a causa del COVID, ma è iniziato colpevolmente nell'ottobre del 2019, quindi ampiamente in ritardo rispetto a quelle che erano le previsioni del legislatore.

Ha il compito di definire la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario e l'applicazione dei principi di territorialità delle entrate, che è un fondamentale correttivo per quanto riguarda l'attribuzione della compartecipazione IVA sulla base del luogo in cui vengono effettivamente realizzate le operazioni di consumo, le prestazioni di servizio, e non in base a un'ipotesi rilevata dall'ISTAT, quindi solo figurativa. Poi si sta lavorando per la definizione dei LEP, per quanto riguarda la copertura integrale o dei fabbisogni standard, e dei non LEP, con la perequazione in base alle capacità fiscali dei singoli territori.

In ultimo – questo è un altro punto fondamentale per cui in questo momento in particolare soffrono le Regioni e che era un altro cardine della legge sul federalismo fiscale – la Commissione ha il compito di definire l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di una quota riferibile al concorso per quanto riguarda l'attività di recupero fiscale sui tributi. Anche qui siamo purtroppo in uno stallo evidente a tutti voi. Una volta superato, consentirebbe di andare ad aggredire quel *mare magnum* di

mancata riscossione dei tributi, e quindi di evasione, che ancora oggi colpisce il nostro Paese.

Come vi ho detto, i lavori della Commissione purtroppo sono partiti tardivamente. Sono stati anche interrotti a causa dell'emergenza COVID. Noi ci siamo impegnati a riassumere le criticità che fino a ora sono state evidenziate, perché sono evidentemente lo stato dell'arte, e danno anche un quadro molto preciso di quelli che sono i punti su cui lavorare il prima possibile per dipanare e sciogliere i nodi che sono causa del ritardo nell'applicazione della legge n. 42/2009 e dei conseguenti decreti legislativi.

Il presidente Fedriga ha sottolineato, e lo trovate nelle appendici, come una simulazione per quanto riguarda l'applicazione della legge n. 42 rispetto al trasporto pubblico locale e del finanziamento della sanità – trasporto pubblico locale sempre per la parte corrente – oltre a dare la evidente quanto imprescindibile certezza nella programmazione da parte delle Regioni, e quindi fornire alle amministrazioni la possibilità di creare economie e di migliorare i servizi, dà l'idea di come la dinamica dei tributi erariali garantirebbe maggiori risorse di entità rilevante rispetto all'attuale sistema di finanziamento, proprio per il combinato disposto delle cose che vi ho detto prima. Vi rimando all'appendice per quanto riguarda questa parte.

Rimango sulla questione del finanziamento in parte corrente del trasporto pubblico locale, perché è nell'agenda del Parlamento. Voi sapete che, al di là dell'emergenza COVID, che ha evidentemente acuito quelle che erano le criticità e i problemi di fronte ai quali le amministrazioni locali e le Regioni si sono sempre trovate, c'è un tema di mancato finanziamento del trasporto pubblico locale. Vi ricordo che vengono erogati dallo Stato 4,9 miliardi l'anno sui 7 complessivi poi spesi da parte delle regioni, e che sulla base della normativa vigente il trasporto pubblico locale non è considerato tra i LEP, se non la parte in conto capitale.

Questa è la decisione che è stata presa all'unanimità tra le Regioni. Poggia su un

accordo che fu un accordo politico, tecnico, di esclusione della perequazione delle risorse del famoso ex Fondo perequativo della legge n. 549/1995. La definizione dei costi standard in materia di trasporto pubblico locale di parte corrente andrebbe coniugata — e questo è un appello che faccio da parte di tutti i miei colleghi assessori ai trasporti e di conseguenza anche quelli al bilancio — con i lavori del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che ha già definito gli elementi necessari per procedere al riparto.

Soprattutto nel momento in cui il trasporto pubblico locale ha dovuto subire tantissimi arresti a causa del *lockdown*, modifiche per quanto riguarda la capacità del trasporto e conseguentemente minori entrate da tariffa, maggiori costi per la sanificazione e l'adeguamento del servizio o il potenziamento stesso, io faccio un appello accorato al Parlamento affinché nella prossima legge finanziaria venga affrontato in modo strutturale questo tema, e quindi, secondo anche i criteri dell'articolo 27 del decreto-legge n. 50/2007, costi e ricavi del traffico vengano applicati, cosa che non è avvenuta nel 2020 e non sta avvenendo nel 2021, in modo tale da dare una stabilità delle risorse e consentire anche qui la programmazione.

Io vi ricordo che le agenzie TPL lavorano — e non potrebbe essere altrimenti — con società di trasporto, e che quindi hanno bisogno anche qui di avere una programmazione e una certezza delle risorse che consentirebbe una diminuzione dei costi.

Mi avvio al termine, perché sto già portando via parecchio tempo ai parlamentari e ai lavori della Commissione. Penso che questa informativa per quanto riguarda i lavori di questa Commissione sia fondamentale, ma vi aspetteranno anche i lavori di altre Commissioni a cui tutti voi dovete partecipare. Nella nostra relazione abbiamo comunque indicato l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione. È stato oggetto anche della recente audizione del Ministro Mariastella Gelmini del 26 maggio per quanto riguarda il lavoro e lo stato dell'arte di quello che è stato definito « federalismo differenziato », ovvero

le disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata, che in bozza era stata presentata su uno schema di intesa proposto dalle Regioni e dal Governo « Conte II », e che ha notevolmente complicato il quadro già piuttosto nebuloso per quanto riguarda le modalità di applicazione del federalismo differenziato e quindi il percorso che le regioni devono compiere per richiedere maggiori fondi in autonomia.

Chiudo per quanto riguarda questa breve relazione. Abbiamo fatto un lavoro di sintesi proprio per darvi un quadro su cui lavorare, partendo dal punto di vista delle Regioni e dall'attuazione del federalismo fiscale inserito sulla riforma del PNRR, che evidentemente sta occupando il lavoro del Governo e dei Ministeri e che richiede una partecipazione attiva degli enti locali e delle regioni.

Anche il Ministro Gelmini ne ha parlato in audizione. Infatti, come voi ben sapete, l'attuazione e l'aggiornamento della normativa vigente, l'individuazione dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario e la fiscalizzazione, e la definizione del livello essenziale sono tre punti cardine della n. 42. Sono tre punti che vengono trattati e sono nell'agenda di attuazione del PNRR.

Per quanto riguarda l'aggiornamento giuridico e l'individuazione dei trasferimenti, viene dato lo spazio temporale del 2022. Quindi addirittura viene anticipata quella che è la prescrizione del legislatore che aveva congelato questa parte al 2023. La definizione dei livelli essenziali della prestazione ai fabbisogni standard è prevista per il 2024, un termine per noi troppo distante, perché tre anni sono un lasso di tempo incredibilmente lungo nel momento in cui c'è una latenza che per quanto riguarda l'applicazione della modifica della legge costituzionale arriva ormai a venti anni, mentre per quanto riguarda l'applicazione della legge n. 42 arriva a dodici anni e quella dei decreti legislativi a nove anni.

È evidente che serva, sotto questo punto di vista, un percorso di avvicinamento tra gli enti locali, le Regioni e lo Stato affinché si possa finalmente tirare le fila di tutte le

disposizioni previste dalle norme e finalmente dare una certezza per quanto riguarda i percorsi di realizzazione del federalismo fiscale.

Visto che stiamo parlando di PNRR, chiudo con un velocissimo accenno a quelli che sono i rapporti tra le Regioni e lo Stato per l'attuazione di questo Piano fondamentale per quanto riguarda la ripresa post COVID, che ha visto, ahinoi, le Regioni totalmente escluse. Lo abbiamo più volte denunciato nei luoghi idonei; lo abbiamo detto sia ai Presidenti del Consiglio sia ai Ministri deputati; lo abbiamo anche formalizzato nei nostri pareri in conferenza Stato-Regioni. Non abbiamo avuto modo di intervenire né sulla definizione dei *target* e né sui *milestone*.

Ad oggi non ci è dato modo di conoscere quelle che sono le comunicazioni fatte alla Commissione europea, che ha dato l'approvazione al nostro Piano nazionale. Essendo, si presume, le Regioni, come gli enti locali del resto, tra i soggetti attuatori, è incredibile come già erogata la prima *tranche* di 24,9 miliardi all'Italia per il primo pagamento di una lunga serie di *tranche* su cui poi verrà verificato lo stato di avanzamento, noi non abbiamo ancora contezza di quali saranno le opere di cui saremo soggetti attuatori e non sappiamo ancora quale sarà il crono-programma.

È incredibile come in una fase così delicata del Paese, con un comportamento sempre rispettoso delle istituzioni, proattivo, e soprattutto con un ruolo cruciale svolto dalle Regioni nella fase pandemica, non si sia riusciti successivamente ad arrivare a un coinvolgimento sui progetti e che non sia possibile ancora oggi fare quella programmazione che è imprescindibile per arrivare a realizzare le opere nei tempi previsti dal PNRR. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Passiamo ora agli interventi dei colleghi che intendono porre quesiti e formulare osservazioni. Si è iscritto il senatore Perosino. Prego, ne ha facoltà.

MARCO PEROSINO. Volevo chiedere ai nostri auditi se, ad esempio, nel primo

periodo della pandemia le competenze in materia di sanità fossero chiare, perché ci sono stati dei momenti in cui è parso che ci fosse qualche carenza soprattutto dal punto di vista pratico e attuativo, poiché ogni Regione andava per proprio conto in materia sanitaria. Quando sento la parola «federalismo», ci vado a nozze, ma ho visto che in certi casi non è stato possibile lavorare di federalismo, vuoi perché non era previsto, vuoi perché non ha funzionato e parlo di materia sanitaria con una revisione chiara delle competenze.

