CAMERA DEI DEPUTATI

**419.** **MERCOLEDÌ 11 DICEMBRE 2024**

XIX LEGISLATURA

# BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

## INDICE


| | | |
|---|---|---|
| Giunta per le autorizzazioni | *Pag.* | 3 |
| Commissioni Riunite (X Camera e 9ª Senato) | » | 7 |
| Commissioni Riunite (II e VI) | » | 8 |
| Commissioni Riunite (VII e XI) | » | 9 |
| Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I) | » | 10 |
| Giustizia (II) | » | 11 |
| Affari esteri e comunitari (III) | » | 18 |
| Difesa (IV) | » | 19 |
| Bilancio, tesoro e programmazione (V) | » | 20 |
| Finanze (VI) | » | 58 |
| Cultura, scienza e istruzione (VII) | » | 63 |
| Ambiente, territorio e lavori pubblici (VIII) | » | 72 |
| Trasporti, poste e telecomunicazioni (IX) | » | 80 |
| Attività produttive, commercio e turismo (X) | » | 86 |
| Affari sociali (XII) | » | 96 |
| Politiche dell'Unione europea (XIV) | » | 100 |


**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Azione - Popolari europeisti riformatori - Renew Europe: AZ-PER-RE; Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE - Centro Popolare: NM(N-C-U-I)M-CP; Italia Viva - il Centro - Renew Europe: IV-C-RE; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.**

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE . . . . . *Pag.* 111

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI . . . . . » 294

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE . . . . . » 296

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI E AGROALIMENTARI . . . . . » 297

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DEGRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE . . . . . » 298

*INDICE GENERALE* . . . . . *Pag.* 300

# GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

*S O M M A R I O*

GIUNTA PLENARIA

DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ:

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento penale nei confronti della deputata Giorgia Meloni, pendente presso il Tribunale di Roma (procedimento n. 36808/21 RGPM n. 30569/2021 RG GIP). Doc. IV-*ter*, n. 7 *(Seguito dell'esame e rinvio)* . 3

## GIUNTA PLENARIA

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Devis DORI.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

## DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ

**Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento penale nei confronti della deputata Giorgia Meloni, pendente presso il Tribunale di Roma (procedimento n. 36808/21 RGPM n. 30569/2021 RG GIP).**
**Doc. IV-*ter*, n. 7.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

Devis DORI, *presidente*, comunica che l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di una richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità che scaturisce da un procedimento penale per diffamazione nei confronti dell'on. Giorgia Meloni. La richiesta – pervenuta alla Camera il 10 novembre 2021 – proviene dal Tribunale ordinario di Roma-Ufficio Gip (procedimento n. 36808/21 RGPM – n. 30569/2021 RG GIP – Doc. IV-*ter*, n. 7). Fa presente che l'incarico di relatore è affidato all'on. Pittalis.

Ricorda che, nella seduta precedente, è stato visionato in aula il servizio televisivo de *Le Iene* del 1° giugno 2021, cui l'onorevole Meloni aveva successivamente reagito pubblicando sulla sua pagina *Twitter* un commento poi oggetto di querela da parte del signor Pignalberi.

Informa, inoltre, che il 6 dicembre l'onorevole Meloni – regolarmente invitata a fornire chiarimenti ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento della Camera – ha inviato alla Giunta una comunicazione scritta. In questa, si è scusata per l'impossibilità di partecipare personalmente alla seduta, motivandola con i numerosi impegni istituzionali connessi alla sua attuale carica di governo. Nella nota, l'on. Meloni si richiama integralmente ai contenuti della relazione trasmessa a questa Giunta sul finire della XVIII legislatura. Tale relazione era già stata esaminata dalla Giunta medesima, ma non discussa in Assemblea a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Chiede quindi al relatore, onorevole Pittalis, se può riassumere i punti principali di tali note difensive.

Pietro PITTALIS (FI-PPE), *relatore*, evidenzia che nella nota trasmessa il 6 dicembre, l'on. Meloni segnala innanzitutto che, in base a quanto emerge da concordi fonti giornalistiche, il sig. Pignalberi – con sentenza del 6 luglio 2023 – è stato condan-

nato dal Tribunale di Frosinone in composizione monocratica a 8 mesi di reclusione nonché al pagamento di 11.000 euro di multa per truffa ed esercizio abusivo della professione di avvocato. Le stesse fonti riportano che tale condanna segue alla denuncia sporta proprio da una delle vittime intervistate dalla trasmissione *Le Iene* nel servizio andato in onda il 1° giugno 2021.

Tanto premesso, rileva come l'interessata svolga alcune considerazioni preliminari sul perché dovrebbe ritenersi applicabile, a suo giudizio, la prerogativa dell'insindacabilità nel caso di specie, nelle quali evidenzia che, in una democrazia pluralistica qual è quella italiana, la garanzia della libertà del mandato parlamentare dovrebbe possedere un raggio di operatività più ampio rispetto al passato.

In particolare evidenzia che, secondo l'on. Meloni, l'ambito riservato alla libera manifestazione dell'attività del deputato quale « rappresentante della Nazione » non potrebbe non fuoriuscire dalla sfera della « mera » discussione in sede parlamentare: esso dovrebbe infatti tener conto delle peculiarità del processo politico dei nostri giorni, che si connota con forme e modi completamente differenti rispetto a qualche decennio fa e che, molto probabilmente, è destinato a mutare ancora nel prossimo futuro. L'insieme delle prerogative parlamentari si radicherebbe infatti nel raccordo fra il parlamentare e la società civile che è, nelle democrazie pluralistiche, il perno del mandato parlamentare, in quanto strumento destinato ad assicurare la cosiddetta « responsività » dei deputati e senatori, cioè la capacità di rispondere e di reagire tempestivamente alle istanze avanzate dalla società civile.

Precisa inoltre che, ad avviso dell'on. Meloni, la reale funzione dell'insindacabilità delle opinioni espresse, di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione sarebbe quella di assicurare libertà, pubblicità e trasparenza al raccordo fra l'opinione pubblica e i parlamentari. Del resto, questo aspetto sarebbe stato ben colto dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 320 e 321 del 2000, nelle quali si osserva che « *L'attività dei membri delle Camere nello Stato democratico rappresentativo è per sua natura destinata [...] a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica, che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative* ». Da tali rilievi conseguirebbe che il parlamentare – al fine di stabilire questo raccordo con la società, quale elemento indefettibile per il pieno esercizio della sua funzione rappresentativa – dovrebbe poter utilizzare tutti gli strumenti e i modi di comunicazione pubblica che sono propri della società attuale. E tra questi non potrebbe non riconoscersi ai *social media* un ruolo privilegiato, in ragione della profonda capacità di questi ultimi di incidere nei processi di formazione della classe dirigente e, di conseguenza, di far comprendere all'opinione pubblica la linea politica del partito.

Fa quindi presente che, declinando le predette considerazioni nel caso concreto, l'on. Meloni sottolinei come il servizio delle *Iene* – che si è occupato delle tante persone, in numerosi casi anche anziane, che hanno segnalato di essere state truffate, e poi anche minacciate, dal sig. Pignalberi – la abbia direttamente e immediatamente chiamata in causa quale presidente e *leader* del partito Fratelli d'Italia. Infatti, nel menzionato servizio si faceva ampio riferimento anche all'attività politica di Pignalberi, descritto come fondatore del movimento *Più Italia* che avrebbe stipulato un patto federativo con *Fratelli d'Italia*. Nel servizio si riferiva, inoltre, della passata candidatura (nel 2017) del Pignalberi stesso al Comune di Frosinone nella lista di *Fratelli d'Italia* ed erano mostrate anche alcune fotografie che lo ritraevano insieme all'on. Meloni. Il servizio poi si concludeva addirittura con un appello – personalmente indirizzato all'on. Meloni stessa – a « *fare qualcosa* » dal momento che « *siete stati voi i primi a dare credibilità a quest'uomo* ». La deputata interessata fa quindi presente di avere avvertito, nella sua qualità di rappresentante legale e *leader* politico del partito, la necessità e il dovere di prendere immediatamente le dovute distanze da tale personaggio, al fine di tutelare l'onore e l'immagine della formazione

politica che presiede e di rassicurare la comunità di persone e di elettori per i quali tale forza politica costituisce un imprescindibile punto di riferimento politico e culturale. E, per far ciò in maniera efficace e tempestiva, avrebbe dovuto necessariamente usare uno strumento comunicativo capace di raggiungere immediatamente i tantissimi telespettatori che avevano appena terminato di seguire la conosciutissima trasmissione in questione.

Prosegue evidenziando che, secondo l'on. Meloni, se la « natura » stessa dell'attività parlamentare impone la sua « proiezione esterna », non sarebbe possibile non desumere da tale premessa la logica conseguenza che il mandato rappresentativo non si esaurisce nel compimento di soli atti parlamentari « tipici », ma deve manifestarsi nel raccordo costante tra rappresentante e rappresentato, nelle forme della comunicazione democratica che assicurano il rispetto del principio, già sopra menzionato, di « responsività » dell'azione dei titolari di cariche rappresentative.

Sottolinea inoltre che, ad avviso dell'on. Meloni, anche alla luce degli indirizzi interpretativi espressi dalla Corte costituzionale, le opinioni espresse nel *tweet* all'esame del Tribunale di Roma dovrebbero ritenersi coperte dalla insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, per l'esistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come « *espressione dell'esercizio di attività parlamentare* » (*ex multis*, sentenza n. 55 del 2014). Più in particolare, per la configurabilità di tale nesso funzionale, è necessario il concorso di due requisiti: a) una « *sostanziale corrispondenza di significato* » tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e le dichiarazioni esterne, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011); b) un « *legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna* » (sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013).

Fa presente che, secondo l'on. Meloni, nel caso sottoposto all'esame della Giunta, sussisterebbero entrambi i requisiti.

Per quanto concerne il primo, l'interessata ricorda di aver sottoscritto a suo tempo una proposta di legge (la C.3022, assegnata alla II Commissione Giustizia in sede referente nella scorsa legislatura) presentata il 15 aprile 2021 dal collega Edmondo Cirielli. Con tale proposta si chiedeva di introdurre nel codice penale l'articolo 640-bis in materia di truffa ai danni di soggetti minori o anziani. Al riguardo, l'interessata rileva che: 1) tale proposta di legge costituisce di certo un atto parlamentare tipico; 2) nella relazione a tale proposta si ritroverebbero alcuni passaggi che, per un verso, sarebbero evidentemente connessi alle problematiche affrontate nel servizio delle *Iene* del 1° giugno 2021 e che, per altro verso, denoterebbero perfino una corrispondenza testuale con i contenuti del *tweet* del successivo 2 giugno.

L'on. Meloni rammenta, inoltre, di aver sottoscritto la proposta di legge n. 124 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di sicurezza pubblica e di tutela delle vittime di reati), presentata il 23 marzo 2018 dai colleghi Cirielli, Lucaselli e Zucconi. In tale proposta di legge erano affrontate tematiche sostanzialmente analoghe a quelle prima menzionate. Nella nota trasmessa alla Giunta, sono riportati alcuni stralci della relazione che farebbero specifico e testuale riferimento al problema delle truffe e alle vittime delle stesse.

Rappresenta quindi come l'on. Meloni segnali infine, su un piano di carattere più generale, di aver presentato (16 marzo 2021) anche una proposta di legge costituzionale assieme ai colleghi Lollobrigida e Foti (la n. 2954) recante Modifica all'articolo 101 della Costituzione, in materia di introduzione del diritto dei cittadini alla sicurezza. Nella relazione non si riscontra uno specifico e testuale riferimento al reato di truffa (invece menzionato nel *tweet* del 2 giugno 2021), ma alle più generali esigenze di sicurezza dei cittadini. Tuttavia, a parere

dell'on. Meloni, ciò non sposterebbe minimamente i termini del problema. Per un verso, infatti, il controllo sulla cosiddetta corrispondenza sostanziale non potrebbe trasformarsi in puntiglioso (e inammissibile) controllo sulla corrispondenza « formale » delle espressioni usate dal parlamentare. Per altro verso, a tale tipo di riscontro la Corte costituzionale non avrebbe mai ridotto il proprio sindacato, che si sarebbe invece sempre appuntato sulla corrispondenza sostanziale dei concetti.

Da ultimo, per quanto attiene al cosiddetto legame temporale, la nota trasmessa evidenzia che tutti gli atti parlamentari menzionati sarebbero antecedenti (in alcuni casi anche solo di poche settimane) alla esternazione *extra moenia*.

Preannuncia che avanzerà una proposta alla Giunta all'esito del dibattito che seguirà.

Devis DORI, *presidente*, nel ringraziare l'on. Pittalis per la sua relazione, non essendovi altri interventi, fa presente come la Corte costituzionale si sia recentemente pronunciata sul tema dell'insindacabilità con la sentenza n. 194 del 2024, di cui gli Uffici hanno predisposto una sintesi ed una breve analisi, che chiede di inviare a tutti i membri della Giunta. A tal riguardo, sottolinea che, in tale decisione, la Corte costituzionale ha affermato che « *in casi particolari, l'art. 68, primo comma, Cost. possa trovare applicazione anche a dichiarazioni rese* extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare* ». Declinando per la prima volta tale principio in relazione ad un caso concreto, la Corte ha ritenuto che le dichiarazioni rilasciate da un parlamentare nel corso di un'intervista, ancorché esse non trovassero alcun riscontro in un precedente atto tipico, fossero connesse « con evidenza » alla funzione parlamentare e quindi insindacabili. Tali affermazioni, infatti, pur contenendo modalità espressive particolarmente aspre, consistevano in una valutazione fortemente critica dell'operato del Ministro della giustizia per le nomine ai vertici degli uffici ministeriali: ciò che – sottolinea la Corte – costituisce « *espressione dell'esercizio della tipica funzione di indirizzo e controllo dell'operato del Governo che è attribuita al Parlamento e a ogni suo componente* ».

**La seduta termina alle 14.10.**

# COMMISSIONI RIUNITE

## X (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati e 9ª (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica

*S O M M A R I O*

AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori ..... 7

Audizione del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, Adolfo Urso, in merito al « Libro verde *made in Italy* 2030 » sulla politica industriale *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione)* ..... 7

**AUDIZIONI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente della 9ª Commissione del Senato della Repubblica Luca DE CARLO. — Interviene il Ministro delle imprese e del made in Italy Adolfo Urso.*

**La seduta comincia alle 13.35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

Luca DE CARLO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* dei rispettivi siti istituzionali.

**Audizione del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, Adolfo Urso, in merito al « Libro verde *made in Italy* 2030 » sulla politica industriale.**

*(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione).*

Luca DE CARLO, *presidente*, introduce l'audizione.

Il presidente della X Commissione della Camera dei deputati Alberto Luigi GUSMEROLI rivolge un saluto al Ministro e ai Senatori e ai Deputati presenti.

Il Ministro Adolfo URSO svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni il deputato Vinicio Giuseppe Guido PELUFFO (PD-IDP), il senatore Giorgio Maria BERGESIO (LSP-PSD'AZ), i deputati Enrico CAPPELLETTI (M5S) e Fabrizio BENZONI (AZ-PER-RE) nonché i senatori Bartolomeo AMIDEI (FDI) e Salvo POGLIESE (FDI).

Il Ministro Adolfo URSO fornisce ulteriori precisazioni.

Luca DE CARLO, *presidente*, ringrazia il ministro per l'esauriente relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.20.**

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

# COMMISSIONI RIUNITE

## II (Giustizia) e VI (Finanze)

*S O M M A R I O*

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2023/1113, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2015/849, e per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata dall'articolo 38 del medesimo regolamento (UE) 2023/1113. Atto n. 227 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* ..... 8

**ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente della VI Commissione, Marco OSNATO. – Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Lucia Albano.*

**La seduta comincia alle 13.15.**

**Schema di decreto legislativo recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2023/1113, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2015/849, e per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata dall'articolo 38 del medesimo regolamento (UE) 2023/1113.**

**Atto n. 227.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).*

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 20 novembre 2024.

Marco OSNATO, *presidente*, rammenta che nella seduta del 20 novembre i relatori hanno illustrato i contenuti del provvedimento e che su di esso si è svolto il ciclo di audizioni programmato. Ricorda, quindi, che il termine per l'espressione del parere è fissato al 22 dicembre 2024 e che sul testo si è già espressa la Commissione Bilancio.

Giulio CENTEMERO (LEGA), *relatore per la VI Commissione*, anche a nome del relatore per la II Commissione, onorevole Pellicini, considerata la delicatezza e complessità della materia su cui interviene il decreto legislativo in esame, chiede un supplemento di tempo per la predisposizione del parere.

Marco OSNATO, *presidente*, prende atto della richiesta formulata e, non essendovi obiezioni, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.20.**

# COMMISSIONI RIUNITE

## VII (Cultura, scienza e istruzione) e XI (Lavoro pubblico e privato)

*S O M M A R I O*

COMITATO DEI NOVE:

DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. C. 2119-A ..... 9

### COMITATO DEI NOVE

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

**DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.**
**C. 2119-A.**

Il Comitato si è riunito dalle 9.20 alle 9.35 e dalle 11.20 alle 11.50.

# I COMMISSIONE PERMANENTE

## (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

*S O M M A R I O*

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. C. 2119-A Governo (Parere all'Assemblea) *(Esame emendamenti e conclusione – Nulla osta)* ..... 10

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 10

### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Luca SBARDELLA.*

**La seduta comincia alle 12.**

**DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.**
**C. 2119-A Governo.**
(Parere all'Assemblea).

*(Esame emendamenti e conclusione – Nulla osta).*

Il Comitato inizia l'esame dell'ulteriore emendamento presentato in Assemblea al provvedimento in esame.

Luca SBARDELLA, *presidente*, fa presente che il Comitato permanente per i pareri della I Commissione è chiamato a esaminare, ai fini dell'espressione del prescritto parere all'Assemblea, l'emendamento 2.300 delle Commissioni al disegno di legge C. 2119-A di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2024, n. 160, recante disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Alessandro URZÌ (FDI), *relatore*, segnala come il predetto emendamento non presenti criticità per quanto concerne il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Pertanto propone di esprimere nulla osta su tale emendamento.

Il Comitato approva la proposta di nulla osta formulata del relatore.

**La seduta termina alle 12.05.**

### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16.40 alle 16.45.

# II COMMISSIONE PERMANENTE

## (Giustizia)

*S O M M A R I O*

SEDE REFERENTE:

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari. T.U. C. 441 Faraone, C. 1657 Bisa e C. 1694 Pittalis *(Seguito dell'esame e rinvio)* ..... 11

*ALLEGATO (Proposte emendative presentate)* ..... 13

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 12

**SEDE REFERENTE**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. – Presidenza del presidente Ciro MASCHIO.*

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari.**
**T.U. C. 441 Faraone, C. 1657 Bisa e C. 1694 Pittalis.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 3 dicembre 2024.

Ciro MASCHIO, *presidente*, ricorda che il provvedimento figura nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire da lunedì 16 dicembre. Comunica che alla scadenza del termine sono pervenute 37 proposte emendative *(vedi allegato)*, tutte ritenute ammissibili.

Andrea PELLICINI (FDI), *relatore*, dà conto delle interlocuzioni, ancora in corso, tra i gruppi sulle numerose proposte emendative presentate. Ritiene che esse offrano importanti spunti di riflessioni sulle prospettive di miglioramento di un testo che – ancorché di contenuto puntuale – merita a suo avviso particolare attenzione.

Poiché tali interlocuzioni non hanno ancora avuto un esito, chiede di poter disporre di un tempo ulteriore per effettuare i necessari approfondimenti.

Ciro MASCHIO, *presidente*, chiede al collega Pellicini di precisare se tale richiesta sia formulata anche a nome dell'altro relatore, on. Bonifazi, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna.

Andrea PELLICINI (FDI), *relatore*, precisa di aver preventivamente rappresentato la richiesta di rinvio al presidente Faraone, presente alla seduta odierna nella sua duplice veste di primo firmatario della proposta di legge e di presidente del gruppo nella cui quota il provvedimento è iscritto nel calendario dei lavori.

Ciro MASCHIO, *presidente*, rinvia quindi la definizione dell'articolazione dei lavori sul provvedimento in esame alla riunione

dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, già convocata al termine della presente seduta.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.35.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.35 alle 13.45.

ALLEGATO

**Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari. T.U. C. 441 Faraone, C. 1657 Bisa e C. 1694 Pittalis.**

**PROPOSTE EMENDATIVE PRESENTATE**

ART. 1.

*Al comma 1, dopo le parole:* Giornata nazionale *aggiungere le seguenti:* Enzo Tortora.

*Conseguentemente, al titolo, dopo le parole:* Giornata nazionale *aggiungere le seguenti:* Enzo Tortora.

**1.1.** Dori.

*Al comma 1, sostituire le parole:* di errori giudiziari *con le seguenti*: dell'ingiusta detenzione.

*Conseguentemente, al titolo, sostituire le parole:* di errori giudiziari *con le seguenti*: dell'ingiusta detenzione.

**1.2.** Dori.

*Al comma 1, sostituire le parole:* di errori giudiziari *con le seguenti:* della giustizia.

*Conseguentemente, al titolo, sostituire le parole:* di errori giudiziari *con le seguenti:* della giustizia.

**1.3.** Enrico Costa, Calderone, Patriarca, Pittalis.

*Al comma 1, dopo le parole:* di errori giudiziari *aggiungere le seguenti*: , nonché delle vittime istituzionali.

*Conseguentemente:*

a) *dopo il comma 1, aggiungere il seguente*:

1-*bis*. Ai fini della presente legge, si intende:

*a)* per errore giudiziario quello che si verifica quando il condannato con sentenza irrevocabile sia stato prosciolto in sede di revisione, sempre che non abbia dato causa per dolo o colpa grave all'errore giudiziario, ai sensi dell'articolo 643, comma 1, del codice di procedura penale;

*b)* per errore istituzionale quello che si verifica nei confronti della persona offesa dal reato, quando, nell'ambito di un procedimento penale, non si giunga ad alcun accertamento definitivo della responsabilità;

b) *al comma 3, dopo la lettera* b), *aggiungere la seguente: b-bis)* sulle vicende oggetto di errori giudiziari, nonché di errori istituzionali nei confronti delle persone offese dal reato, al fine di favorire una riflessione e un dibattito volti a prevenirne ulteriori casi futuri;

c) *sostituire il comma 4 con il seguente:*

4. Gli enti locali possono organizzare cerimonie, convegni e attività per commemorare le vittime di errori giudiziari, con il coinvolgimento delle istituzioni giudiziarie e degli ordini professionali, nonché le vittime di errori istituzionali rimaste senza giustizia;

d) *al titolo, dopo le parole:* vittime di errori giudiziari *aggiungere le seguenti*: , nonché delle vittime istituzionali.

**1.4.** Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 1, dopo le parole:* di errori giudiziari, *aggiungere le seguenti*: nonché delle persone offese dal reato rimaste senza giustizia.

*Conseguentemente:*

a) *al comma 3, dopo la lettera* b) *aggiungere la seguente:*

*b-bis)* sulle vicende oggetto di errori giudiziari, nonché di denegata giustizia nei confronti delle persone offese dal reato, al fine di favorire una riflessione e un dibattito volti a prevenire ulteriori casi futuri;

b) *sostituire il comma 4 con il seguente:*

4. Gli enti locali possono organizzare cerimonie, convegni e attività per commemorare le vittime di errori giudiziari, con il coinvolgimento delle istituzioni giudiziarie e degli ordini professionali, nonché le persone offese dal reato rimaste senza giustizia;

c) *al titolo, dopo le parole:* vittime di errori giudiziari *aggiungere le seguenti*: nonché delle persone offese dal reato rimaste senza giustizia.

**1.5.** Giuliano, Ascari, D'Orso, Cafiero De Raho.

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

1-*bis*. Ai fini della presente legge, si intende per errore giudiziario quello che si verifica quando il condannato con sentenza irrevocabile sia stato prosciolto in sede di revisione, sempre che non abbia dato causa per dolo o colpa grave all'errore giudiziario, ai sensi dell'articolo 643, comma 1, del codice di procedura penale.

*Conseguentemente:*

a) *sostituire il comma 3 con il seguente:*

3. In occasione della giornata nazionale di cui al comma 1, i consigli giudiziari promuovono assemblee cittadine, manifestazioni pubbliche, momenti di incontro, riflessione e dibattito volti a tramandare la memoria di vicende oggetto di errori giudiziari e a diffondere nell'opinione pubblica la conoscenza del principio di non colpevolezza e delle regole del giusto processo, come sancite dall'articolo 111 della Costituzione.;

b) *sopprimere il comma 4.*

**1.6.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

1-*bis*. Ai fini della presente legge, si intende per errore giudiziario quello che si verifica quando il condannato con sentenza irrevocabile sia stato prosciolto in sede di revisione, sempre che non abbia dato causa per dolo o colpa grave all'errore giudiziario, ai sensi dell'articolo 643, comma 1, del codice di procedura penale.

*Conseguentemente:*

a) *al comma 3, alinea, sostituire le parole:* gli istituti scolastici di ogni ordine e grado *con le seguenti*: i consigli giudiziari;

b) *al medesimo comma 3, dopo lettera* b) *aggiungere la seguente:*

*b-bis)* sulle vicende oggetto di errori giudiziari, al fine di favorire una riflessione e un dibattito volti a prevenire ulteriori casi futuri;

c) *sopprimere il comma 4*.

**1.7.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente*:

1-*bis*. Ai fini della presente legge, si intende per errore giudiziario quello che si verifica quando il condannato con sentenza irrevocabile sia stato prosciolto in sede di revisione, sempre che non abbia dato causa per dolo o colpa grave all'errore giudiziario, ai sensi dell'articolo 643, comma 1, del codice di procedura penale.

*Conseguentemente, sopprimere il comma 4.*

**1.8.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

1-*bis*. Ai sensi della presente legge, sono considerati errori giudiziari:

*a)* i casi di ingiusta detenzione accertati secondo la procedura di cui al capitolo VIII del titolo I del libro IV del codice di procedura penale;

*b)* i casi di errore giudiziario accertati secondo il titolo IV del libro IX del codice di procedura penale.

**1.9.** Pittalis, Calderone, Enrico Costa, Patriarca.

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

1-*bis*. Ai fini della presente legge per vittime di errori giudiziari si intendono i soggetti ai quali è stata riconosciuta l'ingiusta detenzione ai sensi degli articoli 314 e 315 del codice di procedura penale.

**1.10.** Dori.

*Al comma 3, alinea, sostituire le parole:* gli istituti scolastici di ogni ordine e grado *con le seguenti*: i consigli degli ordini degli avvocati territoriali.

**1.11.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 3, alinea, sostituire le parole:* gli istituti scolastici di ogni ordine e grado *con le seguenti*: i consigli giudiziari.

*Conseguentemente:*

a) *al medesimo comma 3, dopo la lettera* b), *aggiungere la seguente:*

*b-bis)* sulle vicende oggetto di errori giudiziari, al fine di favorire una riflessione e un dibattito volti a prevenire ulteriori casi futuri;

b) *sopprimere il comma 4*.

**1.12.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 3, alinea, sostituire le parole:* gli istituti scolastici di ogni ordine e grado *con le seguenti*: i consigli giudiziari.

**1.13.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 3, alinea, sostituire le parole da:* di ogni ordine e grado *fino a:* iniziative *con le seguenti:* del sistema nazionale di istruzione e formazione, nell'ambito della propria autonomia nonché delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, possono promuovere.

**1.14.** Sasso.

*Al comma 3, dopo le parole:* di ogni ordine e grado *aggiungere le seguenti:* , i tribunali, gli uffici giudiziari, le corti d'appello e gli ordini professionali.

**1.15.** Calderone, Enrico Costa, Patriarca, Pittalis.

*Al comma 3, alinea, dopo le parole:* di ogni ordine e grado *aggiungere le seguenti*: nonché le università.

*** 1.16.** Calderone, Enrico Costa, Patriarca, Pittalis.

*** 1.17.** La Salandra.

*Al comma 3, sostituire la lettera* a) *con la seguente*:

*a)* sul valore dell'inviolabilità della libertà personale, della dignità umana e della presunzione di innocenza, che si esprime come regola di trattamento, regola probatoria e regola di giudizio, da riconoscere anche a livello mediatico, fino alla pronuncia di una condanna definitiva.

**1.18.** Pittalis, Calderone, Enrico Costa, Patriarca.

*Al comma 3, lettera* a), *dopo le parole:* sul valore della libertà *aggiungere la seguente:* personale.

**1.19.** Dori.

*Al comma 3, lettera* a), *sostituire le parole*: ristretti in custodia cautelare *con le seguenti*: destinatari di un provvedimento giudiziario di restrizione della libertà personale.

**1.20.** Dori.

*Al comma 3, lettera* b), *sostituire le parole da:* in contraddittorio tra le parti *fino alla fine della lettera con le seguenti:* in ossequio ai principi sanciti dall'articolo 111 della Costituzione.

**1.21.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 3, lettera* b), *sopprimere le parole:* ed equidistante tra accusa e difesa.

**1.22.** Gianassi, Serracchiani, Di Biase, Lacarra, Scarpa.

*Al comma 3, lettera* b), *sostituire la parola*: equidistante *con la seguente:* imparziale.

**1.23.** Dori.

*Al comma 3, dopo la lettera* b) *aggiungere la seguente:*

*b-bis)* sulle vicende oggetto di errori giudiziari, nonché di denegata giustizia nei confronti delle persone offese dal reato, al fine di favorire una riflessione e un dibattito volti a prevenire ulteriori casi futuri.

**1.24.** Giuliano, D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho.

*Al comma 3, dopo la lettera* b), *aggiungere la seguente:*

*b-bis)* dell'opinione pubblica, sull'importanza del rispetto dei diritti fondamentali e sulla prevenzione degli errori giudiziari.

**1.25.** Ascari, D'Orso, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 3, dopo la lettera* b) *aggiungere la seguente:*

*b-bis)* sui principali fattori che possono contribuire a determinare un errore giudiziario.

**1.26.** Pittalis, Calderone, Enrico Costa, Patriarca.

*Sopprimere il comma 4.*

**1.27.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Sostituire il comma 4 con il seguente:*

4. Gli enti locali possono organizzare cerimonie, convegni e attività per commemorare le vittime di errori giudiziari, con il coinvolgimento delle istituzioni giudiziarie e degli ordini professionali, nonché le persone offese dal reato rimaste senza giustizia.

**1.28.** Giuliano, D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho.

*Sostituire il comma 4 con il seguente:*

4. Gli enti locali possono organizzare cerimonie, convegni e attività per commemorare le vittime di errori giudiziari, con il coinvolgimento delle istituzioni giudiziarie e degli ordini professionali competenti.

**1.29.** Ascari, D'Orso, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 4, sostituire le parole da:* Al fine di conservare *fino a:* possono essere altresì *con le seguenti*: Ai fini della presente legge possono essere.

**1.30.** Dori.

*Al comma 4, sopprimere le parole:* , rinnovare e costruire.

**1.31.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 4, sostituire le parole:* , rinnovare e costruire *con le seguenti:* e rinnovare.

**1.32.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Al comma 4, sopprimere le parole:* in difesa.

**1.33.** Pittalis, Calderone, Enrico Costa, Patriarca.

*Al comma 4 dopo le parole:* al minimo degli errori giudiziari *aggiungere le seguenti:* , come disciplinati dall'articolo 630 del codice di procedura penale e di conseguenza idonei a determinare il diritto alla riparazione di cui agli articoli 643 e seguenti del codice di procedura penale.

**1.34.** Gianassi, Serracchiani, Di Biase, Lacarra, Scarpa.

*Al comma 4, sopprimere le parole da:* , nonché iniziative finalizzate *fino alla fine del comma*.

**1.35.** D'Orso, Ascari, Cafiero De Raho, Giuliano.

*Dopo il comma 5, aggiungere il seguente*:

5-*bis*. All'articolo 15, comma 1, della legge 16 aprile 2015, n. 47, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Nella medesima relazione sono altresì contenuti i dati relativi alle sentenze di inammissibilità delle richieste di revisione, alle sentenze di accoglimento delle richieste di revisione e a quelle di riconoscimento del diritto alla riparazione per errore giudiziario, pronunciate nell'anno precedente, con specificazione delle ragioni di accoglimento delle domande e dell'entità delle riparazioni, nonché i dati relativi al numero dei procedimenti disciplinari iniziati nei riguardi dei magistrati per gli accertati errori giudiziari, con indicazione dell'esito, ove conclusi ».

**1.36.** Pittalis, Calderone, Enrico Costa, Patriarca.

*Dopo il comma 5, aggiungere il seguente:*

5-*bis*. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sul sito internet del Ministero della giustizia è istituita un'apposita sezione all'interno della quale sono pubblicati, nel rispetto delle normative a tutela della protezione dei dati personali, i provvedimenti di accoglimento o di rigetto delle istanze per ottenere la riparazione per l'ingiusta detenzione.

**1.37.** Enrico Costa, Calderone, Patriarca, Pittalis.

# III COMMISSIONE PERMANENTE

## (Affari esteri e comunitari)

*S O M M A R I O*

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 18

*ERRATA CORRIGE* ..... 18

### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.05 alle 14.25.

### *ERRATA CORRIGE*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 416 del 4 dicembre 2024, a pagina 6, nel sommario, sostituire la quinta riga con la seguente: « Gli uffici di presidenza si sono riuniti dalle ».

# IV COMMISSIONE PERMANENTE

## (Difesa)

*S O M M A R I O*

INDAGINE CONOSCITIVA:
Indagine conoscitiva sulla difesa cibernetica: nuovi profili e criticità.
Sulla pubblicità dei lavori ..... 19
Audizione di rappresentanti di RFI Rete Ferroviaria italiana S.p.A. *(Svolgimento e conclusione)* 19
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 19

### INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Antonino MINARDO.*

**La seduta comincia alle 13.40.**

#### Indagine conoscitiva sulla difesa cibernetica: nuovi profili e criticità.

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Antonino MINARDO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

#### Audizione di rappresentanti di RFI Rete Ferroviaria italiana S.p.A.

*(Svolgimento e conclusione).*

Dario LO BOSCO, *Presidente di RFI Rete Ferroviaria italiana S.p.A.* e Riccardo BARRILE, *Responsabile della Cyber Security di RFI Rete Ferroviaria italiana S.p.A.*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Marco PELLEGRINI (M5S) e Paola Maria CHIESA (FDI) ai quali risponde Dario LO BOSCO, *Presidente di RFI Rete Ferroviaria italiana S.p.A.*

Antonino MINARDO, *presidente*, ringrazia i colleghi presenti e i rappresentanti di RFI Rete Ferroviaria italiana S.p.A.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.10.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.10 alle 14.20.

# V COMMISSIONE PERMANENTE

## (Bilancio, tesoro e programmazione)

*S O M M A R I O*

SEDE CONSULTIVA:

DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. C. 2119-A Governo (Parere all'Assemblea) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione – Parere su emendamenti)* ..... 20

SEDE CONSULTIVA:

DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. C. 2119-A Governo (Parere all'Assemblea) *(Parere su emendamenti)*. ..... 39

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Atto n. 226 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione)* ..... 41

SEDE REFERENTE:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. C. 2112-*bis* Governo *(Seguito dell'esame e rinvio)* ..... 48

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 57

*ERRATA CORRIGE* ..... 57

**SEDE CONSULTIVA**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI. – Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Sandra Savino.*

**La seduta comincia alle 8.05.**

**DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.**

**C. 2119-A Governo.**

(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione – Parere su emendamenti).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento e delle proposte emendative ad esso riferite.

Vanessa CATTOI (LEGA), *relatrice*, ricorda che il testo iniziale del provvedimento in discussione, corredato di relazione tecnica e di prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, è stato già esaminato dalla Commissione nella seduta del 3 dicembre 2024 e che in quella occasione la Commissione ha espresso un parere favorevole con una condizione volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione e una condizione, entrambe recepite delle Commissioni di merito VII e XI.

Venendo alla disamina del testo ora all'esame dell'Assemblea, quale risultante dalle proposte emendative approvate in sede referente, per quanto concerne l'articolo 2, rileva preliminarmente che le relative disposizioni modificano l'articolo 2 del decreto-legge in esame, estendendo la platea dei beneficiari delle prestazioni di integrazione al reddito concesse dalla predetta disposizione ai lavoratori nel settore della pelletteria e nelle attività identificate dai codici ATECO nella tabella A allegata e dal codice ATECO 25.62.00, limitatamente ad alcune attività. Osserva che il limite di spesa riferito alla misura, pari a 64,6 milioni di euro per l'anno 2024, e la relativa disposizione di copertura vengono conseguentemente incrementati di 9 milioni di euro, passando dunque a 73,6 milioni di euro per il medesimo anno 2024. Rileva che con le risorse aggiuntive stanziate, pari, come detto, a 9 milioni di euro, è possibile estendere la prestazione a circa 4.180 lavoratori, ammesso che per i settori aggiuntivi sussistano le ipotesi adottate nella relazione tecnica sul valore della retribuzione mensile, sulla riduzione dell'orario di lavoro e sulle settimane di integrazione di cui usufruiranno i beneficiari. In proposito, rileva innanzitutto che la misura, anche dopo la sua estensione, opera pur sempre nel limite delle disponibilità e che, per garantire l'osservanza del tetto di spesa, sono previsti i consueti meccanismi di monitoraggio da parte dell'INPS e di sospensione dell'accoglimento delle domande all'esaurimento delle risorse. Sotto questo profilo, non ha pertanto osservazioni da formulare, in quanto l'onere è limitato allo stanziamento. Tuttavia, anche in considerazione del fatto che la relazione tecnica iniziale dava conto delle stime sulla cui base era stato dimensionato lo stanziamento, mentre l'emendamento che ha ampliato la platea dei beneficiari non è corredato di relazione tecnica, ritiene opportuno che il Governo fornisca elementi di informazione che consentano di valutare la congruità dello stanziamento rispetto alle finalità della misura.

Con riferimento all'articolo 2-*bis*, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, in merito ai profili di quantificazione rileva preliminarmente che le disposizioni ivi contenute recano l'interpretazione autentica dell'articolo 12-*quater* del decreto-legge n. 104 del 2023, che ha previsto la concessione della cassa integrazione straordinaria in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, comma 2, concernente l'anzianità del lavoratore presso l'azienda, e dall'articolo 22, comma 4, concernente il limite delle ore di integrazione salariale autorizzate per le causali di riorganizzazione aziendale e di crisi aziendale, del decreto legislativo n. 148 del 2015, nei casi di attuazione dei processi di transizione, riqualificazione e riconversione produttive di imprese industriali operanti in aree rientranti nei piani di sviluppo strategico, realizzati da datori di lavoro che abbiano acquisito il controllo delle imprese a seguito di partecipazione a procedura di avviso pubblico. Rileva che, secondo le norme ora introdotte, il suddetto articolo 12-*quater* del decreto-legge n. 104 del 2023 si interpreta nel senso che, per i trattamenti di integrazione salariale da esso previsti, non è dovuto il contributo addizionale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 148 del 2015. Specifica che a tale interpretazione sono ascritti oneri valutati in 120.000 euro per l'anno 2023, in 820.000 euro per l'anno 2024 e in 950.000 euro per l'anno 2025. Fa presente che l'emendamento che ha introdotto le disposizioni in commento non è corredato di relazione tecnica.

In proposito, osserva che l'interpretazione autentica recata dalla norma, stante il suo carattere retroattivo, appare suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica a decorrere

dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, verosimilmente a decorrere dalla fine dell'esercizio 2024. Rileva che tali oneri derivano sia dalla necessità di restituire alle imprese interessate, in mancanza di diversa previsione normativa, il contributo addizionale effettivamente versato dalle stesse negli esercizi già conclusi alla data di entrata in vigore della disposizione, ossia nell'esercizio 2023 e in gran parte dell'esercizio 2024, sia dal venir meno nell'anno 2025 e, in minima parte, nel 2024 del contributo addizionale, stimato in 200.000 euro annui dalla relazione tecnica al decreto-legge n. 104 del 2023, che, ancorché non versato dalle imprese stesse, risulta già incorporato nei saldi di finanza pubblica in quanto utilizzato a copertura di quota parte degli oneri derivanti dall'articolo 12-*quater* del predetto decreto-legge. Ciò stante, considerato che le disposizioni in esame imputano, invece, in contrasto con la vigente disciplina contabile, parte degli oneri all'esercizio 2023, ormai già trascorso, ritiene necessario che il Governo fornisca elementi di informazione volti alla quantificazione degli oneri gravanti sugli anni 2024 e 2025, verificando altresì la presenza delle occorrenti disponibilità sul Fondo sociale per occupazione e formazione, individuato dalle disposizioni medesime quale fonte di copertura finanziaria.

In merito ai profili di copertura finanziaria, fa presente che il comma 2 dell'articolo 2-*bis* provvede agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1 del medesimo articolo, valutati in 120.000 euro per l'anno 2023, in 820.000 euro per l'anno 2024 e in 950.000 euro per l'anno 2025, a valere sulle disponibilità del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 185 del 2008. Al riguardo, nel rinviare a quanto in precedenza evidenziato in merito ai profili di quantificazione, segnala in via preliminare che la disposizione in esame non è correttamente formulata, in quanto fa riferimento, tra gli altri, anche all'esercizio finanziario 2023, oramai concluso e rispetto al quale è già entrata in vigore la legge di approvazione del relativo rendiconto.

Tanto premesso, per quanto attiene al Fondo sociale per occupazione e formazione, utilizzato con finalità di copertura, osserva che lo stesso, iscritto sul capitolo 2230 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, come emerge da un'interrogazione effettuata alla banca dati della Ragioneria generale dello Stato, presenta al momento, per l'anno 2024, disponibilità residue pari a 1.673.166.168 euro.

Per quanto concerne, invece, l'anno 2025, in base al vigente bilancio dello Stato, il Fondo presenta, per tale annualità, una dotazione iniziale di 1.504.561.713 euro, importo sostanzialmente confermato, nella misura di 1.481.561.713 euro, anche dalle previsioni a legislazione vigente del disegno di legge C. 2112-*bis*, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e il bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027, attualmente all'esame della Camera dei deputati.

In tale quadro, fermo restando quanto sopra osservato con riferimento alla copertura finanziaria riferita all'esercizio 2023, evidenzia la necessità che il Governo, pur considerando la relativa esiguità degli oneri oggetto di copertura, confermi la disponibilità delle risorse utilizzate nell'ambito del citato Fondo sociale per occupazione formazione per le annualità interessate e assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di altri interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse stesse.

Per quanto concerne l'articolo 8-*bis*, rileva preliminarmente che le norme in esame modificano l'articolo 18 della legge n. 206 del 2023, concernente la disciplina del percorso liceale del *made in Italy*. In particolare, viene abrogata la confluenza dell'opzione economico-sociale del percorso del liceo delle scienze umane nei percorsi liceali del *made in Italy* e viene specificato che l'attivazione di tali percorsi avviene anche nei limiti dell'organico dell'autonomia del personale docente e dell'organico del personale amministrativo, tecnico e ausiliario previsti a legislazione vigente. Al riguardo, non formula osservazioni, posto che, a legislazione vigente, l'attivazione del

percorso scolastico risulta facoltativa ed esercitabile solo nel caso in cui non determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per quanto riguarda l'articolo 9, osserva preliminarmente che la norma in esame, approvata dalle Commissioni di merito nel corso dell'esame in sede referente, sostituisce con un nuovo testo l'articolo 9 del decreto-legge in oggetto. Fa presente che la nuova versione dell'articolo in riferimento conferma sostanzialmente il contenuto della disposizione originaria precisandone la portata applicativa. In particolare, la norma dispone che anche i vincitori del concorso per i posti di insegnante tecnico-pratico, al pari dei vincitori di concorso su posto comune, che vi abbiano partecipato in virtù del possesso di un numero di crediti formativi inferiori a quelli prescritti o in forza del possesso del solo titolo di studio, diploma, siano tenuti a conseguire in ogni caso l'abilitazione, mediante il conseguimento dei crediti formativi necessari consentendo, conseguentemente, agli stessi l'accesso ai relativi percorsi universitari e accademici di formazione iniziale, con oneri a proprio carico, come già previsto nell'assetto vigente. Segnala che la relazione tecnica relativa all'emendamento approvato dalle Commissioni di merito che ha introdotto il testo in esame, al pari di quanto già evidenziato dalla relazione tecnica relativa alla versione originaria dell'articolo, afferma la natura ordinamentale e la neutralità finanziaria dello stesso, precisando che questo si limita a specificare, per i vincitori di concorso sui posti di insegnante tecnico-pratico, il contenuto dell'offerta formativa dei percorsi di formazione iniziale, ai quali gli stessi parteciperanno con oneri a loro carico. Tanto premesso, non formula osservazioni.

La sottosegretaria Sandra SAVINO chiarisce che la quantificazione dei maggiori oneri derivanti dal riconoscimento dell'integrazione al reddito a ulteriori settori di attività, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, come modificato nel corso dell'esame in sede referente, è stata effettuata stimando una platea di circa ulteriori 3.300 lavoratori impiegati nei settori di cui ai nuovi codici ATECO considerati dalla norma, con una retribuzione media mensile ponderata di 1.925 euro, e ipotizzando la fruizione di otto settimane di cassa integrazione in deroga in corrispondenza di una riduzione dell'orario di lavoro pari al 75 per cento, fermo restando, in ogni caso, che il predetto riconoscimento opera nell'ambito di un limite di spesa predefinito e che sono previsti meccanismi di monitoraggio da parte dell'INPS, che, al fine di garantire l'efficacia del predetto limite, consentono di escludere l'accoglimento di ulteriori domande per l'accesso ai benefici.

Rileva, inoltre, che le disposizioni di cui all'articolo 2-*bis*, che reca norme di interpretazione autentica dell'articolo 12-*quater* del decreto-legge n. 104 del 2023, che ha previsto la concessione della cassa integrazione straordinaria in deroga in specifici casi di attuazione di processi di transizione, riqualificazione e riconversione produttive, imputano oneri anche all'esercizio finanziario 2023, ormai concluso, in contrasto con la vigente disciplina contabile.

Assicura, infine, che il Fondo sociale per occupazione e formazione reca le risorse necessarie a far fronte all'ulteriore utilizzo disposto, con finalità di copertura finanziaria, dall'articolo 2, comma 7, senza pregiudicare la realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse.

Vanessa CATTOI (LEGA), *relatrice*, alla luce dei chiarimenti forniti dalla rappresentante del Governo, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 2119-A, di conversione in legge del decreto-legge n. 160 del 2024, recante disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

la quantificazione dei maggiori oneri derivanti dal riconoscimento dell'integra-

zione al reddito a ulteriori settori di attività, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, come modificato nel corso dell'esame in sede referente, è stata effettuata stimando una platea di circa ulteriori 3.300 lavoratori impiegati nei settori di cui ai nuovi codici ATECO considerati dalla norma, con una retribuzione media mensile ponderata di 1.925 euro, e ipotizzando la fruizione di otto settimane di cassa integrazione in deroga in corrispondenza di una riduzione dell'orario di lavoro pari al 75 per cento, fermo restando, in ogni caso, che il predetto riconoscimento opera nell'ambito di un limite di spesa predefinito e che sono previsti meccanismi di monitoraggio da parte dell'INPS, che, al fine di garantire l'efficacia del predetto limite, consentono di escludere l'accoglimento di ulteriori domande per l'accesso ai benefici;

le disposizioni di cui all'articolo 2-*bis*, che reca norme di interpretazione autentica dell'articolo 12-*quater* del decreto-legge n. 104 del 2023, che ha previsto la concessione della cassa integrazione straordinaria in deroga in specifici casi di attuazione di processi di transizione, riqualificazione e riconversione produttive, imputano oneri anche all'esercizio finanziario 2023, ormai concluso, in contrasto con la vigente disciplina contabile;

il Fondo sociale per occupazione e formazione reca le risorse necessarie a far fronte all'ulteriore utilizzo disposto, con finalità di copertura finanziaria, dall'articolo 2, comma 7, senza pregiudicare la realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

rilevata l'esigenza di sopprimere le disposizioni di cui all'articolo 2-*bis*,

esprime sul testo del provvedimento in oggetto:

PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione:*

Sopprimere l'articolo 2-*bis* ».

La sottosegretaria Sandra SAVINO concorda con la proposta di parere formulata dalla relatrice sul testo del provvedimento in esame.

Marco GRIMALDI (AVS), nel prendere atto che le disposizioni di cui all'articolo 2, come modificate in senso ampliativo nel corso dell'esame in sede referente, consentono il riconoscimento dell'integrazione salariale alle categorie di lavoratori dipendenti nei settori ivi puntualmente richiamati fino alla conclusione del corrente anno, richiama l'attenzione della rappresentante del Governo in merito all'opportunità di valutare un'ulteriore estensione temporale del periodo di fruizione del predetto beneficio, intervenendo in particolare tramite un'apposita misura che, ove non potesse essere introdotta già nel corso dell'esame del presente decreto-legge, potrebbe trovare collocazione nel decreto-legge in materia di proroga di termini, di prossima presentazione alle Camere, reperendo in tale contesto anche le necessarie coperture finanziarie, ovvero ovviando a tale problematica, in alternativa, in sede di esame del disegno di legge di bilancio, attualmente in discussione presso questa Commissione. Chiede, pertanto, alla sottosegretaria Savino di fornire rassicurazioni al riguardo.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP), pur comprendendo le valutazioni espresse dalla sottosegretaria Savino a sostegno della necessità di espungere dal testo le disposizioni di cui all'articolo 2-*bis*, che fanno riferimento a oneri relativi anche a un esercizio finanziario ormai trascorso, rammenta tuttavia come tali disposizioni siano state introdotte durante l'esame in sede referente presso le Commissioni riunite VII e XI per effetto di una proposta emendativa supportata dal consenso pressoché unanime dei diversi gruppi parlamentari. Tanto considerato, rivolge un appello al Governo e alla maggioranza affinché, già nell'ambito del disegno di legge di bilancio ora all'esame di questa Commissione, possano essere individuate soluzioni tempestive e adeguate alla problematica posta dal citato articolo 2-*bis*, che riguarda settori produt-

tivi che versano in condizioni di grave crisi economica, attraverso la previsione di un intervento compensativo di contenuto analogo a quello oggetto della norma di cui la relatrice ha testé proposto la soppressione, dalla cui attuazione deriverebbero, peraltro, oneri di trascurabile entità a carico della finanza pubblica.

La sottosegretaria Sandra SAVINO assicura che il Governo considererà con particolare attenzione, già nell'ambito del disegno di legge di bilancio ora in discussione presso questo ramo del Parlamento, ovvero nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione del decreto-legge in materia di proroga termini, che, come di consueto, sarà presentato alle Camere entro la conclusione dell'anno, le questioni richiamate dai deputati Grimaldi e Guerra, al fine di pervenire a una positiva soluzione delle problematiche poste.

Vanessa CATTOI (LEGA), *relatrice*, esprime apprezzamento per la disponibilità manifestata dalla rappresentante del Governo nella ricerca condivisa di misure che possano andare incontro alle esigenze sottese alle disposizioni di cui all'articolo 2-*bis*, di cui, stante l'attuale formulazione, si richiede la soppressione, tanto più in considerazione del fatto che tali disposizioni sono state introdotte nel testo durante l'esame in sede referente sulla base di un consenso trasversale tra i diversi gruppi parlamentari.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice sul testo del provvedimento in esame.

Vanessa CATTOI (LEGA), *relatrice*, comunica che l'Assemblea ha trasmesso, in data odierna, il fascicolo n. 1 degli emendamenti. Al riguardo, con riferimento alle proposte emendative la cui quantificazione o copertura appare carente o inidonea segnala le seguenti:

Tucci 1.14, che è volta a prevedere che, con riferimento ai datori di lavoro del settore domestico e dell'assistenza familiare, agli incrementi occupazionali, rispetto al periodo d'imposta precedente, risultanti al termine del periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2024 e ai due successivi, si applichi la maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 216 del 2023. Al riguardo, nel rammentare che alle disposizioni di cui al citato articolo sono stati ascritti oneri quantificati in 1.336,6 milioni di euro per l'anno 2025, evidenzia che la proposta emendativa, che estende l'ambito di applicazione, anche sotto il profilo temporale, delle predette disposizioni di cui al decreto legislativo n. 216 del 2023, appare suscettibile di determinare ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, privi tuttavia di quantificazione e copertura finanziaria;

Battilocchio 2.12, che modifica l'estensione temporale del periodo massimo per il quale l'INPS riconosce, ai lavoratori dipendenti dei settori tessile, della pelletteria, dell'abbigliamento e calzaturiero, del settore conciario e delle altre attività concernenti la montatura e saldatura di accessori della moda, un'integrazione al reddito in misura pari a quella prevista per le integrazioni salariali di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 148 del 2015, sostituendo il riferimento al periodo decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge al 31 dicembre 2024, pari a 64 giorni, con un periodo massimo pari a 12 settimane, corrispondenti a 84 giorni. La proposta incrementa, conseguentemente, il limite di spesa entro il quale sono concesse le suddette integrazioni al reddito, da 73,6 milioni di euro a 88,6 milioni di euro per l'anno 2024, provvedendo ai maggiori oneri che ne derivano, pari a 15 milioni di euro per il medesimo anno 2024, mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, che tuttavia non reca per l'esercizio in corso le necessarie disponibilità;

Bonafé 2.15, che è volta a sopprimere il riferimento all'anno 2024, contenuto al comma 4 dell'articolo 2, dell'autorizza-

zione di spesa di 73,6 milioni di euro destinata alle integrazioni al reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore della moda, non provvedendo tuttavia ad allineare conseguentemente la norma di copertura finanziaria dei medesimi oneri di cui al successivo comma 7. Rileva che la proposta emendativa si colloca, in tal modo, in contrasto con la vigente disciplina contabile di cui all'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che impone l'indicazione del profilo temporale delle spese autorizzate;

Simiani 2.16, che prevede, per le imprese operanti in settori della moda che abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 25 per cento nell'ultimo semestre intercorrente tra il 1° aprile e il 30 settembre 2024, rispetto allo stesso periodo del 2022 o del 2023, la sospensione sino al 31 dicembre 2025 dei versamenti in autoliquidazione relativi alle imposte dirette, alle ritenute alla fonte e all'imposta sul valore aggiunto. La proposta emendativa prevede, inoltre, che i versamenti sospesi siano effettuati, senza applicazione di sanzioni e interessi, in un'unica soluzione entro il 30 giugno 2026 o mediante rateizzazione fino ad un massimo di 24 rate mensili di pari importo a decorrere dal 30 giugno 2026. Fa quindi presente che, in considerazione del carattere ultrannuale della sospensione dei predetti versamenti, la proposta emendativa appare suscettibile di determinare minori entrate erariali rispetto a quelle previste a legislazione vigente, prive di quantificazione e relativa copertura finanziaria;

Caso 4.2, che autorizza la spesa di 300 milioni di euro per l'anno 2025, 600 milioni di euro per l'anno 2026, 900 milioni di euro per l'anno 2027 e 1.200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2028, provvedendo alla copertura finanziaria dei relativi oneri mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 che tuttavia non reca le necessarie disponibilità;

Caso 4.5 e 4.05, che incrementano il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, in misura pari, rispettivamente, a 100 milioni di euro per l'anno 2025, 150 milioni di euro per l'anno 2026 e 250 milioni di euro per l'anno 2027, e a 100 milioni di euro per l'anno 2025 e a 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, provvedendo alla copertura finanziaria dei relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 che tuttavia non reca le occorrenti disponibilità per l'anno 2025;

Faraone 4.101, che incrementa il Fondo per il finanziamento ordinario delle università di 300 milioni di euro per l'anno 2025, 600 milioni per l'anno 2026, 850 milioni di euro per l'anno 2027 e di 1.200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2028, senza tuttavia provvedere alla copertura finanziaria dei relativi oneri;

Baldino 6.2, che incrementa il Fondo di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, finalizzato all'erogazione di un contributo per le spese di locazione abitativa sostenute dagli studenti fuori sede appartenenti a un nucleo familiare con un indice della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro e che non usufruiscono di altri contributi pubblici per l'alloggio, in misura pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026, senza tuttavia provvedere alla copertura finanziaria dei relativi oneri;

Caso 6.4, che incrementa la dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, finalizzato all'erogazione di un contributo per le spese di locazione abitativa sostenute dagli studenti fuori sede appartenenti a un nucleo familiare con un indice della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro e che non usufruiscono di altri contributi pubblici per l'alloggio, in misura pari a 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, provvedendo alla copertura finanziaria dei relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre

2014, n. 190, per un importo di 14 milioni di euro, inferiore quindi all'onere al quale si fa fronte;

Caso 6.03, che incrementa, in misura pari a 1 miliardo di euro per l'anno 2025, il Fondo per il cofinanziamento da parte dello Stato degli interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari di cui all'articolo 144, comma 18, della legge n. 388 del 2000, al fine di garantire la realizzazione di alloggi universitari e di incrementare i posti letto destinati a studentesse e studenti universitari, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004, che tuttavia non reca, per la suddetta annualità, le occorrenti disponibilità;

Manzi 6.04, che incrementa in misura pari a 500 milioni di euro per l'anno 2025 il Fondo per il cofinanziamento da parte dello Stato degli interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari di cui all'articolo 144, comma 18, della legge n. 388 del 2000, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004, che tuttavia non reca, per la suddetta annualità, le occorrenti disponibilità;

Caso 9.1, che autorizza la spesa di 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025, al fine di dare attuazione alle previsioni di cui all'articolo 2-*bis* del decreto legislativo n. 59 del 2017, che disciplina il percorso universitario e accademico di formazione iniziale e abilitazione alla docenza per le scuole secondarie, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, che tuttavia non reca le occorrenti disponibilità;

Caso 9.2, che incrementa di 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025 il fondo per il finanziamento ordinario delle università, al fine di garantire la gratuità delle iscrizioni ai percorsi universitari e accademici di formazione iniziale nonché di svolgimento delle prove finali per tutti gli aspiranti docenti appartenenti a nuclei familiari con ISEE non superiore a 35.000 euro, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, che tuttavia non reca le occorrenti disponibilità;

Manzi 10.7, che rifinanzia, per un importo pari a 93,47 milioni di euro per gli anni 2024 e 2025 e 50,33 milioni di euro per l'anno 2026, il fondo di cui all'articolo 21, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 75 del 2023, istituito per sostenere le istituzioni scolastiche impegnate nell'attuazione degli interventi relativi al PNRR per attività di supporto tecnico, al fine di consentire la proroga dei contratti per incarichi temporanei di personale amministrativo attivati dalle medesime istituzioni scolastiche, senza tuttavia provvedere alla copertura finanziaria dei relativi oneri;

Caso 10.8, che rifinanzia, per un importo pari a 282,36 milioni di euro per l'anno 2025 e 141,18 milioni di euro per l'anno 2026, il fondo di cui all'articolo 21, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 75 del 2023, istituito per sostenere le istituzioni scolastiche impegnate nell'attuazione degli interventi relativi al PNRR per attività di supporto tecnico nonché per contrastare la dispersione scolastica e ridurre i divari territoriali e negli apprendimenti, per consentire la proroga dei contratti per incarichi temporanei di personale amministrativo attivati dalle medesime istituzioni scolastiche, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, che tuttavia non reca le occorrenti disponibilità;

Caso 10.9, che intende rifinanziare, per un importo pari a 226,56 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2025 e

2026, il fondo di cui all'articolo 21, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 75 del 2023, istituito per sostenere le istituzioni scolastiche impegnate nell'attuazione degli interventi relativi al PNRR per attività di supporto tecnico nonché per contrastare la dispersione scolastica e ridurre i divari territoriali e negli apprendimenti, per consentire la riattivazione dei contratti per incarichi temporanei di personale amministrativo attivati dalle medesime istituzioni scolastiche, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, che tuttavia non reca le occorrenti disponibilità;

Caso 10.14, che autorizza la spesa aggiuntiva di 135 milioni per l'anno 2025, di 400 milioni per l'anno 2026 e di 450 milioni a decorrere dal 2027 al fine di attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale ATA per la copertura di tutti i posti vacanti e disponibili in organico, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, che tuttavia non reca le occorrenti disponibilità;

Manzi 11.1, che modifica la previsione normativa recata dall'articolo 11, comma 1, del decreto-legge in esame, con cui si incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 1, della legge n. 448 del 1998, finalizzata al finanziamento della fornitura gratuita dei libri di testo, portando il suddetto incremento a una somma di 100 milioni di euro a decorrere dal 2024, in luogo dell'incremento attualmente previsto, pari a 4 milioni di euro limitatamente alla presente annualità, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004, che tuttavia non reca le necessarie disponibilità;

Piccolotti 11.2, che modifica la previsione normativa recata dall'articolo 11, comma 1, del decreto-legge in esame, con cui si incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 1, della legge n. 448 del 1998, finalizzata al finanziamento della fornitura gratuita dei libri di testo, portando il suddetto incremento a 10 milioni di euro per l'anno 2024, in luogo dell'incremento attualmente previsto, pari a 4 milioni di euro. Osserva che la proposta emendativa modifica, altresì, la copertura finanziaria dei relativi oneri, imputandola per intero a valere sul fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, che tuttavia non reca, per l'anno 2024, le occorrenti disponibilità;

Orrico 11.01, che istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo denominato « Fondo per la dote educativa », con una dotazione pari a 3 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2025, al fine di introdurre nell'ordinamento la dote educativa per il diritto allo studio, provvedendo ai relativi oneri, per gli anni 2025, 2026 e 2027, mediante riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, che tuttavia non reca le occorrenti disponibilità.