In materia di finanza derivata nella vostra relazione è auspicato un incremento dell'addizionale Irpef, ma non si accenna all'IRAP. La riforma fiscale che abbiamo approvato in Commissione finanze il 30 giugno ne prevede l'abolizione e quindi dovrà essere sostituita dalla fiscalità generale. Secondo me l'addizionale Irpef è buona per il fatto che è l'unico metodo sulla base del quale può essere giudicata la politica, chi alza o chi abbassa.

Faccio degli accenni veloci. Ci sono delle situazioni che riguardano l'aspetto fiscale da chiarire, cioè le entrate delle Regioni, però bisogna definire in che direzione si va e perequare.

Vorrei fare un accenno anche alla questione delle Regioni a statuto speciale, poiché – non me ne voglia, presidente – credo che soprattutto alcune godano di posizione di favore.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, i costi standard di parte corrente probabilmente sono stati decisi su una base della differenziazione tra le Regioni, la differenza morfologica, la differenza di chilometri. Un *tot* per abitante non è possibile. Credo che questo tipo di competenza vada decisa dalla Regione che, all'interno del suo bilancio decida quanto immettere in questo settore, che effettivamente è molto costoso.

Da ultimo, credo che il PNRR sarebbe veramente un banco di prova per il federalismo, se la legge che è stata approvata, che prevede la cabina di regia nazionale, non fosse stata approvata e non fosse stata accettata o venga modificata, perché credo – e questo va a favore di tutti gli enti locali,

a partire dalle Regioni – che l'unica possibilità di progettare e realizzare nei tempi il PNRR, ammesso che ci siano tutti i soldi e che non sia necessaria una proroga (come a mio avviso sarà e se l'Europa ce la darà) sia quella di nominare commissario il presidente della Regione che a sua volta possa nominare dei subcommissari a livello provinciale o comunale per realizzare le opere. Questo potrebbe essere un banco di prova interessante, come è stato anche accennato nella parte finale della relazione.

VINCENZO PRESUTTO. Grazie, presidente. Grazie al presidente Fedriga e al direttore Caparini. Complimenti anche per la relazione dettagliata che ha messo in evidenza tutte le criticità che riguardano un tema così delicato e importante come quello del federalismo e delle autonomie.

Lei ha evidenziato aspetti molto delicati: il coordinamento Stato-Regioni, le autonomie e come trasferirle, i fabbisogni standard, l'aspetto dei LEP e gli aspetti finanziari connessi al trasferimento oppure i prelievi territoriali. Sono tutti temi che, però, hanno ritardato in maniera ingiustificata il federalismo.

Voglio farle anche una domanda diretta, ma le rinnovo i complimenti per le criticità evidenziate nella relazione. Alla luce di quello che è accaduto con l'episodio della crisi da COVID-19 e, quindi del coordinamento Stato-Regione, dal suo punto di vista come vedrebbe – perché io credo che sia uno degli elementi più critici in assoluto – dal lato delle Regioni il coordinamento dello Stato? Perché nella Costituzione è indicato che lo Stato, nel momento in cui attribuisce delle funzioni alle Regioni, va a verificare come vengono applicate queste funzioni e mancano dei parametri di misurazione, almeno rispetto a come avrebbero dovuto essere indicati nella legge n. 42 del 2009.

Da un punto di vista regionale questo coordinamento come potrebbe essere esplicitato da parte dello Stato, fermo restando che in questo momento lo Stato e noi in Parlamento stiamo lavorando a delle riforme molto importanti che sostanzialmente testimoniano un'efficienza nel funzionamento dello Stato? Lei giustamente

ha evidenziato anche come sono stati gli enti locali ad applicare logiche di *spending review*. Comprendo la difficoltà degli enti locali, ma non è giusto, perché poi sostanzialmente più che di *spending review* dovremmo ragionare a livello di Stato centrale e di enti locali di spesa funzionale, quella che garantisce ai cittadini i servizi pubblici essenziali.

La prima domanda è: come vede il coordinamento dello Stato affinché possano essere più facilmente trasferite le funzioni alle singole Regioni?

Tralascio gli altri aspetti che sono tutti molto delicati, a partire dai trasferimenti e ai prelievi territoriali per la parte fisco.

Le do una mia considerazione rispetto al PNRR: credo che questa sia una delle opportunità, forse la più adatta al momento, per poter portare avanti proprio la logica del federalismo. In effetti è un'occasione da cogliere, volendolo portare avanti con i criteri dettati dalla Costituzione che garantiscono un funzionamento di alto profilo misurato rispetto alle esigenze dei cittadini sia da parte dello Stato che da parte dei cittadini. Grazie.

MARCO OSNATO. Grazie, presidente. Ringrazio il presidente Fedriga per l'introduzione e l'assessore Caparini per la relazione sicuramente molto puntuale e molto dettagliata. Tuttavia, non tanto e non solo per questa relazione di oggi, vivo dei dubbi che sfociano talvolta in frustrazione, poiché mi sembra che spesso discutiamo – per fare una metafora – della tintura su cui poggiare poi i muri di una casa che non sappiamo se e come verrà costruita.

Mi spiego meglio. È dal 2019, quando si è insediata la Commissione, che facciamo delle audizioni, ascoltiamo problemi, ascoltiamo Ministri, ascoltiamo organismi di vario genere e abbiamo visto un alternarsi di diverso entusiasmo sul tema del federalismo e addirittura dell'autonomia.

Ricordo i toni trionfalistici, ma probabilmente anche sinceri, del presidente Zaia e del presidente Fontana e in parte del presidente Bonaccini qualche mese fa, e per la verità ricordo anche quelli un po' meno entusiasti dell'allora Ministro Tria, ma ricordo anche tutta una serie di audi-

zioni in cui si entrava su particolari tecnici, su applicazioni più meno riuscite di decreti, di articoli revisionati della Costituzione e di altre norme di vario genere molto tecniche, però poco applicate.

Poi abbiamo avuto la pandemia che ha un po' sconvolto tutto l'iter e tutto lo scenario politico. Adesso la pandemia, purtroppo, in parte c'è ancora, però si è affacciato un nuovo palcoscenico politico, cioè un Governo di larghissime intese che ha come obiettivo il PNRR che al suo interno ha una serie di riforme e vi è un'almeno dichiarata unità di intenti. Tuttavia, abbiamo ascoltato dei ministri, prima quelli del Governo « Conte II », l'audizione del Ministro Boccia e le audizioni della Ministra Gelmini e della Ministra Carfagna, dove mi sembra che ci fosse sempre un rallentamento rispetto a un obiettivo che doveva essere quello del federalismo e dell'autonomia — ognuno lo valuta come vuole —, quello della responsabilizzazione degli enti intermedi rispetto al territorio, rispetto al rapporto con lo Stato.

Oggi leggo e ascolto nella relazione che si fa molto accenno a difficoltà derivanti dal contesto. Mi chiedo una cosa: noi pensiamo che il federalismo fiscale, il decentramento amministrativo, l'autonomia sia una cosa positiva che aiuta a migliorare le cose, ma allora è forse proprio in un momento di difficoltà che bisogna approfittare per fare una riforma, oppure crediamo che non lo sia e allora è inutile che stiamo qui a discuterne? Il mio dubbio è che a un certo punto forse aveva ragione il Ministro Tria, quando ci diceva che era inutile, costosa e anticostituzionale, perché questo ci venne a dire. Se è utile facciamola adesso che siamo in difficoltà e abbiamo bisogno di una riforma vera dell'apparato statale. Dall'opposizione segnalo che c'è una maggioranza che si aggira intorno al 95 per cento in Parlamento. Se non si approfitta in questi momenti di un'almeno dichiarata unità di intenti, presidente, io non so quando si può fare una riforma così importante.

Ci sono dei motivi per cui il federalismo è visto come un problema dal punto di vista della sua applicabilità? Bene, ci venga detto qual è, se è politico, se è costituzionale, se

è finanziario e si affronti questo problema, ma non possiamo stare qui ancora a discutere dell'applicazione, del decreto legislativo 68 del 2011 oppure della applicazione del 118 del 2011. Siamo nel 2021, abbiamo chiesto — lo dice un partito che ha partecipato — ai cittadini di varie Regioni se erano favorevoli alla autonomia, abbiamo detto di sì, ci sono tante Regioni che hanno fatto delle strade diverse, ma hanno richiesto l'autonomia e, quindi, o diciamo che non si può fare oppure diciamo che si farà in tempi certi e si farà con un percorso certo, perché dall'inizio di questa legislatura sto ancora aspettando che qualcuno porti un progetto di legge vero, scritto su carta intestata, rispetto al tema dell'autonomia. Grazie.

ROGER DE MENECH. Grazie, presidente. Grazie agli auditi. Partiamo dall'applicazione del PNRR, perché le parole finali di Caparini mi hanno un po' preoccupato, nel senso che, come ricordiamo tutti, l'intenzione del legislatore nazionale, quando abbiamo convertito il decreto sulla *governance* e migliorato proprio l'aspetto della partecipazione degli enti locali, era l'inserimento parlamentare affinché non soltanto le regioni, ma anche i comuni e le province avessero un ruolo all'interno della cabina di regia.

Sentire dire oggi da Caparini che questo ruolo non è ancora ben definito, preoccupa, perché è chiaro che se noi vogliamo spendere quella mole di denaro così enorme nei tempi stabiliti dall'Unione europea, credo che abbiamo bisogno di una grande unità nazionale da una parte, ma anche di una grande partecipazione territoriale, perché altrimenti da un lato rischiamo di non spendere i soldi e dall'altro, magari, di non avere un controllo rispetto all'utilizzo delle risorse stesse.

Su questo io credo che il *focus* e l'*alert* che ci ha messo la Conferenza delle Regioni vada assolutamente considerato per capire come migliorare ulteriormente il sistema della *governance*, anche perché dentro la sfida della spesa del PNRR c'è tutto quello che ha detto anche chi mi ha preceduto, perché vi è la grande sfida di una nuova visione dello Stato. Questa è la re-

altà, se vogliamo affrontare questa sfida: una nuova visione dello Stato.

La famosa legge quadro, quell'operazione e quel lavoro duro forse anche molto sottovalutato che ha fatto l'allora Ministro Boccia stava dentro questa nuova visione dello Stato, stava dentro il concetto di dare una legge quadro proprio per questo, che ovviamente poteva essere immediatamente applicabile alle tre Regioni che hanno chiesto l'autonomia differenziata, ma che doveva essere la legge di contesto su cui si basava una nuova conformazione non soltanto nei rapporti tra lo Stato e le Regioni — qui aggiungo un elemento e anche una domanda molto importante per le Regioni di oggi — e gli enti locali, comuni e province, perché se noi non prendiamo la filiera nel suo complesso, come ho ripetuto molto volte in questa Commissione, rischiamo di sostituire al centralismo il centralismo. A me poco interessa che il centralismo sia romano, milanese, veneziano, bolognese o fiorentino, mi interessa costruire un altro modello di Stato.

È su questo che chiedo una riflessione anche alle Regioni: da una parte verso questo nuovo rapporto con lo Stato da applicare immediatamente con la sfida del PNRR; dall'altra — lo dico sempre alle Regioni, visto che qui oggi parliamo di loro in particolare — la nuova sfida è capire come anche le Regioni insieme allo Stato riescono a articolare in maniera intelligente i rapporti con il territorio, perché abbiamo Regioni completamente diverse da un punto di vista dell'estensione territoriale e del numero di abitanti, e che sono anche completamente diverse nella gestione dei territori delle cosiddette aree interne. Lo snodo delle Regioni rispetto alla nuova articolazione dello Stato e a una giusta definizione di chi fa cosa fino all'ultimo dei territori è fondamentale, ma se ne parla sempre troppo poco.

Dentro questo contesto, la legge quadro sull'autonomia differenziata è ancora un punto fermo. C'erano dei dubbi. Personalmente è un punto fermo e un modello di nuovo Stato. È chiaro che ci sono delle difficoltà.

Credo che forse siamo in una fase positiva nel senso che i tanti cambi di governi hanno dimostrato che la questione è molto trasversale. O ci mettiamo con la buona volontà di chi vuole cambiare l'articolazione dello Stato per renderlo più efficiente e più efficace e per fare in modo che vengano attuati appieno i diritti di ogni cittadino, da chi abita nelle metropoli a chi abita nell'ultimo del più piccolo paese di Italia, altrimenti corriamo veramente il rischio di fare solo propaganda e di non raggiungere l'obiettivo.

Queste sono le due domande che mi vengono dalla relazione che ho sentito: da una parte l'utilizzo intelligente del PNRR, e quindi questo sforzo che dobbiamo fare tutti di condivisione e di unità all'interno del Paese e della sua articolazione; dall'altro la sfida dei territori, che è anche una sfida delle Regioni per fare in modo di dare dignità e rappresentanza a tutti i territori delle cosiddette « aree interne », delle zone più periferiche. Su questo credo che una legge quadro su cui lavoriamo tutti assieme molto velocemente per mettere nero su bianco queste cose potrebbe essere una sfida importante anche per attuare il PNRR. Grazie.

ROBERTO TURRI. Grazie, presidente. Ringrazio anche io il presidente Fedriga e l'assessore Caparini per l'intervento.

Per quanto riguarda l'intervento del presidente Fedriga, non posso che condividere le considerazioni che faceva rispetto al fatto che la pandemia ha dimostrato — se qualcuno già non la pensasse così — quanto non solo le Regioni, ma anche gli enti territoriali siano importanti, come hanno dimostrato soprattutto nel periodo di pandemia.

A questo punto, sconvolge l'intervento che ha fatto l'assessore Caparini con la fotografia di quale sia la situazione, perché ha fatto capire quanto indietro siamo nel percorso di attuazione, per quanto riguarda il federalismo fiscale e i risvolti nel poter attuare l'autonomia differenziata. È un percorso che si è bloccato.

Io ho fatto il sindaco dal 2009 al 2019, e ho vissuto sulla mia pelle dal 2014 al 2019 rispetto ai primi cinque anni come si sia

tornati indietro rispetto all'autonomia che avevano gli enti territoriali.

Ritorno sul lavoro che abbiamo fatto in questa Commissione con riferimento alla autonomia differenziata: secondo me non è un problema di legge quadro. In un primo momento, quando c'era il Ministro Stefani, abbiamo visto che aveva cercato di trovare l'accordo tra Governo e Regioni su queste intese da poter portare poi al Parlamento e ratificare, ma non si capiva quale era la modalità. Successivamente il Ministro Boccia ha suggerito questa legge quadro, però poi abbiamo capito che il problema non è che forma dare a questo provvedimento per arrivare alla autonomia, perché è stato detto che fintanto che non si definiscono costi, fabbisogni, LEP, LEA e quant'altro, non è possibile andare avanti con l'autonomia differenziata.

Rispetto a quello che diceva anche il collega De Menech, secondo me il punto non è definire la legge quadro, bensì bisognerebbe andare a definire i fabbisogni standard, per i quali l'assessore Caparini ci ha detto che da ottobre 2019 – in pre-pandemia di fatto – la Commissione che se ne deve occupare si è bloccata.

Prima Caparini ci ha ricordato che le amministrazioni locali, le Regioni – anche io al comune l'ho vissuto sulla mia pelle – hanno attuato la *spending review*, ma di fatto non c'è stata nessuna *spending review*, perché poi queste risorse risparmiate di fatto sono state spese da qualche altra parte.

Mi ricordo anche che il presidente della Regione Veneto, Zaia, nel primo Governo Conte aveva suggerito di poter andare avanti con l'attuazione dell'autonomia differenziata, così come era stata votata nei referendum che ci sono stati in Lombardia e in Veneto, partendo dalla spesa storica. A mio avviso anche quello poteva essere il modo e lo stimolo per andare successivamente a definire costi e fabbisogni standard, perché mi sembrava che nell'intesa fosse previsto di partire con la spesa storica e poi, in un lasso di tempo determinato, determinare costi e fabbisogni standard, però si partiva dando alle Regioni che lo avevano richiesto

maggiore autonomia su quelle materie che avevano chiesto.

Di fatto anche in questa Commissione abbiamo visto che la maggior parte dei gruppi che sono in Parlamento hanno cercato in tutti i modi di bloccare e fermare il percorso dell'autonomia o del federalismo fiscale. Anche quando si andava a discutere sulla legge quadro con problemi di costituzionalità, si andava a verificare e a contestare le virgole per dare la sensazione che non ci fosse la volontà di andare avanti.

Io rimango convinto, invece, che sia l'unica strada per risollevare le sorti di questo Paese, però evidentemente non tutti la pensano come il sottoscritto e come il nostro gruppo.

A maggior ragione le due parole dette alla fine sono abbastanza sorprendenti, ovvero il fatto che le Regioni sostengano appunto che ad oggi non siano state ancora coinvolte sul percorso del PNRR, su queste risorse che devono essere spese sul territorio. È evidente che rimango allibito rispetto al fatto che le Regioni non siano state coinvolte.

La scorsa settimana abbiamo sentito il presidente dell'UPI (Unione delle province d'Italia) che praticamente ci ha detto che anche loro non sono stati coinvolti, ma se anche lo fossero, siccome le Province sono state svuotate dal 2014, non avrebbero neanche la capacità di poter fungere da soggetto attuatore per quanto riguarda la spesa di queste risorse. Mi auguro che nel più breve tempo possibile si possa rimediare a questo errore madornale, perché è evidente che le Regioni, gli enti territoriali e anche i comuni debbano essere coinvolti e debbano essere soggetto principale sugli investimenti che possono servire per risollevare le sorti del nostro Paese. Grazie, presidente. Buona giornata.

PRESIDENTE. Do la parola all'assessore Caparini per la replica, ricordando che alle 9.30 c'è una informativa urgente al Senato, per cui dovrò per forza chiudere la seduta. Prego, assessore Caparini.

DAVIDE CARLO CAPARINI, *coordinatore della Commissione Affari finanziari della*

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Colgo l'invito a mantenermi nei tempi. Per quanto riguarda la determinazione dell'aliquota addizionale Irpef a cui faceva riferimento il senatore Perosino, il lavoro della Commissione tecnica fabbisogni standard per le RSO (Regioni a statuto ordinario) è al vaglio e sono state anche esaminate molte proposte, tra cui anche quelle che fanno parte della riforma tributaria in itinere in Parlamento. Evidentemente ci sarà un combinato disposto e la Commissione non potrà che tenere conto del vostro lavoro e dei risultati prodotti.

Per quanto riguarda la perequazione, è evidente che dobbiamo tenere in considerazione non il gettito standard effettivo, ma quello potenziale per includere poi gli effetti della lotta all'evasione. La definizione delle modalità di perequazione deve comunque prevedere, in base alla legge n. 42 del 2009, l'effettiva capacità fiscale del territorio in modo tale da ridurre adeguatamente e proporzionalmente le differenze tra i territori con maggiore e con minore capacità fiscale per abitante, garantendo la completa e totale copertura dei LEP.

Diversamente avviene per i non LEP, perché ricordo che la norma prevede che il sistema di finanziamento debba progressivamente spostarsi dallo storico allo standard in un lasso di tempo che il legislatore ha previsto in cinque anni. In questo lasso di tempo è compito dello Stato andare a perequare e intervenire direttamente con dei meccanismi correttivi per compensare eventuali mancate risorse con il fine di garantire quelle che sono le misure e i servizi previsti.

Per quanto riguarda i cinque anni, io ricordo che già oggi le Regioni versano 2.1 miliardi di risorse proprie per garantire il servizio e ricordo che sono tutte risorse correnti.