Con riferimento, invece, alle proposte emendative sulle quali ritiene necessario acquisire l'avviso del Governo in merito ai conseguenti effetti finanziari, segnala le seguenti:

Gribaudo 1.5, che prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, del « Fondo premiale Rete del lavoro agricolo di qualità », con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2025, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, reputa necessario acquisire un chiarimento dal Governo in merito all'effettiva sussistenza delle risorse del Fondo utilizzato a copertura per l'annualità interessata

e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo per lo stesso anno 2025;

Barzotti 1.9, che è volta, tra l'altro, ad anticipare dal 1° gennaio 2026 al 15 giugno 2025 la decorrenza dell'introduzione degli indici sintetici di affidabilità contributiva (ISAC) per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni, conseguentemente rimodulando, al comma 10, gli oneri derivanti dalle attività connesse alla predetta introduzione, determinati dalla medesima proposta emendativa in 1,25 milioni di euro per l'anno 2025 e in 414.800 euro per l'anno 2026. Al riguardo, considera necessario acquisire un chiarimento dal Governo circa la congruità della quantificazione degli oneri e della corrispondente copertura finanziaria, che resta imputata a valere sugli stanziamenti relativi alla Missione 5, Componente 2, Investimento 5, del PNRR;

Faraone 1.100, che La proposta emendativa è volta ad incrementare gli oneri connessi all'introduzione degli indici sintetici di affidabilità contributiva (ISAC) per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni, determinandoli in misura complessivamente pari a 600.800 euro per l'anno 2025 e a 2 milioni di euro per l'anno 2026, ferma restando la copertura finanziaria degli stessi a valere sugli stanziamenti relativi alla Missione 5, Componente 2, Investimento 5, del PNRR. Al riguardo, ritiene necessario acquisire una conferma da parte del Governo in merito alla congruità della copertura finanziaria operata a valere sui predetti stanziamenti del PNRR, anche al fine di escludere che l'utilizzo delle predette risorse possa pregiudicare la realizzazione degli specifici investimenti cui è subordinata l'erogazione delle citate risorse del PNRR;

Soumahoro 1.12, che prevede che, a fini di contrasto al lavoro sommerso, i datori di lavoro possano, a determinate condizioni, presentare istanza al fine dell'assunzione o della trasformazione a tempo indeterminato di contratti di lavoro domestico, dichiarando la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare con cittadini italiani o stranieri. La proposta emendativa disciplina, inoltre, le modalità e i termini di presentazione della predetta istanza, per la quale si prevede il pagamento di un contributo forfettario pari a 500 euro per ciascun lavoratore – destinato a interventi agevolativi per i contratti di affitto e per il trasporto pubblico nelle zone rurali per i braccianti – precisando, altresì, i casi in cui i cittadini stranieri non sono ammessi a tale procedura e dettando una disciplina in materia di sospensione, fino alla sua conclusione, dei procedimenti penali e amministrativi eventualmente pendenti nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore per l'impiego dei lavoratori per i quali sia stata presentata la dichiarazione di emersione e per l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio nazionale. Osserva che la proposta emendativa, infine, attribuisce allo sportello per l'immigrazione funzioni di verifica dell'ammissibilità delle predette dichiarazioni e di convocazione delle parti per la stipula del contratto di soggiorno e la compilazione della richiesta del permesso di soggiorno, previa acquisizione del parere della questura e del competente Ispettorato territoriale del lavoro per i profili di rispettiva competenza. Al riguardo, reputa necessario acquisire un chiarimento da parte del Governo in ordine alla possibilità che all'attuazione della proposta emendativa in esame le amministrazioni interessate possano provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

Gribaudo 1.1, che prevede l'istituzione, presso l'INPS, di un Fondo di sostegno per i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto terzi in ambito urbano, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2025, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, considera necessario acquisire un

chiarimento del Governo in merito alla congruità e alla quantificazione degli oneri recati dalla proposta emendativa, nonché in merito all'effettiva sussistenza delle risorse del Fondo utilizzato a copertura e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo per l'annualità interessata;

Carotenuto 1.15, che, nel modificare l'articolo 10, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, è volta ad innalzare da 3.000.000 lire a 3.000 euro l'importo che rileva ai fini della deducibilità dal reddito complessivo degli oneri versati per gli addetti ai servizi domestici e all'assistenza personale o familiare, provvedendo ai relativi oneri, pari a 13,1 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025, mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, ritiene necessario acquisire un chiarimento del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri recati dalla proposta emendativa, nonché all'effettiva sussistenza delle risorse del Fondo utilizzato a copertura e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo per ciascuna delle annualità interessate;

Barzotti 1.17, che è volta a prevedere che, a decorrere dall'anno 2025, le disposizioni vigenti in materia di decontribuzione per le lavoratrici madri si applichino anche ai rapporti di lavoro domestico, provvedendo ai relativi oneri, pari a 800.000 euro a decorrere dal 2025, mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, reputa necessario acquisire un chiarimento del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri derivanti dalla proposta emendativa, nonché all'effettiva sussistenza delle risorse del Fondo utilizzato a copertura e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo per ciascuna delle annualità interessate;

Gribaudo 1.05, che La proposta emendativa è volta a prevedere l'accesso al gratuito patrocinio per le vittime del lavoro e i loro familiari, provvedendo ai conseguenti oneri, pari a 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2025, mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, considera necessario acquisire un chiarimento del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri derivanti dalla proposta emendativa, nonché all'effettiva sussistenza delle risorse del Fondo utilizzato a copertura e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo per ciascuna delle annualità interessate;

Gribaudo 1.07 e 1.08, che prevedono che nei contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera – anche nei contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame, come nel caso dell'articolo aggiuntivo Gribaudo 1.08 – l'aumento del costo del lavoro derivante dal rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile determini, in ogni caso, l'aggiornamento del prezzo dell'appalto, a prescindere dalle specifiche percentuali previste dal comma 2 dell'articolo 60 del decreto legislativo n. 36 del 2023 in materia di revisione dei prezzi dei contratti pubblici. Al riguardo, ritiene necessario acquisire l'avviso del Governo in merito agli effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle proposte emendative in esame;

Bonafé 2.10, che modifica l'estensione temporale del periodo massimo per il quale l'INPS riconosce, ai lavoratori dipendenti dei settori tessile, della pelletteria, dell'abbigliamento e calzaturiero, del settore conciario e delle altre attività concernenti la montatura e saldatura di accessori della moda, un'integrazione al reddito in misura pari a quella prevista per le integrazioni salariali di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 148 del 2015, sostituendo il riferimento al periodo decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge al 31 dicembre 2024, pari a 64 giorni, con un periodo massimo pari a 12 settimane, corrispondenti a 84 giorni. La proposta emendativa incrementa, conseguentemente, il limite di spesa entro il quale sono concesse le suddette integrazioni al reddito, da 73,6 milioni di euro a 88,6 milioni di euro per l'anno 2024, provvedendo ai maggiori oneri che ne derivano, pari a 15 milioni di euro per il medesimo anno 2024, mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 185 del 2008. Al riguardo, appare in primo luogo necessario acquisire un chiarimento del Governo in ordine alla congruità della quantificazione dei maggiori oneri derivanti dall'attuazione della proposta emendativa in esame, tenuto peraltro conto che, pur a fronte dell'estensione temporale del periodo di fruizione della predetta integrazione salariale, l'autorizzazione di spesa all'uopo prevista resta comunque limitata alla sola annualità 2024. In secondo luogo, nel rilevare che, come emerge da un'interrogazione effettuata alla banca dati della Ragioneria generale dello Stato, il Fondo sociale per occupazione e formazione presenta per l'anno 2024 le necessarie disponibilità, ritiene nondimeno opportuno che il Governo fornisca una conferma in ordine alla possibilità di procedere alla sua ulteriore riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo;

Bonafé 2.100, che è volta ad estendere ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro operanti in una pluralità di ulteriori attività, identificate dai correlati codici ATECO di cui alla Tabella A annessa al presente decreto-legge, il riconoscimento dell'integrazione al reddito di cui all'articolo 2 del medesimo decreto, provvedendo ai relativi maggiori oneri, quantificati in 30 milioni di euro per l'anno 2024, mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 185 del 2008. Al riguardo, reputa in primo luogo necessario acquisire un chiarimento del Governo in ordine alla congruità della quantificazione dei maggiori oneri derivanti dall'attuazione della proposta emendativa in esame. Inoltre, nel rilevare che, come emerge da un'interrogazione effettuata alla banca dati della Ragioneria generale dello Stato, il Fondo sociale per occupazione e formazione presenta per l'anno 2024 le necessarie disponibilità, considera nondimeno opportuno che il Governo fornisca una conferma in ordine alla possibilità di procedere alla sua ulteriore riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo;

Faraone 2.101, che è volta a incrementare, in misura pari a 6,4 milioni di euro per l'anno 2024, gli oneri derivanti dal riconoscimento dell'integrazione al reddito di cui all'articolo 2 del presente decreto, ferma restando la copertura finanziaria degli stessi effettuata mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 185 del 2008. Al riguardo, nel rilevare che, come emerge da un'interrogazione effettuata alla banca dati della Ragioneria generale dello Stato, il Fondo sociale per occupazione e formazione presenta per l'anno 2024 le necessarie disponibilità, ritiene nondimeno opportuno che il Governo fornisca una conferma in ordine alla possibilità di procedere alla sua ulteriore riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo;

Guerra 2.02, che prevede l'istituzione del « Fondo per l'adeguamento e l'estensione dei piani di reindustrializzazione per la transizione digitale ed ecologica e per le imprese con rilevanza economica strategica », con una dotazione di 200 milioni di euro per l'anno 2025 e di 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004. Al riguardo, reputa necessario acquisire un chiarimento del Governo in merito all'effettiva disponibilità delle risorse del Fondo utilizzato a copertura e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo per ciascuna delle annualità interessate;

Battilocchio 2.014, che prevede che il calcolo della durata massima complessiva dei trattamenti di integrazione salariale previsti in favore delle imprese del settore dell'editoria ai sensi dell'articolo 25-*bis* del decreto legislativo n. 148 del 2015, stabilita dalla disciplina vigente in una misura non superiore alla durata massima complessiva di 24 mesi, anche continuativi, in un quinquennio mobile, si applichi a far data dal 1° gennaio 2024 e che i trattamenti richiesti prima della predetta data si computino per la sola parte del periodo autorizzato successivo a tale data. Al riguardo, considera necessario acquisire l'avviso del Governo in merito agli effetti finanziari derivanti dall'attuazione della proposta emendativa in commento;

Sala 2.0100, che prevede che i lavoratori interessati dal trattamento di integrazione salariale straordinaria di cui al decreto legislativo n. 148 del 2015 accedano al programma denominato « Garanzia di occupabilità dei lavoratori » (GOL). Al riguardo, ritiene necessario acquisire l'avviso del Governo in merito agli effetti finanziari derivanti dall'attuazione della proposta emendativa in commento, tenuto conto che il citato programma GOL costituisce una specifica azione di riforma prevista dalla Missione 5, Componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

Grippo 3.100, che prevede il rifinanziamento, in misura pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, del Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, ritiene necessario acquisire un chiarimento del Governo in merito all'effettiva disponibilità delle risorse del Fondo utilizzato a copertura e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo per ciascuna delle annualità interessate;

Caso 4.3, che autorizza la spesa di 40 milioni di euro per il 2025, 100 milioni di euro per il 2026 e 150 milioni di euro per il 2027, per l'assunzione di professori universitari, provvedendo alla copertura finanziaria dei relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Al riguardo, ritiene necessario acquisire un chiarimento da parte del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri derivanti dalla proposta emendativa, nonché alla disponibilità del Fondo utilizzato a copertura e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo;

Caso 4.4, che incrementa il Fondo per il finanziamento ordinario delle università di 50 milioni di euro per il 2025 e di 100 milioni a decorrere dal 2026, provvedendo alla copertura finanziaria dei relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Al riguardo, reputa necessario acquisire un

chiarimento del Governo in merito alla effettiva disponibilità del Fondo utilizzato a copertura e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo;

Grippo 6.100, che intende stabilire la dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 526, della legge n. 178 del 2020, finalizzato all'erogazione di un contributo per le spese di locazione abitativa sostenute dagli studenti fuori sede appartenenti a un nucleo familiare con un indice della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro e che non usufruiscono di altri contributi pubblici per l'alloggio, in misura pari a 50 milioni di euro a decorrere dal 2025. Ai relativi oneri la proposta emendativa si provvede a valere sul Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004. Al riguardo, considera necessario acquisire una conferma da parte del Governo in merito all'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché la rassicurazione che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Caso 6.3, che rifinanzia per ulteriori 20 milioni di euro annui a decorrere dal 2025 il Fondo di cui all'articolo 1, comma 526, della legge n. 178 del 2020, finalizzato all'erogazione di un contributo per le spese di locazione abitativa sostenute dagli studenti fuori sede appartenenti a un nucleo familiare con un indice della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro e che non usufruiscono di altri contributi pubblici per l'alloggio, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, ritiene necessario che il Governo confermi l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Piccolotti 6.05, che incrementa di 300 milioni di euro, per gli anni 2025, 2026 e 2027, il Fondo per il cofinanziamento da parte dello Stato degli interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari di cui all'articolo 144, comma 18, della legge n. 388 del 2000, provvedendo ai relativi oneri a valere sui risparmi di spesa e le maggiori entrate rivenienti dalla rimodulazione e dall'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) di cui all'articolo 68 della legge n. 221 del 2015, cui provvede il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, entro il 30 gennaio 2025. Al riguardo, ritiene necessario acquisire un chiarimento del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri e alla idoneità della corrispondente copertura finanziaria, con particolare riferimento alle risorse reperite tramite la rimodulazione e l'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi e alla conformità di tale mezzo di copertura rispetto a quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che richiede la contestuale copertura finanziaria degli oneri derivanti dai provvedimenti legislativi;

gli identici Piccolotti 8.6, Caso 8.7, Manzi 8.8 e Grippo 8.100, che sono volte a modificare le disposizioni recanti la copertura degli oneri derivanti dal comma 2 dell'articolo 8 del decreto-legge in esame, prevedendo che agli stessi, pari complessivamente a 4,1 milioni di euro per il 2024, si provveda, in luogo della riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *p)*, numero 3), della legge n. 123 del 2007 e di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 59 del 2017, mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, reputa necessario che il Governo assicuri che dall'utilizzo delle risorse individuate a copertura della proposta in esame non derivi pregiudizio

alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle risorse medesime;

Grippo 9.0100, che prevede che, a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, la dotazione organica complessiva del personale docente, di cui all'articolo 1, commi 64 e 65, della legge n. 107 del 2015, e le consistenze dell'organico dell'autonomia del personale docente di cui all'articolo 16-*ter*, comma 5, del decreto legislativo n. 59 del 2017, siano in parte destinate ad aumentare il numero di classi a tempo pieno e prolungato in mille scuole primarie e ottocento scuole secondarie di I grado, individuate nei 400 comuni italiani con il più alto tasso di vulnerabilità sociale e materiale. La proposta emendativa prevede, altresì, la revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola, in modo tale da coprire, dall'anno scolastico 2025/2026, tutti i posti vacanti di DSGA e incrementare la dotazione organica del personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Essa provvede, quindi, ai relativi oneri, pari a 88.100.000 euro per l'anno 2025 e a 266.780.000 euro per l'anno 2026, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004. Al riguardo, considera necessario acquisire dal Governo un chiarimento in merito alla congruità della quantificazione degli oneri derivanti dalla proposta emendativa, nonché una conferma circa la disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, assicurando altresì che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Piccolotti 10.4, che rifinanzia, per un importo pari a 93,47 milioni di euro per gli anni 2024 e 2025 e 50,33 milioni di euro per l'anno 2026, il fondo di cui all'articolo 21, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 75 del 2023, istituito per sostenere le istituzioni scolastiche impegnate nell'attuazione degli interventi relativi al PNRR per attività di supporto tecnico, per consentire la proroga dei contratti per incarichi temporanei di personale amministrativo attivati dalle istituzioni scolastiche, provvedendo ai relativi oneri a valere sui risparmi di spesa e le maggiori entrate rivenienti dalla rimodulazione e dall'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) di cui all'articolo 68 della legge n. 221 del 2015, cui provvede il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, entro il 30 gennaio 2025. Al riguardo, ritiene necessario acquisire un chiarimento del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri e alla idoneità della corrispondente copertura finanziaria, con particolare riferimento alle risorse reperite tramite la rimodulazione e l'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi e alla conformità di tale mezzo di copertura rispetto a quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che richiede la contestuale copertura finanziaria degli oneri derivanti dai provvedimenti legislativi;

Manzi 10.6, che prevede la riattivazione dei contratti per incarichi temporanei di personale ausiliario a tempo determinato attivati dalle istituzioni scolastiche per la realizzazione dei progetti finanziati dal PNRR, nonché per contrastare la dispersione scolastica e ridurre i divari territoriali e negli apprendimenti, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione, per un importo pari a 50,33 milioni di euro per il biennio 2025-2026, del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, considera necessario acquisire un chiarimento da parte del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri derivanti dalla proposta emendativa, nonché una conferma circa la disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, assicurando altresì che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Amato 10.12, che incrementa, in misura pari a 40 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, il Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa al fine di garantire una formazione completa per la gestione delle pratiche pensionistiche, destinando le suddette risorse all'attivazione di corsi di formazione e di aggiornamento per il personale amministrativo delle istituzioni scolastiche e alla retribuzione degli incarichi specifici attribuiti al personale ATA, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, reputa necessario che il Governo confermi l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Caso 10.13, che incrementa, in misura pari a 40 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, al fine di garantire una formazione completa per la gestione, la programmazione, la rendicontazione e il monitoraggio delle risorse derivanti dall'attuazione dei progetti legati al PNRR, nonché una solida conoscenza delle procedure di evidenza pubblica, destinando le suddette risorse all'attivazione di corsi di formazione e di aggiornamento per il personale amministrativo delle istituzioni scolastiche e alla retribuzione degli incarichi specifici attribuiti al personale ATA, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, reputa necessario che il Governo confermi l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Grippo 11.102, 11.101 e 11.100, che incrementano a vario titolo l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 1, della legge n. 448 del 1998, finalizzata al finanziamento della fornitura gratuita dei libri di testo, a decorrere dal 2025. L'ammontare dell'incremento è pari, rispettivamente, a 30 milioni di euro con riferimento alla proposta Grippo 11.102, a 12 milioni di euro con riferimento alla proposta Grippo 11.101 e a 7 milioni di euro con riferimento alla proposta Grippo 11.100, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, ritiene necessario che il Governo confermi l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Faraone 11.103, che modifica la previsione normativa recata dall'articolo 11, comma 1, del decreto-legge in esame, con cui si incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 1, della legge n. 448 del 1998, finalizzata al finanziamento della fornitura gratuita dei libri di testo, portando il suddetto incremento a 8 milioni di euro per l'anno 2024 e a 16 milioni di euro a decorrere dal 2025, in luogo dell'incremento attualmente previsto, pari a 4 milioni di euro limitatamente alla presente annualità, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004. Al riguardo, considera necessario che il Governo confermi l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Caso 11.03, che incrementa il Fondo unico per il *welfare* dello studente e per il diritto allo studio in misura pari a 20,3 milioni di euro per l'anno 2025, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze

indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, ritiene necessario che il Governo confermi l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Caso 11.04, che istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito, un fondo, denominato « Fondo per l'acquisto di strumenti compensativi per alunne e alunni, studentesse e studenti con DSA », con una dotazione iniziale di 40 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, al fine di garantire il diritto allo studio e alle pari opportunità di istruzione e formazione su tutto il territorio nazionale di alunne e alunni, studentesse e studenti con disturbi specifici dell'apprendimento, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, ritiene necessario che il Governo confermi l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse;

Caso 11.08, che istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca un fondo, denominato « Fondo per l'acquisto di strumenti compensativi per studentesse e studenti con DSA », con una dotazione iniziale di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025, al fine di garantire il diritto allo studio e alle pari opportunità di istruzione e formazione su tutto il territorio nazionale di studentesse e studenti con disturbi specifici dell'apprendimento, provvedendo ai relativi oneri mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014. Al riguardo, ritiene necessario che il Governo confermi l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate con finalità di copertura, nonché assicuri che dal medesimo utilizzo non derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse.

Segnala, infine, che le restanti proposte emendative contenute nel fascicolo n. 1 trasmessi dall'Assemblea non sembrano presentare profili problematici dal punto di vista finanziario, ivi compreso l'emendamento Faraone 7.100, che incrementa di ulteriori 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 l'autorizzazione di spesa disposta dall'articolo 7 per interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico del Campus del Politecnico di Milano, atteso che l'accantonamento del fondo speciale di conto capitale di competenza del Ministero dell'università e della ricerca, utilizzato a copertura, reca le occorrenti disponibilità.

La sottosegretaria Sandra SAVINO esprime parere contrario sul complesso delle proposte emendative puntualmente richiamate dalla relatrice.

In particolare, con specifico riguardo alle proposte emendative di cui la relatrice ha evidenziato una quantificazione o copertura carente o inidonea, esprime parere contrario sull'emendamento Tucci 1.14, in quanto suscettibile di comportare oneri a carico della finanza pubblica privi di quantificazione e copertura, nonché sulle proposte emendative Battilocchio 2.12, Caso 4.2, 4.5, 4.05, 6.4 e 6.03, Manzi 6.04, Caso 9.1, 9.2, 10.8, 10.9 e 10.14, Manzi 11.1, Piccolotti 11.2 e Orrico 11.01, in quanto i fondi utilizzati a copertura non recano le occorrenti disponibilità.

Esprime, altresì, parere contrario sull'emendamento Bonafé 2.15, in quanto esso si pone in contrasto con la vigente disciplina contabile di cui all'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che impone l'indicazione del profilo temporale delle spese autorizzate, sull'emendamento Simiani 2.16, poiché suscettibile di determinare minori entrate erariali prive di quantificazione e copertura finanziaria, nonché sugli emendamenti Faraone 4.101, Baldino 6.2 e Manzi 10.7, in quanto gli stessi com-

portano maggiori oneri a carico della finanza pubblica privi di copertura finanziaria.

Con riferimento, invece, alle proposte emendative sulle quali la relatrice ritiene necessario acquisire l'avviso del Governo, esprime parere contrario sugli emendamenti Gribaudo 1.5 e 1.1, Carotenuto 1.15, Barzotti 1.17, sull'articolo aggiuntivo Gribaudo 1.05, sugli emendamenti Bonafé 2.10 e 2.100 e Faraone 2.101, sull'articolo aggiuntivo Guerra 2.02, sugli emendamenti Grippo 3.100, Caso 4.3 e 4.4, Grippo 6.100, Caso 6.3, sugli identici Piccolotti 8.6, Caso 8.7, Manzi 8.8 e Grippo 8.100, sull'articolo aggiuntivo Grippo 9.0100, nonché sugli emendamenti Manzi 10.6, Amato 10.12, Caso 10.13, Grippo 11.102, 11.101 e 11.100 e Faraone 11.103 e sugli articoli aggiuntivi Caso 11.03, 11.04 e 11.08, dal momento che le risorse iscritte a legislazione vigente sui fondi utilizzati dalle medesime proposte emendative a copertura finanziaria – segnatamente, il Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014 e il Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004 – sono preordinate a provvedimenti in corso di predisposizione da parte del Governo ritenuti prioritari, di modo che l'utilizzo delle medesime risorse per le finalità previste dalle citate proposte emendative recherebbe pregiudizio alla realizzazione dei provvedimenti stessi.

Esprime, inoltre, parere contrario sulle proposte emendative Barzotti 1.9, Faraone 1.100, Soumahoro 1.12, Gribaudo 1.07 e 1.08, Battilocchio 2.014 e Sala 2.0100, posto che, sulla base degli elementi attualmente a disposizione del Governo, le stesse sono suscettibili di determinare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, privi di adeguata quantificazione e copertura.

Esprime, quindi, parere contrario sulle proposte emendative Piccolotti 6.05 e 10.4, in considerazione dell'inidoneità della copertura finanziaria ivi recata, operata a valere sui risparmi di spesa e sulle maggiori entrate rivenienti dalla rimodulazione ed eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi.

Non ha, infine, rilievi da formulare con riferimento alle restanti proposte emendative contenute nel fascicolo n. 1 trasmesso dall'Assemblea, ivi compreso l'emendamento Faraone 7.100 in precedenza richiamato dalla relatrice.

Silvia ROGGIANI (PD-IDP), nel contestare le motivazioni addotte dalla sottosegretaria Savino in relazione al parere contrario espresso sull'articolo aggiuntivo Guerra 2.02, secondo cui la copertura effettuata a valere sul Fondo per interventi strutturali di politica economica sarebbe inidonea in quanto le risorse in esso iscritte sarebbero già preordinate alla realizzazione di provvedimenti in corso di predisposizione da parte del Governo e da quest'ultimo ritenuti prioritari, ritiene indispensabile che il Governo, nella presente sede, fornisca alla Commissione informazioni di dettaglio in ordine ai citati provvedimenti in corso di predisposizione cui le risorse del Fondo stesso sarebbero già state finalizzate.

La sottosegretaria Sandra SAVINO fa presente che si tratta di misure alla cui definizione il Governo sta già lavorando, talune delle quali potrebbero trovare collocazione già nell'ambito del disegno di legge di bilancio in corso di esame presso questa Commissione.

Silvio LAI (PD-IDP) ritiene che l'affermazione della sottosegretaria Savino secondo cui le risorse tanto del Fondo per le esigenze indifferibili quanto del Fondo per interventi strutturali di politica economica sarebbero già state integralmente accantonate dal Governo nell'ottica dell'adozione di futuri provvedimenti ritenuti dallo stesso prioritari, ancorché in fase di mera predisposizione, comporta, quale conseguenza sul piano tecnico-politico, la presa d'atto di una sostanziale inutilità del ruolo assolto dalla Commissione Bilancio nell'esame in sede consultiva dei profili finanziari delle proposte emendative riferite ai provvedimenti all'esame dell'Assemblea.

Osserva, inoltre, che la predetta affermazione della rappresentante del Governo

potrebbe avere un qualche senso nel solo caso in cui le misure in corso di predisposizione, dapprima richiamate dalla sottosegretaria Savino, fossero riferite al disegno di legge di bilancio ora in discussione presso la Camera dei deputati. Diversamente, a suo giudizio non potrebbero che considerarsi rimesse alla piena sovranità del Parlamento le scelte in merito all'utilizzo delle risorse iscritte nei predetti fondi che non siano state ancora espressamente impegnate, ferma restando naturalmente la facoltà del Governo di respingere nel merito le singole proposte emendative che ai medesimi fondi facessero riferimento per finalità di copertura finanziaria.

Marco GRIMALDI (AVS) ritiene che le dichiarazioni rese dalla sottosegretaria Savino circa l'indisponibilità delle risorse iscritte sul Fondo per le esigenze indifferibili e sul fondo per interventi strutturali di politica economica, che sarebbero allo stato già integralmente accantonate dal Governo in vista dell'adozione di futuri provvedimenti tuttora in corso di predisposizione e di cui, peraltro, non è dato al Parlamento in alcun modo conoscere, sia pure solo in termini di massima, i contenuti, costituiscano, al netto del garbo con le quali sono state espresse dalla sottosegretaria, affermazioni a dir poco offensive nei confronti dei gruppi parlamentari di opposizione, che denotano l'assoluta mancanza di trasparenza da parte del Governo nella gestione, nell'impiego e nella rendicontazione dei fondi medesimi.

Considera una tale presa di posizione ancor più inaccettabile considerato il concomitante svolgimento della sessione di bilancio, nell'ambito della quale deve essere rimessa alla piena sovranità degli organi parlamentari la decisione in ordine alle finalità cui destinare le risorse disponibili dei predetti Fondi, non potendo all'evidenza rilevare la mera circostanza per cui le risorse stesse sarebbero già state preordinate all'adozione di futuri provvedimenti che il Governo ritiene prioritari, tanto più in mancanza di qualsivoglia elemento di informazione circa la natura e i contenuti dei provvedimenti stessi.

Osserva peraltro che, in tale contesto, come già ricordato dal collega Lai, rimarrebbe ferma la facoltà del Governo di respingere le singole proposte emendative sulla base di valutazioni attinenti al merito delle stesse, senza impropriamente addurre argomentazioni circa la presunta inidoneità delle coperture finanziarie dalle stesse individuate.

Gianmauro DELL'OLIO (M5S), nell'associarsi alle considerazioni espresse dai colleghi e nel rilevare come sarebbe, a suo avviso, opportuno mutare la denominazione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014 in « Fondo per le esigenze indifferibili del Governo », stigmatizza l'atteggiamento tenuto dal Governo nei confronti della Commissione Bilancio in sede di espressione del proprio parere sui profili di carattere finanziario delle proposte emendative presentate con riferimento ai provvedimenti all'esame dell'Assemblea.

A tal proposito, nel rilevare come in sede di esame in sede referente dei provvedimenti presso le Commissioni di merito il Governo abbia il diritto di esprimere, sulla base di valutazioni prettamente politiche, un parere contrario sulle proposte emendative presentate ai medesimi provvedimenti, contesta fermamente che siffatta impostazione venga adottata, altresì, in Commissione Bilancio, nella quale invece i pareri espressi dal Governo dovrebbero, a suo avviso, riguardare esclusivamente aspetti tecnici relativi ai profili economico-finanziari delle proposte emendative presentate.

In tal senso, contesta quindi le motivazioni addotte dalla rappresentante del Governo a sostegno dell'espressione del proprio parere contrario sugli emendamenti poc'anzi richiamati dai colleghi, ritenendo che, nel caso in cui il Fondo per le esigenze indifferibili risulti capiente rispetto alle finalità e all'attuazione delle disposizioni previste dalle proposte emendative presentate, dovrebbe essere espresso un parere di nulla osta, ferma restando la possibilità, per il Governo e la maggioranza, di respingere la proposta emendativa nella sede deputata all'esame del merito del provvedimento.

Invita, quindi, la presidenza della Commissione a intervenire presso il Governo, al fine di garantire che le prerogative della Commissione Bilancio siano rispettate e che i pareri espressi nella medesima Commissione da parte del Governo sulle proposte emendative presentate ai provvedimenti all'esame dell'Assemblea siano esclusivamente fondati su valutazioni tecniche riferite ai profili economico-finanziari e non, invece, su valutazioni di ordine meramente politico.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, nel prendere atto delle rimostranze espresse dai colleghi di opposizione, si dichiara disponibile ad accogliere la richiesta del deputato Dell'Olio, segnalando al Governo l'esigenza rappresentata.

Vanessa CATTOI (LEGA), *relatrice*, preso atto dei chiarimento forniti dal Governo, propone di esprimere parere contrario sulle proposte emendative 1.1, 1.5, 1.9, 1.12, 1.14, 1.15, 1.17, 1.100, 1.05, 1.07, 1.08, 2.10, 2.12, 2.15, 2.16, 2.100, 2.101, 2.02, 2.014, 2.0100, 3.100, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.101, 4.05, 6.2, 6.3, 6.4, 6.100, 6.03, 6.04, 6.05, 8.6, 8.7, 8.8, 8.100, 9.1, 9.2, 9.0100, 10.4, 10.6, 10.7, 10.8, 10.9, 10.12, 10.13, 10.14, 11.1, 11.2, 11.100, 11.101, 11.102, 11.103, 11.01, 11.03, 11.04, 11.08, in quanto suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura. Propone, altresì, di esprimere nulla osta sulle restanti proposte emendative.

La sottosegretaria Sandra SAVINO concorda con la proposta di parere formulata dalla relatrice sulle proposte emendative riferite al provvedimento in esame.

La Commissione approva la proposta di parere riferita alle proposte emendative contenute nel fascicolo n. 1 degli emendamenti trasmesso dall'Assemblea.

**La seduta termina alle 8.45.**

**SEDE CONSULTIVA**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del vicepresidente Giovanni Luca CANNATA. — Interviene il viceministro del lavoro e delle politiche sociali Maria Teresa Bellucci.*

**La seduta comincia alle 11.55.**

**DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.**

**C. 2119-A Governo.**

(Parere all'Assemblea).

*(Parere su emendamenti).*

La Commissione inizia l'esame dell'emendamento 2.300 delle Commissioni, trasmesso dall'Assemblea.

Vanessa CATTOI (LEGA), *relatrice*, avverte che l'Assemblea, in data odierna, ha trasmesso l'emendamento 2.300 delle Commissioni, che modifica l'estensione temporale del periodo massimo per il quale l'INPS riconosce, ai lavoratori dipendenti dei settori tessile, della pelletteria, dell'abbigliamento e calzaturiero, del settore conciario e delle altre attività concernenti la montatura e saldatura di accessori della moda, un'integrazione al reddito in misura pari a quella prevista per le integrazioni salariali di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 148 del 2015, sostituendo il riferimento al periodo decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge al 31 dicembre 2024, con un periodo massimo pari a 12 settimane fino al 31 gennaio 2025. La proposta emendativa, ridefinisce, altresì, l'ambito applicativo del predetto beneficio, prevedendo che esso spetti, con riferimento all'insieme dei codici ATECO richiamati dal comma 1, dell'articolo 2, limitatamente alle attività svolte dagli addetti alle lavorazioni di montatura e saldatura di accessori della moda.

La proposta emendativa provvede, quindi, alla copertura finanziaria degli ulteriori oneri derivanti dalla predetta estensione temporale, pari a 36,8 milioni di euro per l'anno 2025, mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma

1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 185 del 2008.

Al riguardo, rappresenta la necessità di acquisire un chiarimento dal Governo circa la congruità della quantificazione degli oneri derivanti dalla proposta emendativa in esame, nonché una rassicurazione in ordine all'effettiva sussistenza delle risorse del Fondo utilizzato a copertura per l'annualità interessata e alla possibilità di procedere alla sua riduzione senza che ne derivi pregiudizio alla realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo per lo stesso anno 2025.

Marco GRIMALDI (AVS), nel rilevare che, nella seduta poc'anzi svolta dalla Commissione Bilancio, la rappresentante del Governo si era formalmente impegnata a individuare, nell'ambito del disegno di legge di bilancio ora in discussione presso questo ramo del Parlamento, ovvero nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione del decreto-legge in materia di proroga di termini, recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, un'adeguata copertura finanziaria degli ulteriori oneri derivanti dall'estensione temporale del periodo di fruizione dei benefici concessi dal comma 1, dell'articolo 2, del decreto-legge in esame, chiede un chiarimento in merito alla proposta emendativa ora all'esame della Commissione, con particolare riguardo alle ragioni in base alle quali tale proposta supererebbe le criticità emerse in relazione ai profili finanziari in sede di predisposizione di una precedente versione del medesimo emendamento, poi non formalmente presentata dal Comitato dei nove.

Ylenja LUCASELLI (FDI) rappresenta che la questione emersa in ordine all'estensione temporale del periodo di fruizione dei benefici concessi dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge in esame non riguardava tanto la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla suddetta estensione, quanto, piuttosto, un problema di congruità della loro quantificazione, che è stato prontamente definito mediante la proposta emendativa ora all'esame della Commissione Bilancio.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP) rileva che il testo dell'emendamento ora all'esame della Commissione Bilancio appare idoneo a superare le criticità emerse rispetto alla formulazione di precedenti proposte che si proponevano lo stesso obiettivo, a partire dall'emendamento Battilocchio 2.12 e che hanno motivato l'espressione di un parere contrario sulle medesime proposte e l'espressione di una condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, riferita al testo all'esame dell'Assemblea.

Giovanni Luca CANNATA, *presidente*, segnala che la condizione volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione posta nel parere sul testo del provvedimento all'esame dell'Assemblea, approvato nella precedente seduta della giornata odierna, riguarda la soppressione di una disposizione, l'articolo 2-*bis*, diversa da quella oggetto della proposta emendativa ora all'esame della Commissione.

La viceministra Maria Teresa BELLUCCI, nel rilevare, preliminarmente, la correttezza della quantificazione degli oneri e la disponibilità delle risorse del Fondo utilizzato a copertura senza pregiudizio alla realizzazione di interventi già programmati a valere sulle risorse del Fondo stesso, fa presente che l'attività del Governo si è concentrata sulla necessità di individuare una copertura congrua all'estensione dei benefici operata dall'emendamento in esame. In tal senso, segnala che, a seguito di una più approfondita valutazione, è stato possibile individuare correttamente la quantificazione degli oneri derivanti dall'applicazione dell'estensione alla fruizione dei benefici previsti dall'articolo 2, comma 1, e, solo a seguito di tale corretta individuazione, è stato possibile esprimere un parere favorevole sul testo dell'emendamento ora all'esame di questa Commissione.

Vanessa CATTOI (LEGA), *relatrice*, preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, propone di esprimere parere di nulla osta sull'emendamento 2.300 delle Commissioni.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP), a nome del proprio gruppo, dichiara il voto favorevole sulla proposta di parere in esame.

Marco GRIMALDI (AVS), a nome del proprio gruppo, dichiara il voto favorevole sulla proposta di parere in esame.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

**La seduta termina alle 12.05.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI. – Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Federico Freni.*

**La seduta comincia alle 13.50.**

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.**
**Atto n. 226.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto, rinviato nella seduta del 5 dicembre 2024.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, avverte che lo scorso 5 dicembre il Presidente della Camera ha trasmesso i pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in esame.

Segnala, pertanto, che, in considerazione di tale circostanza, è ora possibile procedere all'espressione del parere.

Il sottosegretario Federico FRENI, nel rispondere alle richieste di chiarimento formulate dal relatore nella seduta del 5 dicembre 2024, osserva, in primo luogo, che alla determinazione annuale del costo medio del lavoro per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture nelle apposite tabelle disciplinate dall'articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici, come novellato dall'articolo 9, comma 1, lettera *g)*, del presente schema di decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali potrà provvedere nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, trattandosi di attività analoghe a quelle già svolte ai sensi del predetto articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici.

Rileva, altresì, che il Consiglio superiore dei lavori pubblici potrà provvedere all'adozione delle linee guida sugli indirizzi tecnici per lo sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base di gara per l'affidamento del contratto di progettazione esecutiva e di esecuzione dei lavori, prevista dall'articolo 44, comma 1, del codice dei contratti pubblici, come novellato dall'articolo 11 dello schema di decreto in esame, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto conto che tale organo adotta le suddette linee guida nell'ambito delle competenze attribuite al medesimo Consiglio, quale organo di normazione tecnica, ai sensi dell'allegato I.11 del codice dei contratti pubblici.

Per quanto attiene agli ulteriori incentivi alla qualificazione delle stazioni appaltanti introdotti dall'articolo 62 del codice dei contratti pubblici, come modificato dall'articolo 18 del presente schema di decreto, fa presente che essi sono esclusivamente di ordine normativo e amministrativo e, dunque, stante il loro carattere eminentemente ordinamentale, associato a specifici parametri di valutazione concernenti le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il riconoscimento degli stessi non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Evidenzia, inoltre, che le attività di verifica dei requisiti e di accreditamento delle istituzioni pubbliche o private che svolgono attività formative, attribuite alla Scuola nazionale dell'Amministrazione dall'articolo 63, comma 10, del codice dei contratti

pubblici, come sostituito dall'articolo 19 del presente schema di decreto, potranno essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie di cui la medesima Scuola dispone a legislazione vigente, ove si consideri che la SNA già eroga attività di formazione in materia di appalti pubblici e che le risorse a disposizione della Scuola sono preordinate ad adeguare i fabbisogni formativi delle pubbliche amministrazioni alla evoluzione del quadro normativo. Al riguardo, ricorda che la SNA ha già definito, utilizzando risorse attualmente disponibili, i requisiti per l'accreditamento in apposite linee-guida approvate con decreto del presidente della SNA n. 22 del 13 febbraio 2024, che determinano gli ambiti tematici e i requisiti oggettivi della formazione, la validità temporale di tali attività, i requisiti soggettivi per l'accreditamento, la durata e il rinnovo nonché la revoca dell'accreditamento.

Chiarisce, poi, che il Servizio contratti pubblici attivo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti potrà provvedere alle funzioni di monitoraggio sui risultati perseguiti nella fase dell'esecuzione degli accordi di collaborazione stipulati all'esito della fase di aggiudicazione, attribuite dall'articolo 82-*bis* del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 22 dello schema di decreto in esame, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il predetto Servizio opera, a tali fini, congiuntamente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con il supporto dell'Istituto per l'innovazione e la trasparenza negli appalti e la compatibilità ambientale, sulla base di apposita convenzione che verrà rinnovata nel gennaio 2025, contestualmente all'entrata in vigore del schema di decreto in esame e, pertanto, in sede di tale rinnovo si procederà a una complessiva rimodulazione delle attività svolte dal suddetto Istituto in modo tale da assicurare che l'attività di monitoraggio in esame sia garantita con le risorse stanziate a legislazione vigente.

Per quanto invece attiene alla previsione in termini obbligatori e non più facoltativi, da parte della stazione appaltante, del riconoscimento di un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo nell'ultimazione dei lavori rispetto al termine fissato contrattualmente, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 126, comma 2, del codice dei contratti pubblici, come modificato dall'articolo 38, comma 1, lettera *b)*, dello schema di decreto in esame, fa presente che tale previsione non è comunque suscettibile di determinare oneri aggiuntivi privi di copertura finanziaria, in quanto le modalità e i criteri di definizione delle soglie progressive e degli scaglioni temporali ai fini della determinazione dei suddetti premi sono rimessi alla discrezionalità tecnica delle medesime stazioni appaltanti, che, pertanto, vi provvederanno anche alla luce della capienza dei quadri economici delle opere, che rappresentano il parametro quantitativo massimo entro cui poter riconoscere il premio.

Chiarisce, ancora, che gli ulteriori compiti e attività attribuiti a diverse amministrazioni pubbliche dagli articoli 45, 47 e da 49 a 51 dello schema di decreto in esame potranno essere svolti dalle medesime amministrazioni nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente.

Per quanto attiene all'Osservatorio sulla revisione prezzi, sottolinea che questo potrà provvedere allo svolgimento delle funzioni attribuite dall'articolo 16 dell'Allegato II.2-*bis* del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 76 dello schema di decreto in esame, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di funzioni finora svolte dal tavolo tecnico già istituito presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti in materia di revisione dei prezzi, al quale hanno partecipato gli *stakeholders* operanti nei settori degli appalti di lavori, servizi e forniture sotto il coordinamento delle strutture interne del predetto Ministero.

Osserva, infine, che il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori istituito ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014 potrà svolgere le ulteriori funzioni di supporto e monitoraggio attribuite dall'articolo 13-*bis* dell'Allegato II.4 del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo

78, comma 1, lettera *f)*, dello schema di decreto in esame, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il predetto Tavolo, già operativo senza oneri a carico della finanza pubblica, ai sensi di quanto previsto dal predetto articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014, e che l'articolo 3, comma 6, del successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2014, che ha disciplinato il funzionamento del predetto organo, dispone che tutte le attività assolte dai diversi soggetti partecipanti o anche solo coinvolti nell'esecuzione delle funzioni e dei compiti del Tavolo tecnico sono svolte in forma totalmente gratuita.

Andrea BARABOTTI (LEGA), *relatore*, alla luce dei chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Atto n. 226);

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

alla determinazione annuale del costo medio del lavoro per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture nelle apposite tabelle disciplinate dall'articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici, come novellato dall'articolo 9, comma 1, lettera *g)*, del presente schema di decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali potrà provvedere nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, trattandosi di attività analoghe a quelle già svolte ai sensi del predetto articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici;

il Consiglio superiore dei lavori pubblici potrà provvedere all'adozione delle linee guida sugli indirizzi tecnici per lo sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base di gara per l'affidamento del contratto di progettazione esecutiva e di esecuzione dei lavori, prevista dall'articolo 44, comma 1, del codice dei contratti pubblici, come novellato dall'articolo 11 dello schema di decreto in esame, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto conto che tale organo adotta le suddette linee guida nell'ambito delle competenze attribuite al medesimo Consiglio, quale organo di normazione tecnica, ai sensi dell'allegato I.11 del codice dei contratti pubblici;

gli ulteriori incentivi alla qualificazione delle stazioni appaltanti introdotti dall'articolo 62 del codice dei contratti pubblici, come modificato dall'articolo 18 del presente schema di decreto, sono esclusivamente di ordine normativo e amministrativo e, dunque, stante il loro carattere eminentemente ordinamentale, associato a specifici parametri di valutazione concernenti le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il riconoscimento degli stessi non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

le attività di verifica dei requisiti e di accreditamento delle istituzioni pubbliche o private che svolgono attività formative, attribuite alla Scuola nazionale dell'Amministrazione dall'articolo 63, comma 10, del codice dei contratti pubblici, come sostituito dall'articolo 19 del presente schema di decreto, potranno essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie di cui la medesima Scuola dispone a legislazione vigente, ove si consideri che la SNA già eroga attività di formazione in materia di appalti pubblici e che le risorse a disposizione della Scuola sono preordinate ad adeguare i fabbisogni formativi delle pubbliche amministrazioni alla evoluzione del quadro normativo;

al riguardo, la SNA ha già definito, utilizzando risorse attualmente disponibili,

i requisiti per l'accreditamento in apposite linee-guida approvate con decreto del presidente della SNA n. 22 del 13 febbraio 2024, che determinano gli ambiti tematici e i requisiti oggettivi della formazione, la validità temporale di tali attività, i requisiti soggettivi per l'accreditamento, la durata e il rinnovo nonché la revoca dell'accreditamento;

il Servizio contratti pubblici attivo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti potrà provvedere alle funzioni di monitoraggio sui risultati perseguiti nella fase dell'esecuzione degli accordi di collaborazione stipulati all'esito della fase di aggiudicazione, attribuite dall'articolo 82-*bis* del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 22 dello schema di decreto in esame, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il predetto Servizio opera, a tali fini, congiuntamente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con il supporto dell'Istituto per l'innovazione e la trasparenza negli appalti e la compatibilità ambientale (ITACA), sulla base di apposita convenzione che verrà rinnovata nel gennaio 2025, contestualmente all'entrata in vigore dello schema di decreto in esame e, pertanto, in sede di tale rinnovo si procederà a una complessiva rimodulazione delle attività svolte dal suddetto Istituto in modo tale da assicurare che l'attività di monitoraggio in esame sia garantita con le risorse stanziate a legislazione vigente;

la previsione in termini obbligatori e non più facoltativi, da parte della stazione appaltante, del riconoscimento di un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo nell'ultimazione dei lavori rispetto al termine fissato contrattualmente, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 126, comma 2, del codice dei contratti pubblici, come modificato dall'articolo 38, comma 1, lettera *b)*, dello schema di decreto in esame, non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi privi di copertura finanziaria, in quanto le modalità e i criteri di definizione delle soglie progressive e degli scaglioni temporali ai fini della determinazione dei suddetti premi sono rimessi alla discrezionalità tecnica delle medesime stazioni appaltanti, che, pertanto, vi provvederanno anche alla luce della capienza dei quadri economici delle opere, che rappresentano il parametro quantitativo massimo entro cui poter riconoscere il premio;

gli ulteriori compiti e attività attribuiti a diverse amministrazioni pubbliche dagli articoli 45, 47 e da 49 a 51 dello schema di decreto in esame potranno essere svolti dalle medesime amministrazioni nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente;

l'Osservatorio sulla revisione prezzi potrà provvedere allo svolgimento delle funzioni attribuite dall'articolo 16 dell'Allegato II.2-*bis* del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 76 dello schema di decreto in esame, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di funzioni finora svolte dal tavolo tecnico già istituito presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti in materia di revisione dei prezzi, al quale hanno partecipato gli *stakeholders* operanti nei settori degli appalti di lavori, servizi e forniture sotto il coordinamento delle strutture interne del predetto Ministero;

il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori istituito ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014 potrà svolgere le ulteriori funzioni di supporto e monitoraggio attribuite dall'articolo 13-*bis* dell'Allegato II.4 del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 78, comma 1, lettera *f)*, dello schema di decreto in esame, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il predetto Tavolo, già operativo senza oneri a carico della finanza pubblica, ai sensi di quanto previsto dal predetto articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014, e che l'articolo 3, comma 6, del successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2014, che ha disciplinato il funzionamento del predetto organo, dispone che tutte le attività assolte dai diversi soggetti partecipanti o anche solo coinvolti nell'e-

secuzione delle funzioni e dei compiti del Tavolo tecnico sono svolte in forma totalmente gratuita,

esprime

PARERE FAVOREVOLE ».

Gianmauro DELL'OLIO (M5S) chiede al rappresentante del Governo un chiarimento con riferimento alla convenzione di cui è previsto il rinnovo nel gennaio 2025, contestualmente all'entrata in vigore dello schema di decreto in esame, al fine di garantire che il Servizio contratti pubblici attivo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti possa continuare ad avvalersi, ai fini dello svolgimento del monitoraggio sui risultati perseguiti nella fase dell'esecuzione degli accordi di collaborazione stipulati all'esito della fase di aggiudicazione, del supporto dell'Istituto per l'innovazione e la trasparenza negli appalti e la compatibilità ambientale.

In particolare, atteso che, secondo quanto fatto presente dal sottosegretario Freni nei chiarimenti poc'anzi forniti alle richieste di chiarimento formulate dal relatore, in sede di tale rinnovo si procederà a una complessiva rimodulazione delle attività svolte dal suddetto Istituto, in modo tale da assicurare che l'attività di monitoraggio in esame sia garantita con le risorse stanziate a legislazione vigente, ritiene che sarebbe opportuno integrare lo schema di decreto in esame con una specifica previsione volta individuare una copertura normativa puntuale alla suddetta garanzia.

Il sottosegretario Federico FRENI, nel rispondere al rilievo formulato dall'onorevole Dell'Olio, osserva che lo schema di decreto in esame reca, all'articolo 86, una clausola generale di invarianza finanziaria, ai sensi della quale dall'attuazione del medesimo decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, rilevando che siffatta previsione deve ritenersi sufficiente al fine di assicurare che tutte le conseguenti attività, ivi compreso il summenzionato rinnovo della convenzione per il supporto svolto dall'Istituto per l'innovazione e la trasparenza negli appalti e la compatibilità ambientale, dovranno essere svolte nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP) ritiene che, con riferimento all'articolo 38, comma 1, lettera *b)*, del presente schema di decreto, che modifica l'articolo 126, comma 2, del codice dei contratti pubblici, la risposta fornita dal rappresentante del Governo non tenga adeguatamente conto di quanto rilevato dal relatore, sulla base della documentazione predisposta dagli uffici, con particolare riferimento alla necessità che la previsione obbligatoria del riconoscimento di un premio di accelerazione da parte delle stazioni appaltanti a carico del quadro economico delle opere non pregiudichi le altre coperture di spesa presenti alla voce « imprevisti » nell'ambito dei medesimi quadri economici. Reputa, pertanto, opportuno integrare la proposta di parere formulata mediante l'introduzione di una osservazione in virtù della quale si chieda al Governo di valutare l'opportunità di assicurare che l'obbligatorietà del riconoscimento del premio di accelerazione sia compatibile con le altre coperture di spesa della voce « imprevisti » dei quadri economici delle opere.

Il sottosegretario Federico FRENI fa presente che il rilievo della deputata Guerra attiene a profili di prevalente competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ritenendo tuttavia che nulla osti all'introduzione nel parere di un'osservazione per segnalare il tema richiamato.

Andrea BARABOTTI (LEGA), alla luce della richiesta avanzata dall'onorevole Guerra, riformula la propria proposta di parere nei seguenti termini:

« La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione),

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici,

di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Atto n. 226);

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

alla determinazione annuale del costo medio del lavoro per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture nelle apposite tabelle disciplinate dall'articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici, come novellato dall'articolo 9, comma 1, lettera *g)*, del presente schema di decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali potrà provvedere nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, trattandosi di attività analoghe a quelle già svolte ai sensi del predetto articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici;

il Consiglio superiore dei lavori pubblici potrà provvedere all'adozione delle linee guida sugli indirizzi tecnici per lo sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base di gara per l'affidamento del contratto di progettazione esecutiva e di esecuzione dei lavori, prevista dall'articolo 44, comma 1, del codice dei contratti pubblici, come novellato dall'articolo 11 dello schema di decreto in esame, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto conto che tale organo adotta le suddette linee guida nell'ambito delle competenze attribuite al medesimo Consiglio, quale organo di normazione tecnica, ai sensi dell'allegato I.11 del codice dei contratti pubblici;

gli ulteriori incentivi alla qualificazione delle stazioni appaltanti introdotti dall'articolo 62 del codice dei contratti pubblici, come modificato dall'articolo 18 del presente schema di decreto, sono esclusivamente di ordine normativo e amministrativo e, dunque, stante il loro carattere eminentemente ordinamentale, associato a specifici parametri di valutazione concernenti le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il riconoscimento degli stessi non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

le attività di verifica dei requisiti e di accreditamento delle istituzioni pubbliche o private che svolgono attività formative, attribuite alla Scuola nazionale dell'Amministrazione dall'articolo 63, comma 10, del codice dei contratti pubblici, come sostituito dall'articolo 19 del presente schema di decreto, potranno essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie di cui la medesima Scuola dispone a legislazione vigente, ove si consideri che la SNA già eroga attività di formazione in materia di appalti pubblici e che le risorse a disposizione della Scuola sono preordinate ad adeguare i fabbisogni formativi delle pubbliche amministrazioni alla evoluzione del quadro normativo;

al riguardo, la SNA ha già definito, utilizzando risorse attualmente disponibili, i requisiti per l'accreditamento in apposite linee-guida approvate con decreto del presidente della SNA n. 22 del 13 febbraio 2024, che determinano gli ambiti tematici e i requisiti oggettivi della formazione, la validità temporale di tali attività, i requisiti soggettivi per l'accreditamento, la durata e il rinnovo nonché la revoca dell'accreditamento;

il Servizio contratti pubblici attivo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti potrà provvedere alle funzioni di monitoraggio sui risultati perseguiti nella fase dell'esecuzione degli accordi di collaborazione stipulati all'esito della fase di aggiudicazione, attribuite dall'articolo 82-*bis* del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 22 dello schema di decreto in esame, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il predetto Servizio opera, a tali fini, congiuntamente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con il supporto dell'Istituto per l'innovazione e la trasparenza negli appalti e la compatibilità ambientale (ITACA), sulla base di apposita convenzione che verrà rinnovata nel gennaio 2025, contestualmente all'entrata in vigore del schema di decreto in esame e, pertanto, in sede di tale rinnovo si procederà a una complessiva rimodulazione delle attività svolte dal suddetto Istituto in modo

tale da assicurare che l'attività di monitoraggio in esame sia garantita con le risorse stanziate a legislazione vigente;

la previsione in termini obbligatori e non più facoltativi, da parte della stazione appaltante, del riconoscimento di un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo nell'ultimazione dei lavori rispetto al termine fissato contrattualmente, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 126, comma 2, del codice dei contratti pubblici, come modificato dall'articolo 38, comma 1, lettera *b)*, dello schema di decreto in esame, non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi privi di copertura finanziaria, in quanto le modalità e i criteri di definizione delle soglie progressive e degli scaglioni temporali ai fini della determinazione dei suddetti premi sono rimessi alla discrezionalità tecnica delle medesime stazioni appaltanti, che, pertanto, vi provvederanno anche alla luce della capienza dei quadri economici delle opere, che rappresentano il parametro quantitativo massimo entro cui poter riconoscere il premio;

gli ulteriori compiti e attività attribuiti a diverse amministrazioni pubbliche dagli articoli 45, 47 e da 49 a 51 dello schema di decreto in esame potranno essere svolti dalle medesime amministrazioni nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente;

l'Osservatorio sulla revisione prezzi potrà provvedere allo svolgimento delle funzioni attribuite dall'articolo 16 dell'Allegato II.2-*bis* del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 76 dello schema di decreto in esame, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di funzioni finora svolte dal tavolo tecnico già istituito presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti in materia di revisione dei prezzi, al quale hanno partecipato gli *stakeholders* operanti nei settori degli appalti di lavori, servizi e forniture sotto il coordinamento delle strutture interne del predetto Ministero;

il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori istituito ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014 potrà svolgere le ulteriori funzioni di supporto e monitoraggio attribuite dall'articolo 13-*bis* dell'Allegato II.4 del codice dei contratti pubblici, introdotto dall'articolo 78, comma 1, lettera *f)*, dello schema di decreto in esame, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, atteso che il predetto Tavolo, già operativo senza oneri a carico della finanza pubblica, ai sensi di quanto previsto dal predetto articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014, e che l'articolo 3, comma 6, del successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2014, che ha disciplinato il funzionamento del predetto organo, dispone che tutte le attività assolte dai diversi soggetti partecipanti o anche solo coinvolti nell'esecuzione delle funzioni e dei compiti del Tavolo tecnico sono svolte in forma totalmente gratuita;

segnalata l'opportunità di svolgere una valutazione con riferimento alle disposizioni dell'articolo 39 dello schema di decreto in esame, che estendono l'obbligatorietà della costituzione dei collegi consultivi tecnici, anche alla luce degli oneri connessi alla loro costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

valuti il Governo l'opportunità di assicurare la compatibilità della previsione dell'obbligatorietà del riconoscimento del premio di accelerazione da parte delle stazioni appaltanti, introdotta nell'articolo 126, comma 2, del codice dei contratti pubblici dall'articolo 38, comma 1, lettera *b)*, dello schema di decreto in esame, con le altre coperture di spesa presenti alla voce "imprevisti" nell'ambito dei quadri economici delle opere ».

Il sottosegretario Federico FRENI concorda con la proposta di parere del relatore, così come da ultimo riformulata.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, come da ultimo riformulata.

**La seduta termina alle 14.**

**SEDE REFERENTE**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, indi del vicepresidente Giovanni Luca CANNATA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Federico Freni.*

**La seduta comincia alle 14.**

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027.**
**C. 2112-*bis* Governo.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 10 dicembre 2024.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, avverte preliminarmente che, per prassi, la pubblicità dei lavori della seduta odierna è assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Ne dispone pertanto l'attivazione.

Comunica preliminarmente che la proposta emendativa Urzì 120.044 è stata ritirata dal presentatore.

Comunica, altresì, che i deputati Zinzi e Cangiano hanno sottoscritto l'articolo aggiuntivo Cerreto 63.07 e che i deputati Cerreto, Almici, Malaguti, Marchetto Aliprandi, Caretta, Ciaburro e La Porta hanno sottoscritto l'articolo aggiuntivo Carloni 8.066.

Ricorda, quindi, che nella giornata di ieri si è proceduto all'illustrazione dei pareri dei relatori e del Governo sulle proposte emendative segnalate riferite agli articoli da 2 a 16 e all'avvio delle votazioni sulle proposte stesse, fino all'emendamento Zaratti 2.60.

Avverte, inoltre, che l'articolo aggiuntivo Bagnai 2.022, nonché tutte le ulteriori proposte emendative riferite agli articoli da 3 a 16, per le quali i relatori e il Governo hanno richiesto l'accantonamento nella seduta di ieri, devono intendersi accantonate.

Fa presente, infine, che il prosieguo dell'esame riprende a partire dalle proposte emendative riferite all'articolo 3, a partire dagli identici articoli aggiuntivi D'Alfonso 3.01 e Brambilla 3.018.

Daniela TORTO (M5S), nell'illustrare il contenuto degli identici articoli aggiuntivi D'Alfonso 3.01 e Brambilla 3.018, volti a includere le prestazioni veterinarie tra i beni e servizi per i quali si applica l'IVA agevolata al 10 per cento, ricorda preliminarmente che tali prestazioni sono allo stato assoggettate al regime IVA ordinario e, pertanto, sulle medesime viene applicata un'aliquota pari al 22 per cento, analoga a quella tutt'ora vigente per la generalità dei beni e servizi, ivi compresi i beni di lusso.

A tal proposito, rammenta che nel corso degli anni sono state avanzate, da parte del gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle, diverse proposte aventi la finalità precipua di individuare specifiche misure di agevolazione fiscale per tali tipologie di prestazione, atteso che una parte significativa della popolazione possiede animali d'affezione.

Al riguardo, ritiene opportuno che le diverse forze politiche presenti in Parlamento si impegnino per addivenire a soluzioni comuni che, a suo dire, sarebbero funzionali al perseguimento di un interesse di carattere generale. Sottolinea, peraltro, come proposte emendative analoghe a quelle ora in discussione siano state presentate anche da esponenti del Partito democratico e di Forza Italia, a testimonianza di quanto il tema in esame sia suscettibile di incontrare un favore trasversale alle diverse parti politiche. Ricorda, in proposito, che il suo gruppo ha scelto di sottoscrivere l'emendamento presentato dall'onorevole Brambilla.

Ciò premesso, chiede di accantonare gli identici articoli aggiuntivi D'Alfonso 3.01 e Brambilla 3.018.

Marco GRIMALDI (AVS), intervenendo sugli identici articoli aggiuntivi D'Alfonso 3.01 e Brambilla 3.018, rileva preliminarmente l'incongruenza dell'attuale normativa che assoggetta ad una medesima aliquota IVA le prestazioni concernenti la cura degli animali domestici e i beni di consumo. Ritiene, quindi, del tutto ragionevole l'istanza proveniente dai veterinari che chiedono, con una lettera dell'Associazione nazionale medici e veterinari, di valutare l'opportunità di prevedere l'applicazione di una aliquota IVA pari al 10 per cento nel caso di prestazioni veterinarie.

Pur rilevando di non essere tra i firmatari degli articoli aggiuntivi in esame, dichiara di condividere i contenuti e le finalità delle proposte emendative in esame e auspica che i relatori e il rappresentante del Governo possano accedere alla richiesta di accantonamento testé avanzata dalla collega Torto, al fine di meglio approfondire la tematica oggetto delle predette proposte.

Ubaldo PAGANO (PD), nell'associarsi alle considerazioni svolte negli interventi precedenti in merito agli identici articoli aggiuntivi D'Alfonso 3.01 e Brambilla 3.018, sottolinea come le prestazioni veterinarie necessitino di un trattamento fiscale uniforme, atteso che, sulla base dei dati consultabili sul sito dell'Associazione nazionale medici e veterinari, la giurisprudenza ammette che le stesse prestazioni, se rese all'interno di strutture pubbliche, non siano soggette a IVA. Ciò si traduce, a suo avviso, in una disparità di trattamento tra i cittadini, attesa la disomogenea distribuzione territoriale delle strutture pubbliche nelle varie regioni italiane.

Il sottosegretario Federico FRENI rileva che le proposte emendative in esame, pur condivisibili nel merito, richiedono un ingente investimento finanziario, circostanza questa che non ne rende possibile l'accantonamento. Invita, pertanto, i presentatori al ritiro degli identici articoli aggiuntivi D'Alfonso 3.01 e Brambilla 3.018 e alla presentazione di un ordine del giorno sulla questione in Assemblea, sul quale il Governo potrebbe formulare un parere favorevole.

Ubaldo PAGANO (PD), in relazione a quanto proposto dal sottosegretario Freni, ritira l'articolo aggiuntivo D'Alfonso 3.01.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, prende atto che anche l'articolo aggiuntivo Brambilla 3.018 è stato ritirato.

Marco GRIMALDI (AVS), illustra l'articolo aggiuntivo Fratoianni 3.04, di cui è cofirmatario, volto ad istituire un'imposta sui grandi patrimoni. Evidenzia, al riguardo, come la concorrenza fiscale e l'evasione non costituiscano leggi della natura, bensì piuttosto prodotti diretti della globalizzazione e di alcune conseguenti scelte politiche. Avvalendosi di esempi offerti dal recente passato, sottolinea come, a seguito del conflitto russo-ucraino, gli Stati membri abbiano adottato severe misure incidenti sui patrimoni di taluni oligarchi russi. Ciò dimostra che un intervento, che fino ad allora poteva risultare utopistico ed irrealizzabile, è stato, invece, adottato ed attuato.

Ritiene, pertanto, che l'istituzione di un'imposta ordinaria unica e progressiva sui grandi patrimoni rappresenti una misura idonea ad assicurare al Paese le risorse finanziarie di cui necessita al fine di rendere la manovra di bilancio in esame rispondente alle effettive necessità del Paese.

Nel ricordare che in Italia vi sono 74 « superpaperoni », mette in chiaro che i soggetti che verrebbero colpiti dall'imposta prevista dalla proposta emendativa in esame sarebbero solo coloro che posseggono ricchezze ingenti ed esorbitanti.

Facendo riferimento alle tre basi imponibili e alle tre aliquote proposte dall'articolo aggiuntivo in parola, sottolinea come il gettito dell'imposta sarebbe in grado, da solo, di finanziare politiche di *welfare*, il Servizio sanitario nazionale, la scuola pubblica, le borse di studio universitarie, nonché misura di sostegno al diritto all'abitazione.

Chiarisce, da ultimo, come la proposta preveda espressamente che il pagamento della predetta imposta escluderebbe il patrimonio immobiliare a esso soggetto dal pagamento delle imposte IMU e TASI.

La Commissione respinge l'articolo aggiuntivo Fratoianni 3.04.

Marco GRIMALDI (AVS), illustra la proposta di articolo aggiuntivo Zanella 3.05, di cui è cofirmatario, volta anche in tal caso a istituire un'imposta sui grandi patrimoni. Afferma che, in tal modo, si potrebbe contribuire a restituire alla collettività un diritto sempre più negato, ossia quello a un'istruzione completa e di qualità, che si unisce all'altro grande tema della sanità.

Ricorda che il CENSIS ha recentemente definito l'Italia « il Paese degli ignoranti », in riferimento alla mancanza di conoscenze di base, che rende i cittadini al contempo vulnerabili e disorientati. Esprime la propria preoccupazione per i dati che emergono dalle statistiche più recenti in materia, secondo cui un alto numero di alunni non raggiunge gli obiettivi primari previsti dai programmi scolastici. Richiamandosi a quanto affermato anche con riferimento alla proposta emendativa da ultimo esaminata, ribadisce che la previsione di una tassazione dei soggetti più ricchi sarebbe idonea a rimettere in moto quell'ascensore sociale che passa anche e soprattutto dall'accesso a un'istruzione pubblica e gratuita. Segnala, al riguardo, che il rischio di fuga dei capitali verso lontani paradisi fiscali, così come verso altri Stati membri dell'Unione europea, incapace di darsi regole comuni, non interessa la maggior parte dei beni mobili e la totalità di quelli immobili, che restano pur sempre in Italia, sicché tassarli non solo è possibile, ma è anche compatibile con i princìpi sanciti dalla Costituzione.

Ricorda ai colleghi le ingenti donazioni effettuate dai cittadini italiani più ricchi al Servizio sanitario nazionale durante l'emergenza pandemica. Si dice perplesso dalla necessità che ricche famiglie donino milioni di euro per servizi che dovrebbero essere, invece, garantiti dalle istituzioni pubbliche, a fondamento di una comunità sociale coesa. In questo senso, segnala che persino i soggetti più ricchi, allorquando interpellati sull'argomento, invocano oramai frequentemente l'opportunità di prevedere forme di tassazione sui grandi patrimoni, e si dice stupito che a porre un freno siano proprio dei parlamentari, soprattutto a fronte delle statistiche che restituiscono una realtà in cui solo il 20 per cento dei profitti acquisiti sono poi realmente reinvestiti nell'impresa che li ha prodotti.

In conclusione, chiede ai colleghi in che modo essi pensino che possa essere sostenuto il Sistema sanitario nazionale, o possano essere ridotte le diseguaglianze scolastiche, senza prevedere anche forme di tassazione di questo tipo. Esprime, da ultimo, il proprio rammarico per il fatto che questo Governo intenda proseguire, invece, la strada già intrapresa dell'attuazione dell'autonomia differenziata, la quale rischia di indebolire ancora di più un sistema già fragile.

La Commissione respinge l'articolo aggiuntivo Zanella 3.05.

Marco GRIMALDI (AVS) illustra la proposta di articolo aggiuntivo Zaratti 3.07, di cui è cofirmatario, volta alla modifica del testo unico delle imposte sui redditi e all'introduzione di agevolazioni fiscali e contributive volte a promuovere l'azionariato diffuso nelle società sportive professionistiche e dilettantistiche.

Prendendo ad esempio la squadra di calcio della Juventus, afferma che, qualora diventasse una grande società partecipata, come lo sono, ad oggi, realtà calcistiche estere importanti, quali il Bayern Monaco o il Barcellona, la Juventus potrebbe restituire allo sport italiano e al proprio territorio molto più di quanto non faccia adesso.

In tal senso, auspica che l'uscita di scena degli ultimi « sovrani industriali » italiani corrisponda con la liberazione del gioco del calcio dai grandi patrimoni. Osserva, infatti, come a suo avviso le società sarebbero così restituite ai cittadini e potrebbe essere finanziata la realizzazione di infrastrutture

pubbliche con uno sforzo collettivo, senza perdere al contempo competitività sportiva internazionale.

In conclusione, ribadisce l'importanza di una proposta emendativa come quella in esame, che permette di destinare il 5 per mille dell'IRPEF alle società popolari identificate con i criteri proposti, e chiede ai relatori e al rappresentante del Governo di riconsiderare i pareri contrari espressi su tale proposta.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP). intervenendo sul medesimo articolo aggiuntivo Zaratti 3.07, sottolinea come le considerazioni testé espresse dal collega Grimaldi meriterebbero maggiore attenzione. Ritiene, infatti, che, in caso contrario, resterebbe lettera morta la recente revisione costituzionale che ha riconosciuto, all'articolo 33 della Carta, il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme.

Ricorda come, già oggi, siano numerose le società sportive a livello locale che svolgono funzioni sociali importanti e come il legislatore riconosca espressamente il loro ruolo. Ritiene, pertanto, che, se al quadro vigente fosse affiancata la possibilità di destinare a queste società il 5 per mille, si offrirebbe ai ragazzi meno fortunati una ulteriore opportunità per emergere da contesti sociali disagiati.

Nello stigmatizzare la sordità di cui la maggioranza sta dando, a suo avviso, prova su temi come quello appena discusso, invita, in conclusione, i relatori e il rappresentante del Governo a valutare l'opportunità di riconsiderare i rispettivi pareri contrari espressi sulla proposta emendativa in discussione.

La Commissione respinge l'articolo aggiuntivo Zaratti 3.07.

Giovanni Luca CANNATA, *presidente*, comunica che, come già convenuto in sede di ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, l'articolo aggiuntivo Malagola 68.09, segnalato per un errore materiale, non rientra nelle proposte segnalate, ed è sostituito dall'emendamento Mollicone 118.5.

Nessun altro chiedendo di intervenire, come convenuto, al fine di consentire la partecipazione dei deputati alla cerimonia prevista nell'Aula di Montecitorio in occasione della visita di Stato del Re di Spagna Felipe VI e della Regina Letizia, sospende la seduta.

**La seduta, sospesa alle 14.45, è ripresa alle 16.55.**

Giovanni Luca CANNATA, *presidente*, fa presente preliminarmente che, ove nulla osti, il gruppo Azione-Popolari europeisti riformatori-*Renew* Europe ha comunicato la propria intenzione di sostituire l'articolo aggiuntivo Rosato 122.01 con l'emendamento Rosato 11.7 nell'ambito delle proposte segnalate.

Comunica, altresì, che deve intendersi segnalato per il gruppo Fratelli d'Italia l'articolo aggiuntivo Rampelli 8.0148, riammesso nella seduta del 4 dicembre.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP), intervenendo sull'ordine dei lavori, manifesta perplessità in ordine alle sostituzioni testé annunziate all'interno del fascicolo delle proposte emendative segnalate. Ricorda, a tal riguardo, nel corso dell'ultima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si era richiesto il consenso per modificare una segnalazione, mentre in questa sede il presidente ha comunicato una segnalazione aggiuntiva. Chiede, dunque, alla presidenza di fornire spiegazioni in proposito, onde si possa procedere al prosieguo dell'esame del provvedimento con la massima chiarezza.

Ylenja LUCASELLI (FDI), *relatrice*, rassicura il collega Ubaldo Pagano e le opposizioni circa il fatto che la segnalazione dell'articolo aggiuntivo Rampelli 8.0148 è stata prevista in quanto la proposta è stata riammessa dopo la scadenza del termine per le segnalazioni.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP) chiede di verificare che, a seguito della sostituzione, il

numero complessivo delle proposte emendative segnalate per ciascun gruppo non sia risultato mutato rispetto a quanto in precedenza convenuto dai gruppi.

Marco GRIMALDI (AVS), intervenendo sull'ordine di lavori, si associa alla richiesta del collega Ubaldo Pagano, rilevando l'opportunità che, d'ora in avanti, a tali comunicazioni si proceda esclusivamente in sede di ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, al fine di consentire ai rappresentanti dei gruppi in Commissione di raggiungere le opportune intese.

Giovanni Luca CANNATA, *presidente*, fa presente che, avendo il gruppo Fratelli d'Italia inizialmente segnalato un numero di proposte emendative inferiore alla quota assegnata dalla presidenza, nonostante la riammissione dell'emendamento in questione, la proporzione tra le quote dei gruppi risulta rispettata.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP) prende atto dei chiarimenti forniti e, sulla base delle rassicurazioni fornite, esprime il nulla osta del proprio gruppo alle sostituzioni dianzi comunicate dalla presidenza.

Andrea QUARTINI (M5S), intervenendo sull'articolo aggiuntivo 3.013 a sua prima firma, rileva che il tema degli sfratti assume oggi una rilevanza ancora maggiore rispetto al passato, considerato che la situazione reddituale in cui versa la maggior parte degli italiani è stagnante o in via di peggioramento. Sottolinea che il diritto all'abitazione costituisce un diritto fondamentale e che, nonostante il disagio abitativo e la morosità incolpevole siano tematiche centrali, le ultime leggi di bilancio non hanno previsto interventi adeguati sul punto.

Ricorda che nel corso dell'anno 2023, secondo dati provenienti dal Ministero dell'interno, sono stati eseguiti più di trentanovemila provvedimenti di sfratto, di cui l'ottanta per cento circa per morosità, e che almeno tremila di questi provvedimenti sono stati eseguiti nei confronti di persone versanti in stato di assoluta indigenza.

Nell'illustrare più in dettaglio, quindi, il contenuto dell'articolo aggiuntivo, volto ad incrementare il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione ed il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, sottolinea come esso possa offrire un aiuto concreto alle persone in condizioni di difficoltà assoluta.

Nel richiamare le misure incisive adottate da Giorgio La Pira, in qualità di sindaco di Firenze, per calmierare il mercato degli affitti e ridurre conseguentemente il disagio sociale, invita le forze di maggioranza a un'attenta riflessione sulle problematiche che l'articolo aggiuntivo in discussione intende fronteggiare.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP), intervenendo sull'articolo aggiuntivo Quartini 3.013, rileva che, da quanto si apprende, il tema dell'incremento del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli potrebbe essere oggetto di interventi da parte delle forze di maggioranza. Chiede, pertanto, l'accantonamento dell'articolo aggiuntivo in esame e delle altre proposte emendative che intervengono su tale materia.

Il sottosegretario Federico FRENI, pur rilevando che non sussistono, allo stato attuale, le necessarie coperture finanziarie per l'incremento dei Fondi nella misura proposta dall'articolo aggiuntivo in discussione, esprime, in ogni caso, la disponibilità del Governo ad accantonare l'articolo aggiuntivo Quartini 3.013 per svolgere gli approfondimenti necessari sul punto.

Giovanni Luca CANNATA, *presidente*, alla luce dell'intervento del rappresentante del Governo e concordi i relatori, dispone l'accantonamento dell'articolo aggiuntivo 3.013 Quartini.

Su proposta dei relatori e concorde il Governo, dispone quindi l'accantonamento dell'articolo aggiuntivo Pella 4.01.

La Commissione respinge l'articolo aggiuntivo Faraone 5.01.

Antonino IARIA (M5S) illustra l'emendamento 7.3 a sua prima firma, volto a modificare i criteri di calcolo della tassazione dei *fringe benefit* in caso di acquisto di auto elettriche concesse in uso promiscuo ai dipendenti. Sottolinea come la proposta emendativa possa incentivare l'acquisto di auto aziendali elettriche, riducendone il costo e dando impulso, in futuro, ad un mercato di auto elettriche usate. Chiede, pertanto, l'accantonamento della proposta emendativa.

Marco GRIMALDI (AVS), intervenendo sull'emendamento Iaria 7.3, che sottoscrive, ritiene che il tema posto dalla proposta emendativa in esame consenta di affrontare in termini più generali il problema dell'assenza di una politica industriale italiana nel settore automobilistico.

Al riguardo, reputa opportuno svolgere approfondimenti sugli incentivi in materia automobilistica, con particolare riguardo allo svolgimento dei cosiddetti *click-day*.

Evidenzia, quindi, come la stagione delle auto a motore termico sia ormai conclusa, anche in considerazione degli obiettivi di transizione ecologica sanciti a livello europeo.

Invita, da ultimo, il Governo ad assumere una posizione chiara sul tema dell'*automotive*.

La Commissione respinge l'emendamento Iaria 7.3.

Luigi MARATTIN (MISTO) chiede se i relatori e il Governo siano nelle condizioni di esprimere il parere sull'articolo aggiuntivo 4.02 a sua firma, precedentemente accantonato.

Il sottosegretario Federico FRENI fa presente che sono ancora in corso approfondimenti istruttori sull'articolo aggiuntivo Marattin 4.02.

Marco GRIMALDI (AVS) illustra l'articolo aggiuntivo Borrelli 7.08, di cui è firmatario, osservando come esso sia volto ad incentivare il passaggio all'auto elettrica, rimodulando, sino a una loro progressiva eliminazione, i sussidi ambientalmente dannosi e destinando le risorse derivanti da tale rimodulazione alla realizzazione degli obiettivi di transizione energetica ed ambientale.

Evidenzia che tale proposta emendativa promuove l'economia circolare e garantisce il rispetto del principio europeo « chi inquina paga », troppo spesso a suo avviso disatteso.

Nell'esprimere la propria riconoscenza ad alcuni movimenti per i contributi dagli stessi forniti alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi relativi alla tutela dell'ambiente e alla sostenibilità delle politiche industriali, come *Fridays for future*, *Extinction Rebellion* ed Ultima Generazione, stigmatizza l'atteggiamento di quanti, pur professandosi liberisti, intendono mantenere in vigore misure che sovvenzionano, alterando gli equilibri di mercato, attività dannose per l'ambiente.

La Commissione respinge l'articolo aggiuntivo Borrelli 7.08.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, avverte che gli identici emendamenti Barabotti 8.15 e Mazzetti 8.18 sono stati ritirati.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP), intervenendo sull'emendamento Peluffo 8.17, di cui è firmatario, sottolinea che esso è volto a mitigare le conseguenze negative derivanti dalla riduzione degli incentivi edilizi.

Ritiene che la proposta emendativa non ponga problemi di sostenibilità finanziaria e che il parere contrario dei relatori e del Governo dimostri l'avversione della maggioranza nei confronti di interventi che determinano, invece, l'aumento degli investimenti e del prodotto interno lordo.

Rammenta, in proposito, che secondo il rapporto congiunturale del Centro ricerche di mercato, nel 2024 si è registrato un calo di circa il 15 per cento degli investimenti nell'edilizia residenziale privata. Osserva che tali conseguenze negative sono destinate ad aumentare nei prossimi anni, ricordando con rammarico che la produzione industriale continua a registrare un

calo da venti mesi consecutivi e che la crescita dell'occupazione, tanto invocata dalla maggioranza, non è sufficiente a trainare l'economia italiana, soprattutto se non è assistita da condizioni economiche e normative di lavoro che consentano ai lavoratori ed alle proprie famiglie di condurre un'esistenza libera e dignitosa. Afferma, quindi, che i dati relativi all'occupazione devono essere letti separatamente dai dati macroeconomici.

Ribadisce la propria convinzione che il Governo, con il disegno di bilancio in esame, frenerà in maniera disastrosa la crescita del settore edilizio, che ha trainato l'Italia fuori dalla crisi economica dopo la pandemia da COVID-19. Osserva, inoltre, che la direttiva case *green* imporrà la ristrutturazione della maggior parte del patrimonio edilizio pubblico e privato italiano e che le aliquote previste non consentiranno di aumentare o mantenere la produzione industriale attuale ed al contempo raggiungere gli obiettivi europei.

Ricorda, in conclusione, che molti crediti edilizi sono ormai divenuti inesigibili a causa delle modifiche normative apportate dal Governo, il cui operato condannerà l'Italia ad un futuro più povero e con maggiori oneri fiscali.

Ida CARMINA (M5S), intervenendo sull'emendamento Santillo 8.16, di cui è cofirmataria, esprime preoccupazione per il crollo del settore edilizio verificatosi negli ultimi mesi a seguito dei tagli operati sul cosiddetto *superbonus*. Nell'evidenziare le gravi ripercussioni sulle imprese del settore e sui relativi livelli occupazionali, auspica un ripensamento sul punto da parte delle forze di maggioranza.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli identici emendamenti Santillo 8.16 e Peluffo 8.17, nonché gli emendamenti Del Barba 8.30 e Donno 8.36.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP), intervenendo sull'ordine dei lavori, riferisce il contenuto di un'agenzia di stampa, secondo la quale il Governo si accingerebbe a presentare un emendamento al disegno di legge di bilancio in esame, concernente l'aumento della dotazione organica degli insegnanti di sostegno in misura pari a 5.000 unità a partire dall'anno scolastico 2025-2026. Nel rilevare, da un lato, come la previsione di una siffatta misura implicherebbe lo stanziamento di risorse aggiuntive la cui disponibilità era stata precedentemente negata dal Governo e, dall'altro, come la riduzione del personale docente sia imputabile alle stesse forze politiche che pura ora ne propongono l'incremento, stigmatizza l'atteggiamento del Governo, che reputa offensivo nei confronti della Commissione.

Marco GRIMALDI (AVS), intervenendo sull'ordine di lavori, si associa alle osservazioni testé formulate dal collega Ubaldo Pagano e chiede l'immediata sospensione della seduta, al fine di procedere a una riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Elena BONETTI (A-IV-RE), intervenendo sull'ordine di lavori, manifesta sconcerto per quanto riportato dalle fonti di stampa menzionate dal collega Ubaldo Pagano, secondo cui il Governo si accingerebbe a presentare nuovi emendamenti di rilevante portata finanziaria, evidenziando come, ove tali notizie fossero confermate, ciò sarebbe problematico per la tenuta degli accordi intercorsi tra le forze politiche in ordine all'esame del provvedimento.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, nel prendere atto delle richieste dei colleghi, non essendovi obiezioni, sospende la seduta al fine di consentire lo svolgimento di una riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione.

**La seduta, sospesa alle 17.45, è ripresa alle 18.15.**

Il sottosegretario Federico FRENI formula ai componenti della Commissione e, in particolar modo, ai rappresentanti delle forze di opposizione, le scuse del Governo rispetto alle notizie che sono state in queste ore diffuse da alcune agenzie di stampa, in

merito ad alcuni emendamenti che l'Esecutivo si accingerebbe a presentare al disegno di bilancio in esame.

Precisa, in ogni caso, che si tratta di comunicazioni non autorizzate in alcun modo dal Governo stesso.

Marco GRIMALDI (AVS) illustra l'emendamento Bonelli 8.47, di cui è firmatario, volto a mantenere le detrazioni fiscali, per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2025, per gli interventi di efficienza energetica, relative alla sostituzione o acquisto di impianti di acqua calda e di climatizzazione invernale per le sole pompe di calore, contestualmente escludendo dal beneficio le caldaie alimentate a gas fossile.

Evidenzia la necessità di emanciparsi dai combustibili fossili, invitando il Governo ad orientare gli incentivi verso fonti di energia sostenibile, anche in considerazioni degli effetti devastanti provocati dal cambiamento climatico e dall'innalzamento delle temperature.

La Commissione respinge l'emendamento Bonelli 8.47.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, comunica che le proposte emendative Ottaviani 8.016, Pella 8.018 e Cannizzaro 8.019 sono state ritirate.

La Commissione respinge gli identici articoli aggiuntivi Del Barba 8.015 e De Luca 8.017.

Dieter STEGER (MISTO-MIN. LING.) ritira l'articolo aggiuntivo Schullian 8.048, di cui è cofirmatario.

Luca PASTORINO (MISTO-+EUROPA) chiede l'accantonamento dell'articolo aggiuntivo a sua prima firma 8.063.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP) dichiara, a nome del gruppo Partito Democratico, di sottoscrivere l'articolo aggiuntivo Pastorino 8.063.

Marco GRIMALDI (AVS) dichiara, a nome del gruppo Alleanza Verdi e Sinistra, di sottoscrivere l'articolo aggiuntivo Pastorino 8.063.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, concordi i relatori e il rappresentante del Governo, dispone l'accantonamento dell'articolo aggiuntivo Pastorino 8.063.

Comunica, altresì, che l'articolo aggiuntivo Cattaneo 8.087 è stato ritirato.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP) illustra l'articolo aggiuntivo a sua prima firma 8.089, evidenziando come esso non si limiti a prevedere una proroga, bensì a stabilizzare l'esenzione dall'IVA delle prestazioni non commerciali effettuate dagli enti del Terzo settore, esplicitando le ragioni a sostegno dell'esenzione medesima. Auspica, quindi, un ripensamento del parere contrario espresso dai relatori e dal Governo sulla proposta emendativa, chiedendo di mantenere accantonate le identiche proposte Guerra 8.089 e Grimaldi 8.0158.

Marco GRIMALDI (AVS), intervenendo sull'articolo aggiuntivo a sua prima firma 8.0158, pur ritenendo apprezzabile la proroga del termine per l'applicazione del nuovo regime di esenzione IVA per gli enti del Terzo settore, evidenzia come tale intervento non sia risolutivo.

Ritiene che tale disciplina, pur finalizzata a porre rimedio a una procedura di infrazione europea, non tenga conto della riforma intervenuta con riguardo alla disciplina del Terzo settore. Ribadisce, quindi, la necessità di escludere tali enti dall'ambito di applicazione della predetta imposta.

Il sottosegretario Federico FRENI manifesta la disponibilità ad accantonare gli identici articoli aggiuntivi Guerra 8.089 e Grimaldi 8.0158, pur precisando che la disciplina dell'IVA per gli enti del Terzo settore è pesantemente condizionata da vincoli di derivazione europea.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente*, alla luce dell'inter-

vento del rappresentante del Governo e concordi i relatori, dispone l'accantonamento degli identici articoli aggiuntivi Guerra 8.089 e Grimaldi 8.0158.

Daniela TORTO (M5S) interviene sull'articolo aggiuntivo Fenu 8.098, volto ad introdurre un sistema di *cashback* fiscale in relazione al rimborso delle spese sanitarie, incentivando in tal modo uno spostamento graduale da un sistema dichiarativo ad un sistema di rimborso diretto.

Sottolinea che tale strumento costituirebbe un sostegno concreto per le fasce più vulnerabili della popolazione, che non hanno accesso alle prestazioni sanitarie, riducendo le disuguaglianze sociali e rafforzando il senso di giustizia fiscale.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP), intervenendo sull'articolo aggiuntivo Fenu 8.098, evidenzia come esso incida su una tematica particolarmente rilevante, anche in considerazione dell'aumento delle spese sanitarie « *out of pocket* ».

Sottolinea come le detrazioni fiscali equivalgano, dal punto di vista della contabilità pubblica, a trasferimenti diretti, ma, a differenza di questi ultimi, coloro che sono fiscalmente incapienti non possono goderne. Ciò produce, a suo avviso, una sperequazione che la proposta emendativa intende risolvere. Rileva, inoltre, come il meccanismo del *cashback* fiscali avvicina il momento della spesa e quello della ricezione del sostegno economico, favorendo in particolar modo le fasce deboli della popolazione. Evidenzia, quindi, che la misura favorirebbe l'emersione dell'economia sommersa. In conclusione, afferma che respingere tale proposta implicherebbe negare un sostegno fiscale alle fasce più deboli della popolazione.

Ubaldo PAGANO (PD-IDP) sottoscrive, a nome del suo gruppo, l'articolo aggiuntivo Fenu 8.098.

Leonardo DONNO (M5S) chiede al rappresentante del Governo spiegazioni circa il parere contrario espresso sulla proposta emendativa in discussione.

Il sottosegretario Federico FRENI, nel far presente di aver approfondito la tematica affrontata dalla proposta emendativa anche nel corso dei propri precedenti incarichi governativi, fa presente che il parere contrario è motivato da due ordini di ragioni. La prima riguarda la difficoltà di quantificare gli oneri derivanti dalla proposta, in quanto non sarebbe possibile individuare con precisione il numero di destinatari della misura ivi prevista. La seconda ragione attiene a un problema di compatibilità con la *governance* economica europea e i vincoli assunti con il Piano strutturale di bilancio di medio termine, in quanto i trasferimenti diretti, cui il *cashback* fiscale è equiparabile, incidono con ogni evidenza sull'indicatore della spesa netta.

Claudio MANCINI (PD-IDP) osserva come il richiamo del sottosegretario Freni alle proprie precedenti esperienze governative testimoni in modo evidente la linea di continuità tra le scelte del Ministero dell'economia e delle finanze guidato dal Ministro Giorgetti e le decisioni assunte da governi a guida tecnica, di diversa composizione. Sottolinea come tale circostanza rappresenti una contraddizione della quale le forze di maggioranza dovrebbero preoccuparsi seriamente.

Maria Cecilia GUERRA (PD-IDP), ricollegandosi all'intervento del rappresentante del Governo, fa presente che è evidentemente possibile effettuare una quantificazione degli oneri derivanti dalla proposta emendativa in discussione, osservando che le relazioni tecniche sovente contengono stime prudenziali, basate sui possibili comportamenti dei soggetti interessati.

Quanto al riferimento del sottosegretario Freni al Piano strutturale di bilancio di medio termine, evidenzia che la spesa netta, cioè il nuovo principale indicatore su cui si basa il monitoraggio della finanza pubblica, tiene conto della spesa al netto delle poste fiscali. Dunque, nella *governance* economica europea una minore entrata derivante da detrazioni o una maggiore uscita derivante da trasfe-

rimenti non producono, a suo avviso, conseguenze diverse in ordine al perseguimento del saldo-obiettivo.

La Commissione respinge l'articolo aggiuntivo Fenu 8.098.

Giuseppe Tommaso Vincenzo MANGIALAVORI, *presidente,* prendendo atto dell'imminente ripresa dei lavori dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

**La seduta termina alle 18.40.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.35 alle 13.50 e dalle 17.45 alle 18.15.

*ERRATA CORRIGE*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 418 del 10 dicembre 2024, a pagina 15, seconda colonna, terza riga, le parole: « e 4.01 » sono soppresse.

# VI COMMISSIONE PERMANENTE

## (Finanze)

*S O M M A R I O*

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante revisione delle disposizioni in materia di accise. Atto n. 237 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* ..... 58

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 62

**ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Marco OSNATO. – Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Lucia Albano.*

**La seduta comincia alle 13.20.**

**Schema di decreto legislativo recante revisione delle disposizioni in materia di accise.**
**Atto n. 237.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Marco OSNATO, *presidente*, coglie innanzitutto l'occasione della presenza del collega deputato Borrelli, per esprimergli, personalmente e a nome di tutta la Commissione Finanze, la massima solidarietà e vicinanza per l'aggressione subita a Napoli da parte di esponenti della criminalità organizzata, in ragione dello svolgimento della sua attività politica.

Francesco Emilio BORRELLI (AVS) ringrazia il Presidente ed i colleghi.

Marco OSNATO, *presidente*, segnala quindi che l'atto all'esame della Commissione non è al momento corredato della prescritta intesa della Conferenza unificata; la Commissione può pertanto iniziarne l'esame ma non potrà concluderlo finché tale documentazione non sarà stata trasmessa. Rammenta infine che il termine per l'espressione del parere è fissato al 2 gennaio 2025.

Antonio GIORDANO (FDI), *relatore*, rammenta che lo schema di decreto legislativo in esame intende attuare le disposizioni dell'articolo 12, dell'articolo 16, nonché dell'articolo 18, comma 3, lettera *a)* della legge delega di riforma fiscale n. 111 del 2023. Ricorda che l'articolo 12 della legge delega individua i principi ed i criteri direttivi per la revisione delle disposizioni in materia di accisa e di altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi. Con lo schema in esame sono oggetto di attuazione i principi di cui alla lettera *e)*, che delega il Governo a semplificare gli adempimenti amministrativi relativi alla detenzione, vendita e circolazione dei prodotti alcolici sottoposti al regime dell'accisa, anche attraverso la progressiva informatizzazione del sistema dei relativi contrassegni di Stato, nonché della lettera *f)* che prevede che nell'esercizio della delega sia rivista la di-

sciplina di applicazione dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti, sui bitumi di petrolio e altri prodotti utilizzati per la lubrificazione meccanica, con particolare riguardo all'aggiornamento della platea dei prodotti rientranti nella base imponibile del tributo, in relazione all'evoluzione del mercato di riferimento e alla semplificazione delle procedure e degli adempimenti amministrativi inerenti all'applicazione della medesima imposta di consumo. L'articolo 16, comma 2, della legge delega contiene ulteriori principi e criteri direttivi per la revisione degli adempimenti in materia di accise e di altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi. Tale norma dispone, in primo luogo, che i principi generali per la revisione generale degli adempimenti tributari, di cui al comma 1, anche con riferimento ai tributi degli enti territoriali, non si applichino ai fini della revisione degli adempimenti previsti in materia di accisa e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi, indicando, in secondo luogo, con riferimento a queste ultime imposte, tre principi specifici, rispetto ai quali ha formato oggetto di attuazione nel presente schema di decreto legislativo il principio di cui alla lettera a) che prevede di rivedere il sistema generale delle cauzioni per il pagamento dell'accisa e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi e introdurre un sistema di qualificazione dei soggetti obbligati al pagamento dei predetti tributi, basato sull'individuazione di specifici livelli di affidabilità e solvibilità, per la concessione, ai medesimi soggetti, di benefici consistenti nella semplificazione degli adempimenti amministrativi e nell'esonero, anche parziale, dall'obbligo della prestazione delle predette cauzioni. Allo stesso modo risulta in attuazione con lo schema in esame il principio di cui al comma 2, lettera *b)*, del medesimo articolo 16, con il quale si prevede di rivedere le procedure amministrative per la gestione della rete di vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo o che contengono nicotina di cui agli articoli 62-*quater* e 62-*quater*.1 del Testo Unico delle accise – TUA (decreto legislativo n. 504 del 1995), con riferimento alla durata delle autorizzazioni concernenti le rivendite di tabacchi sulla base di patentino e sui soggetti abilitati alla rivendita di prodotti da fumo succedanei dei prodotti da fumo o che contengono nicotina.

È inoltre oggetto di attuazione la previsione dell'articolo 18, comma 3, lettera *a)* della legge delega, la quale prevede che il Governo debba rivedere il sistema di determinazione, liquidazione e versamento dell'accisa sull'energia elettrica e sul gas naturale, forniti a consumatori finali o autoconsumati, al fine di superare, in particolare, l'attuale sistema di versamento dell'imposta (che prevede il riferimento costante, ai fini del pagamento del tributo stesso, ai quantitativi consumati nell'anno precedente) e correlare i versamenti dell'accisa ai quantitativi di energia elettrica e gas naturale venduti o autoconsumati nel periodo di riferimento.

Parzialmente attuato, limitatamente a una specifica fattispecie, è infine il principio di delega di cui alla lettera *d)* del comma 1, dell'articolo 12, che dispone che si proceda al riordino e alla revisione delle agevolazioni in materia di accisa sui prodotti energetici e sull'energia elettrica nonché alla progressiva soppressione o rimodulazione, nel rispetto delle disposizioni Unione europea inerenti alle esenzioni obbligatorie in materia di accisa, di alcune delle agevolazioni, catalogate come sussidi ambientalmente dannosi, che risultano particolarmente impattanti per l'ambiente. Nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici per una disamina più approfondita del provvedimento, rammento anzitutto che lo schema di decreto legislativo è composto di 10 articoli.

L'articolo 1 apporta numerose modifiche al Testo Unico Accise. Un primo gruppo di disposizioni (articolo 1, comma 1, lettere da *a)* a *c)*) si occupa di definire e disciplinare la figura del soggetto obbligato accreditato – SOAC), ovvero il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa, con sede nel territorio nazionale, che si avvale del riconoscimento della qualifica di soggetto accreditato sulla base della verifica, da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli,

del possesso di una particolare affidabilità nell'ambito del regime fiscale dell'accisa. Le norme in particolare individuano i soggetti a cui può essere riconosciuta la qualifica di SOAC nonché i benefici fiscali e di semplificazione degli adempimenti contabili e amministrativi di cui possono avvalersi. Le disposizioni modificano altresì la disciplina per il calcolo dell'ammontare minimo della cauzione da parte dei depositari autorizzati.

Con un secondo gruppo di norme (comma 1, lettera *d)*) si modifica l'articolo 21 del Testo Unico Accise, con lo scopo di coordinarlo con la nuova disciplina dei SOAC; sono introdotte alcune norme in materia di consumi specifici convenzionali, ai fini dell'applicazione delle aliquote di cui all'Allegato I del medesimo decreto legislativo che riporta l'elenco dei prodotti assoggettati ad imposizione ed aliquote.

L'articolo 1 riforma poi l'imposizione fiscale sul gas naturale (comma 1, lettere *e)* ed *f)*).

Si introduce la nuova distinzione tra usi domestici e usi non domestici, in luogo di quella vigente tra usi civili e usi industriali; si stabilisce quali impieghi del gas naturale destinato alla combustione debbano essere rispettivamente considerati usi domestici e (per esclusione) usi non domestici e, infine, viene fissato il novero di soggetti tenuti al pagamento del tributo. Sono introdotte poi specifiche procedure per il rilascio dell'autorizzazione per la vendita o per il consumo proprio di gas naturale. Si rideterminа la cauzione dovuta ai fini del rilascio della autorizzazione nella misura nella misura del 15 per cento. Sono oggetto di disciplina specifica: l'accertamento, la liquidazione e il versamento dell'accisa sul gas naturale; gli adempimenti cui sono tenuti i soggetti che effettuano attività di vettoriamento e di distribuzione, di estrazione, stoccaggio e rigassificazione.

Con riferimento alle accise sugli alcolici, l'articolo 1, comma 1, lettera *g)* apporta modifiche alla disciplina del deposito di prodotti alcolici assoggettati ad accisa, con particolare riferimento agli adempimenti e ai conseguenti oneri afferenti all'esercizio di impianti di trasformazione, di condizionamento e di deposito di alcole e di bevande alcoliche assoggettati ad accisa.

Con un ulteriore gruppo di norme (articolo 1, comma 1, lettere da *h)* a *m)*), viene ridisegnata la disciplina dell'imposizione sull'energia elettrica in seno al TUA, le cui modalità attuative sono demandate a uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

In primo luogo, si sancisce il principio generale secondo cui l'energia elettrica è sottoposta ad accisa, stabilendo che il momento in cui l'imposta diviene esigibile è quello della fornitura al consumatore finale o, nel caso di autoconsumo, quello del consumo dell'energia elettrica. Tale momento assume rilevanza anche per l'individuazione delle aliquote, di cui all'allegato I, applicabili nella determinazione dell'imposta.

Sono riformulate le fattispecie di consumo dell'energia elettrica non sottoponibili ad accisa (in particolare, si introduce una disposizione che prevede la non sottoposizione ad accisa sull'energia elettrica ottenuta da generatori che utilizzino biomassa o gas ottenuto dalla biomassa), ovvero di quelle di esenzione dell'applicazione dell'accisa (in particolare, si precisa il criterio in base al quale l'esenzione da accisa deve essere applicata relativamente ai primi 150 kWh di consumo mensili nelle abitazioni di residenza anagrafica). Infine, nell'ambito di applicazione dell'accisa, viene definito il concetto di « uso promiscuo » da intendersi come l'utilizzo contestuale dell'energia elettrica, fornita da un unico punto di prelievo (contatore o POD), in impieghi differenti rispetto ai quali è prevista l'applicazione di distinte aliquote di accisa, l'esenzione o la non sottoposizione ad accisa.

Le norme richiamate si occupano di ridefinire i soggetti obbligati applicazione dell'accisa sull'energia elettrica, in particolare qualificando espressamente come consumatori finali (e non venditori di energia elettrica) gli operatori delle colonnine di ricarica delle batterie montate sulle auto elettriche. Le norme in esame inoltre raggruppano organicamente le disposizioni concernenti il rilascio dell'autorizzazione o della

licenza di esercizio in materia di accisa sull'energia elettrica. Sono inoltre novellate e riformulate le vigenti disposizioni in tema di accertamento, liquidazione e versamento dell'accisa sull'energia elettrica. In particolare, si prevede l'obbligo di presentazione di due dichiarazioni semestrali, delle quali vengono fissate le scadenze, a carico dei soggetti obbligati (in luogo a quella annuale prevista dalla vigente formulazione dell'articolo 55), in base alle quali si procederà alla determinazione dell'accisa dovuta per ciascun semestre solare di riferimento. In tema di versamento, si consente ad alcuni soggetti passivi di pagare l'accisa in modo forfettario mediante un canone annuo di abbonamento individuandone le modalità. In tema di vettoriamento o distribuzione di energia elettrica, le disposizioni riprendono alcune norme già esistenti, richiedendo la comunicazione all'Agenzia delle dogane e dei monopoli dell'inizio attività e la presentazione di una dichiarazione annuale riepilogativa.

La lettera *o)* del comma 1 si occupa dell'imposizione sugli oli lubrificanti, sui bitumi di petrolio ed altri prodotti. Vengono trattati il regime impositivo, i prodotti assoggettati all'imposta di consumo anche in relazione al trasporto e alla circolazione, le esenzioni e la gestione degli inventari e delle giacenze fiscalmente rilevanti.

La lettera *p)* riguarda l'autorizzazione alla vendita dei prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina, esclusi quelli autorizzati all'immissione in commercio come medicinali. In particolare, si prevede per determinate categorie di soggetti passivi l'estensione, da due a quattro anni, della durata delle autorizzazioni alla vendita con possibilità di rinnovo.

Inoltre la lettera *q)* stabilisce che per gli esercizi di vicinato, farmacie e parafarmacie l'autorizzazione alla vendita dei prodotti, diversi dai tabacchi lavorati sottoposti ad accisa, contenenti nicotina e preparati allo scopo di consentire, senza combustione e senza inalazione, l'assorbimento di tale sostanza da parte dell'organismo, anche mediante involucri che ne consentono il consumo, ha durata pari a quattro anni con possibilità di rinnovo.

La successiva lettera *r)* modifica la legislazione in tema di prestazione delle cauzioni, allo scopo di tenere conto dei differenti regimi delle cauzioni regolamentati nei distinti settori d'imposta. Sono ivi contenute, con riferimento alla prestazione della cauzione, disposizioni afferenti al rilascio dell'autorizzazione o il rilascio di licenza e l'esercizio di impianti e viene disposto l'adeguamento degli importi.

Infine, la lettera *s)* modifica la tabella A allegata al TUA, nella quale sono indicati gli impieghi dei prodotti energetici che comportano l'esenzione dall'accisa o l'applicazione, ai medesimi prodotti, di un'aliquota di accisa ridotta. In particolare, il regime di esenzione da accisa si rende applicabile anche ai prodotti energetici impiegati come « provviste di bordo » delle imbarcazioni che navigano in acque non comunitarie, attraversando acque comunitarie, aventi come destinazione un porto di un Paese terzo. Si definiscono i requisiti che l'impiego dei prodotti energetici per la produzione di forza motrice con motori fissi devono soddisfare per beneficiare dell'aliquota ridotta di accisa (attualmente, pari al 30 per cento dell'aliquota normale).

Infine, si dispone che per gli usi industriali dei GPL si debba fare rinvio a quanto disposto in relazione all'individuazione degli usi non domestici del gas naturale.

L'articolo 2 dello schema in esame modifica la definizione di « usi civili » e « usi industriali » del gas naturale, di cui all'Allegato I del TUA, utilizzando la locuzione « usi domestici » e « usi non domestici », a seguito delle modifiche apportate dall'articolo 1 del presente schema di decreto legislativo.

Gli articoli 3 e 4 contengono disposizioni relative alla disciplina della rete di rivendita di tabacchi, con particolare riguardo agli esercizi autorizzati alla vendita dei prodotti da tabacco a mezzo di patentino.

L'articolo 3 prevede una modifica alla disciplina sulla rete di vendita dei generi di monopolio. Tra l'altro, per i trasferimenti fuori zona delle rivendite ordinarie si in-

troduce un nuovo parametro, rappresentato dall'ottimizzazione e razionalizzazione della rete di vendita. Si consente poi l'istituzione di rivendite speciali solo ove si riscontri un'oggettiva ed effettiva esigenza di servizio, da valutarsi in ragione dell'effettiva ubicazione degli altri punti vendita già esistenti nella medesima zona di riferimento.

L'articolo 4 prolunga la durata dell'autorizzazione alla vendita dei prodotti da tabacco a mezzo di patentino, sia con riferimento a quelli futuri (da due anni a quattro anni, ferma restando la possibilità di rinnovo) che con riferimento alla scadenza delle autorizzazioni in corso di validità (differimento di due anni).

Gli articoli 5, 6 e 7 contengono rispettivamente: alcune disposizioni transitorie in materia di accise relative al gas naturale, in considerazione del fatto che tale disciplina viene integralmente novellata nel testo dello schema di decreto legislativo – articolo 5 – una modifica di coordinamento – articolo 6 – e le disposizioni finali concernenti la data a decorrere dalla quale alcune disposizioni del decreto legislativo hanno efficacia o, per converso, alcuni provvedimenti amministrativi fondati sulla legislazione previgente cessano di avere efficacia, all'articolo 7.

L'articolo 8 disciplina le abrogazioni, l'articolo 9 contiene le disposizioni finanziarie e l'articolo 10, infine, disciplina l'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Luciano D'ALFONSO (PD-IDP) richiama l'attenzione del relatore e del Governo sulle norme del provvedimento che disciplinano i requisiti di affidabilità dei soggetti titolari di licenze rilasciate dall'Agenzia delle Dogane. Ritiene al riguardo che la valutazione di tali requisiti non debba fondarsi su elementi meramente discrezionali, ma debba piuttosto basarsi su elementi oggettivi, utili a dichiarare e graduare l'affidabilità dei citati soggetti, elementi che tuttavia a suo avviso non appaiono rinvenibili nello schema di decreto in esame.

Rammenta che negli ambiti economici che coinvolgono le accise opera un numero esiguo di rappresentanti di interesse aventi, però, dimensioni rilevanti e che non intendono rinunciare alle proprie posizioni dominanti, specialmente rispetto agli operatori di minori dimensioni. Ritiene infine che la Commissione debba esaminare con particolare attenzione le norme che riguardano l'individuazione degli operatori che svolgono la propria attività in regime di accisa assolta o da assolvere.

Virginio MEROLA (PD-IDP) condivide l'intervento del collega D'Alfonso, mostrandosi tuttavia sorpreso dal contenuto del provvedimento in esame, poiché in passato il Governo ha in più occasioni dichiarato l'intento politico di voler abolire le accise.

Marco OSNATO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.30.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.30 alle 13.35.

# VII COMMISSIONE PERMANENTE

## (Cultura, scienza e istruzione)

*S O M M A R I O*

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche alla disciplina della Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma. C. 2034 Governo (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* . 63

*ALLEGATO (Parere approvato)* ..... 71

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria. C. 2149, approvata in un testo unificato dal Senato *(Esame e rinvio)* ..... 65

ATTI DEL GOVERNO:

Proposta di nomina di Gabriella Buontempo a presidente della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia. Nomina n. 57 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, conclusione – Parere favorevole)* ..... 68

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di Giovanna Barni, presidente di Culturmedia Lega Coop, di Alfonsina Russo, capo Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale del Ministero della Cultura, di Umberto Croppi, direttore generale di Federculture, di Renata Sansone, direttore operativo di Civita Mostre e Musei, di Salvatore Illiano, responsabile della progettazione della cooperativa La Paranza, in videoconferenza, e di rappresentanti della Fondazione Fitzcarraldo, in videoconferenza, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1521 Mollicone, recante modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e altre disposizioni concernenti la valorizzazione sussidiaria dei beni culturali e l'istituzione del circuito « Italia in scena » ..... 70

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 70

### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Federico MOLLICONE.*

**La seduta comincia alle 13.50.**

**Modifiche alla disciplina della Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma.**
**C. 2034 Governo.**
(Parere alla I Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Fabio ROSCANI (FDI) *relatore*, riferisce che il provvedimento del quale la Commissione avvia oggi l'esame, ai fini del parere da rendere alla I Commissione Affari costituzionali, reca modifiche alla disciplina della Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma. Nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici per una dettagliata illustra-

zione dei suoi contenuti, segnala che il provvedimento si compone di 7 articoli.

L'articolo 1, comma 1, prevede che l'Ordine sia disciplinato in conformità al disegno di legge in commento e dà conto della storia giuridica dell'Ente. Il comma 2 impone all'Ordine di adeguare il proprio statuto alle disposizioni del disegno di legge secondo le modalità previste dalle disposizioni transitorie e finali di cui all'articolo 6.

Passando all'esame degli aspetti di competenza della VII Commissione, segnala che l'articolo 2 disciplina gli scopi, la durata e l'assenza di fini di lucro della Fondazione. In particolare, il comma 1 prevede, quali scopi principali della Fondazione, perseguiti senza ingerenza nei servizi di culto, i seguenti: *a)* la conservazione della basilica di Santa Maria della Steccata in Parma, quale luogo insigne di esercizio del culto cattolico; *b)* la tutela, in ambito nazionale e internazionale, del patrimonio storico, culturale e religioso rappresentato dalla Basilica, nell'unitario insieme delle sue componenti materiali e immateriali; *c)* la valorizzazione degli altri elementi del suo patrimonio.

Rileva che il comma 2 stabilisce che scopo accessorio della Fondazione è l'attuazione di iniziative di utilità sociale, culturali e filantropiche.

Sottolinea che, ai sensi del comma 3, la Fondazione ha durata illimitata, opera senza fini di lucro e non effettua distribuzioni o assegnazioni di utili o utilità, neppure in forma indiretta e che, ai sensi del comma 4, il suo patrimonio è destinato agli scopi di cui ai commi 1 e 2.

L'articolo 3, comma 1 del disegno di legge individua gli organi della Fondazione, costituiti dal presidente, dal consiglio generale, organo di indirizzo della Fondazione, e dal collegio dei revisori dei conti. Il comma 2 assegna al Presidente la funzione di rappresentare legalmente la Fondazione e di presiedere il consiglio generale, stabilendo che sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della cultura, sentito il vescovo della diocesi di Parma, per un periodo di cinque anni, rinnovabile una sola volta per ulteriori cinque anni.

Osserva che il comma 4 include tra i membri di diritto del consiglio generale, in ragione del loro ufficio e per la durata della loro funzione, anche il rettore dell'università degli studi di Parma mentre il comma 5 prevede che quattro membri del consiglio generale sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della cultura.

L'articolo 4 assicura la continuità dell'esercizio del culto cattolico. In particolare, il comma 1 prevede che la Fondazione agisca nel rispetto dei vincoli riguardanti la destinazione al culto della Basilica e dei beni in essa contenuti, come regolato dalla diocesi di Parma. Il comma 2 dispone che la Basilica e i beni di proprietà della Fondazione in essa contenuti non possano essere distolti dalla destinazione al culto fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità al diritto canonico.

Segnala che il comma 3 reca una clausola di salvezza delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, applicabili ai beni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 4. A tale proposito ricorda che, secondo quanto disposto dall'articolo 9 del codice dei beni culturali e del paesaggio, per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità.

L'articolo 5 stabilisce che il controllo sull'amministrazione della Fondazione è svolto ai sensi e per gli effetti dell'articolo 25 del codice civile.

L'articolo 6 reca le disposizioni transitorie e finali. In particolare, evidenzia che, ai sensi del comma 1, in sede di prima applicazione, le nomine, previste dall'articolo 3, del presidente della Fondazione, dei componenti del consiglio generale di designazione governativa e dei

componenti del collegio dei revisori dei conti sono disposte con un unico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Alla data di entrata in vigore del decreto di cui al primo periodo cessano di avere effetto le nomine a vita disposte ai sensi del decreto del Capo provvisorio dello Stato 6 settembre 1946 e decade il collegio dei revisori in carica fino a tale data.

Il comma 2 dispone che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, primo periodo, il consiglio generale approva, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, le modifiche statutarie da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 1, comma 2. Il comma 3 abroga la disciplina previgente posta dal decreto del Capo provvisorio dello Stato del 6 settembre 1946 a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che approva le modifiche statutarie di cui al comma 2.

Infine segnala che l'articolo 7 reca la clausola d'invarianza finanziaria.

Formula quindi una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame *(vedi allegato)*.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 13.55.**

**SEDE REFERENTE**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Federico MOLLICONE.*

**La seduta comincia alle 13.55.**

**Delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria.**
**C. 2149, approvata in un testo unificato dal Senato.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Fabio ROSCANI (FDI) *relatore*, riferisce che la Commissione avvia oggi l'esame della proposta di legge, recante delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, nel testo come modificato dal Senato. Evidenzia quindi che il provvedimento si compone di tre articoli.

L'articolo 1 enuncia le finalità e i princìpi ispiratori della delega. In particolare, lo scopo del provvedimento risulta essere il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in termini di personale (medici chirurghi, odontoiatri e medici veterinari), date le esigenze del SSN e la garanzia di una formazione qualitativa, in coerenza con gli investimenti di cui alla Missione 6 – Salute del PNRR. A tal fine, la normativa intende revisionare le modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria.

L'articolo 2 reca una delega al Governo per l'attuazione della citata revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria.

Il comma 1, dispone la delega al Governo per l'adozione, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi finalizzati alla revisione delle modalità di accesso ai suddetti corsi di laurea.

Il comma 2 enuclea i princìpi e i criteri direttivi cui il legislatore delegato dovrà uniformarsi. Nello specifico:

la lettera *a)* dispone che l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria debba essere libera;

la lettera *b)* demanda al Governo l'individuazione di criteri di sostenibilità per l'iscrizione al primo semestre dei corsi

di laurea magistrale sopra indicati, commisurati alla disponibilità dei posti dichiarata dalle università;

la lettera *c)* incarica il legislatore delegato di individuare le discipline qualificanti comuni che devono essere oggetto di insegnamento nel primo semestre dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria, e di definire tali corsi garantendo programmi uniformi e coordinati, armonizzandone i piani di studio per un numero complessivo di crediti formativi universitari (CFU) stabilito a livello nazionale;

la lettera *d)* stabilisce che l'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria debba essere subordinata al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre, da svolgere secondo *standard* uniformi, nonché alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale;

la lettera *e)* demanda al Governo il compito di garantire, nel caso di mancata ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, il riconoscimento dei CFU conseguiti dagli studenti negli esami di profitto del primo semestre relativi alle discipline qualificanti comuni, purché siano stati conseguiti tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre; ciò al fine di consentire agli studenti il proseguimento, anche in sovrannumero, in un diverso corso di studi tra quelli di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui alla lettera *c)*, da indicare come seconda scelta rispetto ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, rendendo altresì obbligatoria e gratuita la doppia iscrizione limitatamente al primo semestre; si demanda inoltre al legislatore Governo l'individuazione delle modalità per permettere l'iscrizione a corsi di laurea diversi da quelli da ultimo menzionati, nonché da quelli di cui alla lettera *c)*, anche oltre il termine stabilito in via ordinaria;

la lettera *f)* impegna il legislatore delegato ad individuare le modalità per rendere sostenibile il numero complessivo di iscrizioni al secondo semestre dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui alla lettera *c)*, in coerenza con il fabbisogno di professionisti del SSN, determinato dal Ministero della salute, purché compatibile sotto il profilo economico-finanziario con il finanziamento vigente; per consentire la sostenibilità dei corsi suddetti, la legge di delega consente il potenziamento delle capacità ricettive delle università, nel rispetto di standard innovativi relativi alla qualità della formazione, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, e nel rispetto dei requisiti previsti per l'accreditamento a livello europeo e internazionale;

la lettera *g)* stabilisce che il decreto delegato dovrà individuare le modalità idonee a consentire l'allineamento del contingente di posti dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria con i posti disponibili per l'accesso ai corsi di formazione *post lauream*, anche in ragione del numero delle carenze di organico registrate dal SSN sull'intero territorio nazionale;

la lettera *h)* delega il Governo ad introdurre un sistema di monitoraggio del fabbisogno di personale per il SSN, in collaborazione con il Ministero della salute, sentita la Conferenza Stato-regioni, al fine di intervenire a sostegno degli ambiti di specializzazione affetti da eventuali carenze;

la lettera *i)* demanda al Governo il compito di garantire che il numero di studenti iscritti al primo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi den-

taria e in medicina veterinaria non sia considerato ai fini del riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università;

la lettera *l)* delega il Governo ad operare un riordino dell'offerta formativa universitaria, che tenga conto del necessario allineamento tra i piani di studio dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria e degli altri corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui alla lettera *c)*, nonché dei requisiti richiesti dalle rispettive classi di laurea, garantendo comunque un'offerta formativa di qualità elevata;

la lettera *m)* impegna il legislatore delegato a prevedere che gli studenti dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria possano svolgere un'attività di formazione teorico-pratica anche sotto la guida di *tutor*, individuati tra i dirigenti medici e sanitari in servizio presso le strutture ospedaliere e territoriali, sia universitarie sia non universitarie, di primo e di secondo livello, pubbliche e private accreditate, nonché presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS);

la lettera *n)* dispone la promozione, nel rispetto dell'autonomia scolastica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ed anche avvalendosi della collaborazione degli ordini delle professioni sanitarie, di percorsi di orientamento e di sviluppo delle vocazioni per i corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, da svolgersi negli ultimi tre anni di scuola secondaria di secondo grado, precisando che tali percorsi possono anche prevedere un tirocinio, che essi debbano essere pienamente accessibili su tutto il territorio nazionale, che debbano svolgersi all'interno dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) definiti dal Ministero dell'istruzione e del merito, e che la frequenza ad essi debba essere valorizzata nell'ambito dell'attribuzione dei CFU previsti nel primo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, così come degli altri corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui alla lettera *c);*

la lettera *o)* demanda al legislatore delegato la promozione, nel rispetto dell'autonomia scolastica, in collaborazione con le università e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di percorsi extracurriculari di formazione e di preparazione ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, precisando che a tali percorsi dovranno poter accedere gli studenti e i diplomati delle scuole secondarie di secondo grado, ma che essi non siano afferenti all'ambito scolastico e che non attribuiscano crediti o punteggi al percorso curricolare, nemmeno ai fini dell'esame di Stato.

Il comma 3 dell'articolo 2 disciplina la procedura di adozione dei decreti delegati. In particolare, dispone che l'iniziativa spetti alla proposta del Ministro dell'università e della ricerca, sentito il Ministro della salute. In relazione all'attuazione di talune specifiche deleghe tra quelle sopra elencate, sono previsti, a seconda dei casi, il previo parere della Conferenza permanente Stato-regioni, il concerto del Ministro della salute, del Ministro dell'economia e delle finanze o il parere del Ministro dell'istruzione e del merito. Gli schemi dei decreti legislativi siano trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da esprimersi nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione.

Il comma 4 stabilisce che, ove il termine previsto per i pareri delle Commissioni parlamentari scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine

per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di quarantacinque giorni.

In forza del comma 5, il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi attuativi e nel rispetto dei medesimi princìpi e criteri direttivi e secondo la medesima procedura disciplinata dal precedente comma 3, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi emanati, eventualmente anche recanti norme di coordinamento formale e sostanziale con le altre leggi dello Stato.

Il comma 6 dispone che, ove uno o più decreti legislativi emanati a norma dell'articolo in esame determinino nuovi o maggiori oneri, e che gli stessi non trovino compensazione al loro interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti che stanziano le occorrenti risorse finanziarie.

L'articolo 3 della proposta di legge dispone, infine, che con i decreti legislativi attuativi della delega si provveda, altresì, alla revisione della legge 2 agosto 1999, n. 264, recante la normativa attualmente vigente in materia di accessi programmati ai corsi universitari, nonché alla modifica o all'abrogazione di ulteriori disposizioni legislative in contrasto con i princìpi e i criteri direttivi di cui alla presente legge.

Antonio CASO (M5S), sottopone alla presidenza la richiesta di poter svolgere, sul provvedimento in esame, un breve ciclo di audizioni volto ad approfondire le numerose criticità del provvedimento, anche alla luce delle modifiche apportate nel corso dell'esame presso il Senato. Più in generale desidera esprimere un forte disappunto circa il comportamento tenuto dal ministro Bernini che ha già preannunciato l'avvio del tavolo ministeriale sulla riforma per i titoli di accesso alla facoltà di Medicina che riguarda un provvedimento che ancora la Camera dei deputati non ha potuto esaminare con attenzione, così come previsto dalla Costituzione. Ritiene altresì che la delega contenuta nel disegno di legge in esame non possa essere considerata una delega in bianco al Governo ma che vi siano numerosi elementi problematici da approfondire.

Elisabetta PICCOLOTTI (AVS), nell'associarsi alla richiesta formulata dal collega Caso circa lo svolgimento di un breve ciclo di audizioni, ribadisce la necessità che anche la Camera dei deputati possa svolgere il suo ruolo di legislatore, procedendo ad un esame ragionato del testo in esame anche al fine di apportare tutti i miglioramenti che saranno giudicati necessari.

Irene MANZI (PD-IDP), nel condividere la richiesta avanzata dai colleghi circa lo svolgimento di un ciclo di audizioni, osserva come tale approfondimento sia tanto più necessario alla luce delle modifiche introdotte nel corso dell'esame del provvedimento al Senato sulle quali occorre svolgere una compiuta attività istruttoria.

Federico MOLLICONE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Federico MOLLICONE.*

**La seduta comincia alle 14.**

**Proposta di nomina di Gabriella Buontempo a presidente della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia.**
**Nomina n. 57.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame della proposta di nomina all'ordine del giorno.

Federico MOLLICONE, *presidente e relatore,* riferisce che la Commissione Cultura è chiamata ad esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 143, comma 4 del Regolamento sulla proposta di nomina trasmessa dal Ministro della cultura, con lettera in data 6 dicembre 2024, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426.

In particolare evidenzia che, a seguito delle dimissioni del presidente di Sergio Castellitto, il Ministro della cultura ha proposto la nomina quale nuovo presidente della Fondazione di Gabriella Buontempo.

Al riguardo ricorda che l'articolo 6 del decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426, come modificato dall'articolo 12-*bis* del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, prevede che il Consiglio di Amministrazione della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia è nominato con decreto del Ministro della cultura, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, ed è composto dal presidente, indicato dal medesimo Ministro, e da sei componenti, designati, rispettivamente, tre dal Ministro della cultura, uno dal Ministro dell'università e della ricerca, uno dal Ministro dell'istruzione e del merito ed uno dal Ministro dell'economia e delle finanze. I componenti del consiglio di amministrazione sono individuati tra personalità di elevato profilo culturale, con particolare riguardo al campo cinematografico ed audiovisivo, e con comprovate capacità organizzative.

Il Consiglio di amministrazione della citata Fondazione risulterebbe quindi così composto: in qualità di Presidente, Gabriella Buontempo; in qualità di componenti, Giuseppe Avati, Giancarlo Giannini, Cristiana Massaro, Mauro Carlo Campiotti, Andrea Minuz e Santino Vincenzo Mannino.

Nel rinviare al *curriculum vitae* allegato al provvedimento, propone alla Commissione di esprimere un parere favorevole sulla proposta di nomina in esame.

Passando alla votazione della proposta di nomina in esame, ricorda che questa avviene per appello nominale con registrazione del nome dei partecipanti al voto. Dà conto quindi delle sostituzioni pervenute e dei deputati in missione.

Avverte che la votazione avrà luogo a scrutinio segreto mediante il sistema delle palline bianche e nere e che, ai fini della validità della votazione, è necessario che sia presente la maggioranza dei componenti la Commissione. Precisa che sarà posta in votazione la proposta di esprimere parere favorevole sulle nomine: chi è favorevole alla nomina deve deporre la pallina bianca nell'urna bianca e la pallina nera nell'urna nera. Chi è contrario alla nomina deve fare il contrario, cioè deporre la pallina nera nell'urna bianca e la pallina bianca nell'urna nera. Chi vuole astenersi dovrà dichiararlo nel momento in cui sarà chiamato.

La Commissione procede alla votazione a scrutinio segreto sulla proposta di parere favorevole del relatore relativa alla proposta di nomina in esame.

Federico MOLLICONE, *presidente*, comunica il risultato della votazione:

| | |
|---|---|
| Presenti e votanti ..... | 22 |
| Maggioranza ..... | 12 |
| Hanno votato *sì* ..... | 13 |
| Hanno votato *no* ..... | 9 |

*(La Commissione approva).*

Hanno preso parte alla votazione i deputati: Amato, Amorese, Berruto, Cangiano, Caso, Tenerini in sostituzione di Dalla Chiesa, Di Maggio, Iacono, Latini, Manzi, Matteoni, Messina, Miele, Mollicone, Orfini, Orrico, Padovani in sostituzione di Perissa, Piccolotti, Roscani, Sasso, Speranza e Tassinari.

Federico MOLLICONE, *presidente*, avverte che comunicherà il parere favorevole testé espresso alla Presidenza della Camera, ai fini della trasmissione al Governo.

**La seduta termina alle 14.10.**

**AUDIZIONI INFORMALI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

**Audizione informale di Giovanna Barni, presidente di Culturmedia Lega Coop, di Alfonsina Russo, capo Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale del Ministero della Cultura, di Umberto Croppi, direttore generale di Federculture, di Renata Sansone, direttore operativo di Civita Mostre e Musei, di Salvatore Illiano, responsabile della progettazione della cooperativa La Paranza, in videoconferenza, e di rappresentanti della Fondazione Fitzcarraldo, in videoconferenza, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1521 Mollicone, recante modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e altre disposizioni concernenti la valorizzazione sussidiaria dei beni culturali e l'istituzione del circuito « Italia in scena ».**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.10 alle 15.05.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.05 alle 15.10.

ALLEGATO

**Modifiche alla disciplina della Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma. C. 2034 Governo.**

**PARERE APPROVATO**

La VII Commissione,

esaminato, per le parti di propria competenza, il disegno di legge C. 2034 recante modifiche alla disciplina della Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma, quale risultante dalle proposte emendative approvate in sede referente,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

# VIII COMMISSIONE PERMANENTE

## (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

*S O M M A R I O*

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-03231 Mattia: Iniziative di competenza volte alla realizzazione delle infrastrutture stradali strategiche nella regione Basilicata ..... 72

*ALLEGATO 1 (Testo della risposta)* ..... 75

5-03229 Ilaria Fontana: Iniziative volte a garantire la realizzazione del Ponte Preti (TO) ... 73

*ALLEGATO 2 (Testo della risposta)* ..... 76

5-03230 Simiani: Iniziative di competenza in merito ai rilievi della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ANAS dell'anno 2023 concernenti la società Stretto di Messina ..... 73

*ALLEGATO 3 (Testo della risposta)* ..... 77

5-03232 Ruffino: Iniziative di competenza per il completamento della strada statale 685 delle Tre Valli Umbre ..... 73

*ALLEGATO 4 (Testo della risposta)* ..... 78

5-03233 Bonelli: Intendimenti in merito alla procedura per l'individuazione di un nuovo contraente generale per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria 74

*ALLEGATO 5 (Testo della risposta)* ..... 79

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 74

**INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Mauro ROTELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Tullio Ferrante.*

**La seduta comincia alle 13.55.**

Mauro ROTELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

**5-03231 Mattia: Iniziative di competenza volte alla realizzazione delle infrastrutture stradali strategiche nella regione Basilicata.**

Massimo MILANI (FDI), in qualità di cofirmatario, illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 1)*.

Massimo MILANI (FDI), in qualità di cofirmatario, replicando, ringrazia il rappresentante del Governo per la risposta esaustiva. Nel condividere l'importanza de-

gli interventi infrastrutturali in corso, auspica che il Ministero si impegni non solo per il completamento delle opere già avviate, ma anche per la concreta realizzazione delle nuove opere. Sottolinea, infatti, che tali interventi sono fondamentali per il potenziamento delle infrastrutture viarie regionali, con particolare riguardo alle direttrici Ionica e Tirrenica.

**5-03229 Ilaria Fontana: Iniziative volte a garantire la realizzazione del Ponte Preti (TO).**

Antonino IARIA (M5S), in qualità di cofirmatario, illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 2)*.

Antonino IARIA (M5S), in qualità di cofirmatario, replicando, nel dichiararsi insoddisfatto della risposta del rappresentante del Governo, cita un articolo de *Il Sole 24 Ore* secondo il quale il CIPESS ha deliberato il definanziamento di progetti per un totale di 7 miliardi di euro – a causa di ritardi nell'attuazione – dei quali 2,6 miliardi saranno riassegnati al Ministero delle infrastrutture per altre opere. A tal proposito, ritiene che tale scelta non sia imputabile a motivazioni tecniche, bensì a una scelta politica mirata a reperire risorse per il finanziamento di opere non necessarie, quali, ad esempio, il ponte sullo Stretto di Messina. Sottolinea che l'impossibilità di concedere una proroga dei termini avrà un impatto negativo sulle amministrazioni locali, con particolare riferimento ai comuni di Castiglione e Strambinello, che subiscono in tal modo un grave pregiudizio. Conclude rilevando come le dichiarazioni del Governo sulla cosiddetta « politica del fare » risultino, a suo avviso, in contrasto con un atteggiamento che non solo ostacola le amministrazioni locali, ma le rende ingiustamente responsabili della mancata attuazione degli interventi previsti.

**5-03230 Simiani: Iniziative di competenza in merito ai rilievi della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ANAS dell'anno 2023 concernenti la società Stretto di Messina.**

Anthony Emanuele BARBAGALLO (PD-IDP), in qualità di cofirmatario, illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 3)*.

Anthony Emanuele BARBAGALLO (PD-IDP), in qualità di cofirmatario, replicando, si dichiara insoddisfatto della risposta. Esprime preoccupazione in quanto la risposta del Governo non tiene conto del quadro normativo, considerato che la natura pubblicistica di ANAS, a cui si fa riferimento, non supera i principi contenuti nella direttiva 2014/23 UE e che pertanto è necessaria una gara per prorogare la concessione di ANAS. Richiama l'attenzione sulla puntualità e rilevanza dei rilievi avanzati dalla Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ANAS per il 2023, ritenendo opportuna un'audizione di rappresentanti della Corte presso la Commissione Ambiente su tali specifici aspetti e in considerazione delle gravi perdite registrate a bilancio. Nel dichiarare l'impegno del proprio gruppo a monitorare con attenzione l'evoluzione della vicenda, stigmatizza l'intendimento di procedere alla predisposizione della Convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e ANAS.

**5-03232 Ruffino: Iniziative di competenza per il completamento della strada statale 685 delle Tre Valli Umbre.**

Giulia PASTORELLA (AZ-PER-RE), in qualità di cofirmataria, illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 4)*.

Giulia PASTORELLA (AZ-PER-RE), in qualità di cofirmataria, replicando, rileva una discrepanza tra le premesse e le conclusioni della risposta del sottosegretario,

che fa presente come il rallentamento delle attività non abbia determinato un blocco generalizzato dell'opera senza però fornire delle adeguate rassicurazioni sul rispetto delle scadenze previste. Sottolinea i pesanti disagi subiti dalle imprese e da oltre 250 mila cittadini nell'area compresa tra Spoleto, Foligno e la Valnerina, evidenziando, inoltre, il rischio della perdita dei fondi del PNRR in caso di mancato rispetto del cronoprogramma. A tal riguardo, auspica che gli interventi oggetto dell'interrogazione vengano completati al più presto per assicurare un collegamento adeguato con la città di Roma, richiamando l'attenzione sull'assenza di un'adeguata alternativa ferroviaria in un contesto già gravato dai lavori stradali di messa in sicurezza riguardanti il Valico della Somma.

**5-03233 Bonelli: Intendimenti in merito alla procedura per l'individuazione di un nuovo contraente generale per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria.**

Angelo BONELLI (AVS), illustra l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 5)*.

Angelo BONELLI (AVS), replicando, stigmatizza un persistente atteggiamento elusivo da parte del Governo. Nel merito, puntualizza come il valore di aggiudicazione della gara per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria da parte dell'impresa Salini – ora *Webuild* S.p.A. – fosse di 3,9 miliardi di euro, evidenziando l'incongruenza rispetto al valore iniziale di 8,5 miliardi di euro menzionato dal sottosegretario che fa riferimento all'aumento dei prezzi dell'energia e dei materiali da costruzione. Per quanto concerne il tema delle penali, rileva una reticenza da parte dell'Esecutivo e, in particolare, del Ministro Salvini, osservando come non siano ancora pervenute chiare indicazioni in merito da parte della società Stretto di Messina S.p.A., tenuto conto del fatto che si tratta di un'opera pubblica che avrà un costo elevatissimo e sottolineando la mancanza di trasparenza verso la cittadinanza nei rapporti tra le società *Webuild* e Stretto di Messina. Nel rammentare le numerose prescrizioni contenute nel parere espresso dalla Commissione VIA, che potrebbero portare a modifiche sostanziali o impedire l'avvio del progetto, ribadisce che il Governo, nonostante le numerose richieste, ha sempre mantenuto un atteggiamento opaco sul tema delle penali, esprimendo preoccupazione.

Mauro ROTELLI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.30.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.40.

ALLEGATO 1

**5-03231 Mattia: Iniziative di competenza volte alla realizzazione delle infrastrutture stradali strategiche nella regione Basilicata.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

In riferimento al quesito posto, rappresento quanto segue sulla base degli elementi forniti dalla società ANAS.

In premessa ricordo che, per quanto attiene agli interventi per le infrastrutture stradali in Basilicata sono programmati investimenti riguardanti sia la manutenzione ordinaria che la realizzazione di nuove opere.

Con riferimento agli interventi di manutenzione in corso di esecuzione, segnalo:

lavori di riqualificazione della piattaforma stradale lungo la S.S. 407 « Basentana » tra i km 76 e 88, che saranno completati entro il primo trimestre del 2025 e il ripristino strutturale ed il recupero funzionale dei viadotti, la cui ultimazione è prevista entro luglio 2026;

sul raccordo autostradale Sicignano-Potenza interventi di risanamento dei viadotti Fosse, Serrone, Cardosa, Rossi e Sille e di adeguamento degli impianti della galleria « Del Marmo » che saranno conclusi entro l'estate 2025. Quelli lungo il viadotto « Pietrastretta » termineranno entro giugno 2026.

Con riferimento alle nuove opere in corso di esecuzione, segnalo:

1° lotto in variante della SS 655 « Bradanica », attualmente in avanzato stato di completamento, con conclusione prevista entro aprile 2025;

lungo la SS 658 Potenza-Melfi, è stata completata la realizzazione, in tratte saltuarie, di corsie aggiuntiva di arrampicamento. Sono attualmente in corso i lavori per la messa in sicurezza del tracciato stradale mediante la realizzazione di ulteriori corsie di arrampicamento, l'allargamento delle banchine e del piano stradale nonché l'adeguamento delle barriere di protezione. L'ultimazione di tali interventi è prevista entro giugno 2025;

sulla SS 18 Tirrena inferiore a Maratea, interessata da una frana nel novembre 2022, sono in corso i lavori per la realizzazione delle gallerie in variante « Crivi » ed « Acquafredda » unitamente all'adeguamento del piano stradale, con conclusione dell'intervento è prevista entro la fine del prossimo anno.

Per quanto concerne, invece, le nuove opere inserite nel contratto di programma MIT-ANAS 2021-2025, deliberato dal Cipess lo scorso 21 marzo, segnalo che si è conclusa la progettazione di fattibilità tecnica ed economica dell'itinerario « Murgia-Pollino », per il tratto Gioia del Colle – Matera e lo stralcio *by-pass* di Matera, sono state inviate lo scorso 27 settembre le integrazioni richieste dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale.

Per quanto attiene all'intervento SS 7 « Appia » da interconnessione con SP 3 (svincolo Metaponto) a innesto SS 407 « Basentana », è tuttora in corso il progetto di fattibilità tecnico economica.

In riferimento alla tratta Zona industriale Vaglio-Gravina lungo l'itinerario « Salerno-Potenza-Bari », il progetto è stato trasmesso al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica lo scorso 5 agosto per la procedura di valutazione di impatto ambientale.

La realizzazione dei citati interventi rappresenta una priorità per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, volto al miglioramento delle infrastrutture in Basilicata, anche in considerazione del ruolo di crocevia della regione per il tessuto produttivo, turistico e culturale del Sud Italia.

ALLEGATO 2

**5-03229 Ilaria Fontana: Iniziative volte a garantire la realizzazione del Ponte Preti (TO).**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

In riferimento al quesito posto, rappresento in premessa che, in occasione dell'approvazione del decreto-legge recante disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico avvenuta lo scorso giugno, il Governo è intervenuto con una proroga straordinaria dei termini per l'aggiudicazione degli interventi finanziati con le risorse indicate all'articolo 1, comma 891, della legge di bilancio 2019 riguardanti i ponti nel bacino del Po, esclusivamente fino al 31 dicembre 2024.

Contestualmente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato un confronto costante con le amministrazioni locali assegnatarie dei finanziamenti, per una ricognizione sullo stato della progettazione degli interventi ed un aggiornamento dei relativi cronoprogrammi.

Con specifico riferimento ai lavori di competenza della città metropolitana di Torino, segnalo che l'Amministrazione provinciale ha comunicato lo scorso 30 settembre l'impossibilità di giungere all'aggiudicazione di 3 interventi, qualificati come nuove opere, nel termine richiamato del 31 dicembre 2024. Tra questi, è incluso quello relativo alla ricostruzione del Ponte Preti sul torrente Chiusella nei comuni di Baldissero Canavese e Strambinello.

Al momento, non sussistono le condizioni per prevedere un'ulteriore proroga in considerazione dei vincoli straordinari definiti con il provvedimento in premessa.

ALLEGATO 3

**5-03230 Simiani: Iniziative di competenza in merito ai rilievi della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ANAS dell'anno 2023 concernenti la società Stretto di Messina.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

In riferimento al quesito posto, rappresento quanto segue.

Il bilancio d'esercizio relativo all'anno 2023 della Società ANAS si è chiuso con una perdita di euro 162,7 milioni.

Tale risultato risulta influenzato da aspetti legati sia alla gestione ordinaria che a fattori di natura straordinaria. L'incidenza delle svalutazioni e la perdita di valore è pari ad 11,93 milioni di euro riconducibili in misura prevalente alla svalutazione di crediti compresi nell'attivo circolante, pari a 8,090 milioni di euro.

Relativamente invece agli aspetti patrimoniali, il capitale netto al 31 dicembre 2023 presenta un saldo di euro 2.099,38 milioni con una riduzione del 7 per cento su base annua. La variazione del capitale netto è influenzata da una svalutazione delle partecipazioni pari a euro 69,80 milioni che si è resa necessaria per allineare il valore della partecipazione della società Stretto di Messina all'ultima stima contabile operata in funzione delle disposizioni normative che hanno interessato la suddetta società.

In particolare, ribadisco che la svalutazione ha tenuto conto del nuovo assetto societario della società come ridefinito dal decreto-legge 35 del 2023 ed è stata determinata sulla base della relazione giurata di stima prevista dall'articolo 2, comma 3 del citato decreto-legge 35.

Preciso che tale svalutazione produce effetti ai fini patrimoniali e non si riflette sul risultato d'esercizio. Infatti, per quanto attiene alla gestione operativa, si registra il progressivo incremento della spesa per investimenti e per servizi.

Per i profili inerenti alla gestione del rapporto concessorio di ANAS si evidenzia che già nei precedenti Governi sono stati emanati provvedimenti normativi rivolti ad accertare la natura pubblicistica dell'attività operativa svolta da ANAS.

In particolare, con il decreto-legge n. 121 del 10 settembre 2021, è stata affermata la natura di « diritti speciali o esclusivi » svolti sulla base del Contratto di programma il cui oggetto riguarda la gestione della viabilità non a pedaggio. La stessa norma, al contempo ha imposto puntuali vincoli che rafforzano la natura pubblicistica dell'attività svolta. Tale quadro di riferimento è stato integralmente recepito nel Contratto di programma ANAS relativo al periodo 2021-2025, approvato dal CIPESS con delibera del 21 marzo 2024.

In osservanza alle disposizioni di legge con la formalizzazione del Contratto di programma si procederà alla predisposizione della Convenzione MIT-ANAS conformemente al mutato contesto operativo.

ALLEGATO 4

**5-03232 Ruffino: Iniziative di competenza per il completamento della strada statale 685 delle Tre Valli Umbre.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

In riferimento al quesito posto, rappresento quanto segue sulla base degli elementi forniti dalla società ANAS.

La Strada Statale 685 « delle Tre Valli Umbre », itinerario di collegamento tra le province di Ascoli Piceno e Perugia, è stata interessata, nel corso degli ultimi anni, da una serie di interventi di adeguamento e dalla realizzazione di nuovi tratti.

In particolare, per l'adeguamento dell'itinerario, nell'ambito del Piano nazionale complementare al PNRR sono previsti interventi volti a innalzare gli *standard* di sicurezza dell'arteria.

Tra queste opere vi è quella richiamata dalle onorevoli interroganti, riguardante il 1° stralcio funzionale di rettifica e adeguamento del tracciato a strada extraurbana di tipo C2 previsto tra il km 41 e il km 51 della SS 685, i cui lavori sono stati affidati nell'aprile 2023.

Per quanto concerne l'approvazione del progetto definitivo, nella Conferenza di servizi decisoria del 5 dicembre 2023 sono stati acquisiti i pareri ed i nulla osta di esito favorevole, con indicazioni e prescrizioni, degli enti competenti, tra cui il parere unico della regione Umbria. In particolare, ai fini dell'ottemperanza alle prescrizioni contenute nel parere n. 213 dell'ottobre 2023 della Commissione tecnica PNRR-PNC e del parere endoprocedimentale della Soprintendenza speciale, nella primavera del corrente anno sono stati avviati il Piano di monitoraggio ambientale *ante operam*, le indagini archeologiche e la bonifica degli ordigni bellici.

Nello scorso mese di ottobre è stato, invece, acquisito il decreto conclusivo della verifica di ottemperanza alle condizioni di VIA da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Per quanto attiene ai recenti sviluppi, lo scorso 7 ottobre si è svolta un'udienza convocata dal Commissario per gli usi civici per Lazio, Umbria e Toscana in seguito alla denuncia dell'Associazione Italia Nostra-Valnerina per l'occupazione di alcune aree gravate da uso civico, cui sono seguite le successive ordinanze del 4 novembre cui fanno riferimento le onorevoli interroganti.

Contestualmente, lo scorso 18 ottobre la Conferenza di servizi decisoria ha acquisito ulteriori pareri in merito alla compatibilità dell'intervento con l'esercizio degli usi civici, tra cui quello della Soprintendenza speciale per il PNRR.

Quest'ultima ha espresso parere favorevole alla realizzazione delle opere previste nel progetto in esame per quanto attiene agli aspetti di compatibilità dell'opera con l'esercizio dell'uso civico, anche in considerazione del positivo parere istruttorio espresso dalla Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria.

Di conseguenza, con determinazione del 18 novembre scorso, il soggetto attuatore ha determinato la conclusione positiva della Conferenza di servizi decisoria con definizione di compatibilità dell'intera opera con l'esercizio degli usi civici, determinando le condizioni per l'approvazione del progetto definitivo dell'intervento.

Pertanto, il rallentamento delle attività dovuto agli episodi descritti non ha determinato un blocco generalizzato dell'intera opera né la necessità di revisione del progetto che proseguirà nei tempi previsti dal cronoprogramma definito.

ALLEGATO 5

**5-03233 Bonelli: Intendimenti in merito alla procedura per l'individuazione di un nuovo contraente generale per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

In riferimento al quesito posto, in premessa ricordo che già l'allegato al DEF 2023 ha previsto una stima del costo complessivo per la realizzazione per il collegamento stabile sullo Stretto di Messina pari a 13,5 miliardi di euro. Tale ammontare riguarda il valore complessivo del progetto, così come risulta dal quadro economico e non è riferito, pertanto, esclusivamente al contratto con il contraente generale e con gli altri affidatari. Nel medesimo documento, era indicata la previsione di ulteriori 1,1 miliardi di euro per le opere complementari e di ottimizzazione alle connessioni ferroviarie.

La crescita del valore dell'investimento, da 8,5 miliardi del 2011 a 13,5 miliardi del DEF 2023, è dovuta all'aumento dei prezzi dell'energia e dei materiali da costruzione registrato negli ultimi anni, fenomeno che ha interessato tutti i progetti infrastrutturali.

Per quanto attiene al limite del 50 per cento del costo, si sottolinea che gli atti aggiuntivi ai contratti caducati saranno definiti nel rispetto della direttiva UE n. 24 del 2014, come peraltro espressamente richiamato sia nell'articolo 2, comma 8-*bis* che nell'articolo 4, comma 5, del decreto-legge n. 35 del 31 marzo 2023.

Per quanto concerne gli aspetti legati alle penali, preciso che la società Stretto di Messina ha riattivato i rapporti con il contraente generale Eurolink, così come previsto dal citato decreto-legge 35, tramite la stipula di un atto prodromico alla ripresa delle attività, reso a titolo gratuito.

Il contratto originario riprenderà i suoi effetti solo con la stipula di un atto integrativo, con la rinuncia del contenzioso e con l'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPESS.

In caso di mancata approvazione del progetto da parte del CIPESS non potrà essere addebitata alcuna penale, in quanto il contratto non avrà riacquistato efficacia.

Nel caso, invece, di positiva valutazione del CIPESS, la disciplina delle penali sarà contenuta nel contratto che sarà stipulato con il contraente generale, in linea con il quadro normativo di riferimento.

# IX COMMISSIONE PERMANENTE

## (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

*S O M M A R I O*

SEDE REFERENTE:

Modifiche all'articolo 9 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni per le competizioni sportive su strada. C. 1976 Pella *(Esame e rinvio)* ..... 80

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sulla programmazione dei lavori della Commissione ..... 84

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 85

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti di Agenzia confederale dei trasporti e servizi (AGENS), Associazione nazionale autotrasporto viaggiatori (ANAV), Associazione trasporti (ASSTRA), Altroconsumo, Confconsumatori, Movimento consumatori, Unione per la difesa dei consumatori e Unione nazionale consumatori, nell'ambito dell'esame congiunto, in sede di atti dell'Unione europea, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali (COM(2023)752 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione (COM(2023)753 final) ..... 85

### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Salvatore DEIDDA.*

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Modifiche all'articolo 9 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni per le competizioni sportive su strada.**

**C. 1976 Pella.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Salvatore DEIDDA, *presidente*, avverte che il gruppo PD-IDP ha chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso il sistema di ripresa audiovideo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Andrea CAROPPO (FI-PPE), *relatore*, riferisce sui contenuti della proposta di legge recante modifiche all'articolo 9 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, relativo alle competizioni sportive su strada.