Una certa totalità degli interventi verteva sul rapporto Regioni-Stato da una parte, su come poi questo si è sviluppato nel periodo di pandemia, in una fase emergenziale che ha evidentemente stressato il sistema e ha messo a nudo quelli che sono i limiti, esaltando invece quelle che sono le peculiarità e i punti di forza della nostra

struttura costituzionale. È evidente che vi è la conseguente volontà, che mi sembra sia comune a tutti i parlamentari – altrimenti il Parlamento stesso non avrebbe votato la riforma costituzionale prima e la norma del 2009 poi – di dare pienamente forma e compiere quel percorso di rafforzamento delle autonomie e quindi delle responsabilità dei singoli livelli istituzionali.

Parlando di pandemia e nello specifico della sanità, è evidente come fin da subito purtroppo non è stato chiaro che, per quanto riguarda l'emergenza – purtroppo questo è stato ribadito anche sede giudiziaria, e non solo – la competenza è dello Stato. In una prima fase, è stata proprio la mancata imputazione delle responsabilità a ingenerare confusione e una differente declinazione di quelle che erano le misure emergenziali.

Una volta chiariti quelli che erano i rapporti tra le Regioni e lo Stato, evidentemente tutto ha funzionato ed è andato per il meglio. Purtroppo, quando si fa giustamente riferimento al fatto che mancasse un piano di emergenza nazionale, secondo me non è solo da intendere dal punto di vista prettamente tecnico, ma è da intendere anche che la nostra Nazione non era preparata con dei meccanismi automatici laddove un'emergenza richiede interventi più che tempestivi.

È lì che io appunterei l'attenzione anche da un punto di vista legislativo di secondo livello, perché evidentemente dal punto di vista normativo è tutto molto chiaro. Tuttavia, viene a mancare quella che è la decodifica dei comportamenti che dovrebbero essere attuati in caso di emergenza.

Condivido la visione dell'onorevole Pre-sutto per quanto riguarda la spesa funzionale ai servizi, ed è quello che la Commissione sta faticosamente cercando di definire. Nel momento in cui noi diciamo che dobbiamo definire i fabbisogni standard e poi conseguentemente anche i costi, di questo stiamo parlando.

Per quanto riguarda sia l'attuazione – rispondo all'onorevole Turri – dell'autonomia differenziata, sia il più ampio processo di realizzazione del federalismo fiscale, come ha accennato l'onorevole Osnato, secondo

me il problema sta nella latenza dovuta alla difficoltà di declinazione di alcune norme. Questo non vuol dire, come spesso è accaduto, riscrivere le norme, bensì, come sta facendo oggi la Commissione, declinarle al meglio con un lavoro sistematico che poi possa trovare in una sede, la Conferenza Stato-Regioni, un luogo di sintesi tra due livelli istituzionali, che ricordo di fronte alla Costituzione sono pari.

Sotto questo punto di vista rispondo anche alla sollecitazione di quale potrebbe essere un luogo ideale di sintesi per quanto riguarda la definizione dei rapporti e di chi fa e cosa a livello istituzionale. La Conferenza Stato-Regioni è uno strumento che trova radici ormai lontane nel passato. Ricordo — voi tutti lo saprete e ne sarete ampiamente edotti — che nel corso del dibattito per quanto riguarda prima l'ideazione della riforma costituzionale e poi l'attuazione del federalismo fiscale, sono state proposte una serie di modifiche a questo meccanismo di sintesi tra due livelli istituzionali. Al momento questo sembra il migliore, e segnalo che evidentemente vede sempre le Regioni in una posizione sfavorevole, ma questo dipenderà anche dal vostro lavoro, perché la necessità o meno di ricorrere a un'intesa con le Regioni viene inserita a livello legislativo ogni qualvolta il Parlamento lo ritiene opportuno.

Il meccanismo dell'intesa è comunque un meccanismo debole, nel senso che, qualora non venisse raggiunta, comunque il Governo dopo trenta giorni può procedere indipendentemente da quelle che sono le posizioni espresse dalle Regioni.

Prima di concludere con il PNRR e la cabina di regia, vi ricordo che nella nostra relazione potete trovare un'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione con una comparazione tra il periodo 2013-2019 per il finanziamento sanitario e quello del TPL. Sul sanitario è stato adeguato con l'1,1 per cento di crescita rispetto a una crescita invece dell'IVA dello stesso periodo del 3,4 per cento. Se questo finanziamento fosse stato agganciato all'IVA, come prevede la normativa oggi, la sanità in Italia potrebbe contare su maggiori risorse.

Possiamo dire la stessa cosa sul Fondo nazionale trasporti, perché nel medesimo periodo c'è stato addirittura un calo delle risorse dello 0,2 per cento, ma contestualmente c'è stata una crescita del gettito che avrebbe consentito di crescere almeno dell'1,4 per cento con l'attuale configurazione, avendo così un differenziale che passerebbe dall'1,4 al 4,1 per cento. Questo ci avrebbe consentito migliori interventi, anche per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, sia dal punto di vista dei servizi, sia dal punto di vista della qualità.

Passando al PNRR, l'attuale meccanismo di fatto ha escluso completamente le Regioni ed è l'unico modo che noi oggi vediamo per non bloccare quello che è il fondamentale strumento per la ripartenza del Paese: trovare tra soggetti attuatori, ovvero le Regioni — parlo anche per conto delle Province e dei Comuni in questo caso, visto che hanno espresso identiche lamentele — e lo Stato, un meccanismo di accordo istituzionale, quello che proporremo alla Conferenza delle Regioni oggi ed è quello che proporremo al Governo al primo momento utile, perché siamo convinti che solo attraverso un'interlocuzione diretta tra i soggetti titolari, ovvero i Ministeri e i soggetti attuatori, si potrà definire quali sono gli interventi, ma soprattutto i cronoprogrammi, perché di fatto i Ministeri hanno gli interventi chiusi in un cassetto, visto che non sono pubblici, ma devono essere evidentemente condivisi al più presto proprio per consentirci la necessaria programmazione e anche i necessari correttivi, laddove gli enti locali e le Regioni sono attori del territorio e, quindi, chi meglio di loro può conoscere e trovare i necessari correttivi laddove una misura, un intervento o un progetto potrebbe avere delle criticità.

La nostra proposta in sede di Conferenza Stato-Regioni sarà parte di un accordo importante che proporremo al Governo. Nella Conferenza Stato-Regioni con i singoli Ministeri ci siederemo intorno a un tavolo e progetto dopo progetto analizzeremo sia la portata, sia i cronoprogrammi in modo tale da essere poi incidenti negli obiettivi e soprattutto rispettare i tempi che l'Europa ci sta dando. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, assessore. Ringrazio nuovamente il presidente Fedriga. Dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.

*Licenziato per la stampa
il 7 giugno 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nel quadro delle competenze ad essa assegnate dalla legge n. 42 del 2009, in merito allo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

1. Modifica del titolo V della Costituzione legge Costituzionale 3/2001 in particolare dell'articolo 119 Costituzione

Elementi di novità:

- riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e superamento della finanza derivata;
- congruità delle risorse rispetto alle funzioni attribuite;
- territorialità dei tributi e delle partecipazioni ai tributi nazionali;
- istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale (3° comma art.119);
- risorse per programmi specifici per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (5° comma art.119).

2. Legge 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”

La legge è stata approvata all'unanimità dalle Regioni e dalle Province autonome dopo un lungo percorso di “avvicinamento” delle posizioni e ricerca degli equilibri necessari a definire il processo di attuazione dell'autonomia finanziaria¹.

Principi e criteri principali di redazione della delega:

- il coinvolgimento dei diversi livelli di governo: responsabilità e autonomia;

¹Si ricordano i principali milestone del percorso delle regioni verso il federalismo:

- Intesa interistituzionale fra Stato, Regioni ed Enti locali. (Accordo 20/06/2002)
- Documento di Ravello (01/04/2003): indirizzi per la **definizione dei meccanismi strutturali** del Federalismo fiscale sui quali avviare un **confronto** con gli Enti locali e lo Stato funzionali ai principi della Costituzione e, in particolare, a quelli di uguaglianza, solidarietà e progressività della imposizione fiscale (artt. 2, 3, 4 comma 2, 53 della Costituzione).
- Accordo tra Regioni, Province e Comuni e Comunità Montane, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett.a) della legge 289/2002 (finanziaria per il 2003) per l'individuazione dei **meccanismi strutturali del federalismo fiscale**: Conferenza dei Presidenti del 18/06/2003.
- Accordo di Santa Trada: luglio 2005. Revisione dell'attuazione del d.lgs.56/2000;
- Parere al DPEF 2007: perequazione senza alterare l'ordine della capacità fiscale;
- **Documento sui principi applicativi dell'articolo 119 della Costituzione (Conferenza delle Regioni del 7 febbraio 2007)**
- Giugno 2007: primo disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale.
- 3 agosto 2008: presentato dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

- la definizione della perequazione (istituzione e funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzo delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119 Cost., 5° comma, per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo del Paese (art.1, legge 42/2009));
- il superamento del criterio della spesa storica: verso il fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali e la capacità fiscale, con elementi di perequazione, per le altre funzioni (art.2, lett.m));
- la correlazione tra prelievo e beneficio;
- la semplificazione fiscale
- la premialità dei comportamenti virtuosi;
- la territorialità nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art.2, comma 2, lett. e);
- in particolare, sono posti i principi per coniugare “l'Autonomia finanziaria con la “responsabilità”.

La legge contempla, inoltre, tutti gli elementi necessari per:

- **l'abbandono del criterio della spesa storica e il percorso di convergenza graduale;**
- **la perequazione in base al costo / fabbisogno standard o in base alla perequazione delle capacità fiscali;**
- **le modalità per la soppressione dei trasferimenti statali e per l'attribuzione dei tributi e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali alle regioni;**
- **la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante (art.9);**
- **l'attuazione della perequazione infrastrutturale(art.22);**
- **individuare le materie per cui devono essere determinati i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale e il cui finanziamento deve essere garantito integralmente in ciascuna regione (art.8, comma 1, lett.d) ; “sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti” (l'art 14, dl.gs 68/2011 individua le materie relative ai LEP: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale; e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge 42/2009).**

3. Sono stati approvati numerosi decreti legislativi attuativi della legge 42/2009, di particolare interesse per le regioni:

- Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario;

- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni.