Si tratta, in particolare, di un testo composto da un solo articolo, che mira ad agevolare l'attività sportiva in strada attraverso una semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni in materia di competizioni sportive su strada, nonché, come si evince dalla relazione il-

lustrativa, a dare seguito a quanto stabilito nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 16 luglio 2024, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca (n. 71 del 2024), laddove è stato accolto l'ordine del giorno n. 9/1902-A/93 che impegnava il Governo a valutare l'opportunità di individuare forme di semplificazione rispetto all'attuale procedimento autorizzativo previsto per le gare sportive su strada, fermo restando il pieno rispetto della sicurezza stradale.

Ricorda, in particolare, che per intraprendere l'esame di tale proposta di legge si è attesa la conclusione della riforma del codice della strada, approvata definitivamente presso il Senato il 20 novembre scorso. Fa presente, inoltre, che l'esigenza di semplificazione, alla quale il provvedimento intende rispondere, è stata ripetutamente richiesta dagli operatori del settore e dalle amministrazioni locali.

Perseguendo le suddette finalità, la proposta di legge in commento apporta diverse modifiche all'articolo 9 del codice della strada, che passa ad illustrare.

La prima modifica sostituisce integralmente il comma 1 dell'articolo 9, per introdurre il principio che sulle strade ed aree pubbliche sono permesse le competizioni sportive con veicoli o animali e quelle atletiche, nei limiti e alle condizioni previste dalla legge (comma 1, lettera *a)*).

Viene pertanto ribaltato il principio stabilito dalla formulazione vigente, che prevede che tali competizioni siano vietate salvo autorizzazione. Nella nuova formulazione viene peraltro mantenuto l'obbligo di chiedere l'autorizzazione agli enti competenti, al fine di garantire la sicurezza pubblica, il buon funzionamento del servizio di trasporto pubblico e del traffico ordinario.

Per quanto riguarda gli enti competenti a rilasciare l'autorizzazione, relativamente alle gare atletiche e ciclistiche e quelle con animali o con veicoli a trazione animale, il nuovo comma 1 dell'articolo 9 ribadisce quanto previsto dalla formulazione vigente e pertanto questi rimangono, a seconda dell'ambito di svolgimento della competizione: il comune, qualora la competizione si svolga nel solo territorio comunale; la regione o le province autonome di Trento e di Bolzano, qualora la competizione interessi più comuni; la regione o la provincia autonoma del luogo di partenza, d'intesa con le altre regioni interessate, qualora la competizione interessi il territorio di più regioni, che devono rilasciare il nulla osta entro il termine di venti giorni antecedenti alla data di effettuazione della gara.

Segnala che anche per quanto riguarda le gare con veicoli a motore la proposta di legge in commento non apporta modifiche al testo vigente relativamente agli enti competenti a rilasciare le autorizzazioni, che, sentite le federazioni nazionali sportive competenti e dandone tempestiva informazione all'autorità di pubblica sicurezza, sono rilasciate: dalla regione e dalle province autonome di Trento e di Bolzano per le strade che costituiscono la rete di interesse nazionale; dalla regione per le strade regionali; dalle province per le strade provinciali; dai comuni per le strade comunali.

Fa presente, inoltre, che nelle autorizzazioni vengono indicate le prescrizioni alle quali le gare sono subordinate.

È inoltre prevista la possibilità di indire una conferenza di servizi qualora per i diversi interessi pubblici coinvolti sia necessario acquisire le autorizzazioni di più enti.

La seconda modifica interviene sopprimendo, nel comma 2 dell'articolo 9, la disposizione che prevede che le autorizzazioni possano essere concesse previo nulla osta da parte dell'ente proprietario della strada. Il richiamato comma 2 prevede che le autorizzazioni debbano essere richieste dai promotori almeno 15 giorni prima della manifestazione di competenza comunale e 30 giorni prima negli altri casi (comma 1, lettera *b)*).

La terza modifica interviene sul comma 7-*bis* dell'articolo 9, che subordina, ove necessario, la validità dell'autorizzazione all'esistenza di un provvedimento di sospen-

sione temporanea della circolazione in occasione del transito dei partecipanti, che, nella formulazione vigente può essere disposta dal prefetto o dal sindaco, a seconda dell'ambito di svolgimento della competizione, al fine di soddisfare specifiche esigenze (comma 1, lettera *c)*).

In dettaglio, viene soppresso il rinvio all'articolo 6, comma 1, del codice della strada, cioè alla disposizione che prevede in generale la facoltà del prefetto di sospendere temporaneamente la circolazione per motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione, di tutela della salute, nonché per esigenze di carattere militare, conformemente alle direttive del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; nonché il rinvio all'articolo 7, comma 1, del codice della strada, che, se trattasi di centro abitato, prevede la competenza del sindaco, per le medesime esigenze, di sospendere temporaneamente la circolazione.

Conseguentemente, si aggiunge al comma 7-*bis* un periodo nel quale si stabilisce che la sospensione temporanea è disposta con provvedimento del prefetto, fatta salva la competenza del sindaco, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, per le competizioni che si svolgono interamente nel territorio di un solo comune.

L'ultima modifica interviene in materia di sanzioni, aggiungendo, infine, un periodo al comma 9 del codice della strada, in virtù del quale, in caso di violazione del provvedimento di sospensione temporanea della circolazione di cui al comma 7-*bis*, si applicano le sanzioni amministrative dell'articolo 6, comma 12, del codice della strada, cioè le sanzioni da euro 173 ad euro 694 previste per chiunque non ottemperi ai provvedimenti di sospensione della circolazione emanati dal prefetto. Se la violazione è commessa dal conducente di un veicolo adibito al trasporto di cose, la sanzione amministrativa è maggiore, da euro 430 ad euro 1.731, e dalla violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida per un periodo da uno a quattro mesi, nonché della sospensione della carta di circolazione del veicolo per lo stesso periodo (comma 1, lettera *d)*).

Antonino IARIA (M5S) esprime l'apprezzamento del gruppo MoVimento 5 Stelle per la proposta di legge in esame, condividendo la finalità di risolvere delle problematiche che egli stesso, in qualità di consigliere metropolitano, ha talvolta dovuto affrontare nell'organizzazione di competizioni importanti, quali ad esempio il Giro d'Italia.

Accoglie con favore la volontà di ribaltare il principio stabilito dalla formulazione vigente in virtù del quale le competizioni sportive su strada sono vietate salvo autorizzazione, ritenendo che in tal modo sarà agevolato il compito degli enti promotori e dei comuni interessati.

Giudica, inoltre, positivamente la previsione di riconoscere sindaci e prefetti, a seconda dei casi, quali punti di riferimento per l'organizzazione delle competizioni sportive su strada.

Chiede, tuttavia, al relatore dei chiarimenti in ordine alla questione concernente la competenza sulle strade, facendo presente come spesso la farraginosità dell'*iter* autorizzativo rallenta significativamente la procedura organizzativa delle relative competizioni sportive.

Auspica, in conclusione, la rapida approvazione della proposta di legge in esame.

Anthony Emanuele BARBAGALLO (PD-IDP) dichiara di condividere l'intento di semplificazione perseguito dalla proposta di legge in esame, ricordando che nel corso della propria esperienza di sindaco e di assessore regionale ha spesso dovuto affrontare le problematiche legate all'organizzazione delle competizioni sportive su strada.

Manifesta, pertanto, la piena disponibilità del proprio gruppo a collaborare con le altre forze politiche per giungere rapidamente all'approvazione del provvedimento in esame.

Giulia PASTORELLA (AZ-PER-RE) esprime l'apprezzamento della propria forza politica per le finalità perseguite dal provvedimento.

Invita, inoltre, il relatore a prendere in considerazione l'opportunità di inserire al-

l'interno del medesimo provvedimento un riferimento che consenta di accogliere anche le finalità perseguite dalla proposta della collega Longi in materia di competizioni illegali tra animali.

Roberto PELLA (FI-PPE) ringrazia il presidente Deidda e la Commissione per aver deciso di intraprendere rapidamente l'esame della proposta di legge, di cui dichiara con orgoglio di essere primo firmatario.

Fa presente che il provvedimento rappresenta il risultato di un confronto instaurato con le figure più importanti del settore, quali le amministrazioni comunali e provinciali, nonché gli enti che quotidianamente organizzano eventi sportivi legati al ciclismo, ricordando come l'esigenza di una semplificazione della procedura autorizzativa sia maturata proprio nel corso dell'organizzazione del Giro d'Italia, ossia di uno degli eventi ciclistici più importanti a livello mondiale.

Rileva, in particolare, l'importanza che il ciclismo riveste nella tradizione del Paese, soprattutto per i valori che esso porta con sé, trattandosi di uno sport al quale i cittadini assistono pressoché gratuitamente, in grado di coinvolgere più generazioni all'interno della stessa famiglia ed in grado di dar vita a competizioni sane, nelle quali il sostegno del pubblico si rivolge a tutti i partecipanti indistintamente. Rammenta, inoltre, quanto tali competizioni ciclistiche non soltanto riescano a coinvolgere cittadini di tutte le età, ma costituiscano anche uno stimolo ad uno stile di vita sano.

Fa presente che il provvedimento intende fornire un sostegno ai numerosi comuni del Paese che, non disponendo talvolta delle competenze e capacità necessarie, incontrano molteplici difficoltà nel promuovere competizioni sportive nei propri territori.

Nel ricordare la propria qualità di presidente della Lega Ciclismo Professionistico, rileva come la proposta di legge in esame non sia finalizzata a favorire soltanto le gare professionistiche più importanti, ma coinvolge anche le oltre 25mila corse che annualmente vengono organizzate nel Paese.

Auspica, pertanto, una proficua collaborazione tra le forze politiche, che consenta di giungere rapidamente all'approvazione della proposta di legge, ricordando peraltro che il testo è stato già esaminato, dal punto di vista tecnico, dal Ministero dell'interno e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché condiviso dagli operatori, pubblici e privati, del settore ciclistico.

Andrea CAROPPO (FI-PPE), *relatore*, nel rispondere al quesito posto dalla collega Pastorella, ricorda che è stata recentemente approvata in sede referente presso la Commissione Giustizia la proposta di legge Brambilla, di cui la collega Longi è cofirmataria, in materia di reati contro gli animali, che interviene appunto anche in tema di competizioni illegali.

Salvatore DEIDDA, *presidente*, manifesta l'intenzione di sottoscrivere la proposta di legge in esame.

Roberto PELLA (FI-PPE) ringrazia il presidente Deidda per la volontà di sottoscrivere la proposta di legge a sua prima firma, facendo presente come ciò conferisca una significativa risonanza al provvedimento.

Invita inoltre i rappresentanti dei gruppi parlamentari a sottoscrivere, a loro volta, il provvedimento in esame, ribadendo l'importanza del loro contributo.

Salvatore DEIDDA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.40.**

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Salvatore DEIDDA.*

**La seduta comincia alle 13.40.**

Salvatore DEIDDA, *presidente*, avverte che il gruppo PD-IDP ha chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche

attraverso il sistema di ripresa audiovideo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Sulla programmazione dei lavori della Commissione.**

Salvatore DEIDDA, *presidente*, comunica che, a seguito della riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 4 dicembre 2024, è stato predisposto il seguente programma dei lavori della Commissione:

PROGRAMMA DEI LAVORI
DELLA COMMISSIONE PER IL PERIODO
DICEMBRE 2024 – FEBBRAIO 2025

DICEMBRE

Seguito dell'esame delle proposte di legge Longi C. 1316 e abbinate – « Modifiche alla legge 11 gennaio 2018, n. 5, e altre disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento dei *call center*, di formazione del personale, di tutela dell'occupazione e di protezione dei consumatori » *(in congiunta con la X Commissione)*.

Seguito dell'esame delle proposte di legge Pastorella C. 1928 e abbinate – « Delega al Governo in materia di organizzazione, potenziamento e sviluppo tecnologico dei centri di elaborazione dati ».

Seguito dell'esame congiunto, in sede di atti dell'Unione europea, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali (COM(2023)752 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione (COM(2023)753 final).

Esame della proposta di legge C. 1976 Pella – « Modifiche all'articolo 9 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni per le competizioni sportive su strada ».

Seguito dell'esame della proposta di legge Gaetana Russo C. 805 e abbinata – « Modifiche al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e altre disposizioni in materia di cancellazione dai pubblici registri dei veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo ».

GENNAIO

Seguito dell'esame degli argomenti previsti per il mese precedente e non conclusi.

Seguito dell'esame della proposta di legge Centemero C. 1084 e abbinate – « Disposizioni concernenti l'adozione di una disciplina temporanea per la sperimentazione dell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale » *(in congiunta con la X Commissione)*.

Esame della proposta di legge recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 752, e altre disposizioni concernenti la sicurezza della circolazione ferroviaria (*in corso di presentazione – subordinatamente all'effettiva assegnazione)*.

Esame della proposta di legge C. 2046 Fede – « Disposizioni concernenti l'istituzione di un titolo di viaggio mensile per il trasporto pubblico a prezzo agevolato ».

FEBBRAIO

Seguito dell'esame degli argomenti previsti per il mese precedente e non conclusi.

Discussione della risoluzione in materia di diritti dei passeggeri in relazione all'accessibilità ed efficienza dei servizi di trasporto nonché sulla tutela della sicurezza di lavoratori del settore dei trasporti (*in corso di presentazione)*.

Esame della proposta di legge C. 1823 La Salandra – « Istituzione della Giornata nazionale della cultura motociclistica ».

Discussione della risoluzione Frijia 7-00204 – Misure per la sicurezza dei

sistemi di telecomunicazione sottomarini e della navigazione.

Discussione della risoluzione Raimondo 7-00263 – Interventi per l'introduzione del sistema di guida autonoma.

*Saranno inoltre iscritti all'ordine del giorno: i disegni di legge di conversione di decreti-legge; gli atti del Governo e le proposte di nomina assegnati alla Commissione; atti dell'Unione europea di interesse della Commissione; i progetti di legge da esaminare in sede consultiva.*

**La seduta termina alle 13.45.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.45 alle 13.50.

**AUDIZIONI INFORMALI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

**Audizione informale di rappresentanti di Agenzia confederale dei trasporti e servizi (AGENS), Associazione nazionale autotrasporto viaggiatori (ANAV), Associazione trasporti (ASSTRA), Altroconsumo, Confconsumatori, Movimento consumatori, Unione per la difesa dei consumatori e Unione nazionale consumatori, nell'ambito dell'esame congiunto, in sede di atti dell'Unione europea, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali (COM(2023)752 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione (COM(2023)753 final).**

L'audizione informale è stata svolta dalle 13.50 alle 14.30.

# X COMMISSIONE PERMANENTE

## (Attività produttive, commercio e turismo)

*S O M M A R I O*

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori ..... 86

5-03226 Peluffo: Sulla necessità di interventi strutturali a sostegno dei clienti vulnerabili e per ridurre i costi dell'energia elettrica ..... 86

*ALLEGATO 1 (Testo della risposta)* ..... 90

5-03227 Pavanelli: Iniziative di competenza volte a ridurre il costo dell'energia per i gestori delle infrastrutture di ricarica elettrica per la mobilità ..... 87

*ALLEGATO 2 (Testo della risposta)* ..... 92

5-03228 Ghirra: Sul rispetto della normativa sulle aziende a rischio di incidente rilevante, anche relativamente all'effettuazione di ispezioni e controlli, nello stabilimento Eni di Calenzano ..... 87

*ALLEGATO 3 (Testo della risposta)* ..... 94

AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori ..... 88

Audizione del Ministro delle imprese e del made in Italy, Adolfo Urso, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2026 recante « Disposizioni in materia di economia dello spazio » *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione)* ..... 88

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale del colonnello Walter Villadei, capo della rappresentanza dell'Aeronautica militare per le attività di accessp allo spazio, nell'ambito del *commercial space*, presso Axiom space di Houston, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2026 Governo recante « Disposizioni in materia di economia dello spazio » ..... 88

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di economia dello spazio. C. 2026 Governo *(Seguito dell'esame e rinvio)* 88

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 89

### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alberto Luigi GUSMEROLI. — Interviene la viceministra dell'ambiente e della sicurezza energetica Vannia Gava.*

**La seduta comincia alle 15.50.**

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

#### 5-03226 Peluffo: Sulla necessità di interventi strutturali a sostegno dei clienti vulnerabili e per ridurre i costi dell'energia elettrica.

Christian Diego DI SANZO (PD-IDP) illustra l'interrogazione in titolo di cui è cofirmatario.

La viceministra Vannia GAVA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 1)*.

Christian Diego DI SANZO (PD-IDP), replicando, si dichiara non soddisfatto della risposta fornita che non delinea alcun intervento di tipo strutturale per risolvere definitivamente il tema del sostegno ai clienti vulnerabili ed abbassare il costo dell'energia elettrica. Quanto ai clienti vulnerabili del mercato elettrico osserva che la possibilità di passare al sistema a tutele graduali, introdotta nel corso dell'esame del disegno di legge annuale sulla Concorrenza, attualmente in discussione al Senato, pur potendo migliorare la situazione esistente non risolve strutturalmente il problema, essendo il sistema a tutele graduali temporaneo e comunque basato su presupposti differenti. Ricorda che il suo gruppo ha presentato una proposta di legge per favorire il ricorso a contratti a lungo termine e privilegiare il ricorso a energia da fonte rinnovabile che risolverebbe una volta per tutte la problematica e sulla quale auspica una convergenza tra le forze politiche.

**5-03227 Pavanelli: Iniziative di competenza volte a ridurre il costo dell'energia per i gestori delle infrastrutture di ricarica elettrica per la mobilità.**

Emma PAVANELLI (M5S) illustra l'interrogazione in titolo.

La viceministra Vannia GAVA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 2)*.

Emma PAVANELLI (M5S), replicando, si dichiara non soddisfatta della risposta che si limita a fornire un elenco di problemi aperti. Osserva che per raggiungere gli obiettivi della transizione ad una mobilità verde e sostenibile non basta incentivare l'acquisto di mezzi elettrici ma è necessario anche fornire all'utenza una efficiente ed efficace rete infrastrutturale. Ricorda in tal senso le iniziative avviate dal Governo Conte volte a dare attuazione a quanto previsto nel PNRR. Auspica, quindi, una riduzione del costo dell'energia per gli operatori delle colonnine di ricarica dei veicoli elettrici, in quanto l'elevato costo dell'energia è uno dei fattori che frenano la diffusione di una rete di ricariche di veicoli e ritiene altresì opportuno prevedere incentivi alle imprese per la realizzazione della rete infrastrutturale quantomeno sulle maggiori arterie stradali. Ciò permetterebbe all'Italia di non restare indietro rispetto ad altri Paesi che hanno già assunto iniziative in materia e non disincentiverebbe, peraltro, quella quota di turismo proveniente dai Paesi dove l'auto elettrica è diffusa e che si trova in difficoltà a trovare punti di ricarica nel nostro Paese.

**5-03228 Ghirra: Sul rispetto della normativa sulle aziende a rischio di incidente rilevante, anche relativamente all'effettuazione di ispezioni e controlli, nello stabilimento Eni di Calenzano.**

Francesca GHIRRA (AVS) illustra l'interrogazione in titolo.

La viceministra Vannia GAVA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato *(vedi allegato 3)*.

Francesca GHIRRA (AVS), replicando, ringrazia la viceministra per la risposta dalla quale sembra emergere un quadro di sostanziale rispetto delle regole da parte dei soggetti in questione. Osserva, tuttavia, che proprio tale sostanziale rispetto dimostra come, probabilmente, le regole esistenti non siano sufficienti ad evitare simili tragedie e incidenti sul lavoro auspicando, quindi, che siano individuate misure maggiormente efficaci. Crede comunque opportuno che il deposito in questione sia finalmente spostato da dove attualmente si trova, considerato che è collocato praticamente nel mezzo di importanti reti di comunicazione e trasporto nonché assai vicino a centri abitati.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 16.20.**

**AUDIZIONI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alberto Luigi GUSMEROLI indi della vicepresidente Ilaria CAVO. — Interviene il Ministro delle imprese e del made in Italy Adolfo Urso.*

**La seduta comincia alle 16.20.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente,* avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Ministro delle imprese e del made in Italy, Adolfo Urso, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2026 recante « Disposizioni in materia di economia dello spazio ».**

*(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione).*

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente,* introduce l'audizione.

Il Ministro Adolfo URSO svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni i deputati Antonio FERRARA (M5S), Francesca GHIRRA (AVS), Christian Diego DI SANZO (PD-IDP), Enrica ALIFANO (M5S), Fabio PIETRELLA (FDI), Silvio GIOVINE (FDI), Ilaria CAVO (NM(N-C-U-I)M-CP) e Andrea MASCARETTI (FDI).

Il Ministro Adolfo URSO fornisce ulteriori precisazioni.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, ringrazia il Ministro per l'esauriente relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 17.25.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

**AUDIZIONI INFORMALI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

**Audizione informale del colonnello Walter Villadei, capo della rappresentanza dell'Aeronautica militare per le attività di accessp allo spazio, nell'ambito del *commercial space*, presso Axiom space di Houston, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2026 Governo recante « Disposizioni in materia di economia dello spazio ».**

L'audizione informale è stata svolta dalle 17.45 alle 18.

**SEDE REFERENTE**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alberto Luigi GUSMEROLI.*

**La seduta comincia alle 18.**

**Disposizioni in materia di economia dello spazio. C. 2026 Governo.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 30 ottobre 2024.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente e relatore*, ricorda che nella si è testé concluso il ciclo di audizioni informali richieste dai Gruppi nell'ambito dell'esame del disegno di legge in titolo.

Segnala che i contributi scritti trasmessi dai soggetti auditi, nonché da altri soggetti non intervenuti in audizione, sono pubblicati sul sito *web* della Camera dei deputati.

Francesca GHIRRA (AVS) osserva che nel corso delle audizioni svolte sono emersi molti elementi utili e interessanti idonei a superare talune criticità del testo all'esame il cui accoglimento potrebbe migliorare il disegno di legge. Apprezza le aperture che i relatori e il Ministro Urso hanno annunciato nei loro interventi confidando, quindi, che si possa effettuare un affinamento condiviso del testo.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente e relatore*, fa presente di aver colto con favore le aperture fatte dal Ministro Urso in audizione e ritiene che nel prosieguo dei lavori sul disegno di legge vi possa essere un'ampia condivisione tra le forze politiche.

Emma PAVANELLI (M5S) ritiene che il testo all'esame, anche nella sua complessità, contenga degli elementi molto interessanti. Osserva che molti dei soggetti auditi hanno condiviso con i commissari numerosi aspetti concernenti il mondo delle imprese, dell'economia e della ricerca e formazione meritevoli di essere approfonditi e affrontati in sede emendativa. Crede, infatti, che il testo possa essere migliorato ed esprime apprezzamento per le aperture fatte dal Ministro Urso in tal senso. Si dice convinta che il provvedimento debba portare giovamento al sistema paese nel suo complesso e quindi anche alle sue imprese, in specie alle PMI. Osserva peraltro che è necessario reperire maggiori fondi rispetto a quelli contenuti nel disegno di legge che, concordando con taluni soggetti auditi, ritiene insufficienti. Auspica quindi che con gli opportuni aggiustamenti il disegno di legge in titolo possa partire con il piede giusto.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire dichiara concluso l'esame preliminare del provvedimento.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 18.05.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 18.05 alle 18.15.

ALLEGATO 1

**5-03226 Peluffo: Sulla necessità di interventi strutturali a sostegno dei clienti vulnerabili e per ridurre i costi dell'energia elettrica.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

In merito al quesito posto, è necessario premettere il processo di liberalizzazione del segmento della vendita al dettaglio di energia elettrica si è articolato in più fasi, con il graduale superamento del regime di maggior tutela per le diverse tipologie di clienti, e l'istituzione del cosiddetto Servizio a tutele graduali – STG.

Per i clienti vulnerabili, individuati dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 210, è stato introdotto il servizio di vulnerabilità. Tale tipologia di clienti usufruirà di una tariffa per la fornitura di energia elettrica, a un prezzo che riflette il costo della materia prima all'ingrosso e nell'esercizio delle attività di commercializzazione del servizio medesimo con caratteristiche di costi efficienti, determinati sulla base di criteri di mercato. La funzione di approvvigionamento centralizzato dell'energia elettrica all'ingrosso è svolta da Acquirente Unico Spa per la successiva cessione agli esercenti il servizio di vulnerabilità, selezionati sulla base di una procedura d'asta per aree territoriali. Nelle more dell'operatività del servizio in parola, la normativa vigente prevede che i clienti vulnerabili continuino ad essere riforniti nel cosiddetto Servizio di Maggior Tutela.

L'emendamento recentemente approvato al disegno di legge concorrenza 2023, ricordato dall'interrogante, ha introdotto una disposizione volta a consentire ai clienti vulnerabili di poter richiedere l'accesso al STG fino al 30 giugno 2025. I clienti vulnerabili, sia quelli serviti nel mercato libero che nell'ambito del servizio di maggior tutela, potranno perciò usufruire delle condizioni di prezzo vantaggiose determinate in esito alle aste per l'assegnazione del STG per i clienti domestici, che hanno trovato applicazione dal 1° luglio 2024. L'emendamento è stato concepito in ossequio al principio eurounitario secondo cui deve essere assicurata la libertà di scelta per il cliente finale, pur garantendo il soddisfacimento dell'esigenza di misure di protezione rafforzate per i clienti più vulnerabili.

Ciò detto, si precisa che il risparmio per i clienti in STG, risulta pari a circa 110 euro annui, a seguito dell'aggiornamento di alcune componenti tariffarie effettuato dall'Autorità con delibera 27 giugno 2024; segnatamente, la componente del Prezzo Commercializzazione Vendita – PCV, e la Componente di Dispacciamento – DispBT.

Tutto ciò premesso, si evidenzia che un cliente vulnerabile che dovesse avvalersi della facoltà di accedere al STG, a seguito dell'entrata in vigore del richiamato emendamento alla legge concorrenza 2023, potrà rientrare, in qualsiasi momento, nel servizio di vulnerabilità di cui all'articolo 11, del predetto decreto legislativo n. 210 del 2021, le cui funzioni sono oggi assolte dal servizio di maggior tutela. La qualifica di cliente vulnerabile rimane ferma a prescindere dalle scelte del consumatore.

Ai fini dell'operatività di detto servizio, ARERA dovrà disciplinare, previa consultazione, le modalità di erogazione, nonché i criteri per lo svolgimento delle aste per la selezione degli esercenti. Quanto sopra, in attuazione dei principi introdotti dal legislatore volti ad assicurare condizioni concorrenziali a tutela del consumatore vulnerabile, ivi compresi i limiti massimi al corrispettivo di assegnazione del servizio, e fermo re-

stando che il costo della materia energia elettrica dovrà riflettere il costo all'ingrosso.

Il Governo condivide ad ogni buon conto l'esigenza di procedere tempestivamente ad una definizione puntuale e chiara della disciplina applicabile ai clienti vulnerabili. Al fine di promuoverne la tutela, sono attualmente all'esame misure volte a semplificare le disposizioni per lo svolgimento delle gare per l'individuazione degli esercenti il servizio.

ALLEGATO 2

**5-03227 Pavanelli: Iniziative di competenza volte a ridurre il costo dell'energia per i gestori delle infrastrutture di ricarica elettrica per la mobilità.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

In merito al quesito posto, è necessario rammentare che, fin dal 2010, il settore della mobilità elettrica è stata oggetto di analisi, pubblicazioni e iniziative regolatorie promosse da ARERA. L'Autorità pertanto già studia i possibili impatti sulle reti elettriche e sugli equilibri tariffari, anche per ottimizzare il peso delle componenti tariffarie legate ai servizi di trasmissione, distribuzione, misura dell'energia elettrica e agli oneri generali di sistema sui prezzi finali di ricarica dei veicoli elettrici.

Riguardo allo studio citato dall'interrogante, in assenza degli elementi necessari a ricostruire le argomentazioni, ARERA ha rilevato che esso si concentra sulla spesa unitaria sostenuta dal gestore della stazione di ricarica (CPO) per la fornitura di energia elettrica, un fattore che non è sempre preminente nella determinazione del prezzo finale pagato dagli automobilisti. Molto dipende anche dal tipo di infrastruttura di ricarica considerata, nonché dalla qualità del servizio reso al cliente.

Nello studio, l'analisi per la stima del costo dell'energia appare non esauriente. Ad esempio, la voce indicata come « oneri generali e altre componenti », include i contributi fissati dall'Autorità per coprire i costi di prestazioni definite dal Legislatore, quali ad esempio agevolazioni, incentivi, *bonus* sociali, efficienza energetica.

Si osserva che la struttura tariffaria applicata in Italia consiste nella somma di tre componenti: una « quota fissa » (per punto), di una « quota potenza » (proporzionale al picco prelevato ogni mese), e di una « quota energia » (proporzionale all'energia prelevata). Ne risulta che la spesa tariffaria media, sostenuta dai gestori delle stazioni di ricarica connesse in media tensione, non è costante, ma tende a crescere con la potenza, ed invece a decrescere con il volume di energia prelevata.

In altri termini, la spesa tariffaria media risulta tanto più bassa quanto più la stazione di ricarica è effettivamente utilizzata. Si può quindi ritenere che tale valore, relativamente alto in Italia, sia legato al bassissimo tasso di utilizzo attuale. Si potrebbe ottenere un miglioramento, da un lato applicando le migliori tecnologie disponibili per ridurre il fabbisogno di potenza a parità di servizio di ricarica reso, e dall'altro aumentando i volumi di energia prelevata, ad esempio grazie ad una migliore localizzazione della stazione o ad un aumento del parco di veicoli elettrici circolanti. Si tratta di condizioni plausibili in un futuro prossimo, considerando lo sviluppo del mercato.

Considerato che oggi in Italia oltre l'80 per cento dell'energia viene ricaricato presso abitazioni o luoghi di lavoro, la ricarica in luoghi pubblici soddisfa una quota minoritaria del fabbisogno. Per questa tipologia di accesso, l'Autorità ha definito una struttura tariffaria « monomia », ossia espressa solo in funzione del volume di energia prelevata, senza componenti fisse o proporzionali alla potenza prelevata. La tariffa è applicabile su richiesta ai punti di prelievo in bassa tensione dedicati esclusivamente al servizio di ricarica dei veicoli elettrici in luoghi accessibili al pubblico.

Anche al fine di garantire l'equità delle tariffe, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha implementato la Piattaforma Unica Nazionale (PUN) dei punti di ricarica elettrica, attiva su apposito portale *internet* dal 27 marzo scorso: oltre alla mappa dei punti di ricarica presenti sul territorio, prossimamente si potrà anche

accedere alle informazioni riguardanti i prezzi praticati.

Il Ministero delle imprese e del *made in Italy* ha altresì avviato in via sperimentale un monitoraggio al momento rivolto ai principali operatori del mercato, ed analogo a quello usato con i distributori di carburanti. L'obiettivo è rilevare il costo di ricarica, sia in applicazione di tariffe a consumo sia in abbonamento, nonché in caso di differenziazione di prezzi per fasce orarie.

Infine, è allo studio del Governo la proposta di ARERA su eventuali agevolazioni da rivolgere direttamente agli automobilisti, quindi non in relazione con le tariffe elettriche pagate dai gestori dei punti di ricarica. Si tratterebbe pertanto di incentivi mirati per coloro che trovano barriere all'acquisto di un veicolo elettrico, di natura socio-economica o legati ad altri aspetti, quali l'indisponibilità di punti di ricarica privati.

ALLEGATO 3

**5-03228 Ghirra: Sul rispetto della normativa sulle aziende a rischio di incidente rilevante, anche relativamente all'effettuazione di ispezioni e controlli, nello stabilimento Eni di Calenzano.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

In merito all'incidente occorso il 9 dicembre 2024 presso lo stabilimento Eni S.p.A. di Calenzano, si forniscono le seguenti informazioni.

Lo stabilimento di Calenzano rientra nella categoria di Soglia Superiore secondo la classificazione del decreto legislativo n. 105 del 2015, di recepimento italiano della cosiddetta Direttiva Seveso III, relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose. In particolare, l'impianto ricade tra quelli soggetti agli obblighi di cui agli stabilimenti di soglia superiore, come da comunicazione debitamente effettuata dal Gestore in data 27 ottobre 2023, ed il cui contenuto è stato approvato in pari data da ISPRA. Con essa, il Gestore ha notificato regolarmente le specificità della propria attività alle autorità competenti, inclusi i rischi correlati e le misure di prevenzione adottate.

Per tipologia di stabilimenti in parola, il decreto legislativo n. 105 del 2015 prevede una serie di misure di verifica e controllo, sia di natura documentale che ispettiva. Tra questi, l'obbligo da parte del Gestore di invio della predetta notifica, soggetta a valutazione di ISPRA, nonché la redazione di un Rapporto di Sicurezza (RdS), che contiene l'analisi dei rischi di incidenti rilevanti, oltre che le misure di prevenzione e di protezione individuate dal Gestore stesso. Il documento viene valutato mediante una istruttoria tecnica condotta dal Comitato Tecnico Regionale (CTR), incardinato presso la Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco competente. Al termine della predetta valutazione, viene emesso un parere tecnico conclusivo, eventualmente subordinato a prescrizioni.

Il gestore è conseguentemente obbligato a predisporre il Piano di Emergenza Interna (PEI), che contiene le misure per la gestione emergenziale degli scenari ipotizzati nelle analisi di sicurezza, che funge tra l'altro per la predisposizione del Piano di Emergenza Esterna (PEE), quest'ultimo rimesso all'approvazione del Prefetto. Il PEE, obbligatorio per la tipologia di impianti in cui rientra quello in argomento, è stato approvato dalla prefettura di Firenze il 26 ottobre 2021, ed è rinvenibile sul sito *internet* del suddetto ente. Esso è inoltre parte integrante del Piano di Emergenza di Protezione Civile della città metropolitana di Firenze.

È quindi obbligo del gestore predisporre il Documento sulla Politica di Prevenzione degli Incidenti Rilevanti (PIR) ed attuare il relativo Sistema di Gestione della Sicurezza (SGS). Tali aspetti sono specificatamente verificati e controllati da parte di commissioni incaricate dai CTR, costituite da personale appartenente ad Amministrazioni ed Enti quali SNPA, INAIL, Vigili del Fuoco. Le attività di ispezione ordinarie sono previste in base alla programmazione annuale, di cui i CTR stessi si dotano ad inizio anno.

In particolare, le suddette ispezioni possono essere effettuate con cadenza tipicamente annuale, biennale o trimestrale, a seconda della tipologia di stabilimento e della criticità che lo stesso rappresenta. La cadenza delle attività ispettive viene definita sulla base di una specifica analisi di rischio, volta a definire i criteri ispettivi di scelta delle frequenze. È comunque possibile esperire anche attività ispettive straordinarie, per esempio a seguito di accadimento di incidenti rilevanti.

L'ARPA Toscana ha comunicato che le più recenti ispezioni disposte dal CTR sono state effettuate nel 2017, 2020 e 2023, nel

rispetto della periodicità triennale prevista. Esse hanno comportato la formalizzazione di rilievi e misure integrative sia sui sistemi tecnici che su quelli organizzativi e di gestione.

A seguito dell'incidente, le autorità hanno immediatamente attivato il Piano di Emergenza Esterno, coinvolgendo i Vigili del Fuoco, ARPA e ASL territorialmente competenti per gestire l'emergenza e valutare le conseguenze ambientali e di sicurezza. La procura di Prato ha avviato un'inchiesta per accertare le cause dell'incidente e l'eventuale responsabilità, con il supporto di esperti in esplosivistica e incendi.

Per quanto di competenza, si conferma che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sta proseguendo nel monitoraggio degli effetti derivanti dall'accadimento verificatosi.

# XII COMMISSIONE PERMANENTE

## (Affari sociali)

*S O M M A R I O*

SEDE REFERENTE:

Istituzione della Giornata nazionale per la prevenzione del melanoma cutaneo e altre disposizioni per la prevenzione e la diagnosi precoce della malattia. C. 813 Ciocchetti *(Seguito dell'esame e rinvio)* ..... 96

Misure di semplificazione per il potenziamento dei controlli sanitari in ingresso sul territorio nazionale in occasione del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025. C. 2142 Governo *(Esame e rinvio)* ..... 97

RISOLUZIONI:

7-00265 Vietri: Estensione agli operatori sanitari della normativa inerente alla verifica sull'assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti *(Discussione e rinvio)* ..... 98

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 98

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva in materia di riordino delle professioni sanitarie.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione medici e dirigenti del Servizio sanitario nazionale (ANAAO-ASSOMED), della Federazione italiana aziende sanitarie e ospedaliere (FIASO), della Federazione italiana medici di medicina generale (FIMMG) e della Federazione italiana medici pediatri (FIMP) *(Svolgimento e conclusione)* . 98

### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Ugo CAPPELLACCI.*

**La seduta comincia alle 13.05.**

**Istituzione della Giornata nazionale per la prevenzione del melanoma cutaneo e altre disposizioni per la prevenzione e la diagnosi precoce della malattia. C. 813 Ciocchetti.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 27 novembre 2024.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, avverte che, secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento, i deputati possono partecipare alla seduta odierna in videoconferenza, non essendo previste votazioni.

Ricorda che, secondo quanto convenuto nell'ultima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella seduta odierna si concluderà l'esame preliminare.

Non essendovi richieste di intervento, dichiara così concluso l'esame preliminare.

Fa presente che il termine per la presentazione delle proposte emendative sarà stabilito in sede di ufficio di presidenza.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Misure di semplificazione per il potenziamento dei controlli sanitari in ingresso sul territorio nazionale in occasione del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025.**
**C. 2142 Governo.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, avverte che, secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento, i deputati possono partecipare alla seduta odierna in videoconferenza, non essendo previste votazioni.

Luciano CIOCCHETTI (FDI), *relatore*, ricorda che la Commissione Affari sociali avvia l'esame del disegno di legge recante misure di semplificazione per il potenziamento dei controlli sanitari in ingresso sul territorio nazionale in occasione del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 (C. 2142 Governo), approvato dal Senato il 19 novembre 2024. Fa presente che il testo del provvedimento si compone di un unico articolo, risultante dallo stralcio dell'articolo 23 del disegno di legge recante disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese (S. 1184), attualmente in corso di esame al Senato.

L'articolo unico è composto da due commi. Il comma 1, al fine di potenziare le attività di vigilanza, controllo igienico-sanitario e profilassi svolte presso i principali porti e aeroporti, e di garantire un tempestivo adeguamento dei servizi alle esigenze sanitarie derivanti dall'ingresso sul territorio nazionale dei pellegrini che parteciperanno al Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025, autorizza il Ministero della salute ad assumere, con contratto di lavoro a tempo determinato con scadenza non successiva al 31 dicembre 2025, tre unità di personale con il profilo di dirigente sanitario medico e quindici unità di personale dell'area dei funzionari con il profilo di tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro. Le assunzioni in oggetto devono riguardare soggetti che abbiano già prestato servizio presso il Ministero medesimo sino al 31 dicembre 2023 e per almeno quindici mesi, con contratti di lavoro a tempo determinato.

Le autorizzazioni di spesa poste dal provvedimento in esame ammontano complessivamente a 96.975 euro per il 2024 e a 1.157.402 euro per il 2025. Alla copertura di tali oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 361, della legge n. 244 del 2007, relativa alle transazioni da stipulare con soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto, da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie che hanno instaurato azioni di risarcimento danni tuttora pendenti.

Paolo CIANI (PD-IDP) segnala di avere presentato un'interrogazione a risposta in Commissione, recante il numero 5-02478, avente per oggetto il coinvolgimento della Sanità militare per affrontare le sfide in termini di salute legate al Giubileo, in primo luogo per quanto concerne l'emergenza-urgenza. Chiede pertanto se tale aspetto possa rientrare nel perimetro dell'intervento previsto dal provvedimento in esame.

Luciano CIOCCHETTI (FDI) ribadisce che il provvedimento di cui la Commissione ha avviato l'esame riguarda esclusivamente il rafforzamento dei controlli nei porti ed aeroporti, connesso al previsto maggiore afflusso di pellegrini. Fa presente, altresì, che è stata costituita una cabina di regia, di cui fanno parte il Presidente della regione Lazio e il Commissario straordinario per il Giubileo, che sta elaborando le azioni per potenziare la rete sanitaria, a partire dalle prestazioni di emergenza.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.15.**

**RISOLUZIONI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Ugo CAPPELLACCI.*

**La seduta comincia alle 13.15.**

**7-00265 Vietri: Estensione agli operatori sanitari della normativa inerente alla verifica sull'assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti.**

*(Discussione e rinvio).*

La Commissione inizia la discussione della risoluzione in titolo.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, avverte che, secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento, i deputati possono partecipare alla seduta odierna in videoconferenza, non essendo previste votazioni.

Dà, quindi, la parola alla deputata Vietri per l'illustrazione della risoluzione di cui è prima firmataria.

Imma VIETRI (FDI) ricorda che la sorveglianza sanitaria è oggi finalizzata non solo alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori in relazione ai fattori di rischio professionali ma anche, nell'ottica della valutazione del rischio verso terzi, alla verifica dell'assenza di condizioni di alcol dipendenza e di assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti.

Segnala, quindi, che è stata da più parti sollecitata una revisione dell'attuale normativa, specificatamente sulla questione delle mansioni sanitarie, per le quali è attualmente prevista solo la verifica dell'assenza di condizioni di alcol dipendenza. Appare ragionevole, e opportuno, estendere, almeno al personale sanitario operante in attività di urgenza-emergenza e in attività afferenti ai blocchi operatori, la verifica dell'assenza di assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti.

Al riguardo, evidenzia come le attività degli operatori sanitari comportino necessariamente livelli di attenzione costanti ed elevati, legati alla natura stessa della mansione lavorativa, particolarmente nelle attività chirurgiche e di emergenza-urgenza, che non ammettono in alcun modo *deficit* di lucidità, prontezza operativa e capacità di giudizio.

Sottolinea che, pertanto, con la risoluzione in oggetto si impegna il Governo a porre in essere ogni iniziativa volta a prevedere, in accordo con la Conferenza Stato-regioni, l'adeguamento della normativa inerente alla verifica dell'assenza di assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti, estendendo ai sanitari operanti in ambito di urgenza-emergenza e afferenti ai blocchi operatori la verifica sull'assunzione delle predette sostanze.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione della risoluzione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.20.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.20 alle 13.35.

**INDAGINE CONOSCITIVA**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Ugo CAPPELLACCI.*

**La seduta comincia alle 13.40.**

**Indagine conoscitiva in materia di riordino delle professioni sanitarie.**

**Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione medici e dirigenti del Servizio sanitario nazionale (ANAAO-ASSOMED), della Federazione italiana aziende sanitarie e ospedaliere (FIASO), della Federazione italiana medici di medicina gene-**

**rale (FIMMG) e della Federazione italiana medici pediatri (FIMP).**

*(Svolgimento e conclusione).*

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.

Pierino DI SILVERIO, *segretario nazionale dell'Associazione medici e dirigenti del Servizio sanitario nazionale (ANAAO-ASSOMED),* Giammaria LIUZZI, *responsabile nazionale ANAAO Giovani,* Cristina MARCHESI, *vicepresidente della Federazione italiana aziende sanitarie e ospedaliere (FIASO) e direttore generale AUSL IRCCS Reggio Emilia,* e Eva COLOMBO, *vicepresidente della medesima Federazione e direttore generale ASL Vercelli,* Carlo CURATOLA, *componente dell'Esecutivo nazionale della Federazione italiana medici di medicina generale (FIMMG)* e Osama AL JAMAL, *segretario nazionale della Federazione italiana medici pediatri (FIMP),* svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, quindi, per formulare quesiti, Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, e Francesco Maria Salvatore CIANCITTO (FDI).

Eva COLOMBO, *vicepresidente della Federazione italiana aziende sanitarie e ospedaliere (FIASO) e direttore generale ASL Vercelli,* Pier Luigi BARTOLETTI, *vicesegretario nazionale vicario della Federazione italiana medici di medicina generale (FIMMG)* e Pierino DI SILVERIO, *segretario nazionale dell'Associazione medici e dirigenti del Servizio sanitario nazionale (ANAAO-ASSOMED),* rispondono ai quesiti formulati.

Ugo CAPPELLACCI, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.45.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

# XIV COMMISSIONE PERMANENTE

## (Politiche dell'Unione europea)

*S O M M A R I O*

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Sull'ordine dei lavori ..... 100

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino. COM(2024) 189 final.

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino. COM(2024) 191 final (Parere alla III Commissione) *(Esame congiunto e rinvio)* ..... 100

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Atto n. 226 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* ..... 104

*ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione)* ..... 109

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Proposta di regolamento relativa all'istituzione di un portale unico per le dichiarazioni digitali al fine di ridurre gli oneri amministrativi per i lavoratori distaccati. COM(2024) 531 final. (Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà) *(Esame e rinvio)* ..... 105

RISOLUZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO:

Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 su « L'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali ». Doc. XII, n. 308 *(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 125, comma 1, del Regolamento, e rinvio)* ..... 108

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 108

*ERRATA CORRIGE* ..... 108

### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.*

**La seduta comincia alle 12.55.**

#### Sull'ordine dei lavori.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, propone di procedere a un'inversione nell'ordine dei lavori della seduta odierna, nel senso di procedere dapprima all'esame dell'atto dell'Unione europea, ai fini del parere da rendere alla III Commissione, quindi all'esame dell'atto del Governo, n. 226.

La Commissione concorda.

#### Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo

**che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino.**
**COM(2024) 189 final.**

**Proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino.**
**COM(2024) 191 final.**
(Parere alla III Commissione).

*(Esame congiunto e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, evidenzia come gli accordi di associazione in esame, pur rappresentando un modello di collaborazione con l'Unione Europea più attenuato rispetto all'ingresso nella stessa Unione, possiedono un'importanza degna di nota alla luce dell'attuale contesto geopolitico. Rileva inoltre la necessità di approfondire il tema degli accordi di associazione tramite un ciclo di audizioni e incontri con i parlamentari del Principato di Andorra e della Repubblica di San Marino. Segnala infine la possibilità di organizzare una missione parlamentare presso la Repubblica di San Marino ed evidenza la necessità di un coinvolgimento della Sezione bilaterale di amicizia tra Italia e San Marino nell'ambito dell'esame sui contenuti e le prospettive di collaborazione tra l'Unione Europea e la Repubblica del Titano.

Alessia AMBROSI (FDI), *relatrice*, segnala che le due proposte di decisione in esame sono state adottate dalla Commissione europea il 26 aprile 2024 per consentire nel primo caso la conclusione e nel secondo caso la firma e l'applicazione provvisoria dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, Andorra e San Marino.

I due atti si inseriscono nelle iniziative dell'Unione europea volte a sviluppare relazioni privilegiate con i paesi limitrofi e costituiscono un passaggio fondamentale verso la ratifica dell'accordo di associazione. Una volta concluso, questo consentirà ai due paesi di accedere al mercato interno dell'Unione in termini paragonabili a quelli di cui beneficiano la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein in virtù dell'accordo sullo Spazio economico europeo e di rafforzare la cooperazione con l'Unione europea in altri ambiti.

Rileva come l'accordo di associazione si basi sui seguenti elementi principali:

la partecipazione di Andorra e San Marino a un mercato interno esteso omogeneo, in condizioni di concorrenza paritarie e nel rispetto delle medesime regole in sostituzione dell'attuale unione doganale;

l'accesso graduale al mercato interno dei servizi finanziari, subordinato all'esito positivo di una verifica della solidità dei quadri normativi e di vigilanza degli Stati associati, in cui le autorità di vigilanza europee svolgeranno un ruolo centrale;

un quadro per lo sviluppo e la promozione del dialogo e della cooperazione in settori d'interesse comune, quali ricerca e sviluppo, istruzione, politica sociale, ambiente, protezione dei consumatori, cultura o cooperazione regionale.

L'accordo istituisce un quadro istituzionale che sarà interpretato ed applicato in coerenza con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ed un meccanismo di risoluzione delle controversie sull'interpretazione e sull'applicazione dell'accordo di associazione affidato alla medesima Corte.

L'accordo tiene conto della peculiarità di Andorra e San Marino, in conformità con la dichiarazione del 2016 relativa all'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea, che recita che « l'Unione terrà conto della situazione particolare dei paesi di piccole dimensioni territoriali che intrattengono con l'Unione specifiche relazioni di prossimità ». Pertanto prevede:

numerosi adeguamenti, ad esempio sulla libera circolazione delle persone, set-

tore in cui sono previste restrizioni quantitative per determinati tipi di soggiorno in analogia con quanto concordato con il Liechtenstein nell'ambito dello Spazio economico europeo (si veda l'Allegato VIII dell'Accordo istitutivo del SEE);

una serie di periodi di transizione per l'attuazione e l'applicazione di parti dell'*acquis* dell'Unione europea, ad esempio in settori quali le telecomunicazioni, i trasporti o l'energia.

In merito alla base giuridica delle due proposte, la Commissione europea la individua sotto il profilo sostanziale nell'articolo 217 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che autorizza l'Unione a L'Unione « concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci ».

Con riguardo all'aspetto procedurale, evidenzia che la proposta di decisione relativa alla conclusione dell'accordo è individuata nell'articolo 218, paragrafi 6, 7 e 8, secondo comma, del TFUE. Il paragrafo 6 dell'articolo 218 attribuisce al Consiglio il potere di adottare la decisione sulla conclusione di un accordo di associazione, su proposta del negoziatore e previa approvazione del Parlamento europeo, fatta eccezione per accordi che riguardino esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune. La Commissione europea menziona anche il paragrafo 7 del medesimo articolo secondo il quale il Consiglio « può abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione le modifiche dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso ». Infine, il paragrafo 8 include gli accordi di associazione tra gli oggetti di votazioni all'unanimità da parte del Consiglio.

Per la proposta di decisione relativa alla firma e applicazione provvisoria la base giuridica è costituita dall'articolo 218, paragrafo 5, del medesimo trattato TFUE, che attribuisce al Consiglio, su proposta del negoziatore, il potere di adottare « una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore ». Anche in questo caso è richiamato il paragrafo che sugli accordi di associazione prescrive il voto all'unanimità.

Ricorda che il 16 dicembre 2014 il Consiglio « Affari generali » ha autorizzato la Commissione europea ad avviare i negoziati per un accordo di associazione con il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e San Marino. Tra il marzo 2022 e il dicembre 2023, data di conclusione dei negoziati, hanno avuto luogo 49 sessioni negoziali.

Il 17 settembre 2023 il Principato di Monaco e la Commissione hanno constatato l'impossibilità di conciliare le direttive negoziali dell'Unione europea con i limiti fissati da Monaco e relativi al mantenimento delle condizioni di vita e di lavoro dei propri cittadini e convenuto di sospendere i negoziati.

Nel tempo l'Unione europea ha instaurato progressivamente stretti legami con il Principato di Andorra, anche a seguito della conclusione di diversi accordi bilaterali.

Segnala che gli accordi bilaterali elencati di seguito cesseranno di produrre effetti e saranno sostituiti dall'accordo di associazione a decorrere dalla data della sua entrata in vigore:

accordo, in forma di scambio di lettere tra la Comunità economica europea e il Principato di Andorra del 28 giugno 1990;

accordo di cooperazione tra la Comunità europea e il Principato di Andorra del 15 novembre 2004.

Al contrario, rimarranno in vigore dopo l'entrata in vigore dell'accordo:

l'accordo monetario tra l'Unione europea e il Principato d'Andorra del 30 giugno 2011;

l'accordo tra la Comunità europea e il Principato d'Andorra che stabilisce mi-

sure equivalenti a quelle definite nella direttiva 2003/48/CE del Consiglio in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi del 15 novembre 2004.

Anche con la Repubblica di San Marino l'Unione europea ha progressivamente instaurato stretti legami, anche tramite la conclusione di diversi accordi bilaterali.

Dalla data della sua entrata in vigore, l'accordo di associazione sostituirà l'accordo sull'unione doganale e sulla cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino del 16 dicembre 1991, che cesserà di produrre effetti.

Tale accordo, in vigore dall'aprile 2002 stabilisce un'unione doganale tra San Marino e l'Unione europea che copre tutti i tipi di prodotti, e prevede la cooperazione principalmente nei settori del turismo, delle piccole e medie imprese e l'ambiente, nonché azioni congiunte nei settori della comunicazione, dell'informazione e della cultura.

Resteranno invece in vigore:

la convenzione monetaria tra l'Unione europea e la Repubblica di San Marino del 27 marzo 2012;

l'accordo del 7 dicembre 2004 tra la Comunità europea e la Repubblica di San Marino in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi.

Passa quindi a richiamare sommariamente i contenuti dell'accordo che si compone di: un accordo quadro; sette protocolli quadro; due protocolli degli Stati associati e 25 allegati tecnici di ciascun protocollo dello Stato associato, contenenti tutti gli atti giuridici dell'Unione europea che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo.

L'accordo quadro delinea gli elementi essenziali della futura associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, Andorra e San Marino, con la finalità di garantirne la partecipazione a un mercato interno esteso omogeneo – che comprende la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali – in condizioni di concorrenza paritarie e nel rispetto delle medesime regole ed istituire un quadro per sviluppare e promuovere il dialogo e la cooperazione in altri settori di interesse comune. L'accordo quadro prevede inoltre che Andorra e San Marino rispettino il principio della non discriminazione in base alla nazionalità sancito dal diritto dell'Unione europea.

Infine, l'accordo quadro istituisce un quadro istituzionale volto a garantire l'omogeneità del mercato interno e la certezza del diritto, anche a vantaggio di operatori economici e i cittadini.

Esso potrà essere applicato tra l'Unione europea e uno degli Stati associati in attesa del completamento della procedura di ratifica per la sua entrata in vigore.

I sette protocolli quadro sono volti a chiarire e precisare le disposizioni dell'accordo.

Tra questi, il protocollo quadro 1 (sugli adattamenti orizzontali) contiene una serie di norme generali, anche per quanto riguarda il funzionamento di adattamenti specifici, compresi i periodi transitori e talune deroghe.

Segnala in particolare il protocollo quadro 3 sui servizi finanziari, che prevede:

che l'accesso al mercato unico dei servizi finanziari dell'Unione europea venga subordinato ad una valutazione globale della piena ed efficace attuazione dell'*acquis* dell'Unione europea nel settore finanziario e della solidità del quadro normativo e di vigilanza degli Stati associati;

un approccio scaglionato, in base al quale gli Stati associati possono decidere di non chiedere l'accesso all'intero mercato interno dei servizi finanziari dell'Unione europea per un periodo non superiore a 15 anni dall'entrata in vigore dell'accordo;

l'adozione, da parte della Commissione europea per l'accesso al mercato, di

una raccomandazione positiva che attesti che sono soddisfatte tutte le condizioni necessarie stabilite nel protocollo;

la possibilità per l'Unione europea di sospendere l'accesso al mercato qualora si riscontrino carenze del quadro normativo o di vigilanza di uno Stato associato;

la presenza locale e la prestazione di servizi negli Stati associati;

il rispetto dell'*acquis* in materia di antiriciclaggio, condizione essenziale per poter accedere al mercato dei servizi finanziari dell'Unione europea;

un ruolo fondamentale delle autorità europee di vigilanza nel processo di *audit*, al quale potranno partecipare le autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea. Esse potranno inoltre esercitare la propria autorità nei confronti degli Stati associati e dei rispettivi settori dei servizi finanziari.

Gli altri protocolli quadro riguardano aspetti quali: *a)* l'attuazione delle norme di concorrenza applicabili alle imprese; *b)* l'organizzazione della cooperazione nel settore statistico; *c)* lo *status* del comitato parlamentare di associazione; *d)* le procedure di arbitrato ed *e)* gli accordi vigenti.

I protocolli degli Stati associati recano disposizioni riguardanti questioni strettamente bilaterali (tra l'Unione europea e uno degli Stati associati), ad esempio relative alla cooperazione doganale.

Ciascun protocollo dello Stato associato è corredato di 25 allegati recanti gli atti giuridici dell'Unione europea che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo. Gli allegati comprendono vari adattamenti settoriali o specifici per tenere conto delle specificità di Andorra e San Marino derivanti dalle loro particolari relazioni di prossimità con i paesi confinanti, dalle loro dimensioni e dal numero relativamente esiguo dei loro abitanti. Gli allegati prevedono anche periodi transitori per il recepimento, l'attuazione e l'applicazione di taluni atti giuridici dell'Unione europea da parte dei due paesi.

In particolare si richiamano le materie oggetto di alcuni allegati:

allegato I sicurezza alimentare e questioni veterinarie e fitosanitarie;

allegato II regolamentazioni tecniche, norme, prove e certificazioni;

allegato III norme sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi;

allegato IV energia;

allegato XXIII diritto doganale;

allegato XXIV agricoltura.

Conclude ricordando che entrambe le proposte di decisione sono in corso di esame presso il Parlamento danese, il Bundestag tedesco, il Saeima lettone e il Sejm polacco.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.05.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.*

**La seduta comincia alle 13.05.**

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.**
**Atto n. 226.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 19 novembre scorso.

Stefano CANDIANI (LEGA), *relatore*, illustra i contenuti della proposta di parere *(vedi allegato)*.

Piero DE LUCA (PD-IDP), nell'annunciare il voto di astensione del proprio gruppo, rileva che le Commissioni di merito non hanno ancora concluso l'esame del provvedimento, il cui testo non è pertanto ancora pervenuto nella versione definitiva. Sottolinea altresì come il voto di astensione segnali la necessità di individuare le modalità di adeguamento della normativa sugli appalti pubblici alle relative *milestone* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 13.15.**

**ATTI DELL'UNIONE EUROPEA**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.*

**La seduta comincia alle 13.15.**

**Proposta di regolamento relativa all'istituzione di un portale unico per le dichiarazioni digitali al fine di ridurre gli oneri amministrativi per i lavoratori distaccati.**
**COM(2024) 531 final.**
(Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà).

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Stefano CANDIANI (LEGA), *relatore*, segnala che la proposta di regolamento al nostro esame è volta ad istituire un'interfaccia pubblica elettronica comune per le dichiarazioni di distacco dei lavoratori.

Ricorda preliminarmente che per « lavoratore distaccato » si intende un dipendente inviato dal proprio datore di lavoro a svolgere un servizio su base temporanea in un altro Stato membro. A tale riguardo tutti gli Stati membri hanno istituito un sistema di dichiarazione preventiva per i prestatori di servizi che distaccano lavoratori nel loro territorio, che richiede alcune informazioni pertinenti per il controllo delle condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati, da fornire attraverso la compilazione di un modulo.

Con la proposta della Commissione di un'interfaccia pubblica elettronica comune per le dichiarazioni di distacco dei lavoratori, i prestatori di servizi potranno presentare gratuitamente la dichiarazione di distacco alle autorità nazionali competenti dello Stato membro ospitante, utilizzando un unico modulo *standard* disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea (anziché 27 moduli nazionali), che richiederebbe informazioni relative al prestatore di servizi, al lavoratore distaccato, all'incarico di distacco, alla persona di contatto per le autorità competenti e al destinatario del servizio. Le informazioni richieste da tale modulo unico europeo sarebbero razionalizzate in circa 30 punti, mentre attualmente alcuni sistemi di dichiarazione nazionale chiedono informazioni articolate in più di 300 punti.

Nella proposta della Commissione, l'interfaccia sarebbe costituito da un portale *web* per la dichiarazione digitale unica (*E-declaration*), collegato al sistema di informazione del mercato interno (IMI), istituito dal regolamento (UE) n. 1024/2012, e strutturato sulla falsariga della piattaforma elettronica dell'Unione europea già disponibile per le dichiarazioni dei lavoratori distaccati nel settore del trasporto su strada (il portale « RTPD » o « *Road Transport – Posting Declaration* »). La proposta in esame consentirebbe in tal modo di replicare in altri settori la procedura amministrativa per la dichiarazione dei lavoratori distaccati applicata ai conducenti nel settore del trasporto su strada.

Utilizzando un unico modulo *standard* l'interfaccia pubblica offrirebbe, inoltre, ai prestatori di servizi la possibilità di riutilizzare i dati delle dichiarazioni di distacco presentate in precedenza e ai lavoratori

distaccati la possibilità di ricevere una copia delle loro dichiarazioni.

Precisa, inoltre, che l'uso di questa interfaccia pubblica sarebbe rimesso alla libera scelta degli Stati membri che ricevono lavoratori distaccati (« Stati membri ospitanti »): essi potranno scegliere se imporre ai prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri (« Stati membri di origine ») di utilizzare l'interfaccia per presentare alle autorità nazionali competenti una dichiarazione di distacco o se, in alternativa, mantenere il proprio sistema di dichiarazione nazionale.

Accanto alle finalità generali di razionalizzazione e semplificazione appena illustrate, la proposta persegue obiettivi specifici quali:

1) la riduzione degli oneri amministrativi per i prestatori di servizi, contribuendo anche all'obiettivo di ridurre del 25 per cento gli oneri amministrativi associati delle imprese, comprese le PMI;

2) la riduzione degli oneri amministrativi per le autorità nazionali e la facilitazione della cooperazione amministrativa tra le stesse;

3) il rafforzamento della tutela dei diritti dei lavoratori distaccati, agevolando tra l'altro lo svolgimento di ispezioni efficaci, adeguate e mirate da parte delle autorità competenti degli Stati membri.

Prima di illustrare i principali contenuti della proposta al nostro esame, ritiene utile riportare, in estrema sintesi, le motivazioni della Commissione alla base dell'iniziativa.

La Commissione fonda il suo convincimento su alcuni dati riportati nella relazione e negli ulteriori documenti che accompagnano la proposta, da cui è emerso che gli obblighi e i requisiti relativi alla presentazione della dichiarazione di distacco rappresentano uno degli ostacoli amministrativi più importanti alla prestazione transfrontaliera di servizi nel mercato interno. Inoltre, i sistemi nazionali di dichiarazione preventiva per le imprese distaccanti differiscono nella struttura e nelle informazioni richieste ai fornitori di servizi e non sono interconnessi. In aggiunta, le autorità nazionali competenti che chiedono l'assistenza reciproca ad altri Stati membri devono affrontare notevoli oneri amministrativi per avviare una richiesta di informazioni nell'IMI.

A giudizio della Commissione, l'iniziativa in esame è coerente con il quadro giuridico per il distacco dei lavoratori, costituito dalle direttive 2014/67/UE e 96/71/CE, che non vengono sostanzialmente modificate, neanche sotto il profilo dei livelli di tutela dei lavoratori. Inoltre, si inserisce coerentemente nel quadro dell'azione dell'Unione europea, in quanto integrerebbe tra l'altro l'azione svolta dalla *task force* per l'applicazione delle norme sul mercato unico (*Single Market Enforcement Task force* – SMET) volta a ridurre gli oneri amministrativi per il distacco dei lavoratori, anche per quanto concerne gli obblighi dichiarativi.

La Commissione informa di aver ampiamente consultato i portatori di interessi e le parti sociali europee, che hanno complessivamente sostenuto l'iniziativa. In particolare, è importante riportarlo, secondo i sindacati il nuovo sistema dovrebbe consentire una maggiore interoperabilità con i sistemi nazionali esistenti per consentire il riferimento incrociato e l'estrazione di dati per identificare i distacchi ad alto rischio, mentre le organizzazioni dei datori di lavoro hanno sottolineato che gli obblighi frammentati nel contesto della direttiva 2014/67/UE e l'introduzione di requisiti amministrativi a livello nazionale hanno comportato un aumento dei costi per le imprese e complicato la fornitura transfrontaliera di servizi nell'Unione europea.

Rileva altresì che la Commissione non ha ritenuto opportuno effettuare una valutazione d'impatto, ritenendo che le norme prospettate presentino un ambito di applicazione limitato, siano mirate e apportino modifiche tecniche alla legislazione vigente. Ha pubblicato tuttavia un documento di analisi che contiene informazioni in merito al livello attuale degli oneri amministrativi delle diverse procedure nazionali di dichiarazioni dei lavoratori distaccati ed esamina

i risparmi di tempo e risorse eventualmente ottenibili mediante le misure proposte. In particolare, secondo l'indagine sulle imprese concernente lo stato del mercato unico condotta nel 2024 – richiamata dalla Commissione europea – il 46,1 per cento delle oltre 1.000 imprese contattate riteneva che i problemi e le incertezze connesse al distacco temporaneo di lavoratori in un altro paese fossero notevoli. È infatti emerso che il tempo stimato necessario per registrare un distacco varia da 21 minuti in Estonia e Slovacchia a 87 minuti in Grecia, con una media europea di circa 40 minuti. Per l'Italia il tempo necessario è di 61 minuti.

Quanto ai benefici attesi, l'analisi condotta dalla Commissione stima una riduzione media del tempo necessario per compilare una dichiarazione di distacco mediante il modulo *standard* pari a circa il 73 per cento del tempo medio attualmente necessario nell'Unione europea; sul piano degli oneri, invece, la Commissione prospetta un'incidenza di bilancio limitata.

Nel rinviare alla documentazione prodotta dagli Uffici, si limita ad illustrare in estrema sintesi i principali contenuti della proposta di regolamento al nostro esame, che consta complessivamente di 10 articoli.

L'articolo 1 prevede la realizzazione di un'interfaccia pubblica multilingue connessa all'IMI per le dichiarazioni di distacco dei lavoratori che gli Stati membri possono scegliere di utilizzare. Le funzioni principali dell'interfaccia sono invece elencate nell'articolo 2, come la creazione di un account per l'accesso sicuro all'area riservata del prestatore di servizi; la garanzia di un'adeguata registrazione dell'attività dell'utente; la creazione, la presentazione e la gestione delle dichiarazioni dei lavoratori distaccati. Inoltre, mentre l'articolo 3 stabilisce la procedura tramite la quale gli Stati membri possono utilizzare l'interfaccia pubblica, l'articolo 4 detta i contenuti del modulo *standard*, che deve recare le informazioni relative al prestatore del servizio, al lavoratore distaccato, all'incarico di distacco, alla persona di contatto incaricata di mantenere i contatti con le autorità competenti e al destinatario del servizio. L'articolo 5 definisce le finalità del trattamento dei dati personali nonché le categorie di dati e gli interessati, chiarendo inoltre le responsabilità per il trattamento dei dati personali trasmessi tramite l'interfaccia pubblica. L'articolo 6 stabilisce la messa a disposizione delle informazioni trasmesse tramite l'interfaccia pubblica alle autorità competenti dello Stato membro ospitante nell'ambito dell'IMI. L'articolo 7 modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativamente all'elenco degli atti dell'Unione europea che prevedono l'uso dell'IMI per la cooperazione amministrativa tra le autorità competenti degli Stati membri. L'articolo 8 definisce la procedura di comitato da seguire per la definizione del modulo *standard*. Infine, l'articolo 9 incarica la Commissione di valutare il regolamento cinque anni dopo la sua entrata in vigore e di riferire in merito all'esperienza acquisita in relazione alla sua applicazione e al conseguimento dei suoi obiettivi, mentre l'articolo 10 reca disposizioni sull'entrata in vigore del testo.

Segnala inoltre che la già citata direttiva 2014/67/UE è stata recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 136 del 2016, recante gli obblighi amministrativi incombenti sulle imprese che distaccano lavoratori in Italia che, per quanto concerne la comunicazione preventiva del distacco, hanno l'obbligo di comunicare tale distacco al Ministero del lavoro e delle politiche sociali al più tardi all'inizio del distacco stesso e di comunicare tutte le successive modificazioni entro cinque giorni.

Passando agli aspetti relativi al rispetto dei principi in materia di riparto di competenze previsti dai Trattati, rileva anzitutto che la base giuridica su cui si fonda la proposta è costituita dall'articolo 114 TFUE, inteso ad assicurare il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Per quanto riguarda la conformità al principio di sussidiarietà, la Commissione motiva la necessità di intervenire legislativamente a livello di Unione europea al fine di ridurre gli oneri amministrativi per i

prestatori di servizi che distaccano lavoratori in uno Stato membro e facilitare nel contempo un'applicazione e un'attuazione migliori e maggiormente uniformi della direttiva 96/71/CE. Secondo la Commissione, tali obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai soli Stati membri ma, a motivo della loro portata e dei loro effetti, possono essere meglio conseguiti a livello di Unione, valutazione che mi sembra condivisibile.

Per quanto concerne, invece, la conformità della proposta al principio di proporzionalità, la Commissione sostiene che le misure proposte costituiscono un mezzo adeguato a conseguire gli obiettivi della proposta precedentemente richiamati. In considerazione della sua natura volontaria, inoltre, la proposta, a giudizio della Commissione, non va al di là di quanto necessario per conseguire gli obiettivi e non incide sulle competenze degli Stati membri in materia di distacco dei lavoratori. Anche in merito alla scelta dell'atto giuridico secondo la Commissione il regolamento risulta lo strumento più appropriato per garantire l'efficacia delle misure contemplate nella proposta, come la modifica dell'allegato del citato regolamento IMI.

Prima di concludere, ricorda che la proposta segue la procedura legislativa ordinaria di codecisione e che l'esame dell'atto risulta avviato da parte del parlamento svedese.

Segnala da ultimo che ad oggi non è pervenuta la relazione del Governo ai sensi della legge 234 del 2012.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.20.**

**RISOLUZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO**

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.*

**La seduta comincia alle 13.20.**

**Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 su « L'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali ».**
**Doc. XII, n. 308.**

*(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 125, comma 1, del Regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del documento in titolo, rinviato nella seduta del 5 marzo scorso.

Cristina ROSSELLO (FI-PPE), *relatrice*, propone il rinvio dell'approvazione della risoluzione al fine di consentire ai gruppi di formulare le proprie osservazioni su alcune modifiche proposte per le vie brevi dal gruppo PD-IDP sul testo della risoluzione che si intende approvare.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.25.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.25 alle 13.30.

*ERRATA CORRIGE*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 415 del 3 dicembre 2024, a pagina 185, seconda colonna, quattordicesima riga, le parole « Maria Anna MADIA, *presidente*, » sono soppresse.

ALLEGATO

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Atto n. 226.**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Codice dei Contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Atto del Governo n. 226)

considerato che il provvedimento mira a superare le criticità emerse nella prima fase di applicazione del Codice, con l'obiettivo di armonizzare la normativa nazionale al diritto europeo e di integrare le indicazioni giurisprudenziali e operative provenienti dagli operatori di settore e dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);

rilevato che le modifiche proposte intendono rispondere alle necessità di semplificazione, razionalizzazione e miglioramento della chiarezza e dell'efficacia applicativa del Codice, attraverso il coordinamento e l'aggiornamento di diverse disposizioni normative, anche in risposta agli obblighi europei, per evitare nuove procedure di infrazione da parte della Commissione Europea e per risolvere quelle già in corso;

valutate positivamente le modifiche relative ad alcuni ambiti rilevanti per la gestione dei contratti pubblici, in particolare l'equo compenso, la digitalizzazione, la qualificazione delle stazioni appaltanti, la revisione dei prezzi, l'accesso delle PMI agli appalti pubblici e la disciplina del partenariato pubblico-privato;

preso atto che lo schema di decreto legislativo integra e perfeziona il Codice dei Contratti pubblici, con interventi mirati su temi cruciali come l'utilizzo di piattaforme digitali, l'introduzione di incentivi per la qualificazione delle stazioni appaltanti, e il rafforzamento della partecipazione delle PMI, in linea con gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);

rilevato che le modifiche apportate in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti, in particolare, rispondono agli impegni assunti dallo Stato italiano con l'Unione Europea, introducendo incentivi per favorire la qualificazione delle stazioni appaltanti non ancora qualificate, con il fine di garantire una maggiore efficienza nella gestione degli appalti pubblici e la professionalizzazione degli operatori;

considerato che, in relazione al tema del PNRR, lo schema di decreto prevede un rafforzamento della digitalizzazione dei contratti pubblici, favorendo l'interoperabilità con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e l'uso del *Building Information Modeling* (BIM) per una gestione più efficiente delle opere, in conformità agli obiettivi di transizione digitale previsti dal Piano;

considerato altresì l'intervento relativo ai Collegi consultivi tecnici (CCT), che ne rende obbligatoria l'adozione per i contratti di lavori superiori alla soglia di rilevanza comunitaria, migliorando la gestione del contenzioso e la certezza giuridica, anche attraverso la definizione di un regime transitorio applicabile, come già richiesto dalle osservazioni europee;

valutato come il provvedimento, in linea con le direttive europee, aggiorni anche la disciplina del partenariato pubblico-privato e del *project financing*, con l'obiettivo di aumentare l'efficienza degli affidamenti e la contestabilità delle concessioni, in conformità alle normative europee e agli obiettivi del PNRR, evitando pratiche anticoncorrenziali e garantendo una maggiore trasparenza e accesso alle gare pubbliche;

sottolineato che le modifiche proposte nel decreto legislativo mirano a risolvere le problematiche emerse nella fase applicativa, e a garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e buona amministrazione;

rilevata altresì l'esigenza di rafforza ulteriormente la coerenza del testo con il diritto e la giurisprudenza dell'Unione Europea, migliorando al contempo la competitività, la trasparenza e la sostenibilità degli appalti pubblici nell'ordinamento nazionale, l'equilibrio tra gli obblighi ed i diritti degli appaltatori principali nonché una migliore competitività delle imprese italiane nel contesto del mercato unico europeo;

tenuto conto che la previsione di un limite generale ed astratto all'istituto del subappalto è stato già oggetto in più occasioni di censura da parte della Corte Europea di Giustizia, che ritiene compatibile con il diritto comunitario esclusivamente una limitazione « gara per gara », previa motivazione specifica;

valutato che il presente provvedimento non presenta profili di criticità in ordine alla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

si valuti l'opportunità d'introdurre una riserva del 20 per cento delle prestazioni subappaltabili a favore delle piccole e medie imprese, in quanto essa risulta coerente con le disposizioni delle direttive europee sugli appalti pubblici, volte a favorire la partecipazione delle PMI, avendo cura di precisare che la misura non deve avere effetti discriminatori nei confronti di altri operatori economici;

si confermi l'applicazione della revisione prezzi lungo tutta la filiera contrattuale, compresi i subappaltatori, al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario degli operatori coinvolti, in linea con i princìpi di proporzionalità e trasparenza sanciti dal diritto europeo;

si integri il provvedimento con una previsione che consenta alla stazione appaltante di verificare la congruità del prezzo praticato al subappaltatore, nel rispetto degli *standard* qualitativi e prestazionali previsti dal contratto di appalto, nella prospettiva di prevenire pratiche sleali e garantire una filiera equa e sostenibile;

in ordine alla disciplina riguardante la qualificazione dell'appaltatore attraverso i lavori subappaltati, si consideri l'esigenza di consentire agli appaltatori principali di utilizzare i certificati di esecuzione lavori relativi ai lavori subappaltati sia per la qualificazione che per la dimostrazione della cifra d'affari complessiva, prevedendo eventuali limitazioni al loro utilizzo solo in presenza di motivazioni oggettive, evitando al contempo che comportamenti disomogenei ed incertezze applicative possano generare contenzioso;

si valuti l'opportunità d'introdurre una clausola che garantisca l'utilizzo di contratti collettivi pertinenti per le attività specialistiche, salvaguardando la specificità delle lavorazioni richieste e assicurando la coerenza tra le disposizioni contrattuali e il settore di intervento, conformemente, giur europea in materia di tutela delle condizioni di lavoro e la qualità delle prestazioni;

si consideri l'esigenza di prevedere una distinzione tra raggruppamenti temporanei d'imprese orizzontali e verticali, limitando la responsabilità solidale nei raggruppamenti verticali alle sole attività di competenza di ciascun operatore, per favorire una partecipazione più ampia delle PMI, riducendo oneri sproporzionati in capo ai partecipanti, in linea con i princìpi europei di proporzionalità;

si consideri altresì l'introduzione di una disciplina specifica per le lavorazioni superspecialistiche, limitando il ricorso al subappalto in tali categorie per garantire la qualità delle prestazioni, in coerenza con il diritto europeo e i pronunciamenti della Corte Europea di Giustizia.

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'attuazione del federalismo fiscale

*S O M M A R I O*

Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42 *(Esame e rinvio)* ..... 111

*ALLEGATO (Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)* ..... 113

*ERRATA CORRIGE* ..... 112

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alberto STEFANI.*

**La seduta comincia alle 8.15.**

**Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42.**

*(Esame e rinvio).*

Alberto STEFANI, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 5, comma 7, del proprio regolamento, la Commissione è chiamata a verificare lo stato di attuazione di quanto previsto dalla medesima legge di delega n. 42 del 2009, e a riferirne ogni sei mesi alle Camere.

Informa che la Presidenza della Commissione ha curato la predisposizione della Relazione *(vedi allegato)*, che è già stata inviata in formato elettronico a tutti i membri della Commissione nella serata di lunedì 9 dicembre, e che è ora in distribuzione. Si tratta della prima Relazione della XIX legislatura.

Ribadisce che la Relazione ha una natura essenzialmente ricognitiva: essa dà conto del quadro attuativo della legge n. 42 del 2009 alla data del 9 dicembre 2024, oltreché delle principali questioni che restano aperte e delle risultanze emerse dall'attività conoscitiva svolta dalla Commissione in questi mesi.

La Relazione è strutturata in sette capitoli: dopo una introduzione di carattere generale, dà conto dello stato di attuazione della legge delega e dell'attività svolta dalla Commissione nel corso del ciclo di audizioni svoltosi negli ultimi mesi; passa quindi all'analisi delle singole questioni di merito, analizzando dapprima i temi della definizione dei fabbisogni *standard*, delle capacità fiscali e dei livelli essenziali delle prestazioni, ed in secondo luogo lo stato della finanza degli enti territoriali, concentrandosi sullo stato di attuazione del federalismo fiscale nei vari comparti territoriali, ed in particolare sulle novità emerse negli ultimi anni; un capitolo autonomo è dedicato al tema del regionalismo differenziato che, pur non rientrando strettamente nel perimetro materiale che costituisce l'oggetto proprio della Relazione, è una questione che comporta talune importanti ricadute su di esso. Il capitolo conclusivo è dedicato infine a tracciare un quadro sintetico dei capitoli precedenti, e a fare il punto della situazione in ordine a quello che ci aspetta nei prossimi mesi.

Invita i componenti della Commissione che volessero avanzare proposte di modi-

fica o integrazione alla Relazione predisposta a trasmetterle entro la giornata di venerdì 13 dicembre 2024.

Andrea MARTELLA (PD-IDP), nel ringraziare il Presidente per la Relazione predisposta, chiede che il termine per la presentazione di proposte di modifica e integrazione sia posticipato alla giornata di martedì 17 dicembre, alla luce del fatto che i componenti della Commissione sono in questo momento particolarmente impegnati sul fronte dei lavori parlamentari, essendo la Camera concentrata sull'esame del disegno di legge di bilancio ed il Senato sulla conversione di taluni decreti-legge.

Vincenza ALOISIO (M5S), nel concordare con il collega, senatore Martella, in ordine alla richiesta di maggiore tempo per presentare proposte di modifica e integrazione alla Relazione predisposta dal Presidente, sottopone alla Commissione una prima questione di merito, riguardante i contenuti della Relazione stessa, ed in particolare il tema del trasporto pubblico locale.

In relazione alla spesa per tale funzione, che – ricorda – è l'unica ancora oggi in attesa di aggiornamento metodologico da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sottolinea il fatto che essa è considerata LEP, e quindi perequabile dallo Stato, solo per la componente in conto capitale, e non anche per la componente di spesa corrente.

Nello stigmatizzare tale asimmetria, che a suo avviso giustifica il permanere di significative differenze nei livelli di erogazione del servizio di trasporto pubblico locale sul territorio, con una forte penalizzazione delle regioni più povere, specialmente meridionali, auspica che il Governo si occupi quanto prima di porre rimedio a tale stato di cose.

Alberto STEFANI, *presidente*, nel venire incontro alle esigenze poste dai colleghi, posticipa il termine per la presentazione delle proposte di modifica e integrazione alla Relazione alle ore 20 di lunedì 16 dicembre.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 8.25.**

*ERRATA CORRIGE*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 413 del 28 novembre 2024, a pagina 51, prima colonna, diciassettesima riga, dopo la parola « *presidente* », aggiungere le seguenti « *e relatore* ».

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 412 del 27 novembre 2024, a pagina 163, prima colonna, diciassettesima riga, dopo la parola « *presidente* », aggiungere le seguenti « *e relatore* ».

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 412 del 27 novembre 2024, a pagina 168, seconda colonna, diciottesima riga, dopo la parola « *presidente* », aggiungere le seguenti « *e relatore* ».

ALLEGATO

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

# *RELAZIONE SEMESTRALE AI SENSI DELL'ARTICOLO 3, COMMA 5, DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42*

9 DICEMBRE 2024

PAGINA BIANCA

*La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è stata istituita dall'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", che ne ha disciplinato le modalità di costituzione, le funzioni e le attività. Queste ultime sono individuate dal comma 5 del predetto articolo 3 che, tra l'altro, dispone che la Commissione verifichi lo stato di attuazione della delega e ne riferisca ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria secondo quanto previsto dalla stessa legge n. 42.*

*In adempimento di tale disposizione, nella XVIII legislatura, la Commissione ha predisposto: la prima relazione semestrale (Doc. XVI-*bis*, n. 1), approvata nella seduta del 24 ottobre 2019; la seconda relazione semestrale (Doc. XVI-*bis*, n. 2), approvata nella seduta del 15 dicembre 2021.*

*La presente relazione è la prima predisposta dalla Commissione nel corso della XIX legislatura e dà conto dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 alla data del 9 dicembre 2024.*

PAGINA BIANCA

## INDICE

**1. INTRODUZIONE ..... 9**

**2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA ..... 11**

**3. L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE ..... 13**

**4. I FABBISOGNI *STANDARD*, LE CAPACITÀ FISCALI E I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI ..... 16**

**4.1 I fabbisogni *standard* ..... 16**

**4.2 Le capacità fiscali ..... 25**

**4.3 I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ..... 30**

- 4.3.1 La determinazione dei LEP ..... 30

**5. LO STATO DELLA FINANZA DEGLI ENTI TERRITORIALI ..... 51**

**5.1 Rapporti finanziari tra Stato e regioni ..... 51**

- 5.1.1 Le regioni a statuto ordinario ..... 51
- 5.1.2 Il finanziamento del settore sanitario ..... 59
- 5.1.3 Il finanziamento del trasporto pubblico locale ..... 68
- 5.1.4 Le regioni a statuto speciale ..... 72

**5.2 La finanza delle province e delle città metropolitane ..... 76**

- 5.2.1 La riforma del sistema di finanziamento delle province e città metropolitane nel 2022 ..... 79

**5.3 La finanza dei comuni ..... 82**

- 5.3.1 La fiscalità comunale ..... 84
- 5.3.2 Il Fondo di solidarietà comunale e la perequazione ..... 93
- 5.3.3 Il concorso alla finanza pubblica e la *spending review* degli enti locali (comuni, province, città metropolitane) ..... 107
- 5.3.4 La gestione in forma associata delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni e gli incentivi ..... 111
- 5.3.5 Roma Capitale ..... 116

**5.4 La finanza degli enti territoriali nel quadro della legge delega per la**

**revisione del sistema fiscale ..... 120**

- 5.4.1 Le modifiche all'IRAP ..... 122
- 5.4.2 Princìpi e criteri direttivi per la revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle province ..... 125

**5.5 La perequazione infrastrutturale ..... 129**

**5.6 Finanza locale e PNRR ..... 137**

**5.7 Il federalismo demaniale ..... 141**

**5.8 La riforma della *governance* economica europea e i suoi effetti sugli enti territoriali ..... 143**

- 5.8.1 Gli attuali settori di spesa degli enti territoriali ..... 143
- 5.8.2 Attuali vincoli alla spesa, autonomia finanziaria, e concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali ..... 144
- 5.8.3 Le prospettive di intervento sulla spesa degli enti territoriali (audizioni presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato) ..... 145
- 5.8.4 Le prospettive di intervento sulla spesa degli enti territoriali (audizioni della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale) ..... 146

**5.9 Gli interventi in discussione nel disegno di legge di bilancio per il 2025 (A.C. 2112-*bis*) ..... 148**

- 5.9.1 Novità nella definizione e nella verifica dell'equilibrio dei bilanci ..... 148
- 5.9.2 Ulteriori contributi alla finanza pubblica del disegno di legge di bilancio 2025 (A.C. 2112-*bis*) ..... 149
- 5.9.3 Contributi alla finanza pubblica delle regioni ..... 149
- 5.9.4 Contributi alla finanza pubblica dei comuni, province e città metropolitane ..... 150
- 5.9.5 Ulteriori interventi sulla finanza locale recati dal disegno di legge di bilancio 2025 (A.C. 2112-*bis*) ..... 152

**6. L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA ..... 153**

**6.1 L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ..... 153**

**6.2 Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata fino alla legge**

**26 giugno 2024, n. 86 ..... 153**

**6.3 La legge 26 giugno 2024, n. 86 ..... 156**

**6.4 Sviluppi successivi all'approvazione della legge n. 86 del 2024 ..... 162**

**6.5 Riferimenti all'autonomia differenziata nelle audizioni del 2024 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ..... 164**

**7. CONCLUSIONI ..... 167**

**7.1 I livelli essenziali delle prestazioni ..... 167**

**7.2 Lo stato di attuazione del federalismo nei vari comparti territoriali ..... 171**

- 7.2.1 Il federalismo fiscale regionale ..... 172
- 7.2.2 Il federalismo fiscale provinciale ..... 173
- 7.2.3 Il federalismo fiscale comunale ..... 175

**7.3 Un contesto ricco delle consuete e difficili sfide, ma anche di nuove e concrete opportunità ..... 177**

PAGINA BIANCA

# 1. INTRODUZIONE

Ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge n. 42 del 2009, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", nonché dell'articolo 5, comma 7, del proprio Regolamento interno, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è chiamata a verificare lo stato di attuazione della citata legge delega in rapporto all'obiettivo di un'effettiva traduzione nell'ordinamento dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione, e a riferirne ogni sei mesi alle Camere.

La presente relazione è la prima approvata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nel corso della XIX legislatura. Essa fornisce un quadro riepilogativo dello stato di attuazione del federalismo fiscale alla data del 9 dicembre 2024, evidenziando i traguardi raggiunti, le criticità riscontrate e le prospettive di ulteriore avanzamento verso la compiuta realizzazione dell'impianto delineato dalla legge n. 42 del 2009.

L'analisi tiene conto in particolare delle diverse posizioni emerse e dei numerosi contributi acquisiti nell'ambito dell'esteso ciclo di audizioni condotto sull'argomento dalla Commissione nel periodo ricompreso tra il febbraio e il settembre 2024, al quale hanno partecipato rappresentanti del Governo, associazioni rappresentative degli enti territoriali, organismi tecnici e soggetti istituzionali con specifiche competenze nel settore, nonché studiosi, esperti ed esponenti del mondo accademico.

La relazione affronta i numerosi e delicati aspetti della materia, a partire da quelli che attengono al progressivo superamento della finanza derivata e del criterio della spesa storica nel finanziamento di regioni ed enti locali, alla determinazione di fabbisogni *standard* e capacità fiscali, alla predisposizione di idonei meccanismi di perequazione, alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, a un efficace coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, al recupero del divario infrastrutturale.

Nel rimarcare che gran parte delle questioni citate restano tuttora aperte e nel sottolineare i permanenti fattori di incertezza, la presente relazione prende tuttavia atto che il quadro normativo in materia di federalismo fiscale, nel triennio passato – il periodo che ci separa dall'approvazione dell'ultima relazione – è stato caratterizzato da una significativa effervescenza, come non si era potuto apprezzare nel periodo precedente. Questo nuovo attivismo normativo è dovuto essenzialmente a due fattori.

In primo luogo, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ed in particolare la Riforma 1.14 della Missione 1, Componente 1, di tale Piano prevede che, entro il primo trimestre 2026, entrino in vigore gli atti di diritto primario e

derivato per l'attuazione del federalismo fiscale regionale per le Regioni a statuto ordinario, nonché quelli per l'attuazione del federalismo fiscale per le province e le città metropolitane. In particolare, il Governo, nella Quinta relazione sull'attuazione del PNRR, ha specificato che, in relazione al federalismo fiscale regionale, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi e fabbisogni *standard* con riferimento alle funzioni fondamentali delle regioni a statuto ordinario è prevista per dicembre 2025, e che l'entrata in vigore vera e propria del federalismo fiscale è prevista per gennaio 2027.

In secondo luogo, i primi due anni dell'attuale legislatura hanno visto il Governo ed il Parlamento fortemente impegnati sul fronte dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di "regionalismo differenziato". Sul tema, in particolare, sono stati approvati un primo importante pacchetto di norme di natura procedurale, contenute nella legge di bilancio per il 2023, e, quindi, la fondamentale legge n. 86 del 2024, dichiaratamente attuativa dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La questione dell'autonomia differenziata ha ricadute rilevanti sul federalismo fiscale perché, esattamente come per il conferimento di maggiore autonomia di entrata e di spesa, il conferimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia in termini di competenze legislative e/o (conseguentemente) amministrative può avvenire solo successivamente alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie a essi riferibili. La definizione dei LEP, con i relativi costi e fabbisogni standard, è, quindi, un passaggio concettualmente e procedimentalmente necessario, sia per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, sia per l'attuazione – anche per i profili perequativi - dell'articolo 119 della Costituzione, che costituisce l'oggetto dell'attenzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'agire combinato dei due fattori sopra enucleati conferisce alla legislatura in corso una valenza particolare: essa potrebbe rivelarsi quella decisiva per l'attuazione del federalismo fiscale, o quanto meno per il compimento di un passo in avanti davvero significativo in tale direzione. Alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale spetta il compito istituzionale di seguire, passo dopo passo, questo percorso, vigilando sulla sua corretta attuazione, e dando conto, in questa come nelle prossime relazioni, delle eventuali criticità o difformità che in esso dovessero manifestarsi.

## 2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA

### L'attuazione della legge n. 42 del 2009: uno sguardo di sintesi

La legge 5 maggio 2009, n. 42, come già esposto, reca i criteri e principi direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo.

In attuazione della delega sono stati emanati i seguenti decreti legislativi:

- decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42";
- decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale";
- decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province";
- decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale";
- 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 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42";
- 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 enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009";
- decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42";
- decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale";
- decreto legislativo 26 aprile 2013, n. 51, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale";
- decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente 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".

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale si è espressa con parere sui diversi schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con i quali sono stati adottati la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni *standard* e il fabbisogno *standard* per ciascun comune e provincia, in attuazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010, nonché sugli schemi di decreto ministeriale con i quali sono stati adottati la nota metodologica relativa alle procedure di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 133 del 2014.

Tracciando un preliminare quadro di sintesi, si può asserire – sia pure senza pretese di esaustività – che l'attuazione della legge delega è avvenuta solo in parte e che il processo volto alla compiuta affermazione dei principi del federalismo fiscale è stato sinora caratterizzato dall'adozione di provvedimenti privi di un impatto organico e da reiterati differimenti. In particolare: per quanto riguarda la fiscalizzazione dei trasferimenti, diretta a superare il meccanismo della finanza derivata, essa è stata concretamente realizzata solo per il comparto comunale; in relazione alla perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali, essa è stata avviata esclusivamente per i comuni delle regioni a statuto ordinario; per quanto concerne la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), questi non sono stati ultimati. Più completa attuazione ha avuto, invece, la legge n. 42 del 2009 con riferimento alla riforma della contabilità nell'ambito del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici (decreto legislativo n. 118 del 2011, integrato e modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014).

## 3. L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Nell'attuale Legislatura (XIX) fino al 9 dicembre 2024 (data alla quale fa riferimento il quadro ricognitivo della presente Relazione) la Commissione ha esaminato gli schemi di Atto del Governo indicati nella seguente tabella:

| **NUMERO ATTO** | **TITOLO** | **DATA SEDUTE** ***(esito)*** |
|---|---|---|
| **Atto n. 82**<br><br>(DPCM 16 novembre 2023) | Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica relativa alla determinazione dei fabbisogni *standard* per le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, relativamente alle funzioni fondamentali di territorio, ambiente, istruzione, trasporti, polizia provinciale, funzioni generali, stazione appaltante/centrale unica degli acquisti e controllo dei fenomeni discriminatori, nonché relativamente alle funzioni fondamentali per le sole città metropolitane e province montane delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2022 | 5/10/2023<br>11/10/2023<br>*(Parere favorevole)* |
| **Atto n. 83**<br><br>(DM 15 dicembre 2023) | Schema di decreto ministeriale recante l'approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo | 12/10/2023<br>18/10/2023<br>26/10/2023<br>8/11/2023<br>*(Parere favorevole con osservazione)* |
| **Atto n. 85**<br><br>(DPCM 22 febbraio 2024) | Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione dei fabbisogni *standard* dei comuni per il 2023 e il fabbisogno *standard* complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario | 18/10/2023<br>26/10/2023<br>8/11/2023<br>*(Parere favorevole)* |

| | | |
|---|---|---|
| **Atto n. 233** | Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione della metodologia dei fabbisogni *standard* dei comuni per il 2024 e il fabbisogno *standard* complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario | 27/11/2024<br>28/11/2024<br>*(Parere favorevole con osservazione)* |

La Commissione ha svolto un ciclo di audizioni sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale. Nella tabella che segue sono riportate le audizioni svolte, con l'indicazione dei singoli soggetti auditi.

| AUDIZIONE | DATA |
|---|---|
| Audizione del Coordinatore della Commissione affari finanziari della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, Marco Alparone | 8/02/2024 |
| Audizione, in videoconferenza, di Alessandro Canelli, sindaco di Novara e delegato politico alla finanza locale di ANCI, e di Andrea Ferri, responsabile dell'area finanza locale di ANCI | 21/02/2024 |
| Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di UPI: Luca Menesini, Presidente della provincia di Lucca | 28/02/2024 |
| Audizione di Alessandro Canelli, presidente di IFEL, e Andrea FERRI, responsabile del dipartimento finanza locale di IFEL | 14/03/2024 |
| Audizione, in videoconferenza, di Marco Bussone, presidente di UNCEM | 20/03/2024 |
| Audizione, in videoconferenza, di Andrea Giovanardi, membro della delegazione trattante per l'autonomia della regione Veneto | 27/03/2024 |
| Audizione di Cristiano Cannarsa, amministratore delegato di SOGEI | 10/04/2024 |
| Audizione di Adriano Giannola, presidente di SVIMEZ | 24/04/2024 |
| Audizione di Elena D'Orlando, presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* e di Francesco Porcelli, già consulente di SOSE S.p.A. e professore associato di economia politica presso l'Università di Bari | 8/05/2024 |
| Audizione, in videoconferenza, di Raffaele Piemontese, vicepresidente della regione Puglia | 15/05/2024 |
| Audizione, in videoconferenza, di Francesco Petronio, Presidente di Sezione della Corte dei conti preposto alla funzione di referto della Sezione delle Autonomie | 22/05/2024 |
| Audizione di Giampaolo Arachi, componente del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio | 29/05/2024 |
| Audizione di Marco Esposito e di Pino Aprile, giornalisti e scrittori | 12/6/2024 |

| AUDIZIONE | DATA |
|---|---|
| Audizione di Gianluca Musiello, direttore generale della Confederazione delle associazioni europee di professionisti e imprese (AEPI), e Celestino Bottoni, vicepresidente della Confederazione delle associazioni europee di professionisti e imprese (AEPI) | 13/6/2024 |
| Audizione, in videoconferenza, di Sandro Staiano, presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, e di Massimo Villone, professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università Federico II di Napoli | 19/06/2024 |
| Audizione, in videoconferenza, di Stefano Menghinello, direttore della Direzione centrale per l'analisi e la valorizzazione nell'area delle statistiche economiche e per i fabbisogni del PNRR | 26/06/2024 |
| Audizione di Alberto Zanardi, professore ordinario di Scienza delle finanze presso l'Università di Bologna, e di Michele Belletti, professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Bologna | 27/06/2024 |
| Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Giancarlo Giorgetti | 10/07/2024 |
| Audizione di Raffaele Fitto, Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR | 24/07/2024 |
| Audizione di Roberto Calderoli, Ministro per gli affari regionali e le autonomie | 25/09/2024 |

# 4. I FABBISOGNI *STANDARD*, LE CAPACITÀ FISCALI E I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

## 4.1 I fabbisogni *standard*

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 distingue le spese che investono i diritti fondamentali e le funzioni fondamentali degli enti locali, per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari, rispetto alle altre spese che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza. Ad essi sono associati i fabbisogni *standard* necessari ad assicurare tali prestazioni, i quali rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente. I fabbisogni *standard*, introdotti con il decreto legislativo. n. 216 del 2010, costituiscono dunque i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Le funzioni diverse da quelle fondamentali devono invece essere finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali, con un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

Nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC) la componente destinata al riequilibrio delle risorse storiche è stata ripartita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario per il 20 per cento nel 2015, 30 per cento nel 2016, 40 per cento nell'anno 2017 e per il 45 per cento negli anni 2018 e 2019, sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard* approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Dall'anno 2020, la già menzionata quota è incrementata del 5 per cento annuo per raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030 (articolo 1, comma 449, lettera *c)*), della legge n. 232 del 2016). Per il 2024, la percentuale delle risorse del Fondo da distribuire con i criteri perequativi è del 70 per cento.

Con il decreto-legge n. 124/2019 è stata inoltre stabilita una progressione anche della capacità fiscale perequabile (c.d. *target* perequativo). A partire dal 50 per cento applicato nel 2019, il "*target* perequativo" è previsto incrementare del 5 per cento annuo a decorrere dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per

cento a decorrere dall'anno 2029. Dal 2030, pertanto, la componente perequativa del FSC sarà integralmente commisurata alla differenza fra fabbisogni *standard* e capacità fiscale.

**Progressione delle percentuali perequative 2015-2030**

| anno | target perequativo | % risorse perequate | effetto totale |
|---|---|---|---|
| | a | b | c = a x b |
| 2015 | 45,8% | 20% | 9,2% |
| 2016 | 45,8% | 30% | 13,7% |
| 2017 | 50% | 40% | 20,0% |
| 2018 | 50% | 45% | 22,5% |
| 2019 | 50% | 45% | 22,5% |
| 2020 | 55% | 50% | 27,5% |
| 2021 | 60% | 55% | 33,0% |
| 2022 | 65% | 60% | 39,0% |
| 2023 | 70% | 65% | 45,5% |
| 2024 | 75% | 70% | 52,5% |
| 2025 | 80% | 75% | 60,0% |
| 2026 | 85% | 80% | 68,0% |
| 2027 | 90% | 85% | 76,5% |
| 2028 | 95% | 90% | 85,5% |
| 2029 | 100% | 95% | 95,0% |
| 2030 | 100% | 100% | 100,0% |

*Fonte: Memoria IFEL 14 marzo 2024*

Come risulta dalla tabella elaborata dall'IFEL, nel 2024 l'ammontare della quota delle risorse da perequare (il "*target* perequativo") è stato pari al 75 per cento, mentre le risorse oggetto di perequazione sono state pari al 70 per cento della citata quota. Di conseguenza, per la prima volta l'effetto totale delle risorse perequate, uguale al 52,5 per cento, è stato superiore a quello relativo alle risorse impiegate sulla base della spesa storica.

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 prevede che i fabbisogni *standard* siano calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale. Per le province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di istruzione pubblica, ivi

compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti della gestione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro. I fabbisogni *standard* sono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali (articolo 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010). Attualmente i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali sono utilizzati per il riparto del Fondo sanitario nazionale per le regioni, mentre per le restanti materie si attende la completa attuazione del federalismo regionale prevista dal PNRR entro il primo trimestre del 2026.

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce un'operazione tecnico-contabile complessa. La normativa definisce una serie di parametri da utilizzare, affidando l'onere delle relative elaborazioni alla società SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., oggi Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)[1], con la collaborazione dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL). Spetta alla SOGEI S.p.A. anche il compito di procedere al monitoraggio dei parametri di riferimento con cadenza annuale garantendo, allo stesso tempo, una revisione almeno triennale dell'intera metodologia, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali (articolo 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010).

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), istituita con DPCM 23 febbraio 2016, è l'organo tecnico collegiale deputato a validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni *standard* e l'aggiornamento della base dati utilizzata.

La nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni e il fabbisogno *standard* per ciascun comune e provincia è adottata, anche distintamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il parere parlamentare è richiesto solo per l'adozione o la modifica della nota metodologica, mentre non è previsto per l'aggiornamento dei fabbisogni *standard* a metodologia invariata.

Per quanto riguarda i fabbisogni *standard* dei comuni delle regioni a statuto ordinario, tra il 2016 e il 2023 i fabbisogni *standard* del comparto comunale sono stati determinati ogni anno, prevedendo l'aggiornamento dei dati provenienti da fonti istituzionali e dai questionari elaborati dalla SOSE S.p.A.

[1] L'articolo 18-*bis* del decreto-legge n. 75 del 2023 ha stabilito la fusione per incorporazione della società SOSE nella società SOGEI S.p.A., la quale subentra in tutti i rapporti giuridici attivi, passivi e processuali della società incorporata.

Sul finire della scorsa Legislatura (XVIII) il Parlamento ha esaminato ed espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, oltre ad aggiornare i fabbisogni *standard* per il riparto del Fondo di solidarietà comunale per il 2022, ha rivisto la metodologia di calcolo relativamente al servizio Asili nido. Lo schema di decreto, che ha adottato la nota metodologica predisposta dalla SOSE S.p.A. e approvata dalla CTFS il 30 settembre 2021, è stato sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni V (Bilancio) della Camera dei deputati e 5ª (Bilancio) del Senato della Repubblica (Atto del Governo n. 363). Successivamente è stato approvato il DPCM 16 maggio 2022 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 270 del 18 novembre 2022).

Nel corso della XIX Legislatura il Parlamento ha esaminato ed espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ha adottato la nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione dei fabbisogni *standard* dei comuni per il 2023 e la determinazione del fabbisogno *standard* complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario. La nuova nota metodologica ha previsto la revisione dei modelli per la stima dei fabbisogni *standard* della funzione istruzione pubblica. Per le altre funzioni la metodologia è rimasta invariata ed è stata aggiornata la base dei dati utilizzati. Lo schema di decreto, che ha adottato la nota metodologica predisposta dalla SOSE S.p.A. e approvata dalla CTFS il 27 febbraio 2023, è stato sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni V (Bilancio) della Camera dei deputati e 5ª (Bilancio) del Senato della Repubblica (Atto del Governo n. 85). Successivamente è stato approvato il DPCM 22 febbraio 2024 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 85 del 2024).

Il 23 ottobre 2023 la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha approvato l'aggiornamento e la revisione della metodologia dei fabbisogni *standard* dei comuni per il 2024. I fabbisogni *standard* approvati dalla CTFS il 23 ottobre 2023 hanno previsto, oltre all'aggiornamento della banca dati, l'applicazione di una nuova metodologia di stima sia per le funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo sia per le funzioni di polizia locale. I fabbisogni *standard* delle due funzioni oggetto di aggiornamento metodologico sono stati determinati utilizzando un modello di stima di tipo *panel* a due stadi, in analogia con quanto già effettuato a partire dal 2019. Il Governo ha trasmesso alle Camere il relativo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (Atto del Governo n. 233) in data 15 novembre 2024.

Si segnala, inoltre, che il 1° ottobre 2024 la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha approvato l'aggiornamento della metodologia dei fabbisogni *standard* dei comuni per il 2025.

La Corte dei conti ha sottolineato come questi continui affinamenti metodologici sono necessari per evitare la c.d. "trappola della spesa storica", ossia il rischio che

i costi *standard* vengano influenzati dalla spesa storica e si generi un *output* di spesa inadeguato al superamento delle disparità nei livelli di fornitura tra comuni.

Dall'audizione della prof.ssa D'Orlando (CTFS) emerge che le nuove metodologie applicate a partire dal 2017, con l'utilizzo di dati *panel*, hanno permesso di determinare fabbisogni *standard* che colgono meglio le esigenze dei vari enti e dei diversi territori. La funzione trasporto pubblico locale (TPL) è oggi rimasta l'ultima in attesa di aggiornamento metodologico; la mancata revisione metodologica è da attribuirsi principalmente alle ambiguità non ancora sciolte in merito alla definizione dei LEP per questa funzione. Da un lato, infatti, l'articolo 9, comma 1 lettera *f)*, della legge 42/2009 prevede, tra i principi della delega, la definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale siano assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno *standard* di cui è assicurata l'integrale copertura; in coerenza con tale disposizione, l'articolo 14 del decreto legislativo n. 68 del 2011 ha inserito il TPL di parte corrente tra le funzioni non afferenti ai LEP. Dall'altro lato, però, l'articolo 8, comma 1, lettera *c)*, della medesima legge n. 42 del 2009 prevede, tra i principi della delega, la definizione delle modalità con cui, per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*, e tale indicazione potrebbe indurre a ritenere il TPL di parte corrente un ambito intermedio tra LEP e non LEP. La questione è oggetto di discussione anche per ciò che concerne il tema della fiscalizzazione del Fondo per il finanziamento del TPL.

Per quanto riguarda le province e le città metropolitane si ricorda che la legge di bilancio per il 2021, poi integrata dalla legge di bilancio per il 2022, ha dato avvio a un'importante fase di riassetto della disciplina relativa alle province e alle città metropolitane, con l'obiettivo di delineare, a partire dal 2022, nuove modalità di finanziamento per il comparto coerenti con il disegno del federalismo fiscale.

La legge di bilancio per l'anno 2021 (articolo 1, commi da 783 a 785, della legge n. 178 del 2020 come modificati dall'articolo 1, comma 561, della legge n. 234 del 2021) ha ridefinito il sistema di finanziamento di province e città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, prevedendo la costituzione di due fondi distinti, uno per le province e uno per le città metropolitane, nei quali far confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti agli enti medesimi, da ripartire tenendo conto progressivamente della differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali come approvati dalla CTFS. Inoltre, è stato previsto un contributo statale di 80 milioni di euro nell'anno 2022, gradualmente incrementato fino all'importo di 600 milioni di euro a decorrere dal 2031, destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane. Tale contributo,

unitamente al contributo alla finanza pubblica a carico di province e città metropolitane, deve essere ripartito, su proposta della CTFS, sulla base di fabbisogni *standard* e della capacità fiscale.

Per quanto riguarda il triennio 2022-2024, con il decreto 26 aprile 2022 del Ministero dell'interno, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, è stato approvato il riparto dei suddetti fondi e del contributo per il finanziamento delle funzioni fondamentali, unitamente al concorso alla finanza pubblica da parte delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario. Tale decreto è stato adottato in attuazione del comma 785 della legge n. 178 del 2020, come successivamente modificato dalla legge n. 234 del 2021 (articolo 1, comma 561). Tale riparto è stato effettuato sulla base della Nota metodologica relativa alle "Modalità di riparto dei fondi e del concorso alla finanza pubblica per province e per città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per il triennio 2022-2024" e del Piano analitico di riparto tra i predetti enti per ciascuna delle annualità di riferimento, approvati nella seduta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard del 18 gennaio 2022. Il decreto 26 aprile 2022 ha ripartito le risorse per il triennio 2022-2024 tenendo conto, altresì, della differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali come calcolati dalla SOSE e approvati dalla CTFS il 2 novembre 2021 nella nota metodologica relativa alla determinazione dei fabbisogni *standard* delle province e delle città metropolitane per l'anno 2022 che è stata poi adottata con il DPCM 16 novembre 2023 (Atto del Governo n. 82).

Come sottolineato dalla Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, prof.ssa D'Orlando, nel corso dell'audizione dell'8 maggio 2024, questo sistema prevede due fondi perequativi separati per i due comparti, basati entrambi sulla differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali. Vi sono però tre criticità principali: un *target* perequativo limitato al 60 per cento, che impedisce un finanziamento completo dei fabbisogni *standard* per tutti gli enti; l'assenza di autonomia fiscale per la maggior parte degli enti; l'assenza di una chiara definizione dei LEP.

In termini di risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni fondamentali, i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali per il comparto delle province e città metropolitane per il 2022 risultavano rispettivamente pari a 2.771 milioni (FS) e 3.061 milioni (CF).

La capacità fiscale, superiore ai fabbisogni *standard*, deve però essere valutata alla luce della circostanza che il contributo netto alla finanza pubblica che grava sul comparto (1.435,2 milioni di euro, di cui 936,2 milioni da parte delle province e 499 milioni a carico delle città metropolitane) viene coperto dalla manovrabilità al rialzo esercitata da province e città metropolitane[2].

[2] Modalità di riparto dei fondi e del concorso alla finanza pubblica per province e per città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per il triennio 2022-2024. La Nota metodologica del 13 aprile 2022, evidenzia come nei due Fondi istituiti dalla legge di bilancio 2021 confluiscono, separatamente per province e città metropolitane, tutti i contributi e i fondi di parte

| | | PROVINCE | CITTA' METROPOLITANE | TOTALE |
|---|---|---|---|---|
| Fondi e contributi di parte corrente 2021 | *(a)* | 1.062.157.791,54 | 271.663.794,49 | 1.333.821.586,03 |
| Concorso alla finanza pubblica 2021 | *(b)* | -1.998.379.494,27 | -770.620.505,74 | -2.769.000.000,01 |
| Concorso netto alla finanza pubblica 2021 | *(c=a+b)* | -936.221.702,73 | -498.956.711,25 | -1.435.178.413,98 |
| Fabbisogni standard | *(d)* | 1.849.185.619,32 | 922.131.047,31 | 2.771.316.666,60 |
| Capacità fiscali | *(e)* | 1.943.460.660,83 | 1.117.321.388,26 | 3.060.782.049,09 |
| ***Deficit di comparto*** | *(f=e-d+c)* | -841.946.661,22 | -303.766.370,30 | -1.145.713.031,49 |

*Fonte: Audizione UPI 28 febbraio 2024.*

La legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021, articolo 1, comma 561) ha stanziato risorse aggiuntive per il comparto con l'attribuzione di un nuovo contributo statale di 80 milioni di euro nell'anno 2022, gradualmente incrementato fino all'importo di 600 milioni di euro in via strutturale a decorrere dal 2031, destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane.

Come evidenziato dall'UPI, con la legge di bilancio 2024 è stata reintrodotta la *spending review*, per province e città metropolitane per complessivi 350 milioni di euro, dal 2024 al 2028 (legge n. 213 del 2023, articolo 1, comma 533, a cui si aggiunge quanto previsto dal decreto-legge n. 132 del 2023, articolo 6-*ter*, comma 2). Se dunque da un lato il legislatore ha previsto il progressivo, parziale, reintegro delle risorse di parte corrente quali elementi necessari a dare copertura all'esercizio delle funzioni fondamentali, dall'altro si riprende gran parte di quelle risorse.

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha sottolineato che i tagli previsti dalla legge di bilancio 2024, da effettuare in proporzione degli impegni di spesa corrente, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022, al netto della spesa relativa alla missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), e tenuto conto delle risorse del PNRR, a differenza dei criteri utilizzati nei fondi perequativi, non garantiscono che il riparto sia coerente con le esigenze di finanziamento delle funzioni fondamentali. Nel quinquennio 2011-2015 i tagli di risorse sono stati effettuati in base a numerosi criteri diversi senza un'adeguata salvaguardia della spesa per le funzioni fondamentali. Oggi, grazie all'avvio della perequazione, sono disponibili gli indicatori dei rispettivi fabbisogni finanziari su cui graduare il contributo al fine di salvaguardare il finanziamento di queste funzioni.

Per quanto riguarda le regioni, al di fuori del riparto del Fondo sanitario nazionale, si registra la perdurante mancata individuazione dei fabbisogni *standard* regionali che consentirebbero l'avvio di un processo verso il superamento di un finanziamento ancorato alla spesa storica.

corrente di interesse per questi enti (incluse le risorse del FSR e i contributi straordinari erogati a partire dal 2016 per garantire continuità nell'esercizio delle funzioni fondamentali) – pari a 1.333,8 milioni – e il loro concorso complessivo alla finanza pubblica – pari a 2.769 milioni. Per differenza fra questi due aggregati è stato ottenuto il concorso netto alla finanza pubblica, pari a 1.435,2 milioni trasferiti allo Stato, di cui 936,2 da parte delle province e 499 a carico delle città metropolitane.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR, Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14 – Riforma del quadro fiscale subnazionale) prevede il completamento del federalismo fiscale entro il primo semestre del 2026 con riferimento alle regioni, alle province e alle città metropolitane, in modo che la distribuzione delle risorse avvenga sulla base dei fabbisogni *standard* e della capacità fiscale.

Con legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022, articolo 1, comma 788) è stata posticipata al 2027 l'individuazione, con DPCM, dei trasferimenti statali da sopprimere al 31 dicembre 2023, in attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011 (c.d. federalismo regionale) e della relativa Milestone-ITA del PNRR[3]. Si prevede infatti che l'entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali diretti ad assicurare autonomia di entrata alle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali è posticipata al 2027 o ad un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011.

La stessa legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022, articolo 1, commi 791-798) ha altresì previsto disposizioni in materia di accelerazione del processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, finalizzate all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario, al superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, alla garanzia di uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché all'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). In tale ambito sono disciplinate le procedure di predisposizione da parte della CTFS e adozione degli schemi di DPCM volti alla determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni *standard* nelle materie suscettibili di devoluzione alle regioni ad autonomia ordinaria, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La Commissione tecnica per i fabbisogni standard deve inoltre definire i fabbisogni *standard* per le regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità (assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale), come previsto dal decreto-legge 50 del 2017 (articolo 24) e in base alle disposizioni di cui al decreto legislativo 68 del 2011.

Al riguardo la CTFS ha riportato che nella scorsa Legislatura ha iniziato un'opera di ricognizione completa, sia del livello di spesa di parte corrente, sia del livello dei servizi offerti, prendendo le mosse dall'istruzione e dall'assistenza. Con riferimento alla materia istruzione è stata elaborata una nota sul diritto allo studio universitario (materia di competenza residuale regionale, che si sostanzia soprattutto nell'erogazione di borse di studio e di una serie di altri servizi ausiliari, ferma restando la competenza esclusiva statale per la determinazione dei LEP), al fine di analizzare il fabbisogno regionale e il relativo

[3] Il precedente rinvio del termine al 31 dicembre 2023 per l'attivazione dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali era stato previsto dall'articolo 31-*sexies* del decreto-legge n. 137 del 2020.

finanziamento. Quanto alle altre materie individuate dal decreto legislativo n. 68 del 2011, la CTFS dovrà completare la determinazione dei fabbisogni *standard* relativi all'istruzione e formazione professionale e individuare quelli concernenti i servizi sociali di competenza regionale. Per la formazione professionale le attività di analisi e di stima dei fabbisogni *standard* sono quasi completate da parte di SOGEI S.p.A. e verranno portate all'attenzione della CTFS nelle prossime settimane. Per quanto riguarda i servizi sociali, nel corso dei prossimi mesi verrà avviato un approfondimento al fine di riuscire ad avere un quadro esaustivo delle attività svolte dai diversi livelli di governo, in particolare dal Ministero del lavoro, dalle regioni e dai comuni.

Quanto ai nuovi compiti connessi all'autonomia differenziata, la CTFS è in attesa di ricevere la ricognizione dei dati relativi alla spesa statale nelle regioni riguardante gli ambiti materiali da considerare e riferita alle funzioni individuate, per l'eventuale determinazione del servizio, da parte del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con DPCM 23 marzo 2023.

Si sottolinea, infine che, come sottolineato dalla Corte dei conti, i fabbisogni *standard* sono stati utilizzati come indicatori per il riparto di risorse date e non anche come strumento per valutare la coerenza fra le risorse assegnate e la spesa necessaria per assicurare le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza. La stima di questi fabbisogni è incompleta finché non verrà tracciato un "livello essenziale" e minimo delle prestazioni da garantire.

## 4.2 Le capacità fiscali

La capacità fiscale, in sintesi, rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, una volta determinate la base imponibile e l'aliquota legale. In altri termini, la capacità fiscale è quella quota parte di gettito che non riflette l'esercizio di scelte autonome degli enti, che possono ad esempio riguardare i livelli delle aliquote o l'introduzione di deduzioni e/o esenzioni (cd. "sforzo fiscale").

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 prevede che le necessità di spesa per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali devono essere finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

La legge delega evidenzia altresì che deve essere garantita la "trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale" (articolo 17, comma 1, lettera *a)*).

L'individuazione delle capacità fiscali dei comuni, delle province e delle città metropolitane è demandata a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per il parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle Commissioni competenti per materia. Le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione delle capacità fiscali, definite dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, devono essere sottoposte alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, per la loro approvazione (articolo 57-*quinquies* del decreto-legge n. 124 del 2019).

Una norma di interpretazione autentica ha inoltre previsto che la ripartizione della quota del Fondo di solidarietà comunale destinata a finalità perequative debba avvenire sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard*, "entrambi" approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello di riferimento (articolo 1, comma 839, della legge n. 197 del 2022). La ricongiunzione in capo alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard dei compiti di determinazione e approvazione delle capacità fiscali dei comuni con quelli concernenti i fabbisogni *standard* consente un più adeguato coordinamento tra i due elementi costituitivi del sistema perequativo a livello municipale.

Per quanto riguarda i comuni, le componenti della capacità fiscale si riferiscono a due principali tipologie di entrata. Nella prima categoria, ossia quella delle imposte e delle tasse, rientrano: l'imposta municipale propria (IMU), l'addizionale

comunale all'IRPEF ed altre imposte e tasse minori. Nella seconda categoria rientrano le tariffe diverse da quella del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. La capacità fiscale *standard* comprende anche la componente relativa alle entrate per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti; tuttavia, si ricorda che, ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale, la componente rifiuti è neutralizzata, con l'inclusione della relativa voce sia nei fabbisogni *standard* sia nella capacità fiscale con il medesimo peso.

L'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (cosiddetto *target* perequativo) dei comuni delle regioni a statuto ordinario è fissato al 50 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare fino al 2019. Con il decreto-legge n. 124 del 2019 (articolo 57, comma 1) è stato stabilito che la quota della capacità fiscale perequabile è incrementata del 5 per cento annuo, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2029. Al termine del periodo di transizione, pertanto, il Fondo di solidarietà comunale sarà basato integralmente sulla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali, eliminando così il tetto della capacità fiscale perequabile (il cosiddetto *target* perequativo) e abbandonando ogni riferimento al criterio storico.

A partire dal 2015 con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. La metodologia di calcolo della capacità fiscale risale al 2017 (decreto ministeriale 16 novembre 2017). Successivamente sono state adottate note tecniche di aggiornamento allegate ai decreti del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 ottobre 2018, del 31 dicembre 2020 e del 16 dicembre 2021 con il quale è stata adottata la stima delle capacità fiscali 2022 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, a metodologia invariata.

La metodologia di stima della capacità fiscale è la procedura attraverso cui le entrate dei comuni sono depurate da quelle componenti che dipendono dallo sforzo fiscale, in termini di scelte autonome degli amministratori locali. Per stimare la capacità fiscale si considerano le entrate proprie delle amministrazioni comunali. In particolare, rientrano nella definizione della capacità fiscale specifiche voci relative alle entrate tributarie ed extra-tributarie; non rientrano, invece, nel perimetro delle entrate che generano capacità fiscale i fondi perequativi, i trasferimenti correnti, le entrate in conto capitale, le entrate da riduzione di attività finanziarie, l'accensione di nuovi prestiti, le anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere e le entrate per conto terzi e partite di giro.

Nell'attuale Legislatura (XIX) con il DM 15 dicembre 2023 è stato approvato un aggiornamento della nota metodologica e la stima della capacità fiscali 2023 dei comuni delle regioni a statuto ordinario (Atto del Governo n. 83).

Le novità introdotte nella nota metodologica riguardano principalmente la valutazione del gettito *standard* dell'IMU e delle entrate residuali. Per quanto riguarda l'IMU si è proceduto a una standardizzazione del gettito effettivo dell'anno 2019. La precedente stima

del gettito *standard* IMU si basava ancora sulla proiezione in avanti della standardizzazione del gettito relativo all'anno 2015, tenendo conto delle variazioni per ciascun comune delle basi imponibili catastali. Le ulteriori variazioni riguardano l'aggiornamento della metodologia di stima della cosiddetta capacità fiscale residuale, che misura il gettito *standard* delle entrate tributarie minori (come l'imposta di soggiorno, la tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni), nonché di alcune delle entrate extra-tributarie (come i proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti). Per i tributi minori e per le entrate extra-tributarie, che concorrono alla stima della capacità fiscale residuale e per le quali le basi imponibili e le aliquote/tariffe non sono determinabili agevolmente, la determinazione della capacità fiscale è basata su stime econometriche (metodo RFCA). Un'ulteriore novità, evidenziata nell'audizione dell'UPB, riguarda l'introduzione graduale dell'aggiornamento della capacità fiscale residuale (entrate tributarie minori e alcune entrate extra-tributarie), al fine di mantenere invariata per i successivi due anni la base dati di riferimento della stima della capacità fiscale, anche alla luce di alcuni aspetti critici legati all'utilizzo dei dati relativi agli anni 2020 e 2021 fortemente influenzati dagli effetti della crisi epidemiologica. La stima della capacità fiscale 2023 per i comuni delle regioni a statuto ordinario, al netto della componente rifiuti, risulta pari a 18.987.588.525 euro. Per ulteriori analisi si segnala il dossier dei servizi di documentazione parlamentare.

La stima della capacità fiscali 2024 dei comuni delle regioni a statuto ordinario, a metodologia invariata, è stata approvata con il DM 7 maggio 2024. La stima della capacità fiscale 2024 per i comuni delle regioni a statuto ordinario, al netto della componente rifiuti, risulta pari a circa 19,1 miliardi (19.119.067.918 euro), con una differenza di circa +131,5 milioni rispetto alla stima utilizzata per il riparto del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023. Si segnala, altresì, per completezza d'informazione che nella seduta del 1° ottobre 2024 è stata approvata la metodologia per la stima della capacità fiscale relativa all'anno 2025 che, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 449 -lett. c), della legge n. 232 del 2016, sono stati già utilizzati per il riparto del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2025.

**Tabella 1: Capacità fiscale 2024 per i Comuni RSO**

| | |
|---|---|
| **IMU** | **11.935.991.797** |
| **Tax gap** | **326.099.379** |
| **Addizionale comunale all'Irpef** | **2.839.350.581** |
| **CFR** | **4.017.626.160** |
| **CF TOTALE senza componente rifiuti** | **19.119.067.918** |
| **Componente rifiuti** | **6.706.797.708** |
| **CF TOTALE** | **25.825.865.626** |
| | *valori in euro* |

*Fonte: DM 7 maggio 2024, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 128 del 3 giugno 2024. Nota tecnica allegata.*

La capacità fiscale *pro capite* per il totale dei comuni delle regioni a statuto ordinario risulta pari a 516 euro. La seguente tabella, con dati desunti dalla nota tecnica del citato DM 7 maggio 2024, reca la distribuzione *pro capite* della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario:

| **Capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario – valori *pro capite* in euro** | | |
|---|---|---|
| **Regione** | **CF Totale (senza rifiuti)** | **CF Totale** |
| ABRUZZO | 326 | 458 |
| BASILICATA | 221 | 315 |
| CALABRIA | 209 | 334 |
| CAMPANIA | 235 | 373 |
| EMILIA-ROMAGNA | 449 | 602 |
| LAZIO | 441 | 603 |
| LIGURIA | 611 | 756 |
| LOMBARDIA | 423 | 530 |
| MARCHE | 339 | 472 |
| MOLISE | 286 | 395 |
| PIEMONTE | 421 | 550 |
| PUGLIA | 273 | 409 |
| TOSCANA | 437 | 595 |
| UMBRIA | 345 | 489 |
| VENETO | 400 | 521 |
| **Totale RSO** | **382** | **516** |

Sotto il profilo territoriale, la capacità fiscale, al netto della componente rifiuti, è maggiormente concentrata nei comuni del Nord del Paese per effetto, in particolare, della maggiore incidenza della componente immobiliare che nel complesso rappresenta oltre il 50 per cento della capacità fiscale dei comuni delle RSO. Inoltre, i comuni di maggiori dimensioni demografiche e quelli situati sulla fascia costiera mostrano una capacità fiscale più elevata rispetto ai comuni di minori dimensioni e delle aree interne.

Nel corso dell'audizione dell'IFEL è stato evidenziato che l'ammontare delle capacità fiscali, pari a circa 19 miliardi di euro (per i comuni delle regioni a statuto ordinario), è di molto inferiore al valore monetario dei fabbisogni *standard*, valutabile in circa 26,2 miliardi di euro (fonte: SOGEI, sito OpenCivitas). Si tratta di una differenza negativa di 7,2 miliardi di euro. Sono ancora in corso elaborazioni per rappresentare in modo affidabile questo sbilancio a livello di singolo ente e di area territoriale. A giudizio dell'IFEL, la sua dimensione complessiva indica senza possibilità di dubbio che ai livelli di base, la capacità

fiscale comunale non può finanziare completamente le funzioni fondamentali per la grande maggioranza degli enti. Di conseguenza, la spesa corrente comunale, in gran parte costituita da oneri per l'esercizio di funzioni fondamentali, è alimentata in modo abnorme dall'esercizio dello sforzo fiscale, cioè da decisioni di aumento delle aliquote motivate non da scelte di ampliamento quantitativo o qualitativo dei servizi, bensì dall'esigenza di mantenimento della dotazione di base degli stessi.

Per quanto concerne le province e le città metropolitane, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha intrapreso nel 2021, con l'ausilio del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, l'analisi del sistema delle entrate per giungere alla definizione delle capacità fiscali, anche nella prospettiva di permettere l'avvio dei nuovi Fondi previsti dal legislatore a partire dal 2022.

La stima della capacità fiscale delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario risulta pari a circa 3 miliardi di euro (3.060,8 milioni di euro). Le componenti della capacità fiscale ad aliquota *standard*, ossia al netto dello sforzo fiscale, di province e città metropolitane sono le seguenti:

- Imposta provinciale di trascrizione (IPT): 1,2 miliardi;
- RC auto: 1,4 miliardi;
- tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene ambientale (TEFA): 258 milioni;
- entrate residuali: 93 milioni.

La nota metodologica è stata approvata nel novembre 2021 dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ma il relativo decreto di adozione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze non è stato pubblicato.

Si segnala che, in data 25 ottobre 2024, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha approvato l'aggiornamento della stima della capacità fiscale di province e città metropolitane, pari complessivamente a 2.968 milioni di euro, che sarà utilizzato per il riparto dei fondi perequativi dei due comparti relativamente al triennio 2025-2027.

Per le regioni a statuto ordinario, l'articolo 24 del decreto-legge n. 50 del 2017 ha previsto la predisposizione, da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, delle metodologie per la determinazione delle capacità fiscali – oltre che dei fabbisogni – delle regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità. È stato altresì stabilito che i fabbisogni e le capacità fiscali (elaborate dal Dipartimento delle finanze) possono essere utilizzati per la ripartizione del concorso alla finanza pubblica a carico delle regioni medesime.

Per l'individuazione delle capacità fiscali risulta essenziale il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in materia di competenza regionale, da attuare entro il primo trimestre del 2026, in quanto riforma prevista dal PNRR.

## 4.3 I livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

### *4.3.1 La determinazione dei LEP*

La Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva statale il compito di definire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, secondo comma, lettera *m)*). Lo Stato ha altresì una competenza legislativa esclusiva nella definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (articolo 117, secondo comma, lettera *p)*).

Uno dei principali fattori di criticità riscontrabili nel percorso attuativo della legge n. 42 del 2009 è costituito dall'assenza di una precisa individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In proposito, è stato rilevato come la determinazione dei LEP possa rappresentare anche una decisione di natura politica con effetti in termini di equilibrio di bilancio.

In tal senso, la Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2021 ha richiamato il legislatore a superare il perdurante ritardo nella definizione dei LEP, che rappresentano un elemento imprescindibile dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, osservando, altresì, come tale adempimento appaia "particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)". Secondo la Corte, la mancata individuazione dei LEP "rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali" (sentenza n. 220 del 2021, 5.1 cons. dir.).

Negli ultimi anni della scorsa Legislatura si sono registrati passi in avanti nel percorso di definizione dei LEP con l'individuazione di obiettivi di servizio in alcune funzioni afferenti all'ambito comunale. Nell'attuale Legislatura sia la legge di bilancio per il 2023, sia la legge n. 86 del 2024 sulla procedura di attivazione della cosiddetta "autonomia differenziata" hanno delineato un procedimento e una scadenza per l'approvazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in termini di livelli di spesa che "costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali" (articolo 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024). Nell'ambito di tale procedimento la Commissione tecnica per i fabbisogni standard è chiamata ad elaborare le ipotesi tecniche concernenti l'identificazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni *standard*, da presentare alla Cabina di regia che ha il compito di predisporre il testo dei relativi DPCM.

La legge n. 42 del 2009 traccia un percorso graduale di avvicinamento ai livelli essenziali delle prestazioni, con la fissazione di obiettivi intermedi, qualificati come "obiettivi di servizio". Con specifico riguardo al comparto comunale, appare particolarmente significativa l'individuazione di obiettivi di servizio, come tappa intermedia verso i livelli essenziali delle prestazioni, in relazione alle funzioni e ai servizi considerati ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale. Gli obiettivi di servizio consistono nel realizzare un livello di spesa per la funzione sociale che si incrementa nel tempo avendo come riferimento il rispettivo fabbisogno *standard* monetario, il quale include le risorse aggiuntive specificamente destinate al potenziamento del servizio.

A tale riguardo, si segnala come la legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020), nell'incrementare la dotazione del Fondo di solidarietà comunale per finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali e il numero di posti disponibili negli asili nido, ha integrato i criteri e le modalità di riparto delle quote incrementali del Fondo per servizi sociali e asili nido. Al fine di garantire che le risorse aggiuntive si traducano in un incremento effettivo dei servizi, la legge ha altresì previsto l'attivazione di un meccanismo di monitoraggio.

In tal modo, per la prima volta dall'introduzione dei fabbisogni *standard*, è stato superato il vincolo della spesa storica complessiva della funzione sociale, stanziando risorse aggiuntive vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio. Gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali sono stati individuati con la nota metodologica approvata dalla CTFS il 16 giugno 2021 e adottati con DPCM del 1° luglio 2021.

Con la legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021, articolo 1, commi 172-174), che ha stanziato risorse aggiuntive nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale per i servizi nel settore del sociale, è stato individuato, per la prima volta, il livello essenziale delle prestazioni (LEP) per quanto riguarda la disponibilità dei posti negli asili nido: si prevede, infatti, che il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi debba raggiungere, con un percorso graduale, un livello minimo garantito del 33 per centro su base locale entro il 2027, considerando anche il servizio privato.

Le risorse previste per raggiungere tale obiettivo sono: 120 milioni nel 2022, 175 milioni nel 2023, 230 milioni nel 2024, 300 milioni nel 2025, 450 milioni nel 2026 e 1,1 miliardo a decorrere dal 2027. La stessa legge di bilancio per il 2022 ha anche previsto l'applicazione degli obiettivi di servizio, con relative risorse, anche per i comuni della regione Sicilia e della Sardegna (legge n. 234 del 2021, articolo 1, comma. 563).

Nella legge di bilancio per il 2022 è stata prevista la definizione del LEP anche con riguardo alla presenza degli assistenti sociali nei servizi sociali comunali: si prevede che entro il 2026 sia raggiunto un rapporto tra assistenti sociali impiegati

nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 6.500 (commi 734-735). Ulteriori risorse aggiuntive (30 milioni di euro per l'anno 2022, gradualmente incrementate fino a 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027) riguardano il trasporto scolastico di studenti disabili da ripartire previa definizione degli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati che saranno definiti con un successivo decreto ministeriale (comma 174).

La CTFS, a partire dal 2022, ha approvato per ciascuna annualità gli obiettivi di servizio per quanto riguarda i servizi sociali, il trasporto degli studenti con disabilità, il servizio asilo nido, stabilendo le modalità di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi assegnati.

Nella tabella che segue la CTFS ha illustrato le risorse assegnate per i diversi obiettivi di servizio/LEP nel periodo dal 2022 al 2030 e a seguire.

| Descrizione obiettivo di servizio | 2021 milioni di euro | 2022 milioni di euro | 2023 milioni di euro | 2024 milioni di euro | 2025 milioni di euro | 2026 milioni di euro | 2027 milioni di euro | 2028 milioni di euro | 2029 milioni di euro | 2030 e seguenti milioni di euro |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sociale** | 216 | 299 | 352 | 406 | 459 | 520 | 589 | 657 | 726 | 764 |
| **Asili nido** | - | 120 | 175 | 230 | 300 | 450 | 1.100 | 1.100 | 1.100 | 1.100 |
| **Trasporto studenti con disabilità** | - | 30 | 50 | 80 | 100 | 100 | 120 | 120 | 120 | 120 |
| **Totale** | **216** | **449** | **577** | **716** | **859** | **1.070** | **1.809** | **1.877** | **1.946** | **1.984** |

Tali risorse sono confluite nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC) sino al 2024 (articolo 1, comma 449, lettera d-*quinquies*, legge n. 232/2016), mentre dal 2025 al 2030 verranno stanziate a favore di un Fondo speciale per l'Equità del livello dei servizi (articolo 1, comma 496, legge n. 213/2023), in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 14 aprile 2023 che ne ha sancito la specialità a fronte del vincolo di destinazione posto a rimozione degli squilibri economici e sociali e a salvaguardia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona (ai sensi dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione). A decorrere dal 2031, tali risorse riconfluiranno nel FSC ai sensi dell'articolo 1, comma 449, lettera d-*undecies*, legge n. 232/2016.

Con le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2024 (articolo 1, comma 499, legge n. 213/2023) si prevede, inoltre, che in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio da parte di comuni si avvii una procedura di commissariamento dell'ente, in luogo della restituzione del finanziamento vincolato non utilizzato (come precedentemente previsto). Il recupero delle somme avviene (in alternativa al commissariamento) se il comune certifica l'assenza di utenti potenziali nell'anno di riferimento. Al riguardo, nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione, l'UPB ha affermato che l'introduzione di una sanzione a carico dei comuni che non attuano gli obiettivi di servizio/LEP diversa da una mera restituzione del finanziamento costituisce un'innovazione rilevante che si auspica venga estesa all'attuazione degli obiettivi di servizio/LEP diversi da quelli coinvolti nei finanziamenti vincolati del Fondo speciale.

Per quanto riguarda l'anno 2024, la CTFS ha approvato le seguenti note metodologiche:

- Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i comuni delle RSO (28 marzo 2024). Essi consistono nel realizzare un livello di spesa per la funzione sociale che si incrementa nel tempo avendo come riferimento il rispettivo fabbisogno *standard* monetario, il quale include le risorse aggiuntive specificamente destinate al potenziamento del servizio. Per i comuni con un livello di spesa (spesa storica) inferiore al corrispondente valore del fabbisogno *standard* monetario (cd. comuni sotto-obiettivo), le risorse aggiuntive per lo sviluppo dei servizi sociali previste per il 2024 sono vincolate all'incremento della spesa nella misura sufficiente al raggiungimento del rispettivo fabbisogno *standard* monetario. Pertanto, ai comuni sotto-obiettivo è richiesto di rendicontare l'utilizzo delle risorse aggiuntive assegnate per lo sviluppo dei servizi sociali. Al riguardo l'IFEL fa notare che, pertanto, per i comuni al di sopra dell'obiettivo non si tratterebbe di destinazioni vincolate, sebbene le risorse del Fondo Equità siano in realtà vincolate.

- Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i comuni della regione siciliana e della regione Sardegna (DM 11 giugno 2024). Le relative risorse aggiuntive stanziate nel Fondo di solidarietà comunale (FSC) per il potenziamento dei servizi sociali comunali sono pari a 44 milioni di euro per il 2022, 52 milioni di euro per il 2023, 60 milioni di euro per il 2024. A partire dal 2025, per gli effetti della legge n. 213 del 30/12/2023, le risorse aggiuntive stanziate nell'ambito del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi ammontano a 68 milioni di euro per il 2025, 77 milioni di euro per il 2026, 87 milioni di euro per il 2027, a 97 milioni di euro per il 2028, 107 milioni di euro per il 2029 e 113 milioni di euro per il 2030. A decorrere dal 2031, tali risorse riconfluiranno nel FSC ai sensi dell'articolo 1, comma 449, lettera d-*undecies*, legge n. 232/2016. Le risorse aggiuntive nel 2024 sono ripartite tra i comuni della regione siciliana e della regione Sardegna, in analogia con quanto fatto per i comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), in base ai fabbisogni *standard*.

- Obiettivi di servizio per il potenziamento del servizio degli asili nido, in forma singola e associata, dei comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), della regione siciliana e della Sardegna e le modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2024 (DM 18 gennaio 2024). Gli obiettivi di servizio, previsti dalla normativa, consistono nel garantire a regime su tutto il territorio nazionale il livello minimo dei servizi educativi per l'infanzia (pubblici e privati) equivalenti, in termini di costo *standard*, alla gestione a tempo pieno di un utente dell'asilo nido. Tale livello minimo è fissato al 33 per cento della popolazione *target*, ovvero della popolazione in età compresa tra i 3 e i 36 mesi, ed è determinato su base locale. Il potenziamento del servizio degli asili nido si esplicherà attraverso l'incremento dell'offerta pubblica da parte dei comuni nei quali il servizio risulta inferiore all'obiettivo di copertura del 33 per cento della popolazione in età 3-36 mesi, tenendo anche conto dell'offerta privata. Il numero dei comuni finanziati nel 2024 è pari a 5.150 che ricevono risorse nella misura di 230 milioni di euro per attivare, nel corso dell'anno, il servizio per 29.994 bambini in età 3-36 mesi.

- Obiettivi di servizio per il potenziamento del trasporto di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado dei comuni delle regioni a

statuto ordinario (RSO), della regione siciliana e della regione Sardegna e le modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2024 (DM 10 gennaio 2024). A ciascun comune verrà riconosciuto un numero aggiuntivo di utenti da trasportare qualora presenti un valore di copertura del servizio inferiore all'11,59 per cento e tale numero sarà determinato dal divario tra l'obiettivo di servizio e il tasso di copertura attuale. Il numero di comuni finanziati nel 2024 è pari a 5.192, pari a circa il 71 per cento del totale dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario, alla Sardegna e alla Sicilia. Tali enti ricevono nel 2024 le risorse nella misura di 80 milioni di euro per incrementare di 18.219 utenti il servizio di trasporto scolastico disabili, nel corso dell'anno.