4. Stato dell'arte del federalismo fiscale

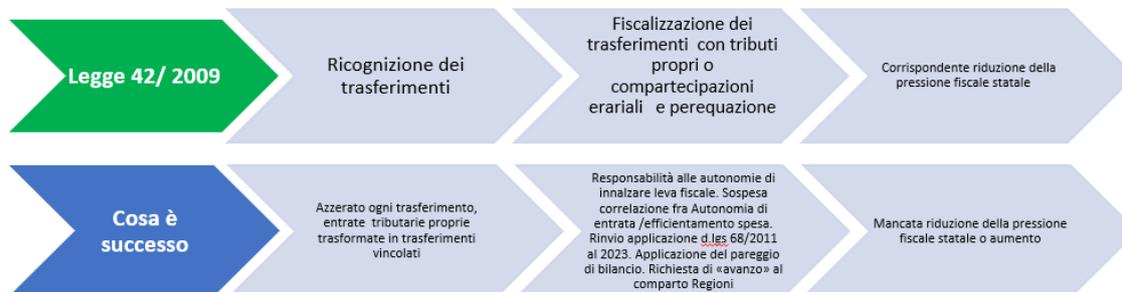
- Il quadro economico e normativo dopo l'applicazione della legge 42/2009 è mutato per l'aggravarsi della crisi economica internazionale. Le scelte dei governi nazionali hanno fornito **un'impostazione differente dagli indirizzi contenuti nella legge sul federalismo fiscale: si è intervenuti attraverso la sospensione di alcune norme; la centralizzazione dell'azione per il reperimento delle risorse; definizione puntuale delle modalità di effettuazione della spesa da parte di Regioni ed Enti Locali.** In tal senso possono essere lette le stringenti regole del Patto di Stabilità Interno, i tagli ai trasferimenti (occorrerebbe a tal fin considerare la clausola di salvaguardia del D.Lgs. 68/11) e le modifiche, apportate con decretazione d'urgenza, ai provvedimenti attuativi della legge delega 42/2009.
- **Il federalismo fiscale è stato visto solo in chiave di revisione della spesa.**
- **L'aspetto dell'Autonomia finanziaria degli enti da coniugare con la responsabilità di prelievo e di spesa è, infatti, sospeso fino al 2023, anno in cui dovrebbe entrare in vigore pienamente il D.Lgs. 68/2011 (in origine era dal 2013; l'ultimo posticipo al 2023 è stato definito dall'articolo 31-sexies del DL 137/2020. È ancora in vigore il D.Lgs. 56/2000).**
- Inoltre, il meccanismo di finanziamento delle materie LEP, in particolare della sanità, e del TPL corrente (materia non LEP) verte su una annuale rideterminazione del fabbisogno di spesa da parte dello Stato, con pregiudizio della programmazione finanziaria pluriennale e della dinamica che il finanziamento deve poter esprimere in relazione alle necessità di adeguamento dei fabbisogni nel tempo. In **Allegato** è presentato un esercizio di confronto tra l'andamento consuntivo e programmato del finanziamento sanità e del TPL corrente delle RSO e l'andamento simulato degli stessi nell'ipotesi di collegamento, rispettivamente, al gettito IVA ed al reddito Irpef. Come si vedrà il finanziamento delle le Regioni a statuto ordinario legato alla dinamica dei tributi erariali garantirebbe maggiori risorse di entità rilevante rispetto all'attuale sistema di finanziamento.
- **Il capo IV relativo al finanziamento del Fabbisogno sanitario nazionale è in vigore.**
- **Piena attuazione del D.lgs. 118/2011:** attraverso il processo di armonizzazione le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con gli obiettivi comunitari”, *propedeutico all'applicazione del federalismo fiscale e alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica degli enti territoriali definiti in ambito nazionale in coerenza con gli obiettivi comunitari.*

Federalismo fiscale – stato dell'arte

Livelli essenziali di assistenza



Altre funzioni regionali



5. Attuazione del D.Lgs. 68/2011¹: il tavolo tecnico per l'attuazione del D.Lgs. e la Commissione tecnica Fabbisogni standard

Le Regioni hanno fortemente voluto l'istituzione di un tavolo tecnico composto da rappresentanti 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 (art.1, c. 958, L.145/2018), per affrontare i *nodi* da sciogliere per una compiuta attuazione del federalismo regionale, il Tavolo ha come obiettivi:

- 1) la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario (trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza, destinati all'esercizio delle competenze regionali);
- 2) l'applicazione del principio di territorialità delle entrate, che costituisce un importante correttivo al meccanismo di attribuzione della compartecipazione regionale all'IVA, da assegnare alle Regioni non più sulla base, solo figurativa, della distribuzione regionale dei consumi rilevata dall'Istat e poi effettivamente attribuita secondo una metodologia che la rende sostanzialmente un trasferimento, bensì sulla base del luogo in cui vengono effettivamente realizzate le operazioni di consumo o le prestazioni di servizi;
- 3) la definizione delle modalità di perequazione con distinzione tra LEP (copertura integrale dei fabbisogni standard) e non LEP (perequazione sulla base delle capacità fiscali); a tal proposito si ricorda che ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione e della legge n. 42 del 2009, le risorse assegnate alle Regioni a titolo di fondo perequativo non hanno vincolo di destinazione, ma sono utilizzate nell'ambito dell'autonomia finanziaria.

- 4) l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna regione nell'attività di recupero fiscale su tributi e compartecipazioni, con particolare riferimento all'imposta sul valore aggiunto.

I lavori sono iniziati nell'ottobre 2019, quindi interrotti a seguito dell'emergenza pandemica da Covid – 19. È stata definita una prima ricognizione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario con l'obiettivo di giungere alla fiscalizzazione ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 68 del 2011. L'ammontare complessivo dei trasferimenti con i requisiti di "generalità" e "permanenza" oggetto di tale ricognizione è pari a circa 7 miliardi di euro, di cui circa 1,2 miliardi da ricondurre a funzioni connesse ai LEP (diritto allo studio; politiche sociali, non autosufficienze, trasporto pubblico locale per la parte capitale etc).

Il tavolo tecnico ha evidenziato alcune **criticità** inerenti:

- **fiscalizzazione dei trasferimenti: si ricorda che per salvaguardare il processo verso il federalismo fiscale in sede applicativa, per espressa previsione di legge, l'ammontare dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario, da sopprimere e fiscalizzare (cioè da sostituire con entrate tributarie) dovrebbe includere i trasferimenti "tagliati" dall'art. 14 comma 1 lett. a) del DL 78/2010, pari a 4.000 milioni per il 2011 e 4.500 milioni a decorrere dal 2012. Infatti, l'art. 14, comma 2, del D.L. n. 78/2010 che recita "... in sede di attuazione dell'articolo 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal primo, secondo, terzo e quarto periodo del presente comma."** (così predisposto al fine di non vanificare l'attuazione del federalismo fiscale a seguito della sostanziale eliminazione delle risorse spettanti alle regioni introdotta nella prima parte del medesimo articolo), mentre **l'art. 39, comma 5, del D.Lgs. n. 68/2011, recita: "La rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF ai sensi dell'articolo 2, comma 1, e la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 7, comma 1, sono effettuati conformemente a quanto disposto dai commi 3 e 4 del presente articolo, facendo riferimento alle risorse spettanti a tali enti nell'esercizio finanziario 2010",** cioè alla situazione precedente la manovra correttiva stabilita dal citato D.L. n. 78/2010;
- la fiscalizzazione dei trasferimenti, attraverso la **rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF nelle sole Regioni a statuto ordinario.** Sono al vaglio alcune proposte², anche legislative, per garantire al contempo l'invarianza della pressione

² Si potrebbe prevedere un incremento dell'addizionale regionale IRPEF per tutte le Regioni, con corrispondente riduzione, sempre per tutte le Regioni, delle aliquote dell'IRPEF erariale. Più in dettaglio, si tratterebbe di introdurre, sia per i contribuenti delle RSO che per quelli delle RSS, un aumento di aliquota dell'addizionale regionale IRPEF calcolata nella misura necessaria a compensare i trasferimenti soppressi per le sole RSO, ed una corrispondente riduzione delle aliquote statali dell'IRPEF. In questo caso verrebbe garantita, in linea generale, l'invarianza di carico fiscale per i contribuenti, mentre per gli enti interessati (Stato e RSS) la compensazione avverrebbe in maniera automatica nei limiti della misura delle aliquote di compartecipazione all'IRPEF. Infatti, se da un lato l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF genererebbe per le RSS un proporzionale aumento di gettito, dall'altro la riduzione delle aliquote IRPEF statali determinerebbe, automaticamente, una riduzione del gettito delle compartecipazioni regionali delle RSS proporzionata alle aliquote previste dagli Statuti, le quali rimarrebbero invariate. Le RSS otterrebbero, quindi, un guadagno di risorse corrispondente alla differenza tra il maggior gettito derivante dall'aumento di aliquota dell'addizionale IRPEF ed il minor gettito della compartecipazione, commisurato alla differenza tra 100% e la quota percentuale devoluta. Tale rimanente gettito non compensato rappresenterebbe un onere a carico dello Stato e potrebbe essere recuperato tramite regolazioni finanziarie Stato-RSS. Detto onere sarebbe presumibilmente di importo

fiscale per i contribuenti e l'omogeneità dell'imposizione nazionale sui redditi tra RSO e RSS, che attualmente è garantita solo per le RSO con la riduzione contemporanea delle aliquote dell'IRPEF di competenza statale.