Nel corso delle audizioni svolte, la Presidente della CTFS ha evidenziato che gli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali sono stati tarati sul livello di spesa. Di conseguenza, un comune risulta sopra obiettivo quando la sua spesa, destinata ai servizi sociali, è pari o superiore al fabbisogno *standard* monetario stimato. Gli enti che hanno un livello di spesa inferiore al fabbisogno *standard* stimato dovranno, nel corso degli anni, incrementare il loro livello di spesa storico in modo da raggiungere il livello obiettivo. L'incremento annuo, per i comuni sotto obiettivo, dovrà essere almeno pari alle risorse aggiuntive assegnate. L'allocazione delle risorse aggiuntive è sottoposta a una rendicontazione obbligatoria.

Per quanto riguarda il potenziamento degli asili nido, il raggiungimento degli obiettivi si esplicherà attraverso l'incremento dell'offerta da parte dei comuni nei quali il servizio, pubblico e privato, risulta inferiore all'obiettivo di copertura del 33 per cento della popolazione in età 3-36 mesi. Per individuare i comuni che necessitano dell'intervento pubblico, è stata determinata la percentuale di copertura del servizio degli asili nido pubblici e privati con riferimento all'anno 2018. Sono confluiti in tale calcolo il numero di utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primavera. Il valore della popolazione di riferimento utilizzato per il calcolo della percentuale di copertura è rappresentato dalla media per gli anni 2017, 2018 e 2019 della popolazione in età 3-36 mesi (popolazione *target*). L'assegnazione degli utenti obiettivo e delle relative risorse è stata proporzionata in base alle risorse assegnate dall'articolo 1, comma 172 della legge 234 del 2022. A partire dal 2027, con la disponibilità del finanziamento a regime (1.100 milioni di euro annui), l'obiettivo del 33 per cento di copertura sarà integralmente raggiunto, in ogni comune. I comuni devono predisporre ogni anno una scheda di monitoraggio e i comuni ai quali è stato assegnato un obiettivo, insieme al monitoraggio devono compilare una scheda di rendicontazione dove dichiarano se hanno raggiunto l'obiettivo o meno.

Per quanto riguarda il trasporto degli studenti con disabilità gli obiettivi di servizio sono stati individuati prendendo a riferimento il costo medio marginale degli utenti con disabilità trasportati della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, sommato al costo medio marginale del generico utente trasportato, nei comuni con presenza di plessi scolastici, desunti dalla metodologia in vigore per la stima dei fabbisogni *standard* della funzione di istruzione pubblica. Il numero di comuni finanziati nel 2024 è 5.192, pari a circa il 71 per cento del totale dei comuni appartenenti alle regioni ordinarie, alla Sardegna e alla Sicilia. Tali enti ricevono nel 2024 le risorse nella misura di 80 milioni di euro per incrementare di 18.219 utenti il servizio di trasporto scolastico disabili, nel corso dell'anno.

L'IFEL ha fornito inoltre le prime rendicontazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio. Con riferimento al numero di assistenti sociali in rapporto alla

popolazione residente (obiettivo di servizio di un rapporto pari a 1 a 6.500, indicato con la legge di bilancio 2022), secondo quanto emerso nel corso dell'audizione dell'IFEL, l'intenso e generalizzato utilizzo dei fondi aggiuntivi resi disponibili ha permesso nel 2022 un incremento del 34 per cento del numero di assistenti sociali con un significativo avvicinamento al LEP anche nei territori con livelli di partenza più bassi (in particolare in Calabria, Campania, Puglia). Con riferimento agli obiettivi relativi agli asili nido sono riportate le prime evidenze che emergono da 5.894 relazioni di rendicontazione compilate dai comuni: rispetto agli obiettivi di servizio 2022 pari a 12.721 utenti pubblici aggiuntivi, nel corso del 2022 i comuni hanno complessivamente esteso il servizio di asilo nido per ben 21.526 nuovi utenti pubblici, superando in complesso anche gli obiettivi di servizio 2023 che prevedono 18.582 utenti pubblici aggiuntivi. Un numero di 1.925 comuni non hanno invece raggiunto gli obiettivi di servizio per gli asili nido: si tratta in gran parte di enti di piccole e piccolissime dimensioni.

Con la legge di bilancio per il 2022, inoltre, è stato normativamente definito il contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS). Il comma 159 della legge n. 234 del 2021, in particolare, chiarisce che i LEPS sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità. I rinvii normativi all'interno del comma definiscono i LEPS e la platea a cui sono indirizzati. I LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS), che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi.

Al riguardo la Presidente della CTFS ha dichiarato che è in corso di valutazione il parere sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) in attuazione a quanto disposto dall'articolo 1, comma 169, legge 234 del 2021.

Ancora, in materia di LEP, si segnala che il decreto legislativo n. 62 del 3 maggio 2024, in attuazione della delega al Governo in materia di disabilità (legge n. 277 del 2021), ha demandato al Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri, avvalendosi della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, il compito di proporre i Livelli essenziali delle prestazioni in favore delle persone con disabilità, da adottare con DPCM in raccordo con la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, degli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata (articolo 37).

Venendo alle novità emerse nella corrente Legislatura, esse sono legate al fatto che l'attuale maggioranza parlamentare considera una priorità politica l'attuazione

dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in talune materie, il cosiddetto "regionalismo differenziato".

La legge di bilancio 2023 (articolo 1, commi 791-801-*bis*, della legge 197 del 2022), ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, ha delineato un procedimento e un termine per l'approvazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'attribuzione alle regioni ordinarie di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è stata espressamente subordinata alla previa determinazione dei relativi LEP, la cui opera di definizione si configura, pertanto, quale passaggio necessario affinché si possa procedere alla stipula delle intese tra lo Stato e le singole regioni per la realizzazione della loro autonomia differenziata.

La legge di bilancio 2023 (articolo 1, comma 793, lettera *c)*) ha istituito una Cabina di regia presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri coinvolti nel percorso di realizzazione dei LEP per i profili di competenza, dai Ministri competenti nelle materie volta per volta chiamate in causa, dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI. Alla CTFS è assegnato il compito di elaborare le ipotesi tecniche da sottoporre alla Cabina di regia per la predisposizione di uno o più schemi di DPCM con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard* nelle materie suscettibili di autonomia differenziata.

Sono stabiliti, altresì, i compiti e gli obiettivi che la Cabina di regia è chiamata a conseguire, nonché le tempistiche di svolgimento delle attività ad essa affidate, le procedure di realizzazione di tali attività e le forme e modalità di interazione con le amministrazioni competenti nelle materie coinvolte e con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Si prevede, in particolare, che la Cabina di regia, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio 2023, effettui, per ciascuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: una ricognizione della normativa statale vigente; una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio; l'individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP; la determinazione dei LEP sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Successivamente, entro sei mesi dalla conclusione di tali attività, la Cabina di regia è tenuta a predisporre uno o più schemi di DPCM con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard* nelle materie suscettibili di autonomia differenziata. Ciascun DPCM è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sullo schema di decreto è inoltre acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Per l'ipotesi in cui la Cabina di regia non riesca a concludere le proprie attività nei termini stabiliti, si prevede la nomina di un Commissario, per il completamento delle attività non perfezionate. Sulla base dell'istruttoria e delle proposte del Commissario, il

Ministro per gli affari regionali e le autonomie propone l'adozione di uno o più schemi di DPCM, conformemente alla procedura sopra richiamata.

La legge di bilancio 2023 ha previsto, infine, una Segreteria tecnica presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, quale struttura di supporto alla Cabina di regia per la determinazione dei LEP. All'attività della segreteria tecnica partecipano un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome, uno dell'UPI e uno dell'ANCI. La Segreteria tecnica è stata istituita con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 28 marzo 2023.

La Cabina di regia – e, se nominato, il Commissario – possono comunque avvalersi del Nucleo PNRR Stato-regioni, previsto dall'articolo 33 del decreto-legge n. 152 del 2021.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP.

La composizione del CLEP è stata stabilita dall'articolo 3 del citato DPCM, il quale ha conferito l'incarico di Presidente del Comitato al prof. Sabino Cassese e ha previsto 61 componenti.

Il Comitato tecnico ha presentato un Rapporto finale il 30 ottobre 2023, individuando un possibile perimetro di diritti (ad esempio in materia di salute e sicurezza sul lavoro; istruzione; comunicazione; ricerca e innovazione; governo del territorio; giustizia) che costituiscono i LEP.

Il Rapporto finale risulta articolato in tre parti. La prima parte, di carattere introduttivo: illustra metodi e i criteri dei lavori svolti in materia di individuazione dei LEP nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; ricostruisce la nozione di "livelli essenziali delle prestazioni", anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sviluppatasi in materia; ricostruisce il complesso degli atti (normativi di rango primario, normativi di rango secondario e amministrativi generali) che già oggi provvedono alla determinazione o alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni in alcune delle materie o degli ambiti di materie interessati; analizza alcuni dei principali problemi posti dall'attività di determinazione dei LEP, con particolare riguardo al problema della loro misurabilità, su cui l'orientamento del Comitato è stato nel senso di non limitarsi alla individuazione dei LEP misurabili attraverso la determinazione di parametri quantitativo-numerici, ma di indicare, altresì, quei LEP che non risultano attualmente provvisti di un criterio di misura.

La seconda parte contiene le relazioni relative alle proposte di LEP elaborate e analizzate da alcuni dei sottogruppi in cui il Comitato si è articolato, con la formulazione di osservazioni ed eventuali soluzioni alternative da sottoporre alla valutazione del decisore politico. A queste relazioni si abbinano, inoltre, tavole sinottiche allegate che, in relazione a ciascuna materia, espongono analiticamente le proposte di LEP formulate dai sottogruppi del Comitato.

La terza parte, infine, raccoglie tutti i documenti preparatori e i contributi di singoli membri del CLEP, al fine di esporre gli strumenti istruttori di cui il Comitato si è avvalso.

IL CLEP, la cui durata è stata prorogata fino al 31 dicembre 2024 con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 febbraio 2024, è ora impegnato sui profili metodologici per la determinazione dei fabbisogni standard e sui LEP delle materie ulteriori rispetto a quelle dell'autonomia differenziata.

La legge 26 giugno 2024, n. 86, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, contiene a sua volta una delega al Governo per la definizione dei LEP (articolo 3).

L'attribuzione alle regioni ordinarie delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nelle materie di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, è stata espressamente subordinata alla previa determinazione dei relativi LEP, la cui opera di definizione si configura, pertanto, quale passaggio necessario affinché si possa procedere alla stipula delle intese tra lo Stato e le singole regioni. In linea con quanto già sancito nella legge di bilancio 2023 (articolo 1, commi 791-801-*bis*, della legge n. 197 del 2022), la legge n. 86 del 2024 contiene una delega al Governo ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, uno o più decreti legislativi per l'individuazione dei LEP, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di bilancio 2023, i cui schemi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro il termine di 45 giorni.

L'articolo 3, comma 3, stabilisce che nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – vale a dire, le materie suscettibili di attribuzione alle regioni in attuazione della autonomia differenziata – i LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sono determinati nelle seguenti materie o ambiti di materie:

- norme generali sull'istruzione;
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- governo del territorio;

- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Se ne desume che non devono essere individuati i LEP nelle restanti materie di legislazione concorrente:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea;
- commercio con l'estero; professioni;
- protezione civile;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

La legge demanda ai decreti legislativi anche la determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia in ciascuna regione della erogazione dei LEP, in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché della congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. Si fa salvo, in ogni caso, l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il quale prevede che il Governo possa sostituirsi a determinate condizioni a organi delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni. Sull'esito delle procedure di monitoraggio, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale alle Camere.

Si prevede, altresì, l'aggiornamento periodico dei LEP con DPCM, in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici conseguenti al mutamento del contesto socioeconomico o dell'evoluzione della tecnologia. Sugli schemi di DPCM sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata, nonché delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (entro trenta giorni).

La Corte costituzionale, chiamata immediatamente a giudicare della legittimità costituzionale della legge n. 86 del 2024, ha sancito, con la sentenza n. 192 del 2024 l'incostituzionalità di alcuni profili di essa, e ha interpretato in modo costituzionalmente orientato talune altre disposizioni.

In materia di LEP, la Corte ha ravvisato l'incostituzionalità dei seguenti profili della legge:

- la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, laddove la Corte ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative;
- il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento;
- la previsione che sia un DPCM a determinare l'aggiornamento dei LEP;
- il ricorso a DPCM per la determinazione dei LEP, sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla stessa legge per definire i LEP.

Tra le interpretazioni costituzionalmente orientate della Corte vi è invece quella secondo la quale "la limitazione della necessità di predeterminare i LEP ad alcune materie (distinzione tra "materie LEP" e "materie non-LEP") va intesa nel senso che, se il legislatore qualifica una materia come "non-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Si specifica che la Corte ribadisce che spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle ricorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali, in modo da assicurare la piena funzionalità della legge.

Si specifica altresì che la Corte chiarisce, al punto 13.3 del considerato in diritto, che "resta fermo il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto" sulla base delle norme concernenti la determinazione dei LEP dichiarate incostituzionali.

### *4.3.2 I LEP a carattere sociale*

Come già accennato, la definizione dei LEP sconta dei ritardi attuativi dovuti innanzitutto alla mancanza di una chiara configurazione della loro natura e delle caratteristiche minime riferite alla prestazione del servizio e agli aspetti organizzativi per la loro erogazione, oltre che al monitoraggio dei risultati relativi ai livelli di uniformità.

La spinta a portare avanti il processo di determinazione dei LEP è stata data anche dalla necessità di fornire una cornice in cui inquadrare gli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, nell'ambito delle politiche delineate dal Ministero del lavoro e delle politiche

sociali, in particolare nel Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023[4] e dal Piano per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024[5].

Il decreto legislativo n. 147 del 2017 istitutivo del Reddito di inclusione (REI - la misura nazionale di contrasto alla povertà), ha previsto la predisposizione di specifici Piani triennali (con possibili aggiornamenti annuali), quali strumenti programmatici per l'utilizzo delle risorse dei fondi statali dedicati alle politiche sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo nazionale per le non autosufficienze, Quota servizi del Fondo povertà).

Per il Fondo nazionale per le politiche sociali, la legge di bilancio 2021 (Sezione II della legge n. 178 del 2020) ha previsto, per ciascun anno del triennio 2020-2022, un finanziamento di circa 392 milioni di euro. Si ricorda che il decreto legislativo n. 147 del 2017, istitutivo del Reddito di inclusione (REI), ha previsto che l'utilizzo delle risorse del FNPS sia oggetto di una programmazione per mezzo di un Piano sociale nazionale, della cui elaborazione è responsabile la Rete della protezione e dell'inclusione sociale. Il Piano nazionale sociale 2018-2020 ha trovato il suo aggiornamento nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 che ha fornito la programmazione, su un orizzonte triennale, delle politiche in ambito sociale, aggiornando al contempo il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020 e il Piano per la non autosufficienza 2019-2021.

Il Fondo per le non autosufficienze è stato incrementato dalla legge di bilancio 2022 (articolo 1, comma 168, della legge n. 234 del 2021) per un ammontare pari a 100 milioni di euro per l'anno 2022, a 200 milioni per l'anno 2023, a 250 milioni per l'anno 2024 e a 300 milioni di euro a decorrere dal 2025. Tali integrazioni sono espressamente collegate alla graduale introduzione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e al rafforzamento dei servizi socioassistenziali rivolti alle persone anziane non autosufficienti previsto dalla medesima legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi da 159 a 171). Inoltre, il Fondo è stato incrementato per il 2022 di ulteriori 15 milioni dal successivo comma 677 della medesima legge di bilancio. Pertanto, la dotazione finale del Fondo per il 2022 è pari a 822 milioni di euro. Si aggiunge, inoltre, che la legge di bilancio 2024 (articolo 1, commi 198-199) prevede, al fine di garantire l'attuazione dei LEP per le persone anziane non autosufficienti (assistenza domiciliare, servizi sociali di sollievo, servizi sociali di supporto) nonché per i progetti per il "Dopo di noi e per la vita indipendente", l'obbligo a carico delle regioni di monitorare e rendicontare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali gli interventi programmati e realizzati con le risorse a esse trasferite. L'unità di osservazione è l'ATS. Nei casi in cui, in esito al monitoraggio, risultino risorse assegnate non spese da parte degli ATS, queste sono restituite e versate dalle regioni all'entrata del bilancio dello Stato, per la successiva assegnazione al Fondo per le non autosufficienze e al Fondo Dopo di noi.

[4] Il Piano è stato approvato dalla Rete della protezione ed inclusione sociale nel luglio 2021 (v. decreto istitutivo del MLPS) in base a quanto previsto dal decreto legislativo 147/2017 che ha previsto disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

[5] Adottato con DPCM del 3 ottobre 2022.

Il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è stato istituito dalla legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 386, della legge di bilancio 2016 - legge n. 208 del 2015) originariamente con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, finalizzata all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e al finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata SIA - Sostegno per l'inclusione attiva, poi sostituita dal REI - Reddito di inclusione. A seguito dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, con la legge di bilancio per il 2019 è stato istituito il Fondo per il Reddito di cittadinanza destinato al finanziamento del sostegno economico in favore dei beneficiari della misura. Il Fondo povertà, pertanto, è stato ridotto e finalizzato al solo finanziamento degli interventi previsti dal Piano nazionale per il contrasto alla povertà (in particolare, l'accompagnamento e il rafforzamento dei servizi e degli interventi attivati nei Patti per l'inclusione sociale sottoscritti dai beneficiari del Reddito di cittadinanza), che acquisiscono la natura di livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili. Il cap. 3550 Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali reca uno stanziamento pari a 622 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023. Per quanto riguarda la lotta alla povertà, per l'esercizio 2021, le risorse del "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale" (cap. 3550) sono state determinate in 622 milioni, e sono state ripartite dal decreto interministeriale del 30 dicembre 2021, di cui 594 milioni destinati al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

I Piani, programmati su un orizzonte temporale triennale con eventuali aggiornamenti annuali, devono individuare lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse dei Fondi cui fanno riferimento, con l'obiettivo di un raggiungimento graduale, nei limiti delle risorse disponibili, dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale. Inoltre, al di là della specifica "specializzazione" dei fondi nazionali a finanziamento dei servizi sociali territoriali, i Piani hanno come priorità imprescindibile l'adozione di un approccio il più possibile integrato nella programmazione dei servizi territoriali (afferenti al sistema sanitario, al sistema delle politiche del lavoro, al sistema di educazione e istruzione, al sistema della formazione e delle politiche abitative). Finora sono stati elaborati il Piano sociale nazionale 2018-2020, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020, il Piano per la non autosufficienza 2019-2021. Tutti e tre i piani sono stati aggiornati dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. Il decreto 22 ottobre 2021 di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) nel triennio 2021-2023 ha adottato i capitoli 1 ("La strutturalizzazione del sistema dei servizi sociali") e il capitolo 2 ("Piano sociale nazionale 2021-2023") del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 quali atti di programmazione nazionale per l'utilizzo delle risorse afferenti al FNPS per lo sviluppo degli interventi e dei servizi sociali e per la progressiva definizione dei LEPS da garantire su tutto il territorio nazionale.

Per una corretta definizione dei LEPS, è stata sottolineata la necessità di prefigurare l'individuazione di un insieme minimo di indicatori e parametri di riferimento per i cosiddetti obiettivi di servizio, che consentirebbero una graduale

convergenza dei LEP sul territorio nazionale, eventualmente entro limiti di accettabilità degli scostamenti dai valori di riferimento, e previsione, in caso di inefficacia delle azioni correttive, di un intervento sostitutivo da parte dello Stato, nei casi di grave e perdurante inadempienza.

A differenza dell'ambito sanitario dove sono presenti i LEA (livelli essenziali di assistenza) fin dal 2001[6] – pertanto già definiti in modo organico – le prime definizioni riferite ai LEP sono ascrivibili alla legge di bilancio per il 2022[7], con la quale sono stati introdotti i livelli essenziali delle prestazioni per gli asili nido e degli obiettivi di servizio per il trasporto di alunni disabili[8].

Si ricorda che già la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge n. 328 del 2000, articolo 22), precedente quindi alla riforma del 2001 del Titolo V, aveva indicato i LEP erogabili sotto forma di beni e servizi senza tuttavia fornire i parametri di riferimento, sulla base della programmazione per i diversi livelli governo e nei limiti delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale[9]. Detta legge quadro, in particolare, ha tracciato il diritto soggettivo a beneficiare di sostegni economici, come ad esempio l'assegno sociale e l'indennità di accompagnamento, definiti a livello nazionale.

In prospettiva, pertanto, sono da considerarsi LEP a carattere sociale quelli già fissati in base alla legislazione statale, per i quali è necessario definire gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle loro funzioni fondamentali, convergendo verso un progressivo avvicinamento a tali obiettivi anche in termini di costi e fabbisogni *standard* presenti in vari livelli di governo.

---

[6] DPCM 29 novembre 2001, come aggiornato dal DPCM 12 gennaio 2017 che ha rivisto i LEA, benché l'effettiva esigibilità delle prestazioni innovative di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica in tutte le regioni sia rimasta sottostante alla definizione delle relative tariffe (e pertanto molti dei diritti ivi tracciati sono rimasti di fatto inesigibili).

[7] Legge n. 234 del 2021, articolo 1, commi da 150 a 171.

[8] Come specificato più avanti, anche nel settore delle politiche attive e della formazione la normativa vigente prevede l'istituzione di ulteriori LEP riferiti alla disabilità (decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62) e alla non autosufficienza (decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29).

[9] Tra gli interventi previsti si segnalano: 1) misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito; 2) sostegni per evitare la istituzionalizzazione delle persone non autosufficienti; 3) aiuto a minori in situazioni di disagio; 4) sostegno alle donne in difficoltà in caso di rischio di abbandono di minori; 5) piena integrazione di persone disabili; 6) prestazioni socio-educative di contrasto alle dipendenze da droghe, alcol e farmaci, in via preventiva. Pertanto, alle regioni era consentito intervenire in via legislativa, in coerenza con i propri modelli organizzativi, per disporre l'erogazione a livello locale delle prestazioni riguardanti: a) il servizio sociale professionale e di consulenza ai singoli e alle famiglie; b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza; c) assistenza domiciliare; d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; e) centri di accoglienza residenziali o diurni.

Tra i LEP su cui sono stati definiti alcuni livelli essenziali, si evidenziano le prestazioni di assistenza sociale, introdotte dalla legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020, articolo 1, commi 794-804), parametrate in termini di rapporto tra assistenti sociali impiegati negli ambiti territoriali (ATS) e popolazione residente. Tale rapporto è stato fissato dalla legge in una proporzione di 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, con l'ulteriore obiettivo di servizio di un miglioramento di tale rapporto pari a 1 a 4.000.

In tal senso, si è inteso anche potenziare il sistema dei servizi sociali comunali rafforzando gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. A tal fine sono state stanziate risorse puntuali[10], con un intervento di tipo strutturale, attribuendo a detti ambiti territoriali:

a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito territoriale, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;

b) un bonus pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ATS ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di uno a 4.000.

Si ricorda inoltre che anche la legge delega in materia di disabilità (legge 22 dicembre 2021, n. 227) è intervenuta inserendo tra i principi e criteri direttivi la definizione di procedure per la determinazione dei LEP per le persone con disabilità, prevedendo una disciplina transitoria per individuare e garantire gli obiettivi di servizio, al fine di attuare uniformemente tra le diverse regioni i livelli essenziali delle prestazioni a favore delle persone con disabilità. La delega in questione, come già sopra si è detto, è stata attuata dal decreto legislativo n. 62 del 3 maggio 2024, che ha demandato al Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri, avvalendosi della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, il compito di proporre i Livelli essenziali delle prestazioni in favore delle persone con disabilità, da adottare con DPCM in raccordo con la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, di

[10] Con un limite di spesa massimo pari a 180 milioni di euro a valere sul Fondo povertà, il cui stanziamento complessivo per il 2022 è pari a 622 milioni di euro. Dal punto di vista della procedura, ciascun ambito territoriale è tenuto ad inviare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro il 28 febbraio di ogni anno, un prospetto riassuntivo indicante, per il complesso dell'ambito e per ciascun comune, con riferimento all'anno precedente e alle previsioni per l'anno corrente, un numero medio di assistenti sociali in servizio nell'anno precedente assunti dai comuni che fanno parte dell'ambito o direttamente dall'ambito e la suddivisione dell'impiego degli assistenti sociali per area di attività. Le modalità in base alle quali il contributo attribuito all'Ambito territoriale è da questo suddiviso assegnandolo ai comuni che ne fanno parte ed eventualmente all'Ambito stesso sono state definite con DM del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 4 febbraio 2021, n. 15.

concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, degli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Tali LEP devono raccordarsi con i Livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario definiti con DPCM del 12 gennaio 2017.

Da sottolineare anche l'intervento della legge di Bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021) che ha inteso riordinare il LEPS, definendoli come interventi, servizi, attività e prestazioni integrate a carattere universale ed uniforme su tutto il territorio nazionale, coerentemente con la citata legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge n. 328/2000), non limitati alle prestazioni – in denaro o in natura – bensì integrati con i necessari interventi di attuazione.

In proposito, la legge di bilancio 2022 ha indicato le aree di intervento dei servizi socio-assistenziali domiciliari per la non autosufficienza, tracciando un percorso di determinazione di ulteriori LEP in questo campo, sia indicando un livello minimo dei posti da garantire con riferimento agli asili nido, sia definendo obiettivi di rafforzamento del trasporto degli alunni con disabilità, con incremento marginale delle risorse a valere sul Fondo di stabilità e coesione (FSC).

Come detto in precedenza, la determinazione dei LEP si intreccia con il processo di definizione dei fabbisogni *standard* che, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, ha previsto che agli enti locali siano attribuite, oltre alle risorse di carattere tributario, anche risorse perequative finanziate dalla fiscalità generale, dedicate al finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni (rifiuti; amministrazione, gestione e controllo; viabilità e territorio; sociale; istruzione; polizia locale; asili nido; trasporto pubblico locale). Sul punto, con riferimento ai fabbisogni per la funzione "Servizi Sociali", nel 2020 si è proceduto a modificare la metodologia collegando il fabbisogno *standard* di ciascun comune ai livelli di servizi – in termini di utenti presi in carico e ore di assistenza erogate – realizzati negli enti più virtuosi[11].

Per gli enti locali che erogano i servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario, il DPCM 1° luglio 2021 ha definito gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio volti a definire il livello dei servizi offerti, oltre che l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali. Tali servizi, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017), sono finanziati dall'apposito riparto del Fondo di solidarietà comunale, successivamente incrementato dalla legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, comma

[11] Memoria Ufficio parlamentare di Bilancio (UPB) del 20 ottobre 2021, con l'intervento di Alberto Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

792, legge n. 178 del 2020)[12]. Il citato decreto del luglio 2021 ha peraltro stabilito che i comuni, nel 2021, siano tenuti a destinare una spesa per la funzione sociale, al netto del servizio di asili nido, pari almeno al fabbisogno *standard* monetario riportato nella nota tecnica allegata al decreto, nel limite delle risorse aggiuntive effettivamente assegnate. La stessa nota tecnica specifica che i comuni che non abbiano raggiunto la certificazione dell'obiettivo di servizio per il 2021, possono rendicontare l'impegno delle risorse anche destinandole ad interventi per un significativo miglioramento dei servizi sociali, quali servizi aggiuntivi o intensificazione di servizi esistenti relativamente ad azioni di sostegno in favore di anziani non autosufficienti, al fine di favorirne la permanenza nel proprio domicilio, ovvero azioni di sostegno ai minori e alla genitorialità fragile o, ancora, azioni di sostegno in favore dei disabili.

Con riferimento alle tematiche relative alla non autosufficienza, la legge di bilancio 2022 ha fornito (articolo 1, commi da 159 a 171, legge n. 234 del 2021) la prima definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), e qualificato gli ambiti territoriali sociali (ATS) quale sede necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento di tali livelli per i servizi sociali, nonché garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio. Si è precisato, inoltre, che gli ATS concorrono alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale.

L'attuazione degli interventi, insieme all'adozione dei necessari atti di programmazione integrata, non è però stata definita nel dettaglio rimandando tale definizione ad apposite linee guida da approvare, con intesa, in sede di Conferenza Unificata e demandando la definizione dei servizi socioassistenziali rivolti agli anziani non autosufficienti a uno o più decreti del Presidente del Consiglio.

Più nel dettaglio, i servizi socioassistenziali rivolti alle persone anziane non autosufficienti, comprese le nuove forme di coabitazione solidale sono erogati dagli ATS nelle seguenti aree: assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata

[12] Più precisamente, la legge di bilancio 2017, come successivamente modificata (per la modifica dei criteri di riparto in particolare si veda il DPCM 3 maggio 2022), ha previsto che il Fondo di solidarietà comunale destini ai servizi sociali 254,9 milioni di euro per il 2022, 299,9 milioni di euro per il 2023, 345,9 milioni di euro per il 2024, 390,9 milioni di euro per il 2025, 442,9 milioni di euro per il 2026, 501,9 milioni di euro per il 2027, 559,9 milioni di euro per il 2028, 618, 9 milioni di euro per il 2029 e 650,9 milioni di euro annui a decorrere dal 2030. Attualmente, il riparto è effettuato anche in osservanza del livello essenziale delle prestazioni fissato dall'articolo 1, comma 797, primo capoverso della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020), in modo che venga gradualmente raggiunto entro il 2026, alla luce dell'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, l'obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1-a 6.500.

con i servizi sanitari; servizi sociali di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie; servizi sociali di supporto per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie. Il SSN e gli ATS garantiscono alle persone in condizioni di non autosufficienza l'accesso ai servizi sociali e ai servizi sociosanitari attraverso punti unici di accesso (PUA) la cui sede operativa è situata presso le articolazioni del servizio sanitario denominate Case della comunità[13].

Si sottolinea che la graduale introduzione dei LEPS per le persone anziane non autosufficienti deve essere inquadrata nell'ambito degli stanziamenti vigenti, da ultimo quantificati, nell'ambito del Fondo per le non autosufficienze, per un ammontare pari a 100 milioni di euro per il 2022, a 200 milioni per il 2023, a 250 milioni per il 2024 e a 300 milioni di euro a decorrere dal 2025.

La tabella che segue mostra i principali LEP esistenti a normativa vigente:

[13] Presso i PUA operano *equipe* integrate composte da personale appartenente al SSN e agli ATS che assicurano la funzionalità delle unità di valutazione multidimensionale (UVM). Sulla base della valutazione dell'UVM, con il coinvolgimento della persona non autosufficiente e della sua famiglia o dell'amministratore di sostegno, l'*equipe* integrata procede alla definizione del progetto di assistenza individuale integrata (PAI), contenente l'indicazione degli interventi modulati secondo l'intensità del bisogno. L'offerta degli ATS può essere integrata da contributi – diversi dall'indennità di accompagnamento – utilizzabili esclusivamente per remunerare il lavoro di cura svolto da operatori titolari di rapporto di lavoro conforme ai contratti collettivi nazionali di settore, o per l'acquisto di servizi forniti da imprese qualificate nel settore della assistenza sociale non residenziale.

| Misura | Riferimento normativo |
|---|---|
| Servizi per la valutazione multidimensionale per l'identificazione dei bisogni e definizione del percorso personalizzato | Decreto legislativo 147/2017, come modificato dal decreto-legge 4/2019 (legge n. 26/2019) |
| Percorsi di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa (patto per l'inclusione e patto di servizio personalizzato) | Decreto-legge 48/2023 (legge n. 85/2023) |
| Valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e offerta integrata di interventi e servizi | Decreto legislativo 147/2017 |
| Rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente come limite minimo di servizio (1 assistente sociale ogni 5.000 residenti, poi 1 ogni 4.000 fino all'obiettivo di servizio per il 2026 di 1 ogni 6.500. | Legge di bilancio n. 178/2020 e legge di bilancio n. 234/2021 per incremento obiettivo |
| Accesso unitario ai servizi sanitari e sociali e punto unico di accesso (PUA) presso Case della Comunità | DPCM LEA 12.1.2017 e legge di bilancio n. 234/2021; Decreto MdS 77/2022 per PNRR |
| Valutazione dell'UVM della capacità bio-psico-sociale dell'individuo in condizione di non autosufficienza, con definizione del PAI (piano individualizzato) per la presa incarico dell'individuo e contributo alla famiglia. | DPCM LEA 12.1.2017 e legge di bilancio n. 234/2021; Decreto MdS 77/2022 per PNRR |
| Supervisione professionale e sostegno degli operatori per contrastare fenomeni di *burn-out* | Legge di bilancio n. 234/2021 |
| Attivazione del pronto intervento sociale dei servizi di emergenza personali e famigliari, ad esempio, in casi di povertà estrema o abbandono. | Legge di bilancio n. 234/2021 |
| Servizi sociali per le dimissioni protette come funzione di continuità dell'assistenza dopo le dimissioni ospedaliere | Legge di bilancio n. 234/2021 e DPCM LEA 12.1.2017 |
| Prevenzione dell'allontanamento del familiare e sostegno alle famiglie vulnerabili | Legge di bilancio n. 234/2021 |
| Servizi per la residenza fittizia di persone senza fissa dimora per servizi assistenziali | Legge di bilancio n. 234/2021 |
| Aiuto per le persone con disabilità prive di sostegno familiare per evitare l'istituzionalizzazione; progetti "dopo di noi" e per la vita indipendente. | Legge di bilancio n. 234/2021 |

| | |
|---|---|
| Assistenza domiciliare sociale ed integrata con i servizi sanitari, nuove soluzioni abitative e forme di coabitazione solidale delle persone anziane e tra generazioni, con soluzioni domotiche e tecnologiche inclusi i servizi di telesoccorso e teleassistenza, in coerenza con i programmi PNRR | Legge di bilancio n. 234/2021 |
| Servizi sociali di sollievo e organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria di prossimità e quella degli enti del Terzo settore.<br>Servizi sociali di supporto | Legge di bilancio n. 234/2021 |
| Determinazione e applicazione dell'ISEE per accesso alle prestazioni agevolate e definizione del livello di compartecipazione al relativo costo | DPCM 159/2013 |
| Asili nido: posti equivalenti (in termini di costo *standard* al servizio a tempo pieno dei nidi), incluso il servizio privato (33 per cento della popolazione tra 3 e 36 mesi), obiettivo da raggiungere entro il 2027 dai comuni in forma singola o associata. In attesa, devono essere garantiti, secondo una progressione differenziata per fascia demografica, obiettivi di servizio annuali dando priorità alle condizioni di svantaggio e tenendo conto di una soglia massima, fissata per il 2022 al 28,88 per cento, valida sino a che non venga raggiunta da tutti i comuni svantaggiati | Legge di bilancio n. 234/2021 |

*Fonte: Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*

Gli ostacoli all'introduzione dei LEP, come evidenziato dalla sentenza n. 220/2021 della Corte costituzionale[14], non appaiono solo di carattere definitorio, bensì presentano anche un carattere ed una portata finanziaria. La Corte, nel rilevare che i LEP costituiscono la base per calcolare la soglia di spesa necessaria per erogare i livelli delle prestazioni sociali di natura fondamentale – livelli contemperati dal rispetto del principio di equilibrio di bilancio previsto dall'articolo 81 della Costituzione volto a garantire l'equilibrio del bilancio dello Stato – ha sottolineato che l'introduzione dei LEPS richiederebbe il reperimento di risorse aggiuntive, soprattutto in contesti territoriali dove storicamente tali livelli sono più deficitari. Ciò si tradurrebbe pertanto in una redistribuzione delle risorse esistenti mediante meccanismi perequativi, ovvero con tagli di spesa o aumenti della pressione fiscale.

[14] In proposito si ricorda che la Corte in quella sede ha fornito una definizione dei LEP come soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale nonché il nucleo invalicabile e di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti.

Come evidenziato dalla Corte, si rileverebbe pertanto una correlazione tra LEP e fabbisogni finanziari degli enti coinvolti nell'attuazione, essendo richiesta una parametrazione dell'erogazione delle prestazioni rispetto a sufficienti risorse correnti, oltre che ad una adeguata dotazione infrastrutturale. Di conseguenza, appare necessaria una particolare attenzione alle procedure di monitoraggio ed eventuale correzione dei LEP che ne assicuri una effettiva erogazione in condizioni di appropriatezza ed efficienza. Attualmente, le fasi di monitoraggio sono esplicitamente previste per le regioni in campo sanitario con riferimento all'erogazione dei LEA e, per i comuni relativamente ai servizi sociali, agli asili nido ed al trasporto degli alunni disabili.

Sotto il profilo dell'attuazione, si deve altresì evidenziare l'aspetto del necessario coordinamento tra diversi livelli di governo nel caso in cui il finanziamento e l'erogazione delle prestazioni non dipenda da responsabilità concentrate, ciò anche allo scopo di consentire il commissariamento nei casi di inadempienza.

In proposito, per quanto riguarda i servizi sociali, si rileva che le funzioni amministrative e le responsabilità relative all'organizzazione e all'erogazione dei servizi spettano ai comuni che programmano, coordinano e gestiscono tali servizi mediante gli Ambiti territoriali sociali (ATS), i quali normalmente coincidono con i distretti sanitari.

Gli ATS, mediante l'ente capofila – generalmente uno dei comuni consociati – sono destinatari di numerosi finanziamenti specifici in campo sociale, sia di carattere nazionale, sia comunitario, i quali si sommano ai contributi che ricevono i comuni che li compongono[15].

Con l'introduzione data dalla legge di bilancio 2021 del livello delle prestazioni sociali, definito, come prima indicato, quale numero minimo di assistenti sociali per abitante in ogni ATS, i meccanismi di finanziamento sono stati distinti a valere, da una parte, sul Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e, dall'altra, a valere sul Fondo di solidarietà comunale.

Peraltro, come risulta da una ricerca dell'Ufficio parlamentare di bilancio[16], le modalità relative all'assegnazione delle risorse, al monitoraggio e alla rendicontazione mostrano caratteristiche molto diverse tra loro, per cui l'aumento del numero di assistenti sociali appare ancora non adeguato, malgrado la disponibilità di risorse soprattutto negli ATS deficitari.

---

[15] Si veda da ultimo il DPCM 20 ottobre 2023 recante Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali.

[16] Audizione UPB nell'ambito della indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 1° febbraio 2024.

# 5. LO STATO DELLA FINANZA DEGLI ENTI TERRITORIALI

## 5.1 Rapporti finanziari tra Stato e regioni

### *5.1.1 Le regioni a statuto ordinario*

L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto ordinario è caratterizzato, da un lato, da un sistema delle entrate che è rimasto in vigore senza sostanziali modifiche dal 2011 e, dall'altro, da un controllo della spesa che deve assicurare l'osservanza delle regole del pareggio di bilancio e soprattutto il contributo alla finanza pubblica stabilito dalle manovre finanziarie che si sono succedute.

Negli ultimi tre anni, il quadro normativo non è mutato in modo rilevante. Tuttavia, sono intervenute importanti iniziative strettamente connesse con l'attuazione del federalismo fiscale destinate ad avere conseguenze dirette sulle entrate regionali:

- la programmazione del PNRR, con riguardo principalmente alla misura che attiene all'attuazione del federalismo fiscale regionale a partire dal primo semestre del 2026;
- la legge di delega fiscale (legge n. 111 del 2023), specialmente riguardo la progressiva abolizione dell'IRAP e la sostituzione della stessa con una sovraimposta determinata secondo le medesime modalità dell'IRES, con esclusione del riporto delle perdite, ovvero secondo regole particolari per gli enti non commerciali, assicurando alle regioni un gettito in misura equivalente a quello attuale, da ripartire tra le stesse sulla base dei criteri vigenti in materia di IRAP;
- la legge sull'autonomia differenziata (legge n. 86 del 2024), principalmente in relazione all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

*Le entrate delle regioni: il quadro normativo e le problematiche aperte*

Il sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario è, di fatto, quello precedente al decreto legislativo n. 68 del 2011 di attuazione della legge n. 42 del 2009. Il regime delineato per la fiscalità regionale ha avuto seguito solo in parte; la sua attuazione è stata rinviata più volte e da ultimo la legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022, articolo 1, comma 788) ha fissato la data del 2027, o del 2026, nel caso si dovessero realizzare le condizioni previste dal decreto legislativo n. 68 del 2011, per l'attuazione del federalismo fiscale.

Nell'attuale regime le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono costituite dai tributi propri, dalla compartecipazione al gettito dell'IVA, dalle entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali), dai trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale

per abitante e, infine, dalle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (articolo 119 della Costituzione).

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono assicurate principalmente dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), dall'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e dalla cosiddetta tassa automobilistica. Gli altri tributi minori, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario. Le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte regionale sono limitate. Ciascuna regione può determinare l'aliquota entro un intervallo fissato dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP). Ogni regione, inoltre, provvede alla disciplina e alla gestione degli aspetti amministrativi, quali riscossione, rimborsi, recupero della tassa e applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge statale.

Altra entrata importante è costituita dalla compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, istituita dal decreto legislativo n. 56 del 2000 e determinata annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (stabilita da ultimo, in riferimento all'anno 2020, dal DPCM 10 dicembre 2021 nella misura del 70,14 per cento) che entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto n. 56, ai fini del finanziamento del servizio sanitario nazionale. Poiché alimenta il fondo perequativo per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, la compartecipazione all'IVA non può essere considerata propriamente un'entrata tributaria, bensì un trasferimento dello Stato, che entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto legislativo, ai fini del finanziamento del servizio sanitario nazionale. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all'IVA a seguito delle operazioni di perequazione e, quindi, in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale (effettuato peraltro sulla media triennale dei consumi stimati dall'ISTAT del rispettivo territorio). La quota di compartecipazione relativa a ciascuna regione è stata determinata, da ultimo, in riferimento all'anno 2019 (DPCM 30 agosto 2021); per il medesimo anno la percentuale della compartecipazione regionale al gettito IVA è stata fissata nella misura del 64,27 per cento (DPCM 12 febbraio 2021).

La parte più cospicua dei trasferimenti dello Stato alle regioni a statuto ordinario è costituita dalle risorse per il finanziamento della sanità (il Fondo perequativo di cui sopra) e del trasporto pubblico locale. Quest'ultimo è finanziato attraverso il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (dal 2013 al 2017 alimentato, tra l'altro, dal gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione attribuita alle regioni, destinata anch'essa al finanziamento della sanità fino al 2012). Gli altri trasferimenti sono stati via via

soppressi nell'ambito del contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni (si veda *infra*).

I limitati interventi normativi degli ultimi 3 anni, in materia di entrate delle regioni a statuto ordinario, hanno riguardato l'IRAP, alcune regolazioni finanziarie e gli incentivi agli investimenti.

In merito all'IRAP, la legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021, articolo 1, commi 8-9) esenta da tale imposta i contribuenti persone fisiche che esercitano attività commerciali, nonché arti e professioni e, conseguentemente, prevede specifiche forme di copertura del mancato gettito IRAP in favore delle regioni e delle province autonome, mediante l'istituzione di apposito Fondo.

La legge di bilancio 2023 (legge n. 197 del 2022) stabilisce, all'articolo 1 (commi da 816 a 818), che, in caso di controversie relative all'accertamento del diritto di una regione al riversamento diretto del gettito da attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali, l'Agenzia delle entrate è autorizzata a far fronte agli eventuali oneri da queste derivanti mediante utilizzo delle risorse allo scopo accantonate sul proprio bilancio.

La legge di bilancio 2024 (legge n. 213 del 2023) detta norme sul ripiano del disavanzo accertato al 31 dicembre 2021 (articolo 1, commi 455-463) e attribuisce risorse finalizzate agli investimenti (articolo 1, commi 464-469).

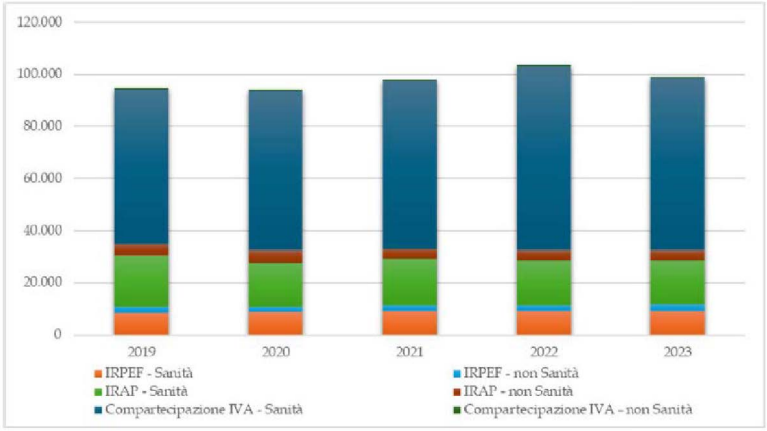
*La composizione delle entrate regionali*

Una dettagliata analisi sulla natura e composizione delle entrate delle regioni a statuto ordinario è svolta dalla Corte dei conti nell'ambito della relazione sulla gestione finanziaria delle regioni che è periodicamente trasmessa al Parlamento.

Nell'audizione del 22 maggio 2024 la Corte dei conti ha esposto i dati delle analisi condotte sulle entrate regionali; di particolare interesse la composizione delle entrate regionali e gli indicatori di autonomia finanziaria.

Il Grafico 2, riportato di seguito, (tratto dal documento della Corte dei conti trasmesso alla Commissione) illustra gli incassi derivanti dall'IRPEF, IRAP e compartecipazione IVA 2019-2023 e, per ogni voce, distingue la quota impiegata per il finanziamento della sanità, da quella impiegata per il finanziamento di altre funzioni.

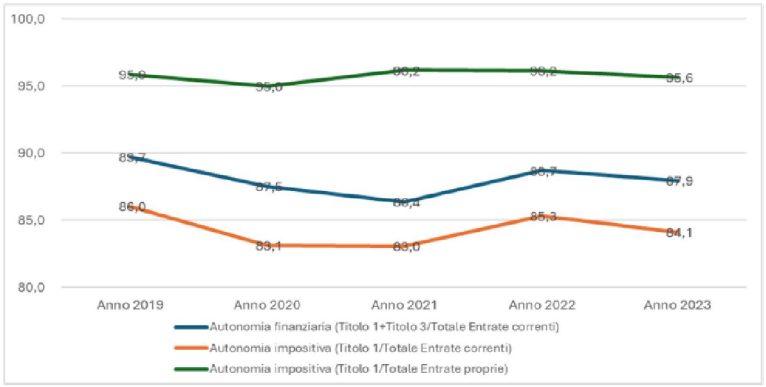
**Grafico 2 / Regioni a Statuto Ordinario - Incassi Irpef, Irap e Compartecipazione Iva 2019-2023**




Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 16 aprile 2024; importi in milioni di euro

Il Grafico 3 – tratto dal già citato documento della Corte dei conti – mostra gli indici di autonomia finanziaria e di autonomia impositiva (sulle entrate correnti e sulle entrate proprie) nell'arco temporale 2019-2023[17].

**Grafico 3 – Regioni a Statuto Ordinario - Indici - anni 2019-2023**




Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 16 aprile 2024

[17] L'indice di autonomia finanziaria (linea blu) rappresenta il rapporto tra la somma delle entrate tributarie (Titolo 1) e di quelle extra-tributarie (Titolo 3) sul totale delle entrate correnti (Titolo 1 + Titolo 2 + Titolo 3) ed evidenzia la capacità dell'ente di reperire autonomamente le entrate correnti senza ricorrere a trasferimenti. L'indice di autonomia impositiva o tributaria analizza il rapporto tra le entrate del Titolo 1 ed il totale delle entrate correnti (linea arancio) misura la quota di risorse correnti dovuta all'imposizione, non distinguendo, tuttavia, tra tributi manovrabili e compartecipazioni. L'autonomia impositiva sulle entrate proprie (ovvero il rapporto tra le entrate del Titolo 1 sulle entrate del Titolo 2 e del Titolo 3) misura l'incidenza delle entrate tributarie rispetto alla capacità di reperire risorse correnti non derivate (linea verde).

I temi sono ripresi e sviluppati nel dettaglio nella Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni per gli esercizi 2020-2023 (Delibera n. 14/SEZAUT/2024/FRG del 24 luglio 2023[18]), presentata alla Camera il 1° agosto 2024. In merito, oltre al quadro normativo e alle principali fonti di entrate, la Relazione illustra le analisi condotte sul triennio 2020-2022 attraverso indicatori di particolare rilievo, quali la capacità d'entrata, la velocità di riscossione, la capacità di accertamento delle entrate effettive.

*L'attuazione del federalismo fiscale regionale*

A decorrere dal 2027, dunque, le fonti di finanziamento delle regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale (quest'ultimo per la spesa di parte capitale) dovranno essere costituite da entrate di tipo tributario (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie. Ciò significa che dovrà essere completamente superato il sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica.

Per un esame completo di quanto previsto in relazione alla finanza regionale nella legge delega fiscale (legge n. 111 del 2023) si rinvia al capitolo *La finanza degli enti territoriali nel quadro della legge delega per la revisione del sistema fiscale*.

In sintesi, le entrate che, a decorrere dal 2027, costituiranno le fonti di finanziamento delle regioni in relazione ai LEP sono elencate all'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011:

- l'addizionale regionale all'IRPEF (articolo 2) rimodulata, a decorrere dal 2027, in misura tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente e ai trasferimenti statali soppressi (con le modalità e nei tempi stabiliti dall'articolo 7);
- la compartecipazione all'IVA (articolo 4) che, a decorrere dal 2027, verrà determinata non più sulla base della spesa storica, ma parametrata al fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni;
- le quote del fondo perequativo (articolo 4, comma 5) istituito e alimentato, a decorrere dal 2027, dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese per l'erogazione dei servizi essenziali nelle materie già viste (sanità, assistenza, istruzione, quota capitale del TPL);
- l'IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi.

[18] Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni/province autonome per gli esercizi 2020-2023 (Delib. N. 14/SEZAUT/2024/FRG) trasmessa alla Camera dei deputati in data 1° agosto 2024.

Sono principalmente due gli aspetti problematici in questo processo, evidenziati ampiamente nelle audizioni che si sono svolte presso la Commissione:

- la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario, che comporta innanzitutto l'individuazione e la quantificazione dei trasferimenti effettivi, la determinazione delle due principali entrate fiscali (addizione regionale all'IRPEF e compartecipazione all'IVA), l'applicazione del principio di territorialità, la definizione delle modalità di perequazione;
- la determinazione dei livelli essenziali di prestazione per i settori extra sanitari ed i correlati fabbisogni e costi *standard*.

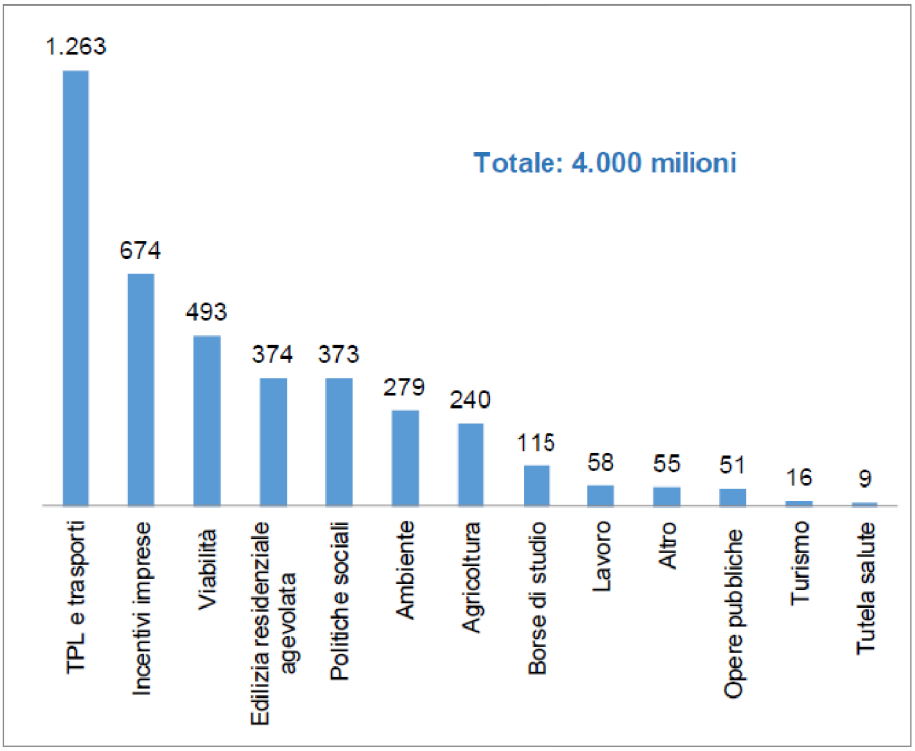
La Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, audita l'8 maggio 2024, ha illustrato il lavoro che sta svolgendo la CTFS in relazione ai compiti ad essa assegnati dalla legge (ed alle relative scadenze), in particolare ai fini dell'individuazione dei trasferimenti da fiscalizzare e all'identificazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*.

Riguardo al primo punto, la CTFS, in data 11 dicembre 2023, ha espresso le proprie valutazioni sui trasferimenti da fiscalizzare sulla base della ricognizione operata dal dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dell'analisi dei pagamenti del bilancio dello Stato a favore delle Regioni per gli anni 2021 e 2022. Il contradditorio con i rappresentanti delle amministrazioni interessate (Stato, ANCI, UPI, Regioni), tuttavia, non ha avuto un esito positivo. La Presidente evidenzia la sussistenza di normative di settore che "non dialogano con l'articolo 119 della Costituzione e la relativa disciplina di attuazione" e insieme, l'imprescindibilità del confronto tra Stato e Regioni, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale; ricorda, infine, come l'individuazione dei trasferimenti da fiscalizzare sia fondamentale anche per la determinazione della capacità fiscali che insieme ai fabbisogni *standard* costituiscono la base per la costruzione di meccanismi perequativi.

Per quanto concerne la determinazione dei LEP in materia di assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (con riferimento alla spesa in conto capitale) secondo quanto disposto dal decreto legislativo n. 68 del 2011, la Presidente ha illustrato lo stato dei lavori che, salvo una nota sullo studio universitario elaborata dalla CTFS (al termine di un lavoro di ricognizione basato sulla sui dati di bilancio armonizzati BDAP per gli anni 2016-2020), sono tutt'ora in una fase istruttoria di raccolta di dati e di studio sia per quanto riguarda la formazione professionale, sia in relazione ai servizi sociali per i quali dovrà essere avviato un approfondimento sulle attività svolte dai diversi livelli di governo: ministero, regioni, comuni. In relazione ai compiti connessi al regionalismo differenziato, la CTFS è in attesa di ricevere i dati di ricognizione della spesa statale nelle regioni in relazione alle funzioni individuate, da parte del Comitato tecnico scientifico istituito appositamente con funzioni istruttorie.

Anche la Conferenza delle regioni, in audizione l'8 febbraio 2024, interviene nelle questioni sopra esposte. In particolare, sulla quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare, i rappresentati delle regioni sottolineano come l'ammontare dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario da sostituire con entrate tributarie dovrebbe includere le risorse "tagliate" con il decreto-legge n. 78 del 2010, che sono pari a 4.000 milioni per il 2011 e 4.500 milioni di euro a decorrere dal 2012. Queste ultime risorse sono inerenti diverse funzioni che sono tutt'ora in capo alle regioni. La tabella riportata a seguire, tratta dal documento consegnato in audizione, mostra la composizione delle risorse tagliate.

**Trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario: tagli D.L. 78/2010 per materia, anno 2011 (milioni di euro)**




*Il concorso alla finanza pubblica e il pareggio di bilancio*

Per le regioni a statuto ordinario, come detto, gli interventi legislativi hanno riguardato principalmente la definizione delle modalità di realizzazione e la quantificazione del concorso alla finanza pubblica ad esse.

Le manovre di finanza pubblica hanno stabilito, per ciascun anno, la quota di risparmio richiesto alle regioni a statuto ordinario sia in termini di indebitamento netto (vale a dire per contribuire alla riduzione del debito complessivo della PA) sia

in termini di saldo netto da finanziare (riduzione di risorse erogate dallo Stato). La realizzazione del risparmio è stata attuata principalmente attraverso il taglio di trasferimenti statali, la revisione della spesa regionale, la rinuncia ad altri tipi di contributi erogati dallo Stato. Dal 2014 le misure specifiche per la realizzazione del risparmio, l'entità di ciascuna, nonché il riparto delle stesse tra le regioni sono concordate in sede di Conferenza Stato-regioni.

Si rammenta, inoltre, che dall'esercizio 2017 le regioni a statuto ordinario sono tenute al conseguimento del pareggio di bilancio, ovvero al conseguimento del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (articolo 1, commi 465-466, della legge n. 232 del 2016). Dall'anno 2020 (con la legge di bilancio n. 160 del 2019), inoltre, anche le regioni a statuto ordinario hanno la facoltà di utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa per il raggiungimento dell'equilibro di bilancio.

Una misura di concorso alla finanza pubblica è stata stabilita, per gli anni 2023-2025, dalla legge di bilancio 2021, come modificata dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 178 del 2020, commi 850, 851 e 852 e legge n. 234 del 2021, comma 556) a carico di tutte le regioni a statuto ordinario e delle regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna. Si tratta di un contributo, stabilito in complessivi 196 milioni di euro annui, richiesto alle regioni in relazione ai risparmi ottenuti da ciascuna di esse grazie alla razionalizzazione e riorganizzazione dei servizi, ottenuto anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile.

Per gli anni dal 2024 al 2028, il concorso alla finanza pubblica del comparto delle regioni a statuto ordinario è disciplinato dalla legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213 del 2023, articolo 1, commi da 527 a 527-*quinques*, come modificati e integrati da ultimo, dal decreto-legge n. 113 del 2024, in corso di conversione). Le regioni a statuto ordinario concorrono al contenimento della spesa pubblica con un contributo annuo complessivo determinato in 305 milioni di euro per l'anno 2024 e in 350 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028.

Il contributo alla finanza pubblica per il 2024, invece, è realizzato in termini di fabbisogno e indebitamento netto, attraverso la disciplina contabile (legge n. 213 del 2023, articolo 1, commi 527-*ter* e 527-*quater*) che consente alle regioni che si trovano in disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2023, di utilizzare la quota di contributo che avrebbero dovuto versare allo Stato per il 2024 come economia per il ripiano del disavanzo; la quota riferita a ciascuna regione è stabilita nella Tabella 1 allegata al testo di legge che ripartisce tra le 15 regioni a statuto ordinario i 305 milioni di euro. Alla copertura del relativo onere in termini di saldo netto da finanziare, invece, si provvede attraverso la corrispondente riduzione di risorse nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (legge n. 213 del 2023, articolo 1, comma 527-*quinques*).

Il contributo delle regioni alla finanza pubblica in relazione al federalismo fiscale è uno dei temi trattati in audizione dalla Conferenza delle regioni, l'8 febbraio 2024. I rappresentati delle regioni evidenziano come, anche in assenza dell'attuazione del federalismo fiscale e quindi di autonomia finanziaria, si richieda alle regioni un contributo aggiuntivo rispetto alla modalità ordinaria prevista dalla legge, vale a dire attraverso il conseguimento del pareggio di bilancio e quantificano il contributo complessivo erogato, dal decreto-legge n. 78 del 2010 al 2019, in circa 19 miliardi di euro. Inoltre, in osservanza dei principi recati dall'articolo 119 della Costituzione, le regioni non possono contrarre debito, se non per investimenti. Di conseguenza, esse sono costrette ad aumentare le leve fiscali alle aliquote massime consentite, al fine di poter garantire l'erogazione delle funzioni assegnate.

### *5.1.2 Il finanziamento del settore sanitario*

In materia di federalismo fiscale, è stata data attuazione alle disposizioni del decreto legislativo n. 68 del 2011 relative alla determinazione dei fabbisogni sanitari e alla ripartizione del Fondo sanitario.

Occorre prima di tutto ricordare che il fabbisogno sanitario nazionale (128,9 miliardi nel 2023) comprende diverse componenti: il fabbisogno indistinto (123,8 miliardi), su cui ci si concentra di seguito; il Fondo farmaci innovativi (1,2 miliardi, di cui 864 milioni finanziati direttamente con il FSN e 336 con le risorse destinate a specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale), attraverso il quale lo Stato concorre al finanziamento di tali medicinali, che viene ripartito in proporzione alla spesa sostenuta dalle regioni per l'acquisto degli stessi (legge n. 232 del 2016); alcune quote vincolate, distinte tra quelle destinate alle regioni e province autonome (circa 2,5 miliardi), principalmente rivolte a obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale del Piano sanitario nazionale (compresi i 336 milioni del Fondo farmaci innovativi), e quelle riservate agli altri enti, essenzialmente agli Istituti zooprofilattici sperimentali, alla Croce Rossa italiana, alle Università per quanto riguarda la formazione dei medici specialisti (1,1 miliardi) e una quota detta "premiale" (644 milioni)[19]. Al netto di tali poste, si determina il fabbisogno indistinto (123,8 miliardi), che comprende ancora alcune voci soggette a

[19] Si ricorda che la "quota premiale" viene accantonata e quindi distribuita in base ad accordi nell'ambito della Conferenza delle regioni e province, volti anche a compensare evenienze che abbiano svantaggiato qualche regione. Tali quote avrebbero dovuto essere stabilite con decreto attuativo del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in Conferenza Stato-regioni. Nelle more dell'adozione del decreto è stato stabilito che la quota premiale (modificata negli anni e pari allo 0,5 per cento nel 2023) fosse in seguito ripartita da parte del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, anche tenendo conto dei criteri di riequilibrio indicati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

meccanismi di riparto specifici (tra cui, di particolare rilievo, si richiama il contributo per i maggiori costi dell'energia pari a 1,4 miliardi).

Per quel che attiene al meccanismo di riparto, secondo le disposizioni del decreto legislativo n. 68 del 2011[20], il costo del settore sanitario, che impegna gran parte dei bilanci regionali, deve essere determinato secondo i fabbisogni *standard* delle regioni.

I fabbisogni *standard* definiscono i criteri di ripartizione del Fondo sanitario nazionale, in base al livello di finanziamento della spesa sanitaria fissata periodicamente in specifici accordi tra Stato ed enti territoriali, detti Patti per la salute. L'ammontare di risorse necessarie per assicurare i livelli essenziali di assistenza (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017)[21] in condizione di efficienza e appropriatezza, viene definito come "livello di fabbisogno sanitario *standard*".

I fabbisogni *standard* nel settore sanitario sono finalizzati a incentivare comportamenti "virtuosi" per il recupero dell'efficienza e dell'efficacia nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), per garantire un miglioramento strutturale degli equilibri di bilancio e per massimizzare il soddisfacimento dei bisogni sanitari.

Nel procedimento di determinazione dei fabbisogni *standard*, pertanto, risulta prioritaria la determinazione della quota di risorse da destinare al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, ovvero il fabbisogno sanitario nazionale *standard*, da definire in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede di Unione europea (in rapporto a ciò sono poi fissati i fabbisogni regionali *standard*).

Fino al 2022, il principale parametro utilizzato per il riparto fra le regioni era la popolazione, parametrata sulla base delle classi di età[22], senza ulteriori indicatori

[20] Come rivisto dalla legge n. 190 del 2014.

[21] "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502".

[22] Come evidenzia il *focus* n. 3 del 2024 dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 27 marzo 2024 ("Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute"): "Tenendo conto dei diversi consumi per fascia di età si opera, inevitabilmente, una significativa redistribuzione del finanziamento. Data la curva dei consumi, pesare la quota capitaria in base all'età assicura risorse addizionali ai territori con maggiore presenza di anziani e riduce quelle della Lombardia, del Lazio e delle grandi regioni del Mezzogiorno (a parte la Sardegna). Nelle stesse macro-aree, tuttavia, alcune regioni subiscono una perdita, in particolare la Lombardia (78 milioni) e il Lazio (59 milioni). Le regioni con le maggiori correzioni negative sono comunque collocate nel Mezzogiorno, con una riduzione di risorse pari a circa 336 milioni in Campania e 121 in Sicilia, mentre la Sardegna percepisce 55 milioni in più".

capaci di rappresentare il diverso bisogno di salute[23]. Si provvedeva inoltre ad indicare come ulteriori fattori da considerare: la popolazione residente, la frequenza dei consumi sanitari per età e genere, i tassi di mortalità ed altri dati relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili per definire i bisogni sanitari delle regioni e indicatori epidemiologici territoriali. Inoltre, il decreto legislativo n. 68 del 2011, come modificato, disponeva che si tenesse altresì conto, ai fini del riparto, del percorso di miglioramento degli *standard* di qualità, attraverso la realizzazione e l'applicazione di un sistema di valutazione delle cure e dell'uniformità dell'assistenza e il monitoraggio dei servizi.

Con l'Intesa in Conferenza Stato-regioni del 21 dicembre 2022 è stato raggiunto l'accordo su un nuovo meccanismo di riparto dei finanziamenti per la sanità tra le regioni, recepito con il decreto del Ministro della Salute del 30 dicembre 2022[24]. In particolare, dal 2023, al criterio capitario, parzialmente pesato per tenere conto dell'influenza dell'età sui consumi sanitari, sono stati affiancati altri parametri, ovvero la mortalità e alcuni indicatori delle condizioni socioeconomiche[25].

Più in dettaglio, il nuovo meccanismo tiene conto, tra i nuovi criteri di riparto, del tasso di mortalità della popolazione al di sotto dei 75 anni e degli indicatori relativi a particolari situazioni territoriali quali l'incidenza della povertà relativa individuale, il livello di bassa scolarizzazione e il tasso di disoccupazione, aggregati in un unico indice composito di deprivazione attribuendo a ognuno di essi lo stesso valore[26].

---

[23] Nella sua relazione del 26 giugno 2024, l'ISTAT ha evidenziato che le risorse a disposizione delle regioni per la gestione e il funzionamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) sono rappresentate dal finanziamento effettivo (inteso come l'entrata complessiva mediante la quale ogni singola regione fa fronte alla spesa sanitaria corrente sul territorio di competenza ed è determinato a partire dal livello di finanziamento ordinario ripartito per regione in ciascun esercizio, incrementato delle maggiori entrate proprie degli enti del SSN rispetto a quelle "cristallizzate" inglobate nel finanziamento ordinario) che, nel 2022, si è attestato a 127,5 miliardi di euro, con un aumento medio dal 2017 dell'1,8 per cento. L'analisi regionale evidenzia discrete differenze in termini di risorse economiche disponibili: Emilia-Romagna e Liguria sono le regioni con il finanziamento *pro capite* più elevato, rispettivamente 2.298 e 2.261 euro. In generale i livelli più bassi di finanziamento effettivo si riscontrano nelle regioni del Mezzogiorno, in particolare in Campania e Sicilia, con 1.994 e 2.035 euro *pro capite*. Il confronto tra finanziamento effettivo e bisogno potenziale di assistenza, quest'ultimo indicato dalla quota di persone con multi-cronicità, evidenzia una discreta variabilità e un'allocazione delle risorse non sempre coerente con lo stato di salute della popolazione residente nelle regioni.

[24] "Definizione dei nuovi criteri e dei pesi relativi per la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard".

[25] Per un approfondimento, si veda il *focus* n. 3 del 2024 dell'Ufficio parlamentare di bilancio sopra richiamato.

[26] Nella premessa del citato decreto si fa presente che tra i criteri previsti dalla legge n. 662 del 1996 (di cui il decreto è attuazione) non sono stati considerati gli indicatori epidemiologici territoriali: le ragioni sono dovute alla mancata emanazione del decreto del Ministro della salute previsto dall'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 9 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, deputato ad individuare "i dati personali, anche

Tale meccanismo risulta semplificato rispetto al precedente, in quanto l'articolo 2 del decreto del Ministro della salute del 30 dicembre 2022 prevede che la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale *standard*, ai fini della definizione dei fabbisogni sanitari regionali *standard*, avviene applicando i seguenti criteri di riparto:

- il 98,5 per cento delle risorse da ripartire tra le regioni è distribuito sulla base della popolazione residente e della frequenza dei consumi sanitari per età, applicando il procedimento dettato dai commi da 5 a 11 dell'articolo 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68;
- lo 0,75 per cento delle risorse da ripartire tra le regioni è distribuito in base al tasso di mortalità della popolazione (< 75 anni);
- lo 0,75 per cento delle risorse da ripartire tra le regioni è distribuito in base al dato complessivo risultante dagli indicatori utilizzati per definire particolari situazioni territoriali che impattano sui bisogni sanitari[27].

Va ricordato che il Servizio sanitario viene finanziato secondo i criteri stabiliti dal decreto legislativo n. 56 del 2000[28], mediante entrate proprie (*ticket*), mediante i gettiti derivanti dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF valutate ad aliquota base e, fino a concorrenza del fabbisogno medesimo, mediante l'attribuzione alle regioni di risorse a titolo di compartecipazione all'IVA[29].