I lavori dovranno essere, inoltre, **coordinati con la riforma tributaria in itinere** e per cui l'apposita Commissione parlamentare ha approvato il 30 giugno scorso il documento inerente l'” **Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario**”;

- la definizione delle **modalità di perequazione** che, **anche al fine di evitare ulteriori ritardi nella definizione della metodologia**, dovrebbe prendere in considerazione il gettito standard effettivo, eventualmente corretto in base al gettito teorico potenziale per poter includere gli effetti della lotta all'evasione nelle ipotesi in cui sia possibile accertare il gettito potenziale sulla base di parametri oggettivi. Al riguardo si precisa che l'articolo 13, comma 1, lett. e) della legge n. 42 del 2009 prevede che, ai fini dell'entità e del riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, per la standardizzazione delle entrate devono essere presi in considerazione i tributi locali valutati ad aliquota standard. Inoltre, la definizione delle **modalità di perequazione** deve prendere in considerazione le differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con minore capacità fiscale per abitante e da garantire l'integrale copertura delle spese LEP (art.9, legge 42/2009). Ai sensi dell'art.20, comma 1, lett.b), della legge 42/2009 l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 9, avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. Inoltre l'art. 20 c. 1 lett.c) della L. 42/2009 dispone che per le materie non LEP, per le quali il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante in cinque anni, lo Stato possa attivare, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio, nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni;
- il **finanziamento di parte corrente del trasporto pubblico locale** (circa 4,9 miliardi di euro, su 7 miliardi complessivi): sulla base della normativa vigente (articolo 8 della legge n. 42 del 2009 e articolo 14 del decreto legislativo n. 68 del 2011) **il trasporto pubblico locale non è considerato tra i LEP se non per la parte in conto capitale. Tale decisione fu presa all'unanimità dai Presidenti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nell'approvazione della legge 42/2009. La definizione dei costi standard in materia di trasporto pubblico locale di parte corrente andrebbe coniugato con i lavori del Ministero delle infrastrutture e trasporti che ha già definito gli elementi necessari per procedere al riparto , “nelle more del riordino del sistema della fiscalità regionale, secondo i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione,” (leggasi in attesa di fiscalizzazione dei trasferimenti statali a titolo di TPL corrente con addizionale IRPEF), del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale”, ai sensi dell'articolo 16-bis del decreto legge n. 95 del 2012, secondo i criteri di cui all'articolo 27 del decreto legge n. 50 del 2017 (costi standard e ricavi da traffico) che, causa pandemia da Covid – 19, non sono stati applicati per il 2020 e 2021.**

relativamente limitato, considerando la misura generalmente elevata delle quote di devoluzione alle RSS, e quindi della compensazione automatica. Tale soluzione necessiterebbe di una modifica alla legislazione statale in materia.

Si tratta quindi di applicare dei criteri di efficientamento di cui all'articolo 27 del DL 50/2017 e contestualmente, sulla base della legislazione vigente, definire anche la perequazione regionale presente in misura non inferiore al 90% per il trasporto pubblico locale basata sulle capacità fiscali.

Inoltre, poiché le Regioni già destinano al settore importanti risorse aggiuntive rispetto a quelle statali la fiscalizzazione non comporta un definanziamento del settore.

6. La Commissione Tecnica Fabbisogni Standard

La CTFS, per le materie LEP, dovrebbe definire il costo /fabbisogno standard rispetto:

- all'utilizzo dei fattori produttivi;
- al fabbisogno reale (non storico) da associare ai LEP secondo canoni:
 - ✓ di efficienza (superamento della spesa storica);
 - ✓ di appropriatezza;
 - ✓ validità ed omogeneità su tutto il territorio nazionale
- alla spesa correlata al LEP che la legge statale garantisce.
- agli effettivi servizi resi ai cittadini

È necessario parametrare il livello di efficienza a quello delle *best practices* o del costo minimo tenendo espressamente conto del livello di efficienza tecnico-organizzativa realisticamente raggiungibile

La natura relativa del costo standard dà massima rilevanza alle scelte politico-economiche da effettuare a monte rispetto alla scelta della tecnica da utilizzare ovvero agli obiettivi che il decisore intende perseguire in tema di:

- ✓ *controllo della spesa pubblica;*
- ✓ *incentivazione/penalizzazione di comportamenti virtuosi/inefficienti dei livelli di governo locale;*
- ✓ *sostenibilità socio-economica e finanziaria della redistribuzione implicita.*

Si pone il problema di **come contemperare il principio della garanzia sui LEP con quello dell'equilibrio di bilancio (articoli 81, 97 e 119) principi che la Costituzione pone sul medesimo piano, prevedendo quindi che essi siano contestualmente rispettati**. Si assume che il pareggio di bilancio richieda che la definizione dei LEP avvenga congiuntamente alla valutazione delle compatibilità con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria come esplicitamente previsto dal D.Lgs. 68/2011. (Soltanto al verificarsi di avverse condizioni del ciclo economico o di eventi eccezionali, che giustificano un allontanamento del saldo di bilancio del complesso delle amministrazioni pubbliche dal suo sentiero di equilibrio, è previsto che il saldo di bilancio si faccia carico di assorbire, "*almeno in parte*", il costo connesso al rispetto della garanzia dei LEP).

Per questo motivo le regioni hanno chiesto che sia aggiornata la **Tabella** prevista dall'articolo 24, comma 1, del DL 50/2017 convertito in L. 96/2017 **che dovrebbe definire il contributo sia in termini quantitativi che percentuali, (incrementi o decrementi) del contributo alla spesa pubblica di ciascun sotto settore della PA prima della definizione dei LEP.**

La definizione dei LEP per le materie regionali è iniziato con la raccolta e la prima analisi dei dati dei bilanci delle regioni.

7. Attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. – Assegnazione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

Il negoziato con il Governo sugli schemi di Intesa predisposti dalle Regioni che hanno formalmente chiesto l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione – attualmente fermo a causa dell'emergenza dovuta alla pandemia da COVID 19 – era stato inizialmente **sospeso sul finire del 2019** in considerazione della **scelta statale**, operata dall'allora **Governo Conte 2, di procedere con l'approvazione di un ddl "recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata"** per disciplinare, con disposizioni di maggior dettaglio rispetto al testo costituzionale, il processo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. (cosiddetto Disegno di Legge quadro).

Le previsioni contenute in un primo **schema di ddl**, oltre ad appesantire un procedimento già chiaro nella legge 42/2009 e nel D.Lgs. 68/2011, prevedevano infatti la necessità che **nella sottoscrizione delle Intese** si assicurasse la **compatibilità** nelle materie oggetto di attribuzione differenziata **con i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione**.

A tale fine, era previsto uno specifico procedimento che prevedeva una previa definizione dei LEP e dei fabbisogni standard nelle materie oggetto di intesa, disciplinandone le modalità di definizione: tale procedimento prevedeva l'emanazione di **uno o più DPCM, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni** e acquisito il parere da parte delle competenti Commissioni Parlamentari, **entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa che attribuiva per la prima volta una funzione statale a livello regionale**.

Qualora tuttavia dopo 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di differenziazione il Governo non avesse approvato i DPCM sui LEP era previsto tuttavia un meccanismo, in via subordinata e sussidiaria, che consentiva la sottoscrizione delle Intese: dal 1° gennaio dell'esercizio successivo e fino all'adozione dei DPCM sui LEP era prevista comunque **l'assegnazione di risorse alla Regione** parte dell'Intesa (con **DPCM previa intesa con la Regione stessa**).

La definizione di livelli di spesa appropriati distinguendo tra spese LEP (fondate sui fabbisogni standard) e spese non LEP (basate sulla capacità fiscale), vale a dire l'attuazione del federalismo fiscale, è questione da porre all'ordine del giorno, vieppiù in considerazione della realizzazione di livelli di autonomia differenziata e con la auspicabile invarianza degli effetti finanziari e della pressione fiscale, anche a tutela delle "residuali" regioni ordinarie. In particolare, come evidenziato da ultimo dalla Corte dei Conti in sede di Audizione parlamentare, *"per il passaggio dal criterio della spesa storica alla determinazione dei fabbisogni standard è necessaria una complessa analisi e valutazione, per ciascuna materia relativa ad ogni competenza trasferibile, non limitata alla sola regione richiedente l'autonomia differenziata ma estesa alla spesa dello Stato, proiettata su tutti i territori regionali"*, anche al fine di evitare il consolidamento di aree di sperequazione strutturale ma restando *"fermi gli obiettivi di fondo relativi all'opportunità che le decisioni, circa l'offerta pubblica di servizi, vengano assunte sul territorio, che gli amministratori locali siano responsabili nei confronti dei cittadini elettori, che siano adottati strumenti idonei a rendere evidenti gli effetti delle scelte degli amministratori al corpo elettorale"* (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, in sede di Audizione sull'attuazione dell'Autonomia differenziata del 4 giugno 2021).

Da ricordare, inoltre, **l'assenza nel testo dello schema di ddl di una clausola di salvaguardia, che appare invece indispensabile prevedere**, in analogia a quella prevista per i tributi regionali dalla

lett. t), del comma 1 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e dall'articolo 11 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in base alla quale gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali compartecipati od oggetto di aliquota riservata a favore della regione sono possibili a parità di funzioni conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di **misure per la completa compensazione** tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi. In caso contrario verrebbe lesa l'applicazione dell'art.119 della Costituzione ovvero l'esercizio delle funzioni attribuite con particolare riferimento a quelle che implicano la definizione dei LEA. Tale clausola di salvaguardia è prevista a carattere generale. Ove dovesse essere inserita una clausola specifica per le Regioni ad autonomia differenziata, deve essere contestualmente garantita la neutralità finanziaria complessiva per il comparto regionale.