---

inerenti alle categorie particolari di dati di cui all'articolo 9 del regolamento UE 2016/679, che possono essere trattati, le operazioni eseguibili, le modalità di acquisizione dei dati dai sistemi informativi dei soggetti che li detengono e le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti degli interessati, nonché i tempi di conservazione dei dati trattati". Inoltre, sempre nella premessa, si evidenzia che non si è tenuto conto del percorso di miglioramento degli *standard* di qualità, poiché per la valutazione si dovrebbe fare riferimento al Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), che sostituisce la precedente "Griglia LEA" ai fini del monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (LEA) per la verifica del "mantenimento dell'erogazione dei LEA" (uno degli adempimenti cui le regioni sono tenute per accedere all'intero finanziamento spettante). Tuttavia, sarebbe stato necessario disporre dei risultati del NSG relativi ad almeno due anni e quelli del 2021, secondo anno dopo l'entrata a regime, non erano stati ancora validati al momento dell'emanazione del decreto sui nuovi criteri di riparto.

[27] Si ricorda che alla luce di tali modifiche, il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), nella riunione del 30 novembre 2023, ha approvato il riparto fra le regioni e le province autonome delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) nell'anno 2023 applicando per la prima volta i nuovi criteri definiti con il decreto ministeriale 30 dicembre 2022.

[28] *Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133.*

[29] Si ricorda che, tramite la compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, redistribuito secondo criteri perequativi, viene finanziato il fondo perequativo per la sanità. Tale Fondo è una percentuale del gettito complessivo dell'IVA realizzato nel penultimo anno precedente a quello in considerazione. Detta percentuale è stabilita annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri: si è passati dal 38,55 per cento per l'anno 2001 (DPCM 17 febbraio 2001) al 70,14 per cento per l'anno 2020 (DPCM 10 dicembre 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 gennaio 2022, n. 17). In considerazione delle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e della

Le componenti del finanziamento del Servizio sanitario nazionale vincolate per legge a obiettivi specifici (quali gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 1, commi 34 e 34-*bis*, della legge n. 662 del 1996)[30] sono finanziate a valere sul capitolo del bilancio statale denominato Fondo sanitario nazionale. Se i valori del gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale dell'IRPEF risultano inferiori ai gettiti stimati, il differenziale è assicurato dal fondo di garanzia di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 56 del 2000.

La quantificazione dei singoli fabbisogni *standard* regionali (cumulativamente pari al livello del fabbisogno sanitario nazionale *standard*) si basa sul calcolo del costo *standard* sanitario *pro capite* rilevato nelle regioni individuate come *benchmark*, che esprimono il costo di erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, efficacia e appropriatezza.

In merito alla determinazione delle regioni *benchmark* per il riparto del Fondo sanitario, la procedura, introdotta per il 2021, prevedeva di individuare 5 regioni *benchmark* dalle quali poi enucleare le 3 regioni di riferimento dei costi *standard* sanitari, selezionate sulla base della griglia LEA 2018 e dei risultati di esercizio valutati dal cosiddetto "Tavolo di verifica degli adempimenti", ai sensi dell'articolo 27, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011.

Tuttavia, in deroga a tale procedura, l'articolo 35 del decreto-legge n. 73 del 2021[31] stabilisce che, per l'anno 2021, ai fini della determinazione dei fabbisogni sanitari *standard* regionali, tutte le regioni sopraindicate siano considerate regioni di riferimento. Successivamente, il comma 8-*undecies* dell'articolo 4 del decreto-legge n. 215 del 2023 estende al 2024 la norma transitoria, già prevista per gli anni 2021, 2022 e 2023, in base alla quale si assumono come regioni di riferimento (c.d. *benchmark*) per il calcolo delle quote di riparto delle risorse del fabbisogno sanitario tutte le cinque regioni individuate come le migliori in termini di erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in condizioni di equilibrio economico, precedentemente indicate.

Il nuovo livello del fabbisogno sanitario nazionale per il 2024, vale a dire il finanziamento complessivo della sanità pubblica e di quella accreditata è stato

---

determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario, dovrebbero cambiare le modalità di determinazione del Fondo perequativo e quindi la determinazione delle quote di compartecipazione spettanti a ciascuna regione. Infatti, con l'attuazione delle suddette norme, inizialmente fissata al 2013 e da ultimo posticipata al 2023 ai sensi dell'articolo 31-*sexies* del decreto-legge n. 137 del 2020, la ripartizione della compartecipazione regionale dell'IVA dovrà essere basata sul criterio di territorialità e sui costi *standard* (articoli 4 e 15 decreto legislativo n. 68/2011) anziché sul criterio, prevalente, della spesa storica.

30 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

31 "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali".

incrementato dalla legge di bilancio 2024[32] (legge n. 213 del 2023, articolo 1, comma 535) di 3.000 milioni di euro nel 2024, 4.000 milioni nel 2025 e 4.200 milioni a decorrere dal 2026, stanziamenti che si vanno a sommare a quelli stabiliti dalla legge di bilancio 2023, pari a 2.150 milioni di euro per l'anno 2023, 2.300 milioni per il 2024 e 2.600 milioni a decorrere dall'anno 2025.

Per il 2023, in particolare, al fine di compensare i maggiori costi dovuti all'aumento dei prezzi delle fonti energetiche, con DM del Ministro della Salute 10 gennaio 2023 sono state ripartite risorse di tale nuovo livello di finanziamento pari a complessivi 1.600 milioni di euro, di cui 200 milioni di euro in base all'articolo 40, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022 (c.d. decreto energia, legge n. 91 del 2022) e 1.400 milioni, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto-legge n. 144 del 2022 (c.d. decreto aiuti-*ter*, legge n. 175 del 2022), in relazione alle quote di accesso di regioni e province autonome al fabbisogno sanitario indistinto corrente rilevate per l'anno 2022.

Un'ulteriore integrazione del FSN per circa 1.400 milioni nel 2023 proviene dalle disposizioni urgenti del decreto-legge n. 34 del 2023 in tema di energia e salute, con particolare riferimento al contributo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici (1.085 milioni), all'incremento della tariffa oraria delle prestazioni aggiuntive ed anticipo dell'indennità nei servizi di emergenze-urgenza (170 milioni) ed altre misure per il personale dei servizi di emergenza-urgenza.

Gli incrementi si sommano, corrispondentemente, ai livelli precedentemente fissati dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021)[33] pari a 124.061 milioni di euro per il 2022, 126.061 milioni per il 2023 e 128.061 milioni per l'anno 2024.

Le finalità per il 2024 sono individuate negli interventi principalmente rivolti alla copertura delle spese per il personale e, segnatamente, al rifinanziamento del fondo CCNL per il personale pubblico nel triennio 2022-2024 (spesa corrente 3.000 milioni) e per l'incremento della tariffa oraria delle prestazioni aggiuntive per il personale medico e per il personale del comparto sanità operante nelle Aziende e negli Enti del SSN (280 milioni), essenzialmente diretto all'abbattimento delle liste d'attesa.

Come ricordato nella memoria trasmessa dalla Corte dei conti[34], nel periodo pandemico l'obiettivo di un'estensione dell'autonomia finanziaria dei livelli di governo decentrati ha segnato una battuta d'arresto e i relativi indicatori hanno mostrato andamenti nel segno di un significativo sviluppo delle entrate trasferite.

---

[32] *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026.*

[33] *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024.*

[34] *Memoria* del 22 maggio 2024.

Dal 2022, invece, l'aggregato degli enti territoriali è tornato a dare un contributo positivo per la riduzione del disavanzo delle pubbliche amministrazioni. Il contributo positivo è fornito anche in termini di entrate. Nel periodo considerato, l'IRPEF totale registra un incremento dell'8,7 per cento, dovuto sia alla componente destinata alla sanità che a quella non sanitaria, mentre l'IRAP evidenzia un decremento per le due diverse componenti (sanità e non sanità) che determina una riduzione complessiva del 14,8 per cento.

Il DEF 2024 certifica per l'anno 2023 una spesa a consuntivo di 131.103 milioni di euro, che rispetto ai dati della NADEF 2023 fanno registrare una diminuzione di oltre 3.600 milioni, dovuta principalmente al mancato perfezionamento del rinnovo dei contratti del personale dirigente e convenzionato per il triennio 2019-2021, i cui oneri slittano al 2024. Viene certificato un rapporto rispetto al PIL del 6,3 per cento, una riduzione di 3 punti percentuali, senza considerare l'impatto dell'inflazione. Nel 2024, il valore rispetto al PIL cresce al 6,4 per cento, con una previsione in termini assoluti di 138.778 milioni (il +5,8 rispetto al 2023, vale a dire +7.657 milioni), che tuttavia inglobano la stima degli oneri per il rinnovo contrattuale pregresso (2019-2021), per il personale sanitario dipendente per il triennio 2022-204 e per una quota-parte di anticipo del rinnovo per il triennio 2025-2027. Per quest'ultimo triennio, il DEF stima una crescita media della spesa sanitaria di circa il 2 per cento, il rapporto rispetto al PIL scende al 6,2 per cento nel 2027, in via tendenziale (e quindi al lordo di possibili altre riduzioni di spesa).

A differenza del DEF 2023 che aveva definito un quadro programmatico, con i temi specifici della riorganizzazione e potenziamento della medicina territoriale (DM n. 77 del 2022) ed interventi in materia di edilizia sanitaria, oltre che la rivalutazione del trattamento economico di tutto il personale del SSN, soprattutto dell'area emergenza-urgenza, il più recente Documento di economia e finanza non contiene alcuna previsione di intervento, se si escludono i riferimenti agli investimenti previsti nel Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con particolare riferimento all'Assistenza domiciliare integrata e alla Telemedicina e al potenziamento del Fascicolo sanitario elettronico. Si ricorda inoltre che con riferimento all'ammodernamento delle grandi apparecchiature sanitarie, risulta perfezionato il 93 per cento degli ordini (51 per cento consegnato e 44 per cento collaudato).

Da ultimo, il CIPESS - Comitato per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, con la Delibera n. 33 del 2023 e la Delibera n. 34 del 2023, relativa al Fondo sanitario nazionale 2023, ha assegnato alle Regioni, rispettivamente, le disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale e le risorse vincolate alla realizzazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale. Per l'anno 2022 (v. Gazzetta Ufficiale del 21 marzo 2023 - Delibera n. 4 del 2023), il riparto delle risorse statali stanziate per il fabbisogno sanitario fra regioni e province autonome è stato pari ad un totale di 125.980 milioni di euro (che include la quota

indistinta di 764 milioni da destinare al fondo farmaci innovativi), di cui 119.724 milioni di euro di finanziamento indistinto nel medesimo anno 2022, con quota premiale dello 0,40 per cento, così come incrementata rispetto allo 0,32 per cento dell'anno precedente dall'ultima legge di bilancio (articolo 1, comma 544, legge n. 197 del 2022), a fronte della quota precedentemente fissata a regime dello 0,25 per cento.

L'emergenza epidemiologica COVID-19 aveva portato tale livello di finanziamento, per il 2021, a 121.370 milioni a seguito della manovra per il corrispondente anno disposta dalla legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020)[35], con un incremento di circa 4 miliardi rispetto ai valori condivisi in sede pattizia, mentre per il 2020 il finanziamento del SSN risultava pari a 120.557 milioni. Infatti, precedentemente, per il triennio 2019-2021, la legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018) aveva fissato il livello del fabbisogno a 114.474 milioni di euro nel 2019 (successivamente rideterminato a 113.810 milioni, in base alle delibere di riparto del CIPESS), con successivi incrementi programmati pari a 2.000 milioni per il 2020 (quindi 116.474 milioni) e di ulteriori 1.500 milioni per il 2021 (117.974 milioni).

Riguardo all'emergenza sanitaria, occorre ricordare che con il Piano nazionale di ripresa e resilienza sono state stanziate risorse aggiunte rispetto all'ordinario Fondo sanitario nazionale, pari a circa 20,23 miliardi di euro (v. per approfondimento tema PNRR "Sanità e politiche sociali"). Si può qui brevemente ricordare che la Quinta relazione sullo stato di attuazione del PNRR, trasmessa alle Camere il 25 luglio scorso, ha evidenziato il raggiungimento di un ulteriore rilevante obiettivo relativo alle farmacie rurali nei comuni, frazioni o centri abitati con meno di 5000 abitanti (M5C3-3 I 2: strutture sanitarie di prossimità territoriale). In particolare, al fine di ampliare la disponibilità sul territorio di servizi sanitari di prossimità, garantendo una migliore offerta alla popolazione nei centri di minore dimensione, sono stati concessi contributi alle farmacie rurali situate in comuni con meno di 5.000 abitanti destinati alla realizzazione di diverse tipologie di interventi, tra cui la riorganizzazione e attuazione dell'area di dispensazione e dello stoccaggio dei farmaci, la partecipazione alla presa in carico del paziente cronico, anche tramite progetti di assistenza domiciliare, il potenziamento dei servizi di telemedicina. L'obiettivo è stato ampiamente raggiunto, poiché le farmacie finanziate, che hanno contribuito alla rendicontazione, sono pari a 650 (rispetto alle 500 previste dal *target*).

Da ultimo occorre ricordare la possibile incidenza sul finanziamento del sistema sanitario della legge 9 agosto 2023, n. 111, con cui è stata conferita una delega al Governo per la revisione del sistema tributario, da attuare mediante l'emanazione di "uno o più decreti legislativi". Tra le varie previsioni, l'articolo 8 della delega

[35] *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.*

prevede una revisione organica dell'IRAP volta all'abrogazione del medesimo tributo e alla contestuale istituzione di una sovraimposta tale da assicurare un equivalente gettito fiscale atto a garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario, nonché il finanziamento delle regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero che sono sottoposte a piani di rientro.

A tal proposito, nella memoria sopra richiamata della Corte dei Conti[36], si è ricordato come "l'IRAP, nata come imposta delle regioni, è stata svuotata ripetutamente di base imponibile nel corso degli ultimi dieci anni. Ciò ha ridotto la possibilità di manovra delle regioni (e quindi il federalismo fiscale) con la sostituzione, per garantire l'equivalenza del gettito, della compartecipazione IVA, che è aumentata fino a coprire oltre metà del fabbisogno sanitario. L'imposta sarebbe sostituita, a parità di gettito, da una sovrimposta sull'IRES", ma "questo cambiamento accentuerebbe la concentrazione dell'imponibile nelle regioni più ricche del paese con la necessità di prevedere un corrispondente meccanismo perequativo".

*In relazione agli ultimi sviluppi in materia, si rinvia al paragrafo relativo alle misure previste dal disegno di legge di bilancio 2025 (A.C. 2112-*bis*).*

[36] Memoria trasmessa dalla Corte dei conti, 22 maggio 2024.

### *5.1.3 Il finanziamento del trasporto pubblico locale*

Il finanziamento per la parte corrente del trasporto pubblico locale, pur rientrando nelle competenze residuali delle regioni, è attualmente assicurato, nelle regioni a statuto ordinario, attraverso il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario (c.d. Fondo TPL), istituito dalla legge n. 228 del 2012 (articolo 1, comma 301, che ha sostituito l'articolo 16-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012).

Nel bilancio dello Stato gli stanziamenti del Fondo TPL si trovano nel capitolo 1315 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e trasporti (Tab. 10). La legge di Bilancio 2024 (legge 30 dicembre 2023, n. 213), reca uno stanziamento per il Fondo TPL, su tale capitolo, di 5.179.554.000 euro per il 2024, di 5.223.554.000 euro per il 2025 e di 5.274.554.000 euro per il 2026.

Sotto il profilo sostanziale si ricorda che il decreto legge n. 50/2017 (articolo 27, comma 1) ha rideterminato dal 2018 la consistenza del Fondo fissandola per legge e disapplicando il precedente meccanismo di quantificazione del Fondo, che era variabile ed ancorato (fino al 2017) al gettito delle accise su benzina e gasolio riscosse nella regione.

La riforma del Fondo TPL, prevista dal decreto-legge n. 50 del 2017, attiene sia al criterio di finanziamento del Fondo, in attesa del riordino del sistema della fiscalità regionale, che ai criteri per il suo riparto.

La riforma era prevista a decorrere dal 2020, ma è stata più volte rinviata e su di essa sono poi intervenuti i decreti legge n. 176 del 2022 e n. 104 del 2023 che hanno modificato i criteri di ripartizione del Fondo. È stato infatti previsto che il riparto del Fondo sia effettuato entro il 31 ottobre di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, secondo le seguenti modalità:

a) il 50 per cento del Fondo, tenendo conto dei costi *standard*;

b) il 50 per cento del Fondo, tenendo conto dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale;

c) applicando una riduzione annuale delle risorse del Fondo da trasferire alle regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica.

La ripartizione del Fondo è stata effettuata fino ad oggi senza l'applicazione delle penalità previste dalla riforma. La legge annuale per la concorrenza 2021 (legge n. 118/2022) ha previsto l'applicazione delle penalità per le regioni a partire dall'esercizio finanziario 2023. Il decreto legge n. 104/2023, convertito dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, ha poi disposto (articolo 17), che nelle more dell'adozione del decreto ministeriale che dovrà definire gli indicatori per determinare i livelli

adeguati di servizio, si provveda alla ripartizione integrale del Fondo tenendo conto dei soli costi *standard*, senza tener conto del parametro dei livelli adeguati dei servizi di TPL.

La ripartizione del Fondo TPL è, pertanto, in attesa dell'attuazione della riforma, tuttora effettuata sulla base dei criteri definiti dal DPCM 11 marzo 2013, come modificato da ultimo dal DPCM 26 maggio 2017, quindi sostanzialmente su criteri di spesa storica su cui si sono poi stratificati molteplici interventi normativi di modifica delle modalità di finanziamento e di attribuzione delle risorse. Tale DPCM prevede che il 90 per cento del Fondo sia assegnato alle regioni sulla base delle percentuali fissate nella Tabella 1 allegata al decreto e per il residuo 10 per cento sempre in base alle medesime percentuali, ma subordinatamente alla verifica del raggiungimento di specifici obiettivi di efficientamento. La ripartizione tra le regioni a statuto ordinario delle risorse del Fondo nazionale TPL per il 2023 è stata definita con Decreto Interministeriale n. 328 del 11/12/2023.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto che la conformità di questo Fondo (a destinazione vincolata) all'attuale assetto costituzionale si basa anche sulla perdurante mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione di fabbisogni e costi *standard*, e ha rilevato pertanto come, in questa situazione, "l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011)".

Nel corso delle audizioni del 2024 è stato ricordato dal prof. Alberto Zanardi (audizione del 27 giugno 2024), che il decreto legislativo 68/2011 (di attuazione della legge 42/2009) prevede per il federalismo regionale un percorso complesso che si basa in primo luogo sulla cancellazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario e la loro fiscalizzazione, cioè la sostituzione con risorse fiscali assegnate alle regioni (in particolare tramite l'addizionale regionale IRPEF). Anche il prof. Andrea Giovanardi (audizione del 27 marzo 2024) ha evidenziato che la riforma (articolo 7 del decreto legislativo n. 68/2011) prevede che a far data dal 1° gennaio 2027 siano soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente alle regioni a statuto ordinario, destinati all'esercizio delle competenze regionali, compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni di province e comuni. Parallelamente sarà rideterminata l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF (e ridotta l'aliquota IRPEF statale) ovvero, in base alla delega fiscale, saranno previste compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili ai territori.

L'ANCI (audizione del 21 febbraio 2024) e l'IFEL (audizione del 14 marzo 2024) hanno sottolineato come le ipotesi di "fiscalizzazione" di trasferimenti statali alle regioni, che verrebbero sostituiti da compartecipazioni regionali a tributi erariali senza vincoli di destinazione, coinvolgono per gran parte fondi statali che finanziano funzioni fondamentali dei comuni, tra cui rientrano anche i fondi relativi

al trasporto pubblico locale (circa 3 miliardi su 5 miliardi di euro). Il finanziamento di funzioni fondamentali dei comuni risulterà pertanto condizionato da scelte regionali e dall'alterno andamento delle specifiche condizioni finanziarie di ciascuna regione.

Come evidenziato dal prof. Alberto Zanardi, il nuovo sistema delineato si basa sulla costruzione di un sistema di trasferimenti perequativi verticali/orizzontali senza vincoli di destinazione per garantire, in materia di trasporto pubblico locale:

a) il finanziamento integrale, secondo i corrispondenti fabbisogni *standard* regionali, delle spese regionali relative ai LEP, tra cui rientra la spesa in conto capitale per il TPL;

b) per le spese non-LEP, tra cui rientrano i trasferimenti correnti per il TPL, la riduzione tra le regioni delle differenze dei gettiti *standard* (perequazione parziale sulla capacità fiscale).

Peraltro, come evidenziato dalla prof.ssa Elena d'Orlando, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nell'audizione dell'8 maggio 2024, per quanto riguarda la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*.

La *Milestone* M1C1-119 del PNRR individua inoltre delle scadenze ben precise per il compimento della fiscalizzazione dei trasferimenti, componente essenziale per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'UPB (audizione del 29 maggio 2024) evidenzia che se non verranno definiti i LEP per il trasporto pubblico locale anche relativi alle prestazioni finanziate con la spesa corrente, le risorse oggi assegnate attraverso il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale affluiranno alle singole regioni in proporzione della capacità fiscale parzialmente perequata. Pertanto, non vi sarà garanzia che la nuova ripartizione delle risorse fra le regioni sia coerente con gli effettivi fabbisogni, con possibili ripercussioni sulla capacità delle medesime di assolvere ai contratti di servizio di trasporto.

Più in generale, sul processo di attuazione del federalismo fiscale e sulla situazione di divario esistente nel territorio, l'ISTAT (audizione del 26 giugno 204) ha evidenziato che gli indicatori mostrano che le regioni del Nord godono di migliori livelli di benessere anche per la mobilità, sia in termini di offerta di trasporto pubblico locale sia per la soddisfazione della domanda. Ad esempio, l'offerta di TPL in Lombardia è più del doppio del dato nazionale, in Molise quasi 12 volte più bassa.

Anche la SVIMEZ (audizione del 24 aprile 2024) mostra dati che confermano che i servizi di trasporto pubblico al Sud sono qualitativamente di livello inferiore

nel confronto con il resto del Paese e che l'offerta è inferiore per quantità e per qualità percepita.

In proposito è stato anche sottolineato (audizione del 12 giugno 2024 di Marco Esposito) che l'assenza di livelli essenziali delle prestazioni o di obiettivi di servizio nel trasporto pubblico locale porta a fotografare e consolidare i servizi storici presenti sul territorio, di fronte a situazioni nei comuni che invece si presentano nella realtà molto eterogenee. I più recenti dati della Commissione tecnica per i fabbisogni standard consentono inoltre per la prima volta di ricavare il valore monetario dei fabbisogni *standard* dei comuni, ciò che consente anche di analizzare un settore particolarmente critico quale quello del trasporto pubblico locale. Nei principali comuni capoluogo risulta che gli importi monetari *pro capite*, pur diversificati, appaiono di massima correlati a oggettive differenze funzionali tra comuni al centro di vaste e popolose aree metropolitane e altri la cui conurbazione è meno rilevante: il più finanziato di tutti – Napoli, con 76 euro *pro capite* – è anche quello in Italia che ha la più popolosa area metropolitana in rapporto al capoluogo. Nei comuni non capoluogo invece le differenze non sempre appaiono correlate a ragioni oggettive.

### *5.1.4 Le regioni a statuto speciale*

Le regioni a statuto speciale e le due province autonome di Trento e di Bolzano sono coinvolte nel processo di federalismo fiscale secondo quanto stabilito dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009.

Nel rispetto delle procedure pattizie che caratterizzano l'ordinamento delle autonomie speciali, esse concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché alle misure di contenimento della spesa pubblica e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

Altri snodi cruciali delle norme di attuazione degli statuti speciali in relazione ai principi del federalismo fiscale, attengono al coordinamento delle leggi statali e regionali concernenti la finanza pubblica, nonché al coordinamento del sistema tributario in riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti in materia di tributi.

In questi anni, dunque, l'attuazione del federalismo fiscale per le autonomie speciali si è concretizzato, principalmente, nel concorso alla finanza pubblica concordato con ciascun ente attraverso accordi bilaterali e nel portare avanti il processo di armonizzazione dei sistemi contabili, in attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

L'ordinamento finanziario delle autonomie speciali, com'è noto, è disciplinato dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione degli stessi. Questi enti non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato e le entrate principali sono costituite da compartecipazioni ai tributi erariali; funzioni e competenze attribuite dallo statuto devono essere esercitate da ciascun ente con risorse del proprio bilancio. Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, oltre che basarsi sulle misure di contenimento della spesa pubblica imposte a tutti gli enti territoriali, si concretizza perciò in versamenti al bilancio dello Stato.

Gli statuti, nel disciplinare l'ordinamento finanziario e le competenze di ciascuna regione, stabiliscono la procedura per la modifica delle stesse norme statutarie concernenti la finanza regionale. Ad eccezione di quello della regione siciliana, gli statuti contengono disposizioni specifiche, secondo le quali le modifiche possono essere apportate con legge ordinaria (con procedure che prevedono comunque il coinvolgimento della regione interessata). È l'accordo bilaterale tra lo Stato e ciascuna autonomia lo strumento principale con il quale sono definite le misure e le modalità del concorso di ciascuna regione agli obiettivi di finanza pubblica, l'attribuzione di nuove funzioni, la variazione delle aliquote di compartecipazioni ai tributi erariali, nonché le eventuali misure a sostegno di specifiche criticità.

***Il concorso alla finanza pubblica***

Il contributo richiesto alle autonomie speciali per il risanamento dei conti pubblici è attuato principalmente attraverso tre azioni:

- accantonamenti effettuati dallo Stato a valere sulle risorse spettanti alla regione come quote di compartecipazioni ai tributi erariali;
- assunzioni da parte regionale di oneri in relazione a funzioni trasferite dallo Stato alla regione;
- applicazione del pareggio di bilancio, previsto a decorrere dal 2018 per tutte le autonomie.

La misura e le modalità di realizzazione del contributo alla finanza pubblica delle regioni a statuto speciale sono fissate, come detto, dalla legge in attuazione di accordi bilaterali.

Il contributo dovuto a decorrere dal 2022, è determinato in attuazione di accordi bilaterali sottoscritti con ciascuna autonomia negli ultimi mesi del 2021, dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021), per le regioni Sardegna (comma 543), Sicilia (comma 545), Friuli-Venezia Giulia (comma 554) e Valle d'Aosta (comma 559); dall'articolo 79 dello statuto (D.P.R. n. 670 del 1972, modificato dalla legge 234 del 2021, comma 549), per la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Bolzano e di Trento.

Gli accordi bilaterali sottoscritti, e le norme che ne recepiscono i contenuti disciplinano, inoltre, nel dettaglio le possibilità e le modalità per lo Stato di modificare unilateralmente il contributo richiesto alla regione.

In sostanza l'ammontare del contributo alla finanza pubblica dovuto dalla regione, può essere modificato dallo Stato unilateralmente, vale a dire senza accordo con la regione, solo se la variazione è limitata nel tempo, è adottata in presenza di "eccezionali esigenze di finanza pubblica" e l'ammontare dell'aumento non supera del 10 per cento l'importo del contributo. Qualora, per assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico, sia necessario un ulteriore aumento, senza l'accordo con la regione, l'aumento complessivo non può comunque superare il 20 per cento del contributo.

Si ricorda, infine, che una misura di concorso alla finanza pubblica è stata stabilita, per ciascun anno dal 2023 al 2025, dalla legge di bilancio 2021, come modificata dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 178 del 2020, commi 850, 851 e 852 e legge n. 234 del 2021, comma 556) a carico di tutte le regioni a statuto ordinario e delle regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna. Si tratta di un contributo stabilito in complessivi 196 milioni di euro annui richiesto alle regioni in relazione con i risparmi ottenuti da ciascuna di esse grazie alla

razionalizzazione e riorganizzazione dei servizi, ottenuto anche attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile.

Da ultimo, in stretta connessione con la riforma fiscale, la legge di bilancio 2024 (legge n. 213 del 2023, comma 450) ha recepito il contenuto dell'accordo del 7 dicembre 2023 tra il Governo e le regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e le province autonome di Trento e di Bolzano. Oggetto dell'accordo è il riconoscimento alle predette autonomie speciali, per il solo esercizio 2024, di un contributo di 105,6 milioni di euro in relazione agli effetti finanziari (consistenti in minori entrate) conseguenti alla revisione della disciplina dell'IRPEF e delle detrazioni fiscali connessa all'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle altre misure in tema di imposte sui redditi, che è destinata a incidere sul gettito IRPEF destinato a ciascuna regione, secondo quanto stabilito dal rispettivo statuto e norme di attuazione.

***Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio***

Il decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali. In particolare il Titolo I (articoli da 1 a 18-*bis*) contiene i principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali, mentre il Titolo III (articoli da 36 a 73, titolo interamente aggiunto dal decreto legislativo 126/2014) disciplina specificamente l'ordinamento finanziario e contabile delle regioni.

Sulla applicabilità delle suddette norme alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, l'articolo 79 dello stesso decreto legislativo n. 118 specifica che decorrenza e modalità di applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo nei confronti delle autonomie speciali e degli enti locali ubicati nei rispettivi territori sono stabilite in conformità ai rispettivi statuti e con le procedure "concordate" previste per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti. Se da un lato non vi è dubbio che le autonomie speciali, al pari degli altri enti territoriali, siano tenute ad osservare e ad adeguarsi ai principi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio contenuti nel decreto legislativo n. 118 del 2011, è anche necessario che le disposizioni in esso contenute vengano recepite nei rispettivi ordinamenti, in quanto non direttamente applicabili. Così è avvenuto, anche se con modalità e tempistiche diverse, per tutte le autonomie speciali.

Per la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome, all'articolo 79 dello statuto (DPR 670/1972), riscritto a seguito degli accordi del 2009 e del 2014, il comma 4-*octies* stabilisce che regione e province autonome sono tenute a recepire nel proprio ordinamento le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio

delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011. Le conseguenti norme di recepimento sono state emanate da ciascun ente: la legge regionale n. 25 del 2015 dalla regione Trentino Alto Adige, le leggi provinciali n. 18 del 2015 e n. 7 del 2016 dalla provincia autonoma di Trento e la legge provinciale n. 18 del 2015 (capo I, "Armonizzazione dei sistemi contabili") dalla provincia autonoma di Bolzano.

La regione Friuli-Venezia Giulia, nelle more che siano definite, con norma di attuazione dello statuto regionale, le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 118 ha emanato la legge regionale n. 26 del 2015 al fine di adeguarsi ai principi ed alle norme del medesimo decreto legislativo di cui la legge regionale costituisce specificazione e integrazione.

Per la regione siciliana è intervenuto il decreto legislativo n. 158 del 2019, recante norme di attuazione dello statuto speciale in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli, che all'articolo 1, comma 2, stabilisce che le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 troveranno applicazione dal 1° gennaio 2022. Con l'articolo 11 della legge regionale n. 3 del 2015 (e successive modifiche e integrazioni), la regione ha comunque emanato le norme transitorie per disciplinare l'applicazione dei principi e della normativa contenuti nel decreto legislativo 118 del 2011, alla regione ed ai suoi enti e organismi strumentali (ad esclusione degli enti del settore sanitario).

Con l'accordo bilaterale del 21 luglio 2014 tra lo Stato e la regione Sardegna, l'amministrazione regionale si è impegnata a recepire con propria legge le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011. Con la legge regionale n. 5 del 2015, articolo 2, è stato stabilito che, nelle more del riordino della normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità le suddette disposizioni di cui al decreto legislativo n. 118, si applicano al bilancio regionale in via esclusiva in sostituzione di quelle previste dalla legge regionale n. 11 del 2006 (legge regionale di contabilità) le cui disposizioni si applicano per quanto compatibili.

Per quanto riguarda la regione Valle d'Aosta, infine, con l'accordo bilaterale Stato-regione del 21 luglio 2015 le parti si sono impegnate ad assicurare l'applicazione delle disposizioni di cui decreto legislativo n. 118 del 2011 nei confronti della regione e degli enti locali, con o senza norma di attuazione, nei termini indicati dal medesimo decreto posticipati di un anno rispetto a quelli previsti per le regioni a statuto ordinario, vale a dire a decorrere dall'esercizio 2016. La regione ha quindi recepito l'impegno con legge regionale (n. 19 del 2015, articolo 27) stabilendo l'applicazione delle suddette norme e schemi di bilancio a decorrere dal 2016, anche per gli enti locali del proprio territorio.

## 5.2 La finanza delle province e delle città metropolitane

L'attuale assetto della fiscalità provinciale è stato definito, in attuazione della delega recata dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, dagli articoli da 16 a 21 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che ha determinato la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali prima spettanti a tali enti – attuata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 aprile 2012 per un importo di 1.039,9 milioni di euro (secondo le risultanze contenute nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012) – e la loro sostituzione, ai fini del finanziamento delle funzioni fondamentali, con entrate proprie e con risorse di carattere perequativo.

Il sistema delle entrate provinciali ricomprende, attualmente:

- i tributi propri relativi al trasporto su gomma, costituiti in particolare dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile auto (Rc auto);
- la compartecipazione provinciale all'IRPEF, che sostituisce i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita;
- la compartecipazione alla tassa automobilistica, che sostituisce i trasferimenti regionali soppressi, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 68 del 2011, a partire dall'anno 2013. Al momento, tuttavia (benché il citato articolo 19 prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione) la stessa non risulta ancora stabilita;
- altri tributi propri derivati, riconosciuti alle province dalla legislazione vigente.

Tra questi si ricordano:

- il tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene ambientale (TEFA) di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504;
- il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (articolo 1, comma 816, della legge n. 160 del 2019, che sostituisce il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 446 del 1997);
- la tassa per l'ammissione ai concorsi (articolo 1 del regio decreto 21 ottobre 1923, n. 2361);
- i diritti di segreteria, disciplinati dall'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

È prevista inoltre la possibilità di istituire con decreto del Presidente della Repubblica un'imposta di scopo provinciale (articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 68 del 2011).

Le entrate da trasferimento sono state rappresentate dal Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 aprile 2012 di soppressione dei trasferimenti, nell'importo di 1.039,9 milioni di euro, e alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF, la cui aliquota è stata determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali e il venir meno delle entrate legate all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa soppressa dal 2012. Tale compartecipazione è stata fissata in misura pari allo 0,60 per cento dell'IRPEF (*cfr*. il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 luglio 2012).

Il Fondo sperimentale di riequilibrio è stato annualmente ripartito secondo i criteri recati dal decreto ministeriale 4 maggio 2012: il 50 per cento, in proporzione al valore della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia; il 38 per cento, in proporzione al gettito della soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, negli importi quantificati per ciascuna provincia nel documento della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale del 22 febbraio 2012; il 5 per cento in relazione alla popolazione residente; il 7 per cento in relazione all'estensione del territorio provinciale.

Tale Fondo, che ha operato dal 2012 al 2021 e che avrebbe dovuto essere funzionale a realizzare in forma progressiva l'attuazione dell'autonomia di entrata delle province, non ha, in realtà, consentito di disancorare i trasferimenti dalle risorse storiche.

Il passaggio dal sistema basato sulle risorse storiche a quello perequativo, come delineato per le province dal decreto legislativo n. 68 del 2011, non è stato realizzato principalmente a causa della significativa riduzione delle risorse destinate al comparto provinciale, determinato sia dalle manovre di finanza pubblica poste in essere a partire dal 2010 per il risanamento dei conti, in seguito all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria, sia dalle riforme istituzionali avviate con la legge n. 56 del 2014, che prevedevano la soppressione dell'ente provinciale e che hanno portato a circoscrivere ulteriormente le risorse finanziarie garantite a tali enti, in vista del ridimensionamento delle funzioni fondamentali ad esse riconducibili.

L'esito referendario negativo in ordine alla revisione costituzionale del 2016 ha determinato l'interruzione del processo di riforma e il mantenimento dell'ente provincia, di fatto cristallizzando una condizione di incertezza sia in merito agli assetti istituzionali che in ordine agli aspetti finanziari.

Sul punto, l'Unione delle Province Italiane (UPI) ha sottolineato, nell'audizione del 28 febbraio 2024, come il disegno istituzionale degli enti provinciali sia stato compromesso dal "confuso processo di individuazione delle funzioni fondamentali

di province e città metropolitane", nonché dall'esito della riallocazione delle funzioni non fondamentali regionali sul territorio, attraverso il processo legislativo regionale. Inoltre, la trasformazione delle province in istituzioni di secondo livello, i cui organi di governo non sono eletti dal popolo ma stabiliti dai sindaci e dai consiglieri comunali, ha costituito – secondo l'UPI – "un vulnus per l'autorevolezza e la capacità di rappresentanza delle comunità locali, che ha ulteriormente contribuito all'indebolimento delle istituzioni di area vasta previste dalla Costituzione".

Sotto il profilo finanziario, il contributo alla finanza pubblica – assicurato oltre che con il patto di stabilità interno, anche attraverso i tagli del Fondo sperimentale di riequilibrio ovvero, successivamente alla riforma avviata con la legge n. 56 del 2014, le richieste di risparmi di spesa corrente (da ultimo, dell'importo di 3 miliardi di euro annui, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014) – si è aggiunto all'indebolimento istituzionale dell'ente provincia, erodendo le risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali.

Le riduzioni del Fondo di riequilibrio provinciale, disposte fin quasi ad azzerarne la dotazione, ne hanno, di fatto, inficiato la finalità programmatoria e perequativa. La Corte dei conti ha più volte sottolineato come le risorse da Fondo sperimentale di riequilibrio abbiano rappresentato per le province un'entrata solo nominale, generando, addirittura, il fenomeno dei "trasferimenti negativi", che si concretizzano in un obbligo forzoso di rimborso a carico degli enti provinciali. L'ingente concorso alla finanza pubblica ha, cioè, determinato un'inversione del flusso dei trasferimenti statali alle province: per la quasi totalità delle province e delle città metropolitane il saldo algebrico si conclude con una posizione debitoria nei confronti dello Stato che gli enti devono liquidare attraverso versamenti diretti o attraverso prelievi a cura dell'Agenzia delle entrate.

Questo aspetto è stato ribadito più volte dall'Unione delle Province Italiane (UPI), da ultimo, nell'audizione del 28 febbraio 2024, in cui il Fondo di riequilibrio provinciale viene definito "un fondo privo di criteri e finalità perequative, un fondo 'negativo' nel senso che assegnava agli enti 184 milioni, ma contestualmente ne recuperava 427 milioni".

Dopo la mancata approvazione della riforma costituzionale del 2016, per garantire gli equilibri finanziari degli enti sono state attivate misure straordinarie volte a ristorare le decurtazioni operate in attuazione del concorso alla finanza pubblica e a garantire il sostegno finanziario alle province e alle città metropolitane per l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite (in primo luogo, edilizia scolastica e rete viaria). Numerosi contributi sono stati riconosciuti a vario titolo alle province e alle città metropolitane, alcuni dei quali direttamente finalizzati a riassorbire il concorso alla finanza pubblica. Tuttavia, come più volte rimarcato dall'UPI, "questi

interventi, sporadici e non strutturali, non si sono rilevati decisivi, tanto che ancora oggi la situazione finanziaria del comparto ne risulta gravemente compromessa".

### *5.2.1 La riforma del sistema di finanziamento delle province e città metropolitane nel 2022*

Il processo di riforma del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane è stato avviato dalla legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, commi 783-785, della legge n. 178 del 2020) con la definizione di un nuovo assetto finanziario per il comparto, più coerente con il disegno del federalismo fiscale e dei principi previsti nell'articolo 119 della Costituzione, il quale prevede che le risorse derivanti da tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi debbano consentire a tutti gli enti territoriali – comuni, province, città metropolitane e regioni – di "finanziarie integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Il nuovo assetto – come revisionato dalla successiva legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, comma 561, legge n. 234 del 2021) – prevede la costituzione di due fondi unici perequativi separati per i due comparti (uno per le province e uno per le città metropolitane), nei quali fare confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente già attribuiti a tali enti, con una operazione finanziariamente neutrale, in quanto attuata fermo restando l'importo complessivo dei fondi attuali. Per il riparto dei due fondi, è stato introdotto un meccanismo di perequazione, che tenga progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo un modello analogo a quello applicato per i comuni, con il progressivo abbandono dei criteri storici di attribuzione delle risorse.

Al contempo, per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane, sulla base dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, è stato stanziato un contributo statale di 80 milioni di euro nell'anno 2022, 100 milioni per l'anno 2023, 130 milioni per l'anno 2024, via via crescente negli anni fino ad arrivare a 600 milioni di euro in via strutturale a decorrere dal 2031.

Tale contributo, unitamente al contributo alla finanza pubblica ancora a carico di province e città metropolitane – ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dell'articolo 1, comma 150-*bis*, della legge 7 aprile 2014, n. 56 – viene ripartito, per entrambi i fondi, in base alla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscale, come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Nel corso del 2021, la CTFS ha svolto un intenso lavoro tecnico per definire gli elementi costituitivi fondamentali del nuovo sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane arrivando alla determinazione e

all'approvazione dei fabbisogni *standard* e della capacità fiscale di ciascun ente nel novembre 2021[37], insieme alla ricognizione del loro concorso netto alla finanza pubblica. La Commissione ha poi approvato le modalità operative dei due fondi perequativi e il riparto degli stessi per il 2022-2024, a gennaio 2022[38], sulla base dell'esperienza raccolta negli ultimi anni con la standardizzazione delle spese del comparto comunale, introducendo tuttavia alcune innovazioni metodologiche.

A differenza di quanto avviene per il comparto comunale, i fabbisogni *standard* per province e città metropolitane individuati dalla CTFS sono espressi in termini monetari e non in coefficienti di riparto utilizzati per distribuire un ammontare predeterminato di risorse. I fabbisogni *standard* per il finanziamento delle funzioni fondamentali del comparto province e città metropolitane sono stati valutati pari a circa 2.771 milioni di euro (di cui 1.849 milioni per le province e 922 milioni per le città metropolitane). La capacità fiscale è stata stimata in 3.061 milioni (di cui 1.943 milioni per le province e 1.117 milioni per le città metropolitane) – contro un gettito effettivo di 3.875 milioni – ottenuta valutando ad aliquota *standard*, ossia al netto dello sforzo fiscale, il gettito delle entrate proprie attribuite al comparto: RC auto, Imposta provinciale di trascrizione (IPT), Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA), e alcune entrate extra-tributarie.

La valutazione delle risorse disponibili per province e città metropolitane richiede di considerare, accanto alle capacità fiscali, anche i contributi di parte corrente che confluiscono nei due fondi perequativi insieme al concorso complessivo del comparto alla finanza pubblica (quest'ultimo, con segno negativo). La CTFS ha effettuato una ricognizione di queste risorse ottenendo per differenza il valore del concorso netto alla finanza pubblica pari a 1.435 milioni trasferiti allo Stato (di cui 936 milioni a carico delle province e 499 milioni delle città metropolitane)[39].

Come sottolineato sia dall'UPI sia dall'ANCI, nelle audizioni di febbraio 2024, il lavoro svolto dalla CTFS nel 2022 ha reso evidente un *deficit* di risorse ordinarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali di oltre 1,14 miliardi di euro, di cui 842 milioni a carico delle province e oltre 300 milioni a carico delle città metropolitane, quale divario tra entrate correnti delle province e città metropolitane e la spesa da

---

[37] *Cfr.* Nota metodologica CTFS sulla "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane per il 2022", 2 novembre 2021 e Nota metodologica Dipartimento delle finanze sulla "Capacità fiscale delle province e delle città metropolitane delle regioni a Statuto Ordinario" approvata dalla CTFS il 2 novembre 2021.

[38] La metodologia di riparto proposta dalla Commissione tecnica fabbisogni standard è stata recepita nel decreto del Ministro dell'interno 26 aprile 2022 di ripartizione per il triennio 2022-2024 dei fondi destinati alle province e alle città metropolitane, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. I criteri e le modalità di riparto sono riportati nell'allegato A del decreto, recante la "Nota metodologica".

[39] *Cfr.* il documento allegato al resoconto stenografico dell'audizione della Commissione tecnica fabbisogni standard, della seduta dell'11 maggio 2022.

queste sostenuta per l'esercizio delle funzioni fondamentali, considerando il contributo alla finanza pubblica tuttora a carico del comparto.

Lo squilibrio è stato in parte mitigato con il rifinanziamento disposto dalla legge di bilancio per il 2022, che ha incrementato il contributo statale per il finanziamento delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane, stanziando un importo di 80 milioni nell'anno 2022, via via crescente negli anni fino ad arrivare a 600 milioni di euro in via strutturale a decorrere dal 2031. Un intervento – secondo l'ANCI – "assolutamente insufficiente a mantenere le capacità operative degli enti e a valorizzare il ruolo di motore di sviluppo locale che l'ordinamento assegna alle Città metropolitane".

Peraltro – ricorda l'UPI – tali risorse aggiuntive sono state in parte tagliate dalla successiva legge di bilancio per il 2024, che ha introdotto una *spending review* per gli enti locali, che grava sulle province e Città metropolitane per complessivi 350 milioni di euro, negli anni dal 2024 al 2028.

Riguardo all'adeguatezza complessiva delle risorse, l'Ufficio Parlamentare di bilancio, nell'audizione di maggio 2024, ha sottolineato che, nonostante il riordino delle modalità di finanziamento, "le province e le città metropolitane si trovano oggi nella situazione di dovere esercitare al massimo lo sforzo fiscale autonomo sulle loro principali entrate tributarie – l'Imposta provinciale di trascrizione (IPT), quella sulle assicurazioni sulla responsabilità civile (RC auto) e il tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene ambientale (TEFA)– per finanziare le spese connesse con le proprie funzioni fondamentali e con il contributo alla finanza pubblica".

L'UPB auspica che si intervenga a dare rapida attuazione alla legge delega per la riforma fiscale per giungere a una revisione dei principali tributi (l'IPT e l'imposta RC auto), i quali "risentono fortemente della congiuntura economica e dell'evoluzione del parco automobilistico e presentano una tendenza alla diminuzione".

Su questo ultimo aspetto, si ricorda che l'articolo 41 del decreto-legge n. 50 del 2022 ha previsto la costituzione di un fondo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 destinato alle province e città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e della regione Sicilia e Sardegna, che hanno subìto una riduzione del gettito dell'Imposta provinciale di trascrizione (IPT) o dell'Imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC auto), negli anni 2021-2023.

Un fondo apposito è stato istituito per la città metropolitana di Roma, di 180 milioni complessivi, finalizzato alla gestione delle spese correnti per gli anni 2022-2024.

Il Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), ha sollevato infine alcune questioni che andrebbero affrontate per mettere le province in condizioni di

assolvere più efficacemente al proprio ruolo di governo, superando la prospettiva transitoria della legge n. 56 del 2014. In particolare, l'UPI sottolinea la necessità di consolidare e ampliare le funzioni fondamentali delle province, includendo tra le funzioni fondamentali provinciali "quelle tipiche di area vasta, a partire da quelle ambientali e di pianificazione strategica dello sviluppo locale e di governo del territorio"; di ricomprendere tra le funzioni fondamentali delle province, quelle relative all'assistenza e al supporto ai comuni, anche con la valorizzazione delle Stazioni Uniche appaltanti provinciali, attraverso l'individuazione dell'ambito provinciale come livello preferenziale per attuare un rilancio degli investimenti che diano impulso allo sviluppo locale; di una revisione complessiva del TUEL che innovi sia l'ordinamento istituzionale che quello finanziario alle mutate esigenze delle Amministrazioni locali.

Nel complesso pur riconoscendo il decisivo passo in avanti nella direzione del federalismo fiscale, l'UPI ha sottolineato che "ancora molti *target* appaiono lungi dall'essere conseguiti ovvero conseguibili nel breve e medio periodo".

### 5.3 La finanza dei comuni

Il comparto comunale è l'unico comparto in cui è stato intrapreso in modo più netto, da un quindicennio, il percorso di attuazione del federalismo fiscale, con il superamento del sistema di finanza derivata e l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, ai sensi del decreto legislativo n. 23 del 2011, attuativo della legge delega n. 42 del 2009.

Nell'ottica del progressivo abbandono della spesa storica, nel 2015 è stato inoltre avviato il sistema di perequazione nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale – per i comuni delle regioni a statuto ordinario – sulla base dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali.

Tale percorso è stato, tuttavia, sin da subito condizionato dalle esigenze di consolidamento dei conti pubblici dovute alle crisi finanziarie degli anni 2009 e 2011, che hanno richiesto un rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica. Il concorso alla finanza pubblica richiesto agli enti locali e le misure di controllo sulle decisioni di entrata e di spesa degli enti hanno reso precario e incerto il quadro normativo della finanza municipale, rispetto a quanto prefigurato dal decreto legislativo n. 23 del 2011.

I continui interventi sui tributi locali, volti a reperire risorse finanziarie, hanno reso instabile il sistema di finanziamento delle funzioni comunali ed impedito una corretta applicazione del meccanismo di perequazione delle risorse a disposizione nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale. I "tagli" operati sulla dotazione del Fondo dalle misure di finanza pubblica hanno infatti inciso sulla sua funzione perequativa, in quanto hanno comportato, di fatto, l'eliminazione dell'originaria

componente "verticale" del Fondo, quella cioè finanziata dallo Stato, destinata alla perequazione generale. La dotazione del Fondo – tolta la quota compensativa delle minori entrate IMU e TASI, coperta con risorse statali – è via via divenuta del tutto "orizzontale", cioè alimentata esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria (per una quota del 22 per cento, circa 2,8 miliardi di euro) e non anche dalla fiscalità generale, come invece richiesto dalla legge n. 42 del 2009 per il fondo perequativo per le funzioni fondamentali. La perequazione, in sostanza, ha funzionato come un meccanismo di redistribuzione "orizzontale", che ha spostato risorse dai comuni storicamente più dotati, con elevate basi imponibili, verso i comuni con fabbisogni più elevati rispetto alla loro capacità fiscale.

L'incremento di risorse disposto con le leggi di bilancio a decorrere dal 2020-2022 ha ricostituito nel Fondo di solidarietà comunale una quota di risorse di carattere "verticale". Tali risorse, tuttavia, essendo in massima parte vincolate al potenziamento di alcuni servizi di rilevanza sociale e non alla perequazione generale, non hanno modificato questa situazione. Tra l'altro, proprio perché non riconducibili alla perequazione generale, tali risorse – a seguito dell'intervento della Corte costituzionale – sono state scorporate in un "Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi" a decorrere dal 2025 per effetto dell'ultima legge di bilancio 2024.

I limiti del meccanismo di perequazione orizzontale sono stati mitigati con la revisione adottata a partire dal 2020, che ha consentito una applicazione più graduale del meccanismo, basato su un incremento del 5 per cento annuo della quota percentuale del Fondo da distribuire su base perequativa e con la previsione del raggiungimento del 100 per cento della perequazione nel 2030 (in luogo del 2021), e il superamento del criterio della spesa storica. In ogni caso, la componente perequativa riveste ancora uno scarso peso nella distribuzione del Fondo (circa il 20 per cento delle risorse complessive del Fondo, secondo la Corte dei conti, nell'audizione del 22 maggio 2024).

È stato inoltre avviato un processo di revisione dei fabbisogni *standard* – per il momento limitato ad alcune funzioni (in particolare, asili nido, settore sociale e trasporto degli alunni con disabilità) – con l'obiettivo di commisurarli a livelli di servizio *standard* da garantire su tutto il territorio nazionale, mediante la definizione di obiettivi di servizio per ciascun comune, intesi quali tappa intermedia verso i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), e attività di monitoraggio dell'impiego delle risorse destinate, che consentano di superare il limite finora dimostrato dall'utilizzo del criterio dei fabbisogni *standard* nella perequazione, in assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Con la legge di bilancio per il 2024, le risorse destinate al potenziamento dei predetti servizi di rilevanza sociale, stanziate nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, sono state scorporate dal Fondo ed assegnate, per gli anni 2025-2030, ad un apposito "Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi". La mancata definizione dei

LEP costituisce, ancora, uno dei principali fattori di criticità nel percorso attuativo della legge n. 42 del 2009.

Nell'ambito del processo di evoluzione del federalismo fiscale per il comparto comunale va, in ultimo, considerato l'impatto della legge delega per la riforma fiscale e le sue ricadute sul processo di rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali. L'attuazione della delega coinvolge, infatti, nell'ambito di un ridisegno complessivo, anche i tributi di spettanza del sistema delle autonomie. Le frequenti modifiche della tassazione immobiliare disposte a livello centrale, al fine di reperire risorse finanziarie per garantire il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica, hanno inciso in maniera sostanziale sull'autonomia finanziaria del comparto comunale, condizionata inoltre dalle difficoltà nell'attività di riscossione e dai limitati spazi residui per l'esercizio dello sforzo fiscale, ormai pressoché esauriti. Come sottolineato dall'UPB nel corso dell'audizione del 24 maggio 2024, la limitata capacità di riscossione dei comuni, soprattutto di quelli di minore dimensione che ne costituiscono la maggioranza, rappresenta un tema particolarmente attuale e rilevante, spesso tra le principali cause dei dissesti degli enti locali, da affrontare nell'ambito della delega per la riforma fiscale.

Va infine segnalato che a distanza di anni dalle ultime misure restrittive di finanza pubblica applicate ai comuni, dal 2024, con la legge di bilancio, sono stati introdotti nuovi tagli delle risorse comunali per 200 milioni di euro annui per 5 anni (dal 2024 al 2028), da applicare in proporzione della spesa corrente al netto della spesa per servizi sociali. La norma prevede che il contributo alla finanza pubblica è trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale.

Questo contributo si aggiunge a quello richiesto con la legge di bilancio 2021 che, ai fini del concorso alla finanza pubblica, ha previsto interventi di revisione della spesa delle amministrazioni centrali e locali, in considerazione dei risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile. La misura del concorso richiesto ai comuni è pari a 100 milioni di euro per i comuni per ciascuno degli anni 2024 e 2025.

### *5.3.1 La fiscalità comunale*

Il sistema della fiscalità comunale poggia sulle seguenti principali imposte:

- l'imposta municipale propria - IMU (nella quale è confluita la TASI);
- la tassa sui rifiuti - TARI;
- l'addizionale comunale all'IRPEF.

A queste si aggiungono, oltre ai trasferimenti non fiscalizzati e alle entrate a titolo di Fondo di solidarietà comunale, le seguenti ulteriori entrate locali, vale a dire:

- l'imposta di soggiorno (o il contributo di sbarco);
- l'addizionale comunale sui diritti di imbarco;
- l'imposta di scopo - ISCOP;
- il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (che ha sostituito la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche - TOSAP, il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche-COSAP, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni - ICPDPA, il canone per l'installazione di mezzi pubblicitari-CIMP e il canone di cui all'articolo 27 del codice della strada);
- il canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate.

Numerose ragioni hanno indotto a ritenere le imposte immobiliari come le fonti più adatte al finanziamento degli enti locali. Anzitutto, tale considerazione discende dal principio del beneficio (chi paga l'imposta può mettere in relazione l'entità del prelievo con i servizi forniti dal governo locale), nonché dal rischio contenuto di concorrenza fiscale e dalla certezza di gettito. Inoltre, la prossimità della base imponibile al livello di governo municipale comporta specifici vantaggi in termini di accertamento delle imposte e, dunque, di *tax compliance*.

Il sistema delle entrate comunali è stato oggetto di numerosi interventi normativi che hanno modificato la disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale nonché quella dei tributi locali immobiliari. L'assetto delle entrate è stato dunque contrassegnato da elementi di transitorietà, ulteriormente confermati dalle disposizioni intervenute nel 2020. La tassazione immobiliare locale ha infatti registrato un complessivo riordino. In occasione della manovra 2020 (decreto fiscale 2019 e legge di bilancio 2020) sono state modificate la disciplina di tale forma di prelievo, nonché quella di altri tributi e canoni comunali; inoltre, è stata incentivata la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento e riscossione dei tributi ed è stato riformato il sistema della riscossione delle entrate degli enti locali.

*L'IMU e il canone unico*

Come già evidenziato nella Relazione del mese di dicembre 2021, la legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, commi da 738 a 783, della legge n. 160 del 2019) ha riformato l'assetto dell'imposizione reale immobiliare, unificando le due

previgenti forme di prelievo (IMU e TASI), e ha fatto confluire la normativa in un unico testo, relativo all'imposta municipale propria - IMU, recependo alcune proposte già avanzate in sede parlamentare e giunte all'esame delle competenti Commissioni permanenti. Con riferimento alla disciplina dell'imposta, l'aliquota di base è pari allo 0,86 per cento, sostanzialmente la somma delle precedenti IMU e TASI, e può essere manovrata dai comuni a determinate condizioni. Sono state introdotte modalità di pagamento telematiche. Le ragioni che hanno indotto il legislatore a realizzare la riforma si fondano sulla volontà di perseguire obiettivi quali la sistemazione organica della disciplina dei tributi locali e la semplificazione, non solo per i contribuenti, ma anche per i comuni e per tutti gli operatori del settore.

Con riferimento all'IMU, la legge di bilancio per il 2021 ha introdotto una modifica operante a regime che prevede la riduzione a metà dell'imposta dovuta sull'unica unità immobiliare, purché non locata o data in comodato d'uso, posseduta in Italia a titolo di proprietà o usufrutto da soggetti non residenti nel territorio dello Stato, che siano titolari di pensione maturata in regime di convenzione internazionale con l'Italia. Per tali immobili la TARI (o l'equivalente tariffa) è applicata nella misura di due terzi (articolo 1, commi 48-49). La legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) ha poi ulteriormente abbassato al 37,5 per cento, per l'anno 2022, la predetta misura dell'IMU dovuta dai pensionati esteri sull'unica unità immobiliare posseduta in Italia.

Il decreto-legge n. 4 del 2022 ha prorogato, fino alla definitiva ricostruzione e agibilità dei fabbricati interessati e comunque non oltre il 31 dicembre 2022, il termine per l'esenzione dall'applicazione dell'IMU nei territori dei comuni delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto colpiti dal sisma del 2012. L'art. 1, comma 768, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023) ha poi prorogato la stessa esenzione fino 31 dicembre 2023.

L'articolo 22 del decreto-legge n. 21 del 2022 ha concesso un contributo, sotto forma di credito d'imposta, alle imprese turistico ricettive, pari al 50 per cento dell'importo dell'Imposta municipale propria - IMU versato a titolo di seconda rata per l'anno 2021, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate e che i soggetti indicati abbiano subìto una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi, nel secondo trimestre 2021, di almeno il 50 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2019; il contributo è finanziato a valere sul Fondo unico nazionale turismo di parte corrente di cui alla legge di bilancio 2022.

Successivamente, l'articolo 1, comma 837, della legge di bilancio 2023 ha modificato la disciplina dei poteri dei comuni in materia di IMU, contenuta nella sopra citata legge di bilancio 2020.

Con una prima modifica al comma 756 dell'articolo 1 della legge n. 160 del 2019, si attribuisce a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita

la Conferenza Stato-città e autonomie locali, la possibilità di modificare o integrare le fattispecie per cui i comuni possono diversificare le aliquote IMU. In attuazione della predetta disposizione, è stato adottato il decreto ministeriale 7 luglio 2023 che individua le fattispecie in base alle quali i comuni possono diversificare le aliquote dell'IMU di cui all'articolo 1, commi da 748 a 755, della legge, 27 dicembre 2019, n. 160 e stabilisce le modalità di elaborazione e di successiva trasmissione al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze del relativo "Prospetto" di cui all'articolo 1, comma 757, della legge n. 160 del 2019. Con il successivo decreto 6 settembre 2024 è stato integrato il decreto 7 luglio 2023 ed è stato riapprovato l'Allegato A che modifica e integra le condizioni in base alle quali i comuni possono introdurre ulteriori differenziazioni all'interno di ciascuna delle fattispecie già previste dal precedente decreto.

Con una seconda modifica al comma 767 del medesimo articolo 1 si interviene sugli adempimenti relativi ad aliquote e regolamenti IMU da parte dei comuni; a decorrere dal primo anno di applicazione obbligatoria del prospetto delle aliquote (da inserire nel Portale del federalismo fiscale entro specifici termini di legge, al fine di trovare applicazione nell'anno di riferimento), in mancanza di una delibera approvata e pubblicata nei termini di legge, si applicano le aliquote di base IMU e non quelle vigenti nell'anno precedente.

Circa l'andamento delle entrate IMU, di seguito si riportano i dati pubblicati dal Mef-Dipartimento finanze per l'anno 2023.

| Entrate territoriali e degli enti locali (in milioni di euro) | Consuntivo Gen-Dic 2022 | Preconsuntivo Gen-Dic 2023 | Var. ass. Gen-Dic 2022-2023 | Var. % Gen-Dic 2022-2023 |
|---|---|---|---|---|
| **Addizionale regionale IRPEF** | **12.937** | **13.929** | **992** | **7,7%** |
| Addizionale regionale IRPEF(dip. settore privato e lav. autonomi) | 7.406 | 8.073 | 667 | 9,0% |
| Addizionale regionale IRPEF (dip. settore pubblico) | 5.531 | 5.856 | 325 | 5,9% |
| **Addizionale comunale IRPEF** | **5.142** | **5.621** | **479** | **9,3%** |
| Addizionale comunale IRPEF (dip. settore privato e lav. autonomi) | 3.097 | 3.429 | 332 | 10,7% |
| Addizionale comunale IRPEF (dip. settore pubblico) | 2.045 | 2.192 | 147 | 7,2% |
| **IRAP** | **28.727** | **30.053** | **1.326** | **4,6%** |
| IRAP privata | 17.866 | 18.662 | 796 | 4,5% |
| IRAP pubblica | 10.861 | 11.391 | 530 | 4,9% |
| **IMU - IMIS (Quota comuni) - IMI** | **17.895** | **18.064** | **169** | **0,9%** |
| TASI | 70 | 58 | -12 | -17,1% |
| **Totale entrate territoriali** | **64.771** | **67.725** | **2.954** | **4,6%** |

**N.B.** Nella tabella vengono riportate le entrate tributarie erariali derivanti dagli accertamenti secondo il criterio della competenza giuridica al netto delle entrate derivanti dalle attività di accertamento e controllo ("ruoli")

Infine, si segnala che il Ministro dell'economia e delle finanze nel corso dell'audizione del 10 luglio 2024 ha esposto le strategie volte a migliorare la capacità di riscossione degli enti locali.

In particolare, per quanto attiene all'IMU, è stato evidenziato che il sistema tende verso un adempimento guidato dell'obbligazione tributaria, attraverso la realizzazione di un'applicazione informatica, da rendere disponibile ai contribuenti sul Portale del federalismo fiscale. A partire dal 2025, sarà implementato un sistema

di determinazione delle aliquote IMU basato su fattispecie imponibili individuabili dai comuni esclusivamente tra quelle predeterminate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Tale novità permette, da un lato, di delimitare il perimetro entro il quale il comune può esercitare la sua potestà regolamentare, dall'altro, consente ai contribuenti, comprese le *software house*, di disporre di un valido supporto per il corretto pagamento dell'IMU.

*La TARI*

La tassa sui rifiuti (TARI) è il tributo destinato a finanziare – mediante copertura integrale dei costi – il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti ed è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte suscettibili di produrre i rifiuti medesimi. In via transitoria, la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria assoggettabile alla TARI è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati. I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico hanno la facoltà di applicare, in luogo della TARI, che ha natura tributaria, una tariffa avente natura di corrispettivo.

La TARI è stata introdotta dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, per sostituire il precedente tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), che è stato vigente per il solo anno 2013 e che, a sua volta, aveva preso il posto di tutti i precedenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria (TARSU, TIA1, TIA2). La legge di bilancio per il 2020, nel rivisitare l'imposizione immobiliare locale, ha fatto salva la TARI (con la relativa disciplina).

Per la determinazione della tariffa sono stati applicati i criteri determinati con decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999 (cosiddetto metodo normalizzato) ovvero è stato consentito ai comuni di commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti.

Entro il termine per l'approvazione del bilancio di previsione, il consiglio comunale deve approvare le tariffe in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio.

In deroga a tale principio, l'articolo 3, comma 5-*quinquies*, del decreto-legge 228/2021 (come novellato dall'articolo 43, comma 11, del decreto-legge 50/2022) prevede che, a decorrere dall'anno 2022, i comuni possono approvare i piani finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani, le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva entro il termine del 30 aprile di ciascun anno. Nell'ipotesi in cui il termine per la deliberazione del bilancio di previsione sia prorogato a una data successiva al 30 aprile

dell'anno di riferimento, il termine per l'approvazione degli atti di cui al primo periodo coincide con quello per la deliberazione del bilancio di previsione. In caso di approvazione o di modifica dei provvedimenti relativi alla TARI o alla tariffa corrispettiva in data successiva all'approvazione del proprio bilancio di previsione, il comune provvede ad effettuare le conseguenti modifiche in occasione della prima variazione utile.

La legge di bilancio per il 2018 (articolo 1, comma 527, della legge n. 205 del 2017) ha affidato all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) specifiche funzioni relativamente al settore dei rifiuti, e, in particolare, riguardo al miglioramento del servizio agli utenti, a una maggiore omogeneità tra le aree del Paese, alla valutazione del rapporto costo-qualità e all'adeguamento infrastrutturale.

Il nuovo metodo tariffario del servizio integrato di gestione dei rifiuti è stato quindi definito con delibera del 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/rif, poi sostituita con la successiva delibera 363/2021/R/rif, con cui è stato approvato il metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 (MTR-2).

In particolare, sono considerate le seguenti componenti tariffarie del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani:

1) costi operativi, intesi come somma dei costi operativi di gestione delle attività di spazzamento e di lavaggio, di raccolta e di trasporto di rifiuti urbani indifferenziati, di trattamento e di smaltimento, di raccolta e di trasporto delle frazioni differenziate, di trattamento e di recupero, nonché degli oneri incentivanti il miglioramento delle prestazioni;

2) costi d'uso del capitale, intesi come somma degli ammortamenti delle immobilizzazioni, degli accantonamenti ammessi al riconoscimento tariffario, della remunerazione del capitale investito netto riconosciuto e della remunerazione delle immobilizzazioni in corso;

3) componente a conguaglio relativa ai costi delle annualità pregresse.

La determinazione delle componenti tariffarie è effettuata in conformità al predetto metodo tariffario, di cui all'Allegato A della suddetta delibera.

Si ricorda, infine, che la Banca d'Italia ha recentemente analizzato le caratteristiche della TARI sia in termini di efficienza che in termini di equità, avvalendosi di una simulazione sui dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia. L'Istituto ha rilevato che la TARI non discrimina adeguatamente fra le famiglie in base alla produzione di rifiuti e presenta effetti redistributivi peculiari a sfavore dei nuclei con redditi più bassi; una riconfigurazione del prelievo in chiave tariffaria porterebbe quindi benefici non solo in termini di efficienza – per gli incentivi a un utilizzo più responsabile delle risorse pubbliche e di quelle ambientali – ma anche in termini di equità, poiché rimuoverebbe i profili di regressività dell'attuale tariffa.

*La riscossione degli enti locali*

L'attuale quadro della riscossione delle entrate degli enti locali è il frutto di un'articolata evoluzione normativa che ha portato, dal 1° luglio 2017, con l'istituzione dell'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione (ADER), alla possibilità per le amministrazioni locali di deliberare l'affidamento diretto alla stessa Agenzia delle attività di riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e delle società da esse partecipate (il termine è così stato fissato dal decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193).

In sintesi, da tale data, gli enti locali possono svolgere il servizio di riscossione delle proprie entrate secondo le seguenti modalità:

- svolgimento del servizio tramite risorse interne;
- affidamento *in house* del servizio (tramite società strumentali);
- affidamento del servizio all'ente pubblico economico (ADER) titolare dello svolgimento delle funzioni della riscossione nazionale, previa delibera;
- affidamento del servizio tramite le ordinarie procedure ad evidenza pubblica.

Sostanziali innovazioni hanno riguardato (commi 784 e seguenti dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2020) i poteri di riscossione degli enti locali, con particolare riferimento agli strumenti per l'esercizio della potestà impositiva. In dettaglio, tali norme hanno previsto, anche per gli enti locali, l'istituto dell'accertamento esecutivo, sulla falsariga di quanto già previsto per le entrate erariali, che consente di emettere un unico atto di accertamento avente i requisiti del titolo esecutivo. Esso opera, a partire dal 1° gennaio 2020, con riferimento ai rapporti pendenti a tale data; esso dunque opera anche per le entrate tributarie (IMU, TARI, ecc.) e patrimoniali degli enti locali (rette refezione scolastica, canoni idrici, fitti, lampade votive, ecc.), con l'eccezione delle contravvenzioni del Codice della strada.

In questa sede si ricorda inoltre che un significativo impatto sulla riscossione affidata dagli enti locali all'Agenzia delle entrate-Riscossione è seguito alla riforma del sistema di remunerazione del servizio nazionale della riscossione operata dalla legge di bilancio 2022, che ha eliminato gli oneri di riscossione (c.d. "aggio") per i carichi – riportati sia nei ruoli sia negli avvisi di accertamento esecutivo – affidati dagli enti creditori all'Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2022.

In particolare, l'intervento di riforma, nel prevedere uno stanziamento annuale a carico del bilancio dello Stato delle risorse necessarie a far fronte agli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione, ha eliminato il c.d. "aggio", a carico del contribuente o parzialmente dell'ente.

Per le attività svolte dall'agente della riscossione, a decorrere dal 1° gennaio 2022, è inoltre venuta meno la precedente disposizione che prevedeva, a carico del singolo ente creditore, il rimborso all'agente della riscossione delle spese relative alle procedure esecutive e alla notifica della cartella di pagamento non riscosse dal contribuente.