L'utilità dello strumento della **legge quadro** per ripartire con l'autonomia differenziata è **stata confermata dal Ministro Mariastella Gelmini** nel corso dell'audizione del **26 maggio** di quest'anno sempre presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale; a tal fine il Ministro ha dichiarato di avere costituito presso il Dipartimento Affari regionali un'apposita Commissione di studio presieduta dal prof. Beniamino Caravita.

8. L'attuazione del “federalismo fiscale”: riforma del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza considera l'attuazione del “federalismo regionale”, nell'ambito di un processo da concludere entro il primo quadrimestre dell'anno 2026 secondo i seguenti termini:

- a) aggiornamento della normativa vigente (legge n. 42/2009 e decreto legislativo n. 68/2011) e soluzione dei limiti tecnico-giuridici: entro dicembre 2022;
- b) individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi (ovvero misure alternative da individuare): entro dicembre 2022;
- c) definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard: entro dicembre 2024.

Sulle tempistiche dettate dal PNRR, con particolare riferimento all'attuazione dell'autonomia differenziata, si è pronunciato il Ministro Mariastella Gelmini nel corso dell'audizione del **26 maggio** presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, reputando certamente molto positivo che il PNRR contenga una esplicita conferma della volontà di completamento del federalismo fiscale, **ha difatti ritenuto “troppo ampio” l'orizzonte temporale delineato sul punto dal PNRR, auspicando che le relative tempistiche siano anticipate quanto meno entro la fine della presente Legislatura**, atteso che, così si è testualmente espressa, *“È evidente che se vogliamo dare gambe al progetto del regionalismo differenziato, attuando la Costituzione, la definizione dei fabbisogni standard rappresenta un passaggio cruciale, così come lo è la definizione dei meccanismi perequativi che assicurino, in ogni zona del Paese, il conseguimento dei Livelli essenziali delle prestazioni, per assicurare ad ogni cittadino i diritti fondamentali di cittadinanza.”*.

Detta anticipazione temporale nell'attuazione delle disposizioni della Legge n. 42/2009, che, come si ricordava all'inizio, era stata approvata all'unanimità dalle Regioni e dalle Province autonome dopo un lungo percorso di “avvicinamento” delle posizioni e ricerca degli equilibri necessari a definire il processo di attuazione dell'autonomia finanziaria, viene fortemente auspicata dalle Regioni stesse.

ALLEGATO**FINANZIAMENTO DELLA SANITA' E DEL TPL CORRENTE PER LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO: CONFRONTO CON LA DINAMICA IVA E IRPEF**

Tra le carenze dell'impianto attuale di finanziamento delle Regioni è da annoverare il fatto che il finanziamento delle materie LEP, in particolare della sanità, e del TPL corrente (materia non LEP) verte sull'annuale rideterminazione del fabbisogno di spesa da parte dello Stato, con pregiudizio per la programmazione finanziaria pluriennale e per la dinamica che il finanziamento deve poter esprimere in relazione alle necessità di adeguamento dei fabbisogni di spesa nel tempo.

La necessità di una dinamica naturale del gettito per l'esercizio delle funzioni regionali è implicitamente richiamata dal fatto che l'art. 119 Cost. comma 2 prevede come fonti di finanziamento ordinario delle Regioni i tributi, le entrate proprie e le compartecipazioni ai tributi erariali riferibili al territorio regionale.

In una ipotesi maggiormente aderente ai dettami dell'autonomia finanziaria prevista dal richiamato art. 119 Cost., di seguito è presentato un esercizio di confronto tra l'andamento consuntivo e programmato del finanziamento sanità e del TPL corrente delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e l'andamento simulato dei medesimi finanziamenti nell'ipotesi di collegamento, rispettivamente, al gettito nazionale dell'IVA (che ora funge solo da addendo a chiusura del fabbisogno sanitario predeterminato) ed alla base imponibile dell'addizionale Irpef, che in base all'art. 2 e 15 c. 4 del D.lgs. 68/2011 dovrebbe proprio regolare la dinamica delle funzioni non LEP, tra cui il TPL corrente.

In termini di variazione relativa, dal 2013 al 2019 il finanziamento sanitario è stato adeguato ad una media annua del +1,1%, rispetto ad una crescita annua dell'IVA nello stesso periodo del +3,4%. Nel periodo 2020-2024 nonostante gli interventi straordinari per la pandemia, la sanità è prevista crescere ad un tasso medio del +1,7%, contro una crescita stimata nel DEF 2021 delle imposte indirette del +4,9%.

Anche il Trasporto pubblico locale di parte corrente, che oggi è finanziato con il Fondo nazionale trasporti (FNT), ha registrato nel periodo 2013-2019 una riduzione nominale delle risorse, con variazione media annua del -0,2%. Nel periodo 2020-2024 il TPL è previsto a crescita nulla, mentre la crescita stimata nel DEF 2021 delle imposte dirette è del +2%.

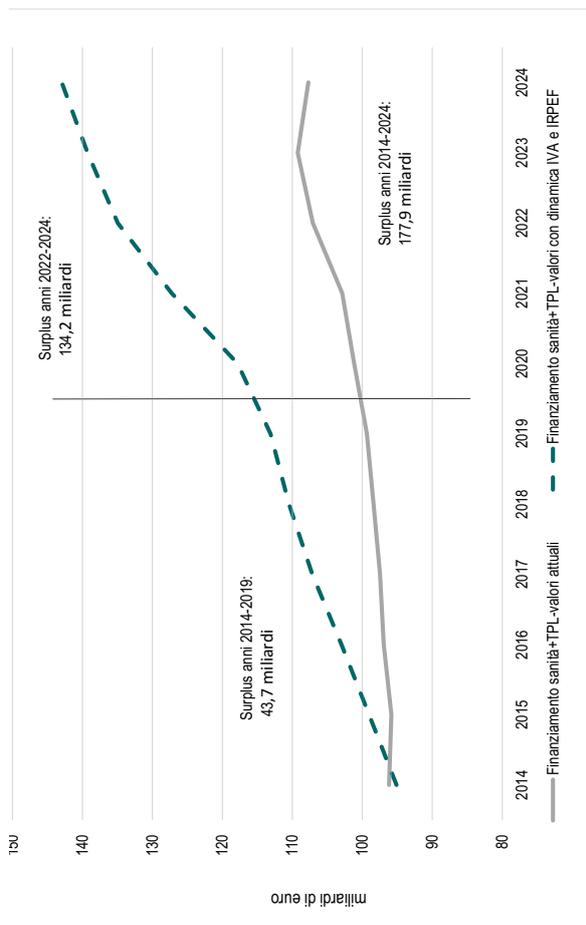
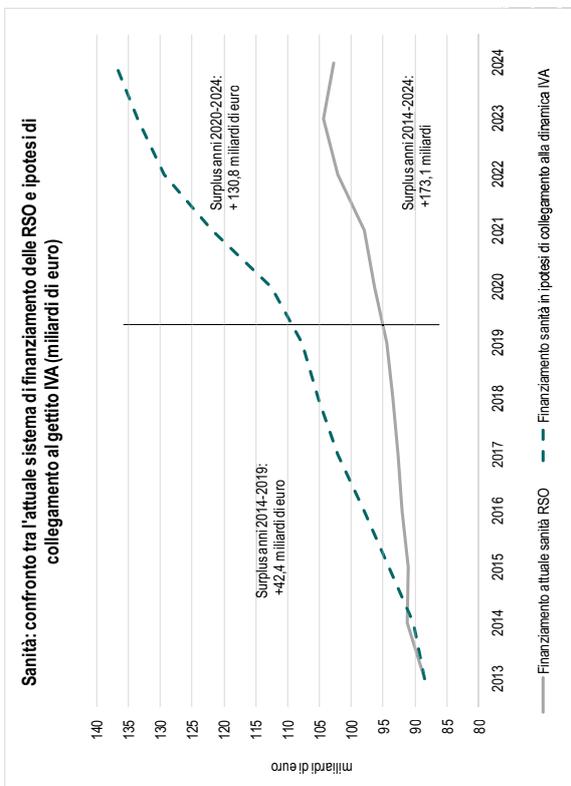
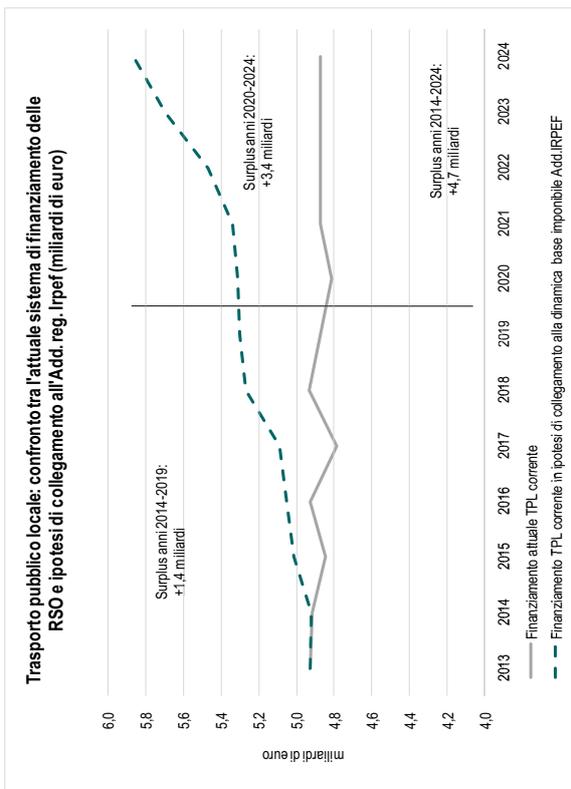
Se consideriamo quindi complessivamente il periodo 2013-2024 la sanità nell'attuale configurazione crescerebbe ad un tasso medio annuo del +1,4% contro una variazione media annua dell'IVA del +4,1%; il TPL corrente, sempre nel 2013-2024, con il sistema attuale, avrebbe una variazione media del -0,1%, rispetto ad una dinamica IRPEF del +1,6%.

In termini di valori assoluti, le risorse per il complesso delle Regioni nel periodo 2013-2019 sarebbero maggiori di 43,7 miliardi, di cui 42,3 per la sanità e 1,4 per il TPL corrente.

Nel periodo 2020-2024 le risorse per il complesso delle Regioni risulterebbero per 134,2 miliardi superiori al finanziamento attuale, di cui 130,8 per la sanità e 3,4 per il TPL.

In totale per il periodo 2013-2024 il surplus di risorse per le Regioni sarebbe di 177,9 miliardi, di cui 173,1 per la sanità e 4,8 per il TPL corrente. Ciò corrisponderebbe a risorse aggiuntive annue, rispetto a quelle effettivamente ottenute con il sistema vigente, pari a 14,8 miliardi, di cui 14,4 per la sanità e 0,4 per il TPL corrente.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO-CONFRONTO TRA IL FINANZIAMENTO ATTUALE DELLA SANITA' E DEL TPL CORRENTE ED IL FINANZIAMENTO IN IPOTESI DI COLLEGAMENTO ALLA DINAMICA DI IVA E IRPEF (miliardi di euro)														
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2019: tasso medio annuo e somme	2020-2024: tasso medio annuo e somme
(1)	Finanziamento sanità totale (dal 2022 previsioni spesa sanitaria)	107,0	109,9	109,7	111,0	112,6	113,4	114,5	116,7	118,5	123,6	126,2	124,4	
(2)	Finanziamento attuale sanità RSO	88,4	91,3	91,0	92,0	92,7	93,5	94,5	96,4	98,0	102,2	104,4	102,9	
(3)=2/1	rapporto Finanziamento sanità RSO/finanziamento sanità totale	82,6%	83,0%	82,9%	82,9%	82,3%	82,4%	82,5%	82,6%	82,7%	82,7%	82,7%	82,7%	
(4)	Finanziamento sanità - variazione annua	3,2%	-0,3%	-0,3%	1,1%	0,7%	0,8%	1,1%	2,0%	1,7%	4,3%	2,1%	-1,4%	1,1%
(5)	<i>Dinamica gettito nazionale IVA - variazione annua</i>	2,0%	4,3%	4,3%	4,2%	4,2%	3,1%	2,5%	4,4%	8,3%	6,2%	3,1%	2,7%	3,4%
(6)	Finanziamento sanità in ipotesi di collegamento alla dinamica IVA	88,4	90,2	94,0	97,9	102,1	105,2	107,8	112,5	121,9	129,5	133,6	137,1	4,9%
(7)=6-2	Differenza: Finanziamento sanità con dinamica IVA (-)		-1,1	3,0	5,9	9,4	11,8	13,3	16,2	23,9	27,3	29,2	34,2	42,4
(8)	Finanziamento attuale TPL corrente	4,93	4,92	4,85	4,93	4,79	4,93	4,87	4,81	4,87	4,87	4,87	4,87	
(9)	<i>Finanziamento TPL corrente- variazione annua</i>	-0,2%	-1,5%	-1,7%	1,7%	-2,9%	3,0%	-1,2%	-1,2%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%
(10)	<i>Dinamica base imponibile Add. IRPEF - variazione annua</i>	-0,1%	1,8%	0,8%	0,8%	0,8%	3,5%	0,6%	0,1%	0,6%	2,4%	4,2%	2,9%	1,2%
(11)	Finanziamento TPL corrente in ipotesi di collegamento alla dinamica base imponibile Add.IRPEF	4,93	4,92	5,01	5,05	5,09	5,27	5,30	5,31	5,34	5,47	5,70	5,87	2,0%
(12)=11-8	Differenza: Finanziamento TPL corrente con dinamica Add. Irpef (-) Finanziamento attuale	0,01	0,17	0,12	0,12	0,30	0,34	0,43	0,50	0,47	0,60	0,83	0,99	1,36
13	Finanziamento sanità+TPL-valori attuali	96,2	95,8	96,9	97,5	98,4	98,4	99,4	101,2	102,9	107,1	109,2	107,7	3,38
14	Finanziamento sanità+TPL-valori con dinamica IVA e IRPEF	95,1	99,0	103,0	107,2	110,5	113,1	117,8	127,3	134,9	139,3	143,0	143,0	43,7
(15)=14-13	Differenza: Finanziamento sanità+TPL corrente con dinamica IVA e Add. Irpef (-) Finanziamento attuale	-	1,1	3,2	6,0	9,7	12,1	13,8	16,7	24,4	27,9	30,0	35,2	134,2
													177,9	



FONTE DEI DATI E METODOLOGIA

(1) Il finanziamento attuale sanità totale indica gli importi annuali stabiliti per legge; i valori 2022-2024, non essendo stato ancora definito il finanziamento, indicano la spesa sanitaria.

Di seguito le fonti: anni dal 2010 al 2014, MEF RGS, “Il monitoraggio della spesa sanitaria - Rapporto n. 6 /2019”; anni dal 2015 al 2019: MEF RGS, “Il monitoraggio della spesa sanitaria - Rapporto n. 7/2020”; anni 2020-2021: Corte dei Conti, “Memoria sul Bilancio dello Stato per l'anno 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (A.C. 2790) su dati MEF”, novembre 2020; anni 2022-2024: spesa sanitaria, MEF, DEF 2021, Tabella II.2-2 "CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE".

(2) Il finanziamento attuale sanità RSO rappresenta il “totale indistinto ante mobilità” riportato nelle delibere CIPE di riparto del finanziamento sanitario relative agli anni 2013-2020 (per il 2020 si è fatto riferimento all’Intesa della Conferenza Stato-Regioni del 17/12/2020). Il finanziamento sanità delle RSO per gli anni 2021-2024 viene stimato riproporzionando il finanziamento sanità totale 2021 e la spesa nel caso degli anni 2022-2023 in base all’indicatore calcolato alla riga successiva (3).

(3) Per gli anni 2023-2020 viene calcolato il peso del finanziamento delle Regioni ordinarie sul finanziamento sanità totale degli anni precedenti. Per gli anni 2021-2024 viene assunta la media degli anni precedenti.

(4) Viene calcolata la variazione annua del finanziamento riportato alla riga (2).

(5) Dinamica nazionale gettito IVA var. annua: 2014-2019 variazioni del tributo sulla base del Bollettino n° 231 di Maggio 2021, fonte MEF; anni 2020-2024: DEF 2021, tab. II.2-2, dinamica imposte indirette, valori consuntivi 2020, previsioni 2021-2024.

(6) Finanziamento sanità in ipotesi di collegamento alla dinamica IVA: mostra l’andamento che avrebbe avuto il finanziamento sanitario delle RSO se fin dal 2013 fosse stato finanziato con l’IVA.

(7) Differenza: Finanziamento sanità con dinamica IVA (-) Finanziamento attuale: calcolato come differenza (6)-(2), indica il surplus/perdita di risorse che le Regioni avrebbero ricevuto/riceverebbero se il finanziamento della sanità fosse indicizzato al gettito IVA.

(8) Per il finanziamento TPL, fonti: anni 2013-2020, DEF 2016, 2017, 2019, 2021 (pagamenti a Regioni); anni 2021-2023, previsioni legge di bilancio statale 2021; il 2024 si è assunto uguale al 2023.

(9) Viene calcolata la variazione annua del finanziamento del TPL riportato alla riga (8).

(10) Dinamica base imponibile Add. IRPEF - variazione annua: anni 2013-2019: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dichiarazioni fiscali; anni 2020-2024: tab. II.2-2, dinamica imposte dirette, valore consuntivo 2020 e valori di previsione 2021-2024.

(11) Finanziamento TPL corrente in ipotesi di collegamento alla dinamica base imponibile Add.IRPEF: mostra l’andamento del finanziamento del TPL corrente finanziato con un’addizionale all’IRPEF.

(12) Differenza Finanziamento TPL con dinamica Add. Irpef: calcolato come differenza (11)-(8), indica il surplus/perdita di risorse che le Regioni avrebbero ricevuto/riceverebbero se il finanziamento del TPL corrente fosse indicizzato alla base imponibile dell’addizionale all’Irpef.

(13) Finanziamento sanità+TPL-valori attuali: è la somma del finanziamento a legislazione vigente di sanità e TPL corrente

(14) Finanziamento sanità+TPL-con dinamica IVA e IRPEF: è la somma del finanziamento di sanità e TPL corrente con la dinamica Iva e Irpef

(15) Finanziamento sanità+TPL-con dinamica IVA e IRPEF: è la differenza tra i valori di cui alla riga 14 e 13

ⁱ Il D.Lgs. 68/2011

Lo schema di decreto individua le fonti di finanziamento delle Regioni e delle Province al fine di riformare l'attuale modello di sostanziale "finanza derivata" verso una **finanza autonoma** in linea con quanto stabilito dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42.

- Viene prevista la soppressione e la fiscalizzazione di trasferimenti **ora rinviato al 2023!**.
- I gettiti dei tributi sono senza vincolo di destinazione e in relazione al territorio in cui si realizzano.
- Viene imposta l'invarianza della pressione fiscale con conseguente limitazione del principio, cardine del federalismo fiscale, di correlazione fra responsabilità di entrata e di spesa per gli amministratori pubblici.
- Consente alle Regioni di istituire detrazioni d'imposta aggiuntive a quelle statali.
- Vengono razionalizzati i tributi regionali e provinciali.

Le fonti di finanziamento regionale che sarebbero dovute entrare in vigore:

- Add.le regionale IRPEF: per il finanziamento delle funzioni diverse dai LEA
- Compartecipazione IVA: dal 2013 l'attribuzione del gettito sarebbe dovuta avvenire sulla base della territorialità degli importi riscossi e non più sulla base dei consumi ISTAT: finanzia i LEA (**ad oggi solo la Sanità**) e alimenta il **fondo perequativo**.
- IRAP: concorre al finanziamento delle spese dei LEA
- Fondo perequativo.

PAGINA BIANCA



18STC0158420