In sintesi, con il nuovo sistema di remunerazione di Agenzia delle entrate-Riscossione, per i carichi affidati dagli enti creditori alla stessa Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2022, rimangono a carico del solo contribuente una quota correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti di riscossione e una quota correlata all'attivazione delle procedure esecutive e cautelari da parte dell'agente della riscossione.

A carico degli enti locali (in quanto enti creditori diversi dalle amministrazioni statali, agenzie fiscali ed enti pubblici previdenziali) il nuovo sistema di remunerazione ha, invece, previsto:

- una quota pari all'1 per cento delle somme riscosse;
- una quota, nella misura da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in caso di emanazione di un provvedimento che riconosce in tutto o in parte non dovute le somme affidate (c.d. provvedimento di sgravio).

Tali quote (a carico del contribuente o degli enti) – unitamente al c.d. "aggio" riscosso su carichi affidati fino al 31 dicembre 2021 – sono riversate al bilancio dello Stato a parziale copertura degli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione.

Sotto un diverso profilo, in applicazione del principio di sussidiarietà e al fine di rafforzare gli strumenti della lotta all'evasione fiscale, si ricorda in questa sede che il legislatore ha nel tempo previsto un maggior coinvolgimento degli enti territoriali nell'attività di accertamento e riscossione. Il decreto-legge n. 124 del 2019 ha disposto, fino alla fine del 2021, l'attribuzione ai comuni dell'incentivo previsto per la partecipazione all'attività di accertamento tributario, pari al 100 per cento del riscosso a titolo di accertamento nell'anno precedente, a seguito delle segnalazioni qualificate trasmesse da tali enti.

Allo stato attuale, la proroga risulta aver esaurito i propri effetti e, pertanto, in assenza di interventi legislativi, la quota incentivante risulta ridotta a quella prevista dall'articolo 2, comma 10, lettera *b)*, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, individuata nel 50 per cento delle maggiori imposte e sanzioni riscosse a titolo non definitivo.

A tale proposito nella memoria presentata dall'Ufficio parlamentare di bilancio nel corso dell'audizione del 29 maggio 2024, si osservava che ai fini del rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei comuni, essenziale per il finanziamento delle funzioni non

fondamentali ed eventualmente di livelli di servizi superiori ai LEP, è importante intervenire su almeno due aspetti specifici, entrambi affrontabili nell'ambito dell'attuazione della legge delega per la riforma fiscale. In primo luogo, è necessario rafforzare la capacità di riscossione dei tributi propri, agendo sia sul piano degli strumenti, attraverso un più efficiente utilizzo delle banche dati e forme di collaborazione con lo Stato, sia su quello delle competenze del personale comunale. In secondo luogo, è opportuno rafforzare gli spazi finanziari dei comuni attraverso il riordino dei tributi propri di questo comparto.

Infine, si riporta una rappresentazione grafica della quantificazione delle entrate tributarie del comparto dei comuni fornita dall'Ufficio parlamentare di bilancio nel corso della citata audizione del 29 maggio 2024.

***Tab. 3*** – Le principali entrate dei Comuni
*(milioni di euro)*

| | 2017 | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Livelli | Livelli | Var. ass. | Livelli | Var. ass. | Livelli | Var. ass. | Livelli | Var. ass. | Livelli | Var. ass. |
| **Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (a+b)** | **38.784** | **39.741** | **957** | **40.375** | **634** | **38.473** | **-1.902** | **39.752** | **1.279** | **41.042** | **1.289** |
| Fondi perequativi (a) | 5.890 | 6.063 | 173 | 6.079 | 17 | 6.236 | 156 | 6.579 | 343 | 6.769 | 190 |
| Tributi (b), di cui: | 32.894 | 33.679 | 784 | 34.296 | 617 | 32.238 | -2.058 | 33.174 | 936 | 34.273 | 1.099 |
| *Addizionale comunale all'Irpef* | *4.541* | *4.675* | *133* | *4.886* | *212* | *4.674* | *-212* | *4.842* | *168* | *5.199* | *357* |
| *Imposte immobiliari* | *15.581* | *16.176* | *595* | *16.507* | *331* | *15.751* | *-757* | *16.641* | *891* | *16.853* | *211* |
| *Imposta di soggiorno* | *321* | *420* | *100* | *479* | *58* | *199* | *-280* | *296* | *97* | *508* | *212* |
| *Entrate servizio raccolta/ smaltimento rifiuti* | *10.545* | *10.749* | *204* | *10.766* | *17* | *10.447* | *-319* | *10.692* | *245* | *10.944* | *252* |
| **Trasferimenti correnti**, di cui: | **9.542** | **10.178** | **636** | **10.176** | **-2** | **17.948** | **7.772** | **15.952** | **-1.995** | **14.300** | **-1.652** |
| *Da Amministrazioni centrali* | *3.297* | *3.662* | *365* | *3.536* | *-126* | *9.992* | *6.456* | *8.149* | *-1.843* | *6.491* | *-1.657* |
| *Da Amministrazioni locali* | *5.943* | *6.196* | *253* | *6.301* | *105* | *7.535* | *1.234* | *7.445* | *-91* | *7.365* | *-80* |
| **Entrate extratributarie**, di cui: | **13.360** | **13.464** | **104** | **13.770** | **306** | **11.035** | **-2.734** | **12.702** | **1.667** | **14.557** | **1.856** |
| *Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni* | *2.605* | *2.506* | *-99* | *2.535* | *29* | *1.887* | *-648* | *2.235* | *348* | *2.744* | *509* |
| *Entrate dalla vendita di servizi* | *3.933* | *3.952* | *20* | *4.023* | *71* | *2.812* | *-1.211* | *3.431* | *619* | *3.851* | *420* |
| **Entrate in conto capitale** | **8.356** | **9.449** | **1.093** | **11.579** | **2.130** | **12.154** | **576** | **13.769** | **1.615** | **17.705** | **3.936** |

Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

Nella sopra citata audizione del 10 luglio 2024, il Ministro dell'economia e delle finanze ha osservato che la difficoltà nella riscossione costituisce la principale causa delle crisi finanziarie degli enti locali.

A tal proposito, è stato evidenziato che il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, anche alla luce delle nuove regole europee, richiede di avviare riflessioni su quali possano essere le migliori modalità per rafforzare la capacità di riscossione delle proprie entrate da parte degli enti locali e, al contempo, migliorare la *compliance* spontanea di tutti i contribuenti.

È stato, altresì, rilevato che diversi aspetti di miglioramento della riscossione sono contenuti nella legge di delega fiscale, i cui decreti attuativi sono in fase di definizione.

In particolare, si fa riferimento, per quanto riguarda i tributi regionali, all'estensione dell'accertamento esecutivo e alle tipologie di definizione agevolata, anche sotto forma di adesione a quelle introdotte per le entrate erariali.

In merito alle disposizioni sugli enti locali, è stata estesa la possibilità di adempimento mediante compensazioni tra debiti e crediti degli enti, privilegiando l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, con sistemi premiali di riduzione delle sanzioni.

È stato approvato in via definitiva il decreto legislativo delegato recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione che, in attuazione dei criteri e principi direttivi contenuti nell'articolo 18 della legge, 9 agosto 2023, n. 111, opera un completo riassetto organizzativo della riscossione, con il fine di incrementare l'efficienza di tale sistema. In tale ottica, è stata prevista l'introduzione di una pianificazione annuale delle procedure di riscossione svolte da Agenzia delle entrate-Riscossione sui crediti affidati dagli enti creditori, anche secondo logiche di raggruppamento dei crediti per singolo soggetto debitore. La pianificazione delle attività di riscossione è adottata con il coinvolgimento della Conferenza Unificata che rappresenta gli interessi degli enti territoriali.

Il miglioramento complessivo della performance della riscossione è perseguito anche riconoscendo agli enti creditori, ivi inclusi gli enti territoriali, la possibilità di chiedere all'Agente della riscossione nazionale la riconsegna anticipata dei carichi ad esso affidati rispetto ai cinque anni previsti per il discarico automatico.

### *5.3.2 Il Fondo di solidarietà comunale e la perequazione*

Il Fondo di solidarietà comunale (FSC) costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni, alimentato anche con una quota del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi, le cui risorse vengono distribuite con funzioni sia di compensazione delle risorse attribuite in passato sia di perequazione, in un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica.

Il Fondo è stato istituito – in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio comunale previsto originariamente dal decreto legislativo n. 23 del 2011 di attuazione del federalismo municipale – dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012 (stabilità 2013) in ragione della nuova disciplina dell'IMU introdotta dalla suddetta legge, che ha attribuito ai comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo destinato allo Stato, nell'ambito di un intervento volto al consolidamento dei conti pubblici nel contesto dell'emergenza finanziaria determinatasi negli ultimi due mesi dell'anno 2011.

Successivamente, con il sistema di esenzione IMU e TASI introdotto con la legge n. 208 del 2015, nella dotazione del Fondo di solidarietà comunale è stata inserita una quota cosiddetta "ristorativa", compensativa cioè delle relative perdite

di gettito dei comuni (quantificata in circa 3,8 miliardi di euro). Conseguentemente, è stata ridimensionata la quota parte dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni che lo alimenta, fissata all'attuale importo 2.768,8 milioni di euro (in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti), corrispondente a circa il 22 per cento, che i comuni sono tenuti annualmente a versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Nella dotazione del Fondo di solidarietà comunale, annualmente determinata per legge, ai fini della ripartizione delle risorse viene dunque distinta la componente ristorativa – destinata a compensare i comuni del minor gettito derivante delle agevolazioni IMU e TASI, ed, in particolare, dell'esenzione delle abitazioni principali (non di lusso) dalla TASI – che viene ripartita tra i comuni in misura puntuale sulla base del gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015 e che non partecipa pertanto al meccanismo perequativo, e la componente tradizionale, da distribuirsi tra i comuni, a partire dal 2015, anche sulla base di criteri di tipo perequativo, basati della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard*. Ulteriori somme sono state stanziate nell'ambito del Fondo, a partire dal 2020, per il finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni in ambito sociale; tuttavia, essendo tali risorse in massima parte vincolate al potenziamento di alcuni servizi di rilevanza sociale sono state scorporate dal Fondo a decorrere dal 2025, anche a seguito di un intervento della Corte costituzionale, ed inserite in un apposito "Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi", con la legge di bilancio 2024.

Le frequenti modifiche della tassazione immobiliare disposte a livello centrale a partire dal 2011, finalizzate principalmente a reperire risorse finanziarie per garantire il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica a seguito delle crisi finanziarie, hanno reso precario e incerto il quadro normativo della fiscalità municipale, limitando di fatto l'autonomia finanziaria del comparto comunale, condizionata inoltre dalle difficoltà nell'attività di riscossione e dai limitati spazi residui per l'esercizio dello sforzo fiscale, visto l'aumento delle aliquote verso i livelli massimi registrato negli ultimi anni, per concorrere alle manovre di risanamento della finanza pubblica.

La limitata capacità di riscossione dei comuni, soprattutto di quelli di minore dimensione, costituisce un tema particolarmente attuale e rilevante che costituisce, secondo l'UPB (*cfr*. Audizione del 24 maggio 2024), una tra le principali cause dei dissesti degli enti locali.

Riguardo ai vincoli finanziari imposti agli enti locali per il rientro dalla crisi economico-finanziaria dello scorso decennio – attuati non solo con la revisione della base imponibile dell'IMU, ma anche mediante interventi di *spending review* e di riduzione del Fondo di solidarietà comunale – questi hanno inciso in maniera sostanziale sul funzionamento del Fondo di solidarietà comunale, la cui dotazione, con il taglio della quota di risorse statali c.d. "verticali", è rimasta di fatto alimentata

esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'IMU propria e non anche dalla fiscalità generale, come invece richiesto dalla legge n. 42/2009 per il fondo perequativo delle funzioni fondamentali.

Come ricordato dall'ANCI nell'audizione del 21 febbraio 2024, le riduzioni di risorse subite dai comuni tra il 2010 e il 2015 ammontano a quasi 9 miliardi di euro di tagli e oltre 3 miliardi di maggiori restrizioni finanziarie attraverso l'inasprimento delle regole del patto di stabilità interno.

Di conseguenza, l'applicazione, a partire dal 2015, dei criteri perequativi nella distribuzione della componente tradizionale del Fondo (circa 2,3 miliardi) sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard* dei comuni, per quote via via crescenti del Fondo, ha fatto sì che il Fondo abbia funzionato, in questi anni, essenzialmente come meccanismo di redistribuzione "orizzontale" delle risorse, che ha spostato risorse dai comuni storicamente più dotati, con elevate basi imponibili, verso i comuni con fabbisogni *standard* più elevati rispetto alla loro capacità fiscale.

Il processo di transizione dal vecchio sistema di distribuzione delle risorse basato sul criterio della spesa storica al nuovo regime perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali, avviato nel 2015, è stato attuato con gradualità, su quote via via crescenti della componente tradizionale del Fondo di solidarietà comunale. La percentuale di risorse da distribuire con i criteri perequativi – applicata nella misura del 20 per cento nel 2015, 30 per cento nel 2016, 40 per cento nel 2017 e del 45 per cento per l'anno 2018 – era prevista crescere progressivamente negli anni fino al raggiungimento del 100 per cento della perequazione del Fondo a decorrere dall'anno 2021.

Tuttavia, il progressivo rafforzamento della componente perequativa, nel modello di perequazione orizzontale, ha consolidato alcune distorsioni nella redistribuzione delle risorse tra i comuni, che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore. Nel 2019 si è arrivati ad una complessiva revisione del percorso perequativo.

Con la revisione, adottata con il decreto-legge n. 124 del 2019 (articolo 57, comma 1), il percorso perequativo è stato reso ancora più graduale, fissando dal 2020 un incremento del 5 per cento annuo della quota percentuale del Fondo da distribuire su base perequativa, con il raggiungimento del 100 per cento della perequazione posticipato al 2030 (in luogo del 2021 prima previsto). Per il 2024, la quota da ripartire secondo il criterio perequativo corrisponde al 70 per cento della predetta dotazione.

Contestualmente, il percorso è stato reso più incisivo, attraverso l'aumento delle risorse oggetto di perequazione, prevedendo una progressione della capacità fiscale perequabile (c.d. *target* perequativo), fino ad allora applicato nella misura del 50 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale. La progressione del

"*target* perequativo" è fissata nella misura del 5 per cento annuo a decorrere dal 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento dal 2029.

Nel 2024 le due percentuali hanno raggiunto, rispettivamente, il 75 per cento e il 70 per cento, determinando un'incidenza complessiva della perequazione pari al 52,5 per cento. Nel 2024, per la prima volta, la componente perequativa ha quindi superato in percentuale quella storica. Il completamento della transizione è previsto per il 2030.

Come sottolineato dall'UPB, nell'audizione del 24 maggio 2024, il progredire della perequazione modifica la distribuzione delle risorse fra comuni "producendo perdite nette per alcuni a fronte di guadagni netti per altri" e, in particolare, "tende a redistribuire le risorse dai piccoli comuni e dalle grandi città ai comuni di medie dimensioni e dal Nord al Centro e al Sud".

I dati riportati dall'IFEL (audizione del 14 marzo 2024) sugli effetti al 2030 della perequazione evidenziano che "quasi il 70 per cento dei comuni penalizzati dal processo perequativo si colloca nel Nord. Oltre un terzo dei comuni penalizzato è costituito da enti fino a 1.000 abitanti, con una notevole incidenza anche al Sud". In sostanza, secondo l'IFEL la perequazione "penalizza in modo strutturale i piccoli comuni, anche molti di quelli meno dotati e situati in aree interne svantaggiate, non solo nel sud, ma lungo tutta la dorsale appenninica e nelle zone montane in particolare nord-occidentali". Sotto il profilo demografico, il sistema perequativo tende a favorire gli enti di dimensione media.

Dal punto di vista finanziario, il Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, nell'audizione dell'8 maggio 2024, riporta che per effetto della perequazione *standard*, dal 2015 al 2024, le risorse storiche che si sono spostate orizzontalmente tra comuni ammontano complessivamente a 734 milioni di euro. "L'effetto perequativo negativo ha interessato 3.799 comuni (in cui vive il 49 per cento della popolazione) collocati principalmente nel Centro-Nord e nelle aree interne della penisola; si tratta in gran parte di aree caratterizzate da risorse storiche più alte della media. Parallelamente, dal 2015 al 2024, la perequazione ha portato ad un incremento delle risorse storiche di pari ammontare (734 milioni) a favore di 2.763 comuni (in cui vive il 51 per cento della popolazione), collocati principalmente nel Centro-Sud, nelle aree costiere lungo tutta la penisola e nelle Alpi piemontesi; in gran parte si tratta di aree caratterizzate da risorse storiche più basse della media e caratterizzate da maggiore densità abitativa".

Per attenuare gli impatti negativi conseguenti al progredire della perequazione sono stati introdotti alcuni meccanismi correttivi, in grado di contenere il differenziale di risorse rispetto a quelle storiche di riferimento.

Il principale correttivo (di cui al comma 450 della legge n. 232/2016) consiste in una redistribuzione di risorse dai comuni che sperimentano una variazione annuale positiva del Fondo di solidarietà comunale superiore al 4 per cento verso i comuni

che registrano invece una riduzione di risorse superiore al 4 per cento. Un secondo correttivo (introdotto dal decreto-legge n. 50/2017 e confermato a regime dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 228/2021) si basa sull'attribuzione di un accantonamento di risorse costituito nel Fondo, nel limite di 25 milioni di euro annui, a favore degli enti che presentano, anche dopo l'applicazione del primo correttivo, variazioni negative rispetto all'anno precedente.

Un correttivo specifico è stato previsto dal decreto-legge n. 124/2019 (articolo 57, comma 1-*bis*) in favore dei piccoli comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che presentano, successivamente al riparto e ai predetti correttivi, ancora un valore negativo del Fondo di solidarietà, ai quali è destinata una quota del FSC, nel limite massimo di 5,5 milioni di euro a decorrere dal 2020.

Ma l'intervento principale di correzione della perequazione è stato disposto dalla legge di bilancio 2020, che ha reintrodotto nella dotazione del Fondo di solidarietà comunale risorse statali aggiuntive di carattere "verticale", che hanno potenziato il sistema generale di perequazione.

In particolare, con l'articolo 1, comma 848, della legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019) la dotazione del Fondo è stata progressivamente reintegrata delle risorse a suo tempo decurtate a titolo di concorso alla finanza pubblica negli anni 2014-2018, richiesto ai sensi dell'articolo 47 del decreto-legge n. 66 del 2014, per importi pari a 100 milioni di euro per il 2020, 200 milioni per il 2021, 300 milioni per il 2022, 330 milioni nel 2023 e di 560 milioni di euro a decorrere dal 2024. Il ristoro per l'anno 2023 è stato aumentato di ulteriori 80 milioni dalla legge di bilancio 2023 (legge n. 197/2022).

Tali risorse aggiuntive sono state destinate esclusivamente a esigenze di correzione della perequazione nel riparto del Fondo. Dal 2020, dunque, queste risorse aggiuntive hanno consentito di assicurare la prosecuzione del percorso perequativo senza effetti riduttivi per i comuni, garantendo cioè l'invarianza del valore netto del Fondo di solidarietà comunale per i comuni che avrebbero dovuto cedere risorse (i c.d. trasferimenti negativi) in applicazione del carattere orizzontale della perequazione[40].

Secondo le considerazioni espresse dall'ANCI, nell'audizione del 21 febbraio 2024, "nel primo quadriennio di attuazione (2015-2018) il processo perequativo si è sviluppato nel ristretto orizzonte della redistribuzione di risorse date a priori e segnate dai tagli intervenuti. Un meccanismo puramente *orizzontale* di trasferimenti

[40] In particolare, la quota dell'anno 2024, pari a 560 milioni di euro, è stata destinata: per i comuni delle RSO, in parte (167 milioni) a compensare i comuni del taglio subito a suo tempo per effetto del decreto-legge n. 66 del 2014 ed in parte (332,8 milioni) a compensare le riduzioni di risorse subite dagli enti con la progressione del percorso perequativo, con una copertura totale delle differenze negative. Per i comuni di Sicilia e Sardegna, che non partecipano al meccanismo perequativo sono stati ripartiti 60,3 milioni in proporzione alle riduzioni subite dagli enti per effetto del citato decreto-legge n. 66/2014, recuperando così il 100 per cento del taglio a suo tempo operato.

interni al comparto, sostanzialmente insensibile alle quantità monetarie in gioco e – in particolare – ai *fabbisogni aggiuntivi* dei territori meno dotati, certamente di gran lunga superiori a quanto avrebbe mai potuto fornire una mera redistribuzione". Secondo l'ANCI, "spostamenti di risorse complessivamente date non avevano nessuna possibilità concreta di tradursi in una effettiva perequazione della dotazione di servizi locali".

L'effetto perequativo "distorsivo" del carattere orizzontale della perequazione generale è stato, dunque, mitigato in questi anni per effetto sia dei correttivi operanti in via strutturale dal 2017, sia delle risorse aggiuntive affluite al Fondo a fronte del ristoro delle riduzioni *ex* decreto-legge 66/2014 a partire dal 2020. L'IFEL stima "un ammorbidimento dell'effetto perequativo negativo vicino al 70 per cento, con il risultato di rendere molto più graduale l'approdo a regime per i comuni che devono arretrare maggiormente sul fronte delle risorse storiche, agevolando notevolmente l'assorbimento delle minori risorse nel processo ordinario di bilancio".

L'ANCI, nella memoria depositata, stima che su circa "700 milioni di euro di sbilancio perequativo registrato tra il 2015 e il 2024, circa 305 milioni sono stati finanziati tra il 2020 e il 2024 dal reintegro del taglio *ex* decreto-legge 66/2014 per abbattere quasi integralmente le diminuzioni a carico di un'ampia platea di comuni che avrebbero dovuto cedere ulteriori quote di risorse proprie". Tra il 2025 e il 2030 sono prevedibili – secondo l'ANCI – ulteriori "sbilanci da perequazione per circa 650 milioni di euro complessivi (tra i 100 e i 130 milioni l'anno), che a legislazione vigente dovrebbero essere alimentati da maggiori trattenute dal Fondo dei comuni più dotati in termini di differenza tra capacità fiscali e fabbisogni *standard*".

Da qui la necessità, più volte ribadita da ANCI e IFEL, di superare il carattere ancora quasi esclusivamente orizzontale della perequazione ed assicurare la verticalità del processo di perequazione delle risorse comunali, attraverso il finanziamento statale dell'incremento di risorse dovute agli enti meno dotati. Il parere non favorevole reso dall'ANCI e dall'IFEL nella Conferenza Stato-città, nella fase di approvazione dei due DPCM di riparto del Fondo di solidarietà comunale per gli anni 2023 e 2024, è stata motivata anche dal "rifiuto di proseguire in un riequilibrio di risorse tutto interno al comparto, senza il tentativo di valutarne la sufficienza complessiva", cosa che produrrebbe uno sbilancio strutturale insostenibile.

Secondo l'IFEL, l'assenza di un Fondo perequativo verticale costituito secondo i dettami dell'articolo 119, comma terzo, della Costituzione impatterebbe direttamente sulle capacità di tenuta degli equilibri correnti di ampie fasce di comuni rendendo molto difficile proseguire nel percorso perequativo intrapreso da ormai oltre un decennio, "molto sensibile ad elementi relativi all'offerta di servizi e alla determinazione delle capacità fiscali ma completamente indifferente alla

dimensione complessiva delle risorse di cui i comuni (nel loro insieme e singolarmente) dispongono e dovrebbero disporre". "L'ammontare delle capacità fiscali *standard* è pari a circa 19 miliardi di euro (comuni delle RSO, anno di riferimento 2019), di molto inferiore al valore monetario dei fabbisogni *standard*, valutabile in circa 26,2 miliardi di euro", a dimostrazione – secondo l'IFEL – che "la capacità fiscale comunale non può finanziare completamente le funzioni fondamentali per la grande maggioranza degli enti".

Riguardo allo sbilancio perequativo, nell'audizione dell'UPB di maggio scorso, emerge la considerazione che l'azzeramento delle variazioni annuali negative del FSC appare non sostenibile nel tempo dal punto di vista finanziario, in quanto richiederebbe continue risorse, ed anche in contrasto con le finalità perequative del Fondo stesso. L'UPB ricorda, al riguardo, la sentenza n. 63/2024 della Corte costituzionale, la quale ha confermato che "la piena sterilizzazione degli effetti derivanti dall'avanzare del criterio perequativo in base ai fabbisogni *standard* in luogo del criterio della spesa storica è in contraddizione con l'obiettivo stesso della riforma del federalismo fiscale". Nella sentenza la Corte ha ribadito che il FSC non deve necessariamente seguire un modello di perequazione esclusivamente verticale: "un modello di perequazione integralmente verticale, basato esclusivamente sullo stanziamento di risorse statali, è infatti espressamente imposto solo dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione" per interventi speciali a favore di "determinati" enti territoriali e non per gli interventi della perequazione ordinaria.

Un ulteriore aspetto problematico, messo in luce nel corso delle audizioni, è costituito dal fatto che nel Fondo di solidarietà comunale transitano molte risorse, circa 2,3 miliardi di euro, che sono attualmente sottratte alla redistribuzione perequativa, ad esempio la quota ristorativa del gettito effettivo della TASI e dell'IMU perso a seguito delle modifiche della disciplina delle imposte immobiliari comunali disposte dal 2016. Secondo l'UPB, "la permanenza di flussi finanziari non perequati nell'ambito del FSC appare in contrasto con le disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione e altera significativamente gli esiti redistributivi". In questo senso, l'UPB auspica che i criteri perequativi *standard* vengano applicati anche per il riparto dei contributi statali oggi esclusi dalla perequazione (a partire dalla cosiddetta quota ristorativa): "l'inclusione nella perequazione delle componenti del FSC fino a oggi escluse, oltre a garantire una maggiore corrispondenza fra risorse e fabbisogni, potrebbe ridurre la numerosità dei comuni, soprattutto quelli piccoli, che vedranno ridurre le proprie risorse a seguito della perequazione".

Secondo i dati forniti dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, questi trasferimenti corrispondono nel 2024 al 65 per cento della dotazione netta del FSC. Anche dall'audizione della CTFS emerge la necessità di affrontare, nei prossimi anni, il tema della standardizzazione della cospicua parte di trasferimenti

attualmente erogati con criteri diversi dalla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali.

Relativamente ai criteri posti a base della perequazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, si ricorda che a partire dal 2020 è stato avviato un processo di revisione dei fabbisogni *standard*, con l'obiettivo di sganciarli dal riferimento ai livelli quantitativi storicamente forniti dai singoli enti e commisurarli a livelli di servizio *standard* da garantire su tutto il territorio nazionale, al fine di sopperire al limite costituito dalla mancanza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni[41].

Molti ostacoli nel processo verso la piena realizzazione dell'impianto disegnato dalla legge n. 42 del 2009 derivano, infatti, come già rilevato in precedenza e sottolineato in più occasioni nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, dalla perdurante assenza di una chiara individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle funzioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La legge n. 42 del 2009, nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento degli enti locali, ha assegnato – si rammenta – un ruolo centrale ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali dei comuni, stabilendo un legame diretto fra questi e il fabbisogno *standard*. La legge ha prescritto, infatti, che i meccanismi perequativi assicurino per tutti gli enti locali il finanziamento integrale del fabbisogno *standard*, inteso come il costo necessario per erogare i livelli essenziali delle prestazioni e finanziare integralmente le funzioni fondamentali dei comuni in condizioni di efficienza.

Il legislatore ha peraltro previsto un approccio graduale per la definizione dei LEP, prevedendo un percorso di progressiva convergenza nei livelli dei servizi da realizzare, definendo obiettivi intermedi da raggiungere, con un costante monitoraggio lungo il percorso di convergenza dei cosiddetti obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali.

Nell'ambito della perequazione comunale attuata attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC), la mancata determinazione dei livelli essenziali ha ostacolato la standardizzazione dei fabbisogni, rendendo problematico l'abbandono del criterio della spesa storica.

---

[41] Nuove metodologie, basate su stimatori *panel*, sono state approvate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel settembre del 2020 per le funzioni del settore sociale e per le funzioni relative alla viabilità e territorio. Nell'anno successivo, settembre 2021, la nuova metodologia è stata applicata alla stima del fabbisogno *standard* relativo al servizio di asili nido. Nel 2022, SOSE ha rinnovato la metodologia che consente di determinare i fabbisogni *standard* per le funzioni di "Istruzione pubblica". Nel corso del 2023, la CTFS ha approvato due distinte modifiche metodologiche nella determinazione dei fabbisogni *standard*, a febbraio e a ottobre 2023, che sono state adottate per la ripartizione del Fondo di solidarietà comunale (FSC) per il 2023 e per l'annualità 2024 (*cfr*. Audizione della CTFS di maggio 2024).

Questo processo ha avuto di recente un'accelerazione, a partire dal 2021, quando sono stati addottati diversi provvedimenti per introdurre percorsi di avvicinamento ai LEP, anche attraverso l'indicazione di obiettivi di servizio, che riguardano le funzioni svolte dagli enti locali, nell'ambito dell'offerta dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto studenti con disabilità, con lo stanziamento di risorse strutturali nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale.

A decorrere dal 2021, la dotazione del Fondo di solidarietà comunale è stata incrementata dalla legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, comma 791-792, legge n. 178/2020), al fine di destinare risorse aggiuntive ai comuni per il finanziamento di servizi di forte rilevanza sociale, ed in particolare, al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali, al potenziamento degli asili nido comunali e al potenziamento del trasporto scolastico di alunni con disabilità. Tali risorse, integrate dalla successiva legge di bilancio per il 2022 (commi 563 e 172, legge n. 234/2021), sono attribuite ai singoli comuni in base ai coefficienti di riparto per la funzione sociale utilizzati per la determinazione dei fabbisogni *standard* nell'anno corrispondente (comma 449, lettere d-*quinquies*), d-*sexies*) e d-*opties*).

Le risorse integrative hanno ricostituito, nell'ambito della componente tradizionale del Fondo di solidarietà comunale, una quota di carattere "verticale" destinata a esigenze di correzione del sistema di perequazione, riavviando il percorso di attuazione del federalismo fiscale.

Tali risorse aggiuntive sono state però espressamente vincolate all'incremento della spesa comunale per il raggiungimento di specifici livelli delle prestazioni o, in mancanza, di specifici "obiettivi di servizio", con l'attivazione di un sistema di monitoraggio e di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse e di verifica del raggiungimento dei livelli di servizi offerti. La norma prevede che le risorse integrative assegnate siano recuperate a valere sul Fondo di solidarietà comunale nel caso in cui, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio.

Sotto il profilo finanziario, gli importi incrementali della dotazione del FSC, autorizzati dalle leggi di bilancio 2021 e 2022 per le finalità di sostegno a tre servizi indicati, raggiungono quasi 2 miliardi di euro tra il 2021 e il 2030.

| ***Risorse aggiuntive Fondo solidarietà comunale*** *(mln di euro)* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Servizi sociali comuni RSO | Servizi sociali comuni Sardegna e Sicilia | Asili nido | Trasporto disabili | **Totale risorse** |
| 2021 | 215,9 | | | | 215,9 |
| 2022 | 254,9 | 44 | 120 | 30 | 448,9 |
| 2023 | 299,9 | 52 | 175 | 50 | 576,9 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2024 | 345,9 | 60 | 230 | 80 | 715,9 |
| **2025** | **390,9** | **68** | **300** | **100** | **858,9** |
| **2026** | **442,9** | **77** | **450** | **100** | **1.069,9** |
| **2027** | **501,9** | **87** | **1.100** | **120** | **1.808,9** |
| **2028** | **559,9** | **97** | **1.100** | **120** | **1.876,9** |
| **2029** | **618,9** | **107** | **1.100** | **120** | **1.945,9** |
| **dal 2030** | **650,9** | **113** | **1.100** | **120** | **1.983,9** |

Il carattere vincolato dei fondi destinati ai tre servizi di rilevanza sociale e il meccanismo sanzionatorio che prevedeva la restituzione allo Stato delle somme inutilizzate, in corrispondenza del mancato raggiungimento degli obiettivi, hanno dato luogo ad un pronunciamento della Corte costituzionale.

Con la legge di bilancio per il 2024 (commi 494-495, legge n. 213/2023), le predette risorse aggiuntive stanziate a decorrere dal 2025 sono state scorporate dal Fondo di solidarietà comunale, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 71/2023, con la quale il giudice costituzionale ha invitato il legislatore, attraverso un monito, a intervenire tempestivamente sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale, al fine di superare la presenza, all'interno di quest'ultimo, di componenti perequative speciali, non riconducibili alla perequazione generale e non dirette a colmare le differenze di capacità fiscale tra gli enti comunali – come prescritto dall'articolo 119, terzo comma, Costituzione – bensì vincolate al raggiungimento di determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio.

In merito, la Corte – pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla regione Liguria, riguardo alle norme che rifinanziano il Fondo di solidarietà comunale apponendo vincoli di destinazione (articolo 1, commi 172, 174, 563 e 564, legge n. 234/2021) – ha sottolineato l'anomalia costituita dalla presenza, all'interno del Fondo, in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria – strutturata secondo i canoni del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione e, quindi, senza alcun vincolo di destinazione, in conformità alla valorizzazione dell'autonomia finanziaria – di una componente perequativa speciale, introdotta a partire dal 2021, "non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio", che presenta i "caratteri tipicamente riconducibili al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione". Tale comma, infatti, prevede la possibilità per lo Stato di effettuare "interventi speciali", diretti a determinati enti territoriali, assegnando "risorse aggiuntive" con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano, ad esempio, "la coesione e la solidarietà sociale", la rimozione di "squilibri economici e sociali" o "l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (*ex multis*, sulle

caratteristiche della perequazione di cui al quinto comma articolo 119 della Costituzione, da ultimo, sentenza n. 123 del 2022)".

La Corte ha stigmatizzato dunque la coesistenza nel FSC di componenti perequative riconducibili anche al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, considerandola "un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione", e chiarendo, dunque, che "nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni storicamente esistente ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, non possano innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali". La Corte ha invitato quindi il legislatore a intervenire tempestivamente per superare questa "soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'articolo 119 della Costituzione".

Le risorse estrapolate dal FSC (relative agli anni dal 2025 al 2029 e parte di quelle del 2030) sono state inserite in un nuovo "Fondo speciale equità livello dei servizi", istituito dal comma 496 della medesima legge di bilancio 2024, espressamente destinato alla rimozione degli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona ai sensi dell'articolo 119, comma quinto, della Costituzione.

Più specificamente:

a) le risorse del nuovo Fondo destinate al finanziamento dei servizi sociali comunali (sia nei comuni delle regioni a statuto ordinario, sia in quelli delle regioni Sicilia e Sardegna) sono stanziate fino al 2030, per complessivi 3,7 miliardi di euro, a fronte del raggiungimento di un obiettivo di servizio, in termini di rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente, da raggiungere entro il 2026;

b) le risorse del Fondo destinate all'incremento dei posti negli asili nido sono stanziate fino al 2028 sono pari a circa 3 miliardi di euro complessivi, a fronte di un obiettivo di servizio fissato nel raggiungimento, entro il 2027, di un numero dei posti equivalenti, in termini di costo *standard*, al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, pari al 33 per cento su base locale;

c) le risorse del Fondo destinate al potenziamento del servizio di trasporto scolastico di studenti disabili sono stanziate fino al 2028, per un importo complessivi di 440 milioni di euro, a fronte di obiettivi di servizi espressi in termini di incremento della percentuale di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado,

privi di autonomia, a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica.

Questa risistemazione di risorse tra i due Fondi mette in evidenza – secondo le considerazioni espresse dall'ANCI – "la netta differenza tra risorse aggiuntive vincolate ed esigenze perequative di carattere generale. Mentre con le prime si interviene sulla base di obiettivi di potenziamento dei servizi corrispondenti a maggiori spese, con le seconde si sopperisce a difficoltà strutturali di carattere generale". Due finalità diverse che hanno trovato una distinta collocazione, coerente con la Costituzione, come osservato dalla Corte Costituzione nella sentenza n. 71/2023.

Sempre in osservanza delle raccomandazioni della Corte costituzionale, è stata sostituita la "sanzione" che prevedeva la restituzione allo Stato dei fondi aggiuntivi, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi annuali, con la previsione dell'attivazione di un potere surrogatorio del Ministero dell'interno, attraverso la nomina del sindaco come commissario, al fine di assicurare l'effettività della spesa.

La nuova disciplina sanzionatoria è volta, in sostanza, ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di servizio, che rappresentano il passo intermedio per il rispetto di Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che devono essere raggiunti anche attraverso il commissariamento dell'ente inadempiente per assicurare l'effettività della spesa, che altrimenti sarebbe negata dalla mera sanzione economica di restituzione delle somme allo Stato, secondo l'ANCI a danno esclusivo dei cittadini che vedrebbero negati i maggiori servizi oggetto di finanziamento.

Le modifiche normative adottate con la legge di bilancio per il 2024 in risposta alla sentenza della Corte, in particolare quella che ha fatto venir meno l'obbligo di restituzione delle risorse in caso di inadempienza, sembrano aver avuto l'importante effetto di aumentare l'attenzione degli enti locali. Per il 2024 si prevede un miglioramento dei risultati in termini di comuni commissariati e risorse non spese, grazie a una maggiore programmazione e alla responsabilizzazione dei sindaci, con una conseguente maggiore sensibilizzazione dei comuni.

Dal 2029, le somme rientreranno nel perimetro del FSC, dopo cioè il conseguimento degli obiettivi di servizio fissati dal nuovo Fondo speciale equità livello dei servizi, per costituire la componente verticale del meccanismo perequativo generale, che dal 2031 sostituirà integralmente il riparto storico.

La CTSF considera "fisiologico il ritorno di queste risorse nel FSC, in quanto, con il completamento dei vari programmi di convergenza, viene meno il vincolo di destinazione e le risorse devono essere inglobate nel meccanismo ordinario di perequazione, mantenendo attivo solo il monitoraggio sul raggiungimento dei LEP in capo a tutti i comuni. In altri termini, il sistema generale di finanziamento delle funzioni comunali sarebbe a quel punto comprensivo delle mancanze individuate

con gli obiettivi di servizio e il mantenimento dei livelli raggiunti sarebbe assicurato dall'ordinario sistema di perequazione del FSC".

La standardizzazione dei livelli di servizio costituisce una tappa intermedia verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, e può essere determinante per il superamento della spesa storica e per la previsione di fabbisogni *standard* che rendano quanto più possibile omogenea tra i territori l'offerta dei servizi in campo sociale, in modo da ridurre i divari nel livello delle prestazioni, indipendentemente dal meccanismo perequativo previsto.

Per quel che concerne la definizione degli obiettivi di servizio e i livelli delle prestazioni da raggiungere per le tre aree di intervento si rinvia al capitolo della presente relazione dedicato ai LEP.

Quanto ai risultati dei monitoraggi relativi all'annualità 2022 degli obiettivi di servizio nell'ambito dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto studenti con disabilità, i dati sono stati presentati dall'IFEL nell'audizione di marzo 2024, cui si rinvia.

Secondo le considerazioni emerse nell'audizione dell'IFEL, i primi risultati dei monitoraggi sembrano fornire un "quadro incoraggiante della capacità dei comuni di rispondere ad impulsi di sviluppo dei servizi, se adeguatamente finanziati e con obiettivi chiari e raggiungibili".

Con riferimento ai servizi sociali comunali, l'utilizzo dei fondi aggiuntivi ha permesso nel 2022 un incremento del 34 per cento del numero di assistenti sociali, con un significativo avvicinamento al LEP di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti anche nei territori con livelli di partenza più bassi, che ha consentito una riduzione significativa delle differenze territoriali relative al numero di assistenti sociali.

Riguardo al potenziamento degli asili nido comunali, rispetto agli obiettivi di servizio 2022 pari a 12.721 utenti pubblici aggiuntivi, nel corso del 2022 i comuni hanno complessivamente esteso il servizio di asilo nido per ben 21.526 nuovi utenti pubblici, superando in complesso anche gli obiettivi di servizio 2023 che prevedono 18.582 utenti pubblici aggiuntivi. Permane tuttavia un'area di sofferenza riguardante 1.925 enti che hanno completamente mancato l'obiettivo.

Per l'assistenza e l'autonomia degli alunni con disabilità, il monitoraggio ha preso avvio nel 2023; ad oggi, 902 comuni hanno già inviato la relazione di monitoraggio e di rendicontazione sul portale messo a disposizione da IFEL (altri 2.000 comuni sono in fase di compilazione). Le prime evidenze, pur provvisorie, mostrano dati estremamente significativi sui costi sostenuti e sulle fonti di finanziamento. A fronte di 11,6 milioni di euro di finanziamenti dal Fondo, i comuni impegnano complessivamente 72,9 milioni di euro per il servizio nelle

scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, di cui 55,7 milioni di euro di risorse proprie e 5,6 milioni di euro di risorse trasferite da altri enti/soggetti.

Nonostante lo scorporo delle risorse vincolate dall'ambito del FSC e la costituzione del nuovo Fondo speciale equità livello dei servizi, l'assetto ordinario di finanziamento dei comuni continua ad evidenziare, secondo l'ANCI, "elementi di frizione con il quadro costituzionale", che riguardano la composizione stessa del FSC, che riassume in sé "funzioni diverse e non chiaramente distinguibili:

- dal riequilibrio delle basi imponibili modificate dai cambiamenti del tributo immobiliare locale (ICI-IMU-TASI-nuova IMU), che muove ogni anno oltre 2 miliardi di euro, attraverso le differenze tra trattenuta e assegnazione;
- alla compensazione delle agevolazioni fiscali, in primo luogo l'esenzione dell'abitazione principale, che costituisce una quota pari a quasi 4 miliardi. Si tratta della cosiddetta quota ristorativa, difficilmente riconducibile ad alcuna delle tipologie dell'articolo 119 della Costituzione, commi 2 e 3;
- alla perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali *standard*, che si può stimare abbia finora modificato la distribuzione delle risorse per circa 700 milioni di euro (periodo 2015-2024)".

Poiché il FSC costituisce il principale canale di finanziamento corrente dei comuni, questa eterogeneità di funzioni pone problemi ordinamentali che, secondo l'ANCI, non andrebbero sottovalutati.

Va infine segnalato che a distanza di 8 anni dalle ultime misure restrittive di finanza pubblica applicate ai comuni, la legge di bilancio 2024 (legge n. 213 del 2023, commi 533-535) ha nuovamente richiesto il concorso da parte degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Per i comuni, la misura del concorso è stata stabilita in un contributo annuo di 200 milioni di euro per ciascun anno dal 2024 al 2028, da applicare in proporzione della spesa corrente al netto della spesa per servizi sociali, per un ammontare complessivo pari a 1 miliardo di euro.

La norma prevede che il contributo alla finanza pubblica sia trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale.

A questo contributo si aggiunge quello già richiesto con la legge di bilancio 2021 (commi 849-853, legge n. 178 del 2020), in termini di interventi di revisione della spesa delle amministrazioni centrali e locali, in considerazione dei risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile. Il contributo alla finanza pubblica originariamente richiesto ai comuni era pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025. Il successivo decreto-legge n. 132 del 2023 (articolo 6-*ter*, commi 2-3) ha poi soppresso il contributo a carico dei comuni per l'anno 2023.

### *5.3.3 Il concorso alla finanza pubblica e la* spending review *degli enti locali (comuni, province, città metropolitane)*

Il concorso finanziario degli enti locali (comuni, province, città metropolitane) al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato nel tempo assicurato mediante tre strumenti principali:

- il contenimento dei bilanci delle amministrazioni, attuato prima attraverso il cosiddetto "patto di stabilità interno" e successivamente, dal 2016, mediante il riferimento all'equilibrio di bilancio, definito in termini di "un saldo non negativo, in competenza" tra il complesso delle entrate e delle spese finali (articolo 1, comma 821, legge n. 145 del 2018);
- la riduzione delle risorse a disposizione delle amministrazioni locali (in particolare, riduzione del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale);
- l'introduzione di misure di revisione della spesa, con la richiesta di significativi risparmi di spesa corrente. I tre principali interventi di *spending review* sono stati previsti dal decreto-legge n. 95/2012, dal decreto-legge n. 66/2014 e dalla legge n. 190/2014.

L'ultimo intervento in materia di concorso alla sostenibilità della spesa pubblica ancora a carico degli enti locali, tra quelli disposti nel decennio passato, a partire dalla crisi economica e finanziaria del 2010-2011, è quello riconducibile alla legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015, comma 435), la quale ha disposto, per i comuni, una riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale di 1,2 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2015 e, per le province e città metropolitane, una riduzione della spesa corrente di 1 miliardo per l'anno 2015, di 2 miliardi per l'anno 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2017, con corrispondente versamento al bilancio dello Stato. Su province e città metropolitane grava ancora il contributo previsto dall'articolo 1, comma 150-*bis*, della legge 7 aprile 2014, n. 56, pari a 69 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, in considerazione delle misure di riordino delle funzioni introdotte dalla citata legge n. 56/2014.

A distanza di alcuni anni dalle ultime citate misure restrittive, con la legge di bilancio per il 2021 sono stati previsti nuovi interventi di revisione della spesa per le amministrazioni locali.

In particolare, il comma 850 della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020) – come modificato dalla successiva legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021, comma 556) – ha richiesto a comuni, province e città metropolitane un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni annui per i comuni e 50 milioni annui per province e città metropolitane per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, in

considerazione dei risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi attraverso la digitalizzazione delle attività e il potenziamento del lavoro agile.

Il decreto-legge n. 132 del 2023 (articolo 6-*ter*, commi 2-3) ha poi soppresso il contributo alla finanza pubblica a carico di comuni e delle province e città metropolitane per l'anno 2023.

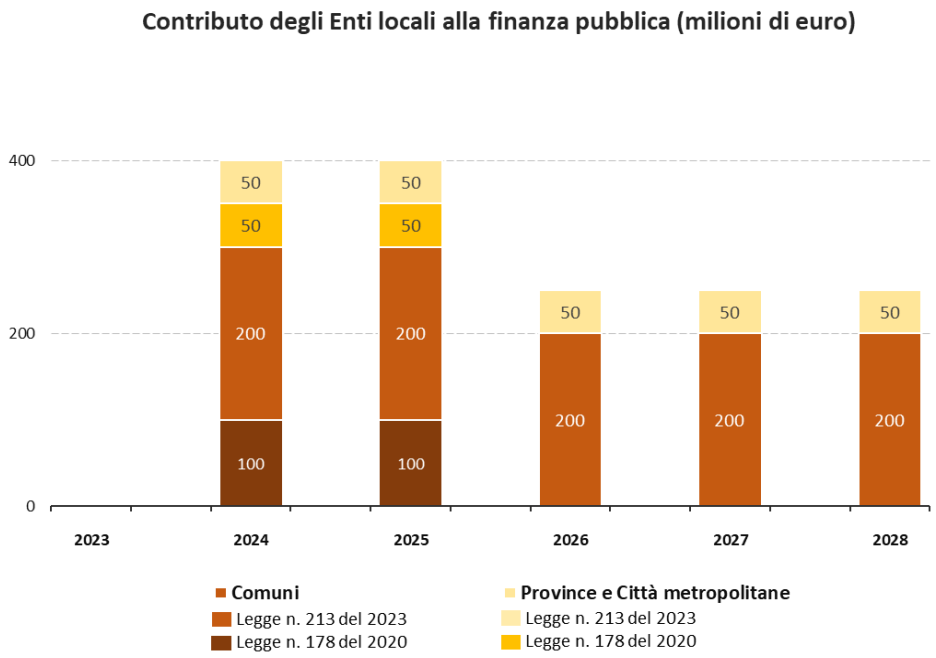
Per comuni e province e città metropolitane, il concorso alla finanza pubblica è ripartito tra gli enti in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022. Il riparto è stato effettuato, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dal DM del 29 marzo 2024, Allegato B (concorso alla finanza pubblica 2024 e 2025 dei comuni) e Allegato C (concorso di province e città metropolitane). Per le province e le città metropolitane l'importo del concorso alla finanza pubblica per gli anni 2024-2025 è stato rettificato con il successivo DM 14 giugno 2024, Allegato C.

Per gli anni 2024 e 2025 le somme a qualunque titolo spettanti per ciascun anno a ciascun ente sono erogate al netto del rispettivo concorso alla finanza pubblica. Per quanto concerne i comuni, esso è trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale.

Successivamente, la legge di bilancio 2024 (legge n. 213 del 2023) ha disposto un ulteriore concorso al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per gli enti locali per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, per un importo pari a 200 milioni l'anno per i comuni e a 50 milioni l'anno per le province e le città metropolitane (comma 533). La ripartizione del contributo di comuni, province e città metropolitane avviene in proporzione agli impegni di spesa corrente (come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato) al netto della spesa relativa alla missione 12, "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia". Inoltre, ai sensi del presente comma, la ripartizione terrà conto delle risorse del PNRR assegnate a ciascun ente alla data del 31 dicembre 2023, dunque al netto della rimodulazione deliberata l'8 dicembre 2023.

La norma prevede che il contributo alla finanza pubblica dei comuni è trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale.

Conseguentemente, i contributi richiesti agli enti territoriali dalle leggi di bilancio più recenti (legge n. 178 del 2020 e legge n. 213 del 2023), in aggiunta a quelli preesistenti, sono i seguenti:




*Fonte: Elaborazione Servizio Studi - Camera dei deputati*

*Gli enti locali esentati dal contributo alla finanza pubblica in quanto in dissesto, predissesto, o che abbiano sottoscritto specifici accordi di risanamento*

La legge di bilancio 2024 (legge n. 213 del 2023) ha disposto l'esenzione dal contributo alla finanza pubblica degli enti locali che:

- si trovino in dissesto (articolo 244 del TUEL – decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), ossia quando l'ente: "non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte";
- si trovino in predissesto (articolo 243-*bis* del TUEL), ovvero abbiano attivato la procedura deliberata dal consiglio dell'ente locale consistente in un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, determinata sulla base del rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di spesa corrente;
- abbiano sottoscritto accordi per il rilancio degli investimenti, di cui all'articolo 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo *pro capite* superiore a 700 euro; come si evince dall'Allegato A al decreto ministeriale 3 dicembre 2021 del Ministero dell'interno, sono i comuni di Napoli, Torino, Palermo, e Reggio Calabria), oppure gli accordi di cui all'articolo 43,

comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91 (comuni capoluogo di provincia che abbiano registrato un disavanzo di amministrazione pro-capite superiore a 500 euro, sulla base del disavanzo risultante dal rendiconto 2020 definitivamente approvato e trasmesso alla BDAP al 30 giugno 2022. Come si evince dal decreto ministeriale 6 giugno 2024 del Ministero dell'interno tali comuni sono sette: Alessandria, Avellino, Brindisi, Lecce, Potenza, Salerno, Vibo Valentia).

Si segnala che non risultano esclusi dal contributo i due comuni di Genova e Venezia che hanno sottoscritto gli accordi per il riequilibrio strutturale ai sensi del comma 8, e non del comma 2, dell'articolo 43, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50.

In linea con tali criteri di esenzione, il decreto 30 settembre 2024 del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, ha stabilito il riparto del contributo previsto dalla legge di bilancio 2024 e, contestualmente, ha fornito alcune cifre sugli enti esentati dal versamento, quantificandoli in:

| Enti delle RSO, Sicilia e Sardegna | Enti in dissesto al 1° gennaio 2024 | Enti in procedura di riequilibrio al 1° gennaio 2024 | Enti che abbiano sottoscritto accordi di riequilibrio |
|---|---|---|---|
| **Comuni** | 212 | 278 | 13 |
| **Province** | 2 | 6 | 0 |
| **Città metropolitane** | 0 | 1 | 0 |

*Fonte: decreto Min. Interno 30 settembre 2024, Allegato A "Nota metodologica"*

Il concorso è richiesto agli altri enti delle regioni a statuto ordinario, alla Sicilia e alla Sardegna, per un totale di:

- n. 6.838 comuni;
- n. 78 province, escludendo in quanto in riequilibrio le province di Alessandria, Catanzaro, La Spezia, Salerno, Verbano-Cusio-Ossola, Vibo Valentia, e in quanto in dissesto il libero consorzio di Siracusa e la provincia di Ascoli Piceno;
- n. 13 città metropolitane, con l'esclusione della città metropolitana di Catania che alla data del 1° gennaio 2024 risultava ancora in predissesto.

### *5.3.4 La gestione in forma associata delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni e gli incentivi*

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi. Le regioni hanno il compito di individuare i livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, di promuovere e favorire l'associazionismo.

L'ordinamento prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso due strumenti:

- la convenzione;
- l'unione di comuni.

Gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni per svolgere in modo coordinato determinati funzioni e servizi. In alternativa, due o più comuni possono costituire un'unione, vero e proprio ente locale dotato di statuto e di organi rappresentativi propri, per l'esercizio stabile di funzioni e servizi.

L'ordinamento prevede due tipologie di esercizio in forma associata tramite l'unione di comuni o la convenzione: quella facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni, e quella obbligatoria, per i comuni fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Si tratta delle seguenti funzioni, individuate dal decreto-legge 95/2022, articolo 19:

- organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- polizia municipale e polizia amministrativa locale;

- tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- i servizi in materia statistica.

È, inoltre, funzione fondamentale dei comuni lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza (decreto legislativo n. 1/2018, Codice della protezione civile, articolo 12, comma 1).

La legge sui piccoli comuni (legge n. 158/2017, articolo 13) ha stabilito che i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani debbono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

L'entrata in vigore dell'esercizio obbligatorio in forma associata di tutte le funzioni comunali dei piccoli comuni è stata prorogata più volte, da ultimo al 31 dicembre 2024, da parte del decreto-legge n. 215 del 2023 (articolo 2, comma 2).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 33 del 2019, ha affermato che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali presenta profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui non consente ai comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Secondo la Corte, l'obbligo imposto ai comuni è delineato con un'eccessiva rigidità considerato, tra l'altro, che dovrebbe trovare applicazione anche in tutti quei casi in cui:

- non esistono comuni confinanti parimenti obbligati;
- esiste solo un comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri comuni non in situazione di prossimità;
- la collocazione geografica dei confini dei comuni (per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento) non consente di raggiungere gli obiettivi normativi.

La Corte ha evidenziato inoltre che "un ulteriore sintomo delle criticità della normativa risulta dall'estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti che, coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma".

Nella riunione dell'8 agosto 2023, il Consiglio dei ministri ha avviato l'esame di un disegno di legge recante una delega al Governo per la revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL).

Nel Piano strutturale di bilancio di medio termine, presentato a settembre 2024, il Governo ha confermato quali collegati alla decisione di bilancio i disegni di legge già indicati nel precedente DEF, tra cui il disegno di legge di revisione TUEL.

Disposizioni incentivanti sono previste da parte dello Stato per i comuni che danno vita a fusioni di comuni. La fusione di uno o più comuni, con l'istituzione di un nuovo comune, costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei piccoli comuni.

La legge n. 56 del 2014 ha introdotto misure agevolative per la fusione di comuni volte, da un lato, a tutelare la specificità dei comuni che si sono fusi e, dall'altro, a mantenere anche nel nuovo comune le eventuali norme di maggior favore e gli incentivi di cui beneficiano i comuni oggetto della fusione. Sono state poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci.

È stato infine introdotto un nuovo procedimento di fusione di comuni per incorporazione: si prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato.

**Gli incentivi in tema di unioni e fusioni di comuni**

Numerose disposizioni, soprattutto di carattere finanziario, sono state emanate per incentivare dal punto di vista finanziario, i processi di aggregazione e di gestione associata delle funzioni, con particolare riguardo alla fusione di comuni.

In particolare, per favorire la fusione dei comuni, l'articolo 15, comma 3, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 prevede che lo Stato eroghi appositi contributi straordinari per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. Con il decreto-legge n. 90 del 2014, il contributo straordinario in questione è stato esteso alle fusioni per incorporazione.

Con l'inserimento di un comma 3-*bis* nell'articolo 15 del TUEL, il decreto-legge n. 44 del 2023 (articolo 3, comma 6-*ter*) stabilisce che per le fusioni di comuni entrate in vigore dal 1° gennaio 2014 il contributo straordinario, previsto per un periodo massimo di dieci anni (in scadenza, quindi, nel 2023), è erogato per ulteriori cinque anni.

Il contributo – originariamente commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti agli enti per l'anno 2010, in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro dall'articolo 20 del decreto-legge n. 92 del 2012 – è stato più volte ridefinito nel corso del tempo, da ultimo, dall'articolo 1, comma 18, lettera *a)*, della legge n. 208 del 2015.

Dal 2018, il contributo spettante ai comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione è commisurato al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 – ultimo anno di assegnazione dei contributi erariali ordinari, poi soppressi dalla normativa sul federalismo fiscale – nel limite massimo di 2 milioni di euro di contributo per ciascun beneficiario.

L'articolo 31-*quater* del decreto-legge n. 21 del 2022 ha innalzato il limite massimo del contributo straordinario fino a 10 milioni di euro a decorrere dal 2024 in caso di enti con popolazione complessivamente superiore a 100.000 abitanti non derivanti da fusione per incorporazione (nuovo comma 1-*ter* dell'articolo 20 del decreto-legge n. 95 del 2012).

Le risorse finanziarie stanziate per la concessione di contributi alle unioni e fusioni di comuni, disposte da numerosi provvedimenti legislativi, sono iscritte al capitolo 1316/Interno (Fondo ordinario). Tra i numerosi contributi, si ricordano qui quelli a carattere permanente e quelli autorizzati negli ultimi anni:

- 1,5 milioni di euro annui, destinati ad incentivare sia le fusioni che le unioni di comuni, autorizzati ai sensi dell'articolo 1, comma 164, della legge n. 662/1996;
- 5 milioni annui, assegnati con il DPCM 10 marzo 2017 di ripartizione del "Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare", istituito dall'articolo 1, comma 433, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017);
- 10 milioni annui a decorrere dal 2018 autorizzati dalla legge di bilancio per il 2018 (articolo 1, comma 869, legge n. 205/2017);
- 15 milioni per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, destinati alla concessione del contributo alle fusioni di comuni, stanziati dalla Sezione II della legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019);
- 6,5 milioni a decorrere dal 2021, destinate all'erogazione del contributo decennale a favore delle fusioni dei comuni, ai sensi dell'articolo 52, comma 3, del decreto-legge n. 73 del 2021;
- 5 milioni per il 2023 in favore dei comuni con popolazione complessivamente superiore a 100.000 abitanti per i quali risultava ancora in corso la procedura di fusione, durante il periodo di vigenza dello stato di emergenza dovuto alla pandemia da Covid-19, ai sensi dell'articolo 31-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 21 del 2022;
- 5 milioni di euro per gli anni dal 2024 al 2028, previsti dall'articolo 6, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 60 del 2014, ad incremento delle risorse per i contributi straordinari finalizzati a favorire la fusione dei comuni.

Si ricorda, inoltre, che la legge di bilancio 2018 (comma 885, legge n. 205/2017) ha disposto che siano destinate ad incremento dei contributi a favore delle fusioni

dei comuni una quota parte delle somme accantonate sul Fondo di solidarietà comunale, ai sensi del comma 452 della legge n. 232/2016, e non utilizzate per gli eventuali conguagli ai comuni. Tale disposizione è stata confermata a regime dalla legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, comma 921, legge n. 145/2018). L'accantonamento complessivo, si ricorda, è costituito nell'importo massimo di 15 milioni di euro annui.

Negli ultimi due anni, le risorse assegnate per i contributi straordinari per la fusione di comuni a valere sull'accantonamento costituito sulla dotazione del Fondo di solidarietà comunale sono state pari a circa 3,5 milioni di euro per l'anno 2023 e a circa 2,3 milioni per l'anno 2022.

Gli enti beneficiari del contributo straordinario a favore delle fusioni dei comuni per l'anno 2023 sono risultati essere 103, per un totale di risorse assegnate pari ad 83.049.370 euro.

A seguito delle modifiche apportate alla normativa sulle fusioni dall'articolo 31-*quater* del decreto-legge n. 21 del 2022, è stato emanato il DM interno 30 agosto 2024 con il quale state definite le nuove modalità, i nuovi criteri ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni facenti parte delle fusioni realizzate negli anni 2014 e successivi, da applicare a decorrere dall'anno 2024.

Il riparto per l'anno 2024 del contributo straordinario per la fusione di comuni, di cui all'articolo 15, commi 3 e 3-*bis*, del TUEL, è stato operato con il decreto 18 settembre 2024.

Si rammenta, infine, che, ai sensi dell'articolo 1, comma 118, della legge 7 aprile 2014, n. 56, al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

In tal senso è stato, da ultimo ripartito il fondo di 50 milioni di euro, per l'anno 2022, istituito dalla legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, commi 581-582, legge n. 234 del 2021) in favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che presentino criticità strutturali.

Tale fondo è stato pertanto destinato, in sede di riparto, oltre che ai comuni con meno di 5.000 abitanti delle regioni a statuto ordinario, della regione Sicilia e della regione Sardegna, anche ai comuni delle suddette regioni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti (*cfr*. decreto del Ministro dell'interno 28 marzo 2022).

***5.3.5 Roma Capitale***

In premessa, va ricordato che l'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, come riformato nel 2001, riconosce Roma quale capitale della Repubblica e rimette alla legge statale la disciplina del suo ordinamento (v. *infra*).

In prima attuazione del dettato costituzionale, la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale (articolo 24) ha configurato, in luogo del comune di Roma, il nuovo ente territoriale "Roma capitale", dotato di una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione e "fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane".

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 42/2009, sono stati emanati due decreti legislativi: il decreto legislativo. n. 156 del 2010 per la parte relativa agli organi di governo, cioè l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco; il decreto legislativo. n. 61 del 2012 (successivamente modificato dal decreto legislativo 26 aprile 2013, n. 51) per la disciplina del conferimento di funzioni amministrative a Roma capitale.

Successivamente, la legge n. 56/2014 ha recato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione delle Città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province. Nelle regioni a statuto ordinario, le città metropolitane hanno sostituito le province in dieci aree urbane: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Nell'ambito dell'attuale legislatura, presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati è in corso l'esame di alcune proposte di legge costituzionale sull'ordinamento della città di Roma, capitale della Repubblica.

Un primo esame, avviato il 16 maggio 2024, riguarda l'istituzione della nuova regione di Roma capitale della Repubblica. Si tratta della proposta di legge costituzionale A.C. 278, costituita da tre articoli, che recupera il contenuto dell'A.C. 2938 la cui discussione era stata avviata dall'Assemblea della Camera nel corso della precedente legislatura il 20 giugno 2022 insieme alle abbinate proposte di legge A.C. 1854, 2961 e 3118.

In particolare, l'articolo 1 sopprime il secondo periodo del terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione, che reca una riserva di legge statale per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale. Si tratta di un intervento pregiudiziale al conferimento a Roma dello *status* di regione, la cui disciplina è definita direttamente dalla Costituzione (per quanto riguarda le competenze legislative, dall'articolo 117), ovvero demandata agli statuti adottati con la procedura di cui all'articolo 123 della Costituzione

L'articolo 114 della Costituzione attualmente dispone quanto segue: "La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla

Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

All'articolo 2 si dispone, dunque, l'integrazione dell'elenco delle regioni recato dall'articolo 131 della Costituzione attraverso l'introduzione – dopo la regione Lazio – della regione Roma Capitale della Repubblica: una nuova regione a statuto ordinario, non essendo contemplata alcuna modifica dell'articolo 116 che reca per l'appunto l'elenco delle regioni a statuto speciale. La nuova regione di Roma verrebbe, dunque, a essere ricompresa nell'ambito del territorio della regione Lazio e, seppure la proposta di legge non rechi alcuna indicazione ai fini della prima attuazione della modifica costituzionale e della determinazione dei relativi confini, andrebbe presumibilmente a coincidere con il territorio della città metropolitana.

All'articolo 3 viene, infine, viene modificato l'articolo 132, primo comma, della Costituzione, ove si dispone l'incremento da uno a due milioni del numero minimo di abitanti necessario ai fini della istituzione di nuove regioni.

Il primo comma dell'articolo 132 della Costituzione, nel disciplinare il procedimento per la costituzione di nuove regioni o la fusione di regioni esistenti con legge costituzionale, prevede l'iniziativa da parte dei Consigli comunali (che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate), il parere dei Consigli regionali coinvolti e l'approvazione con *referendum* della maggioranza delle popolazioni stesse. La condizione espressamente prevista dal testo costituzionale consiste nella dimensione demografica minima richiesta per costituire una nuova regione, pari a un milione di abitanti. Su tale condizione incide la modifica della proposta di legge in esame nei termini sopra descritti. Tenuto conto di quanto previsto dal vigente articolo 132 della Costituzione, può essere dunque suscettibile di valutazione se l'integrazione dell'articolo 131 della Costituzione con una nuova regione – disposta dalla proposta di legge in oggetto – non richieda di dover in ogni caso seguire il procedimento previsto dall'articolo 132 della Costituzione.

Parallelamente, sono pervenute all'esame della I Commissione Affari Costituzionali della Camera le proposte di legge costituzionale A.C. 514 e A.C. 1241, composte entrambe di due articoli e volte a modificare l'articolo 114 della Costituzione, sostituendo integralmente il secondo periodo del terzo comma, al fine di valorizzare l'autonomia normativa, amministrativa e finanziaria di Roma capitale.

Rispetto a quanto attualmente stabilito dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) che assegna a Roma capitale una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (articolo 24), la nuova formulazione fa in particolare riferimento all'autonomia normativa di Roma capitale.

Nella proposta A.C. 1241 sono, pertanto, attribuiti a Roma capitale poteri legislativi nelle materie che attualmente sono oggetto di potestà legislativa concorrente (articolo 117, terzo comma, della Costituzione), ad esclusione della tutela della salute, e di potestà legislativa regionale residuale (articolo 117, quarto

comma, della Costituzione), individuati con lo statuto "speciale" di Roma capitale da adottarsi a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, sentita la regione Lazio. Secondo quanto disposto al comma 2 dell'articolo 2 della proposta, lo statuto speciale di Roma capitale è adottato entro un anno dall'entrata in vigore della medesima proposta di legge e le relative norme di attuazione sono definite con legge dello Stato.

L'A.C. 514 dispone, invece, direttamente – e, dunque, senza fare rinvio ad altre fonti – l'attribuzione a Roma capitale di potestà legislativa e regolamentare, derogatoria rispetto alla normativa della regione Lazio, nelle materie di legislazione concorrente e residuale, fatta eccezione per la tutela della salute.

Gli articoli 2 di entrambe le proposte disciplinano l'entrata in vigore delle correlate leggi costituzionali, prevista per il giorno successivo a quello della relativa pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, successiva alla rispettiva promulgazione.

Entrambe le proposte, oltre a stabilire che, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, Roma capitale assicuri forme di decentramento, estendono a tale ente l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 127 e 134 della Costituzione, i quali, disponendo in ordine alla promozione delle questioni di legittimità in via principale e dei conflitti di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, attualmente fanno esclusivo riferimento allo Stato e alle regioni.

Si segnala, inoltre, che sempre con riferimento alle modifiche all'articolo 114 della Costituzione, il 31 luglio 2024 è stata presentata un'ulteriore proposta di legge costituzionale, ovvero l'A.C. 2001, che in data 20 settembre 2024 è stata assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali.

La proposta di legge costituzionale propone l'attribuzione, a Roma Capitale, di poteri legislativi definiti nelle materie indicate ai commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione, esclusa la tutela della salute. Tali poteri saranno definiti attraverso uno statuto speciale da adottarsi con una maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti dell'Assemblea capitolina, dopo aver consultato la regione Lazio.

Inoltre, il 18 gennaio 2024 è stata assegnata alla I Commissione una proposta di legge ordinaria, l'A.C. 1593, che intende conferire nuovi poteri al comune di Roma capitale, prevedendo la possibilità di intervento diretto in diversi ambiti (trasporto pubblico locale, gestione dei rifiuti). Si stabilisce, poi, che la Conferenza unificata possa essere convocata, con cadenza trimestrale, anche su richiesta del sindaco di Roma capitale, al quale è quindi attribuito un potere di impulso. La proposta di legge definisce un quadro procedimentale di riferimento finalizzato alla realizzazione di opere e di interventi di interesse strategico per Roma capitale che consentano di migliorare la qualità e la funzionalità degli spazi destinati a infrastrutture e servizi pubblici e delle dotazioni ambientali e sociali.

Infine, la disposizione prevede che la determinazione dei costi connessi al ruolo di capitale della Repubblica sia adottata con decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri, su proposta elaborata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e adottata dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Si tratta sostanzialmente della reviviscenza di quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 18 aprile 2021, n. 61, in materia di determinazione dei costi connessi al ruolo di capitale della Repubblica, successivamente abrogato dall'articolo 2, comma 1, e dall'allegato 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10.

La proposta di legge riprende in parte quanto previsto dalla proposta di legge A.C. 2931, presentata nel corso della precedente legislatura, il cui esame presso la I Commissione, insieme alle abbinate proposte di legge A.C. 2893, 2923, non è stato portato a conclusione.

## 5.4 La finanza degli enti territoriali nel quadro della legge delega per la revisione del sistema fiscale

La legge di delega per la revisione del sistema fiscale (legge n. 111 del 2023) contiene disposizioni che interessano anche la finanza degli enti territoriali.

In particolare, essa intende operare il graduale superamento dell'IRAP (articolo 8) e, soprattutto, stabilisce principi e criteri direttivi specifici volti a dare piena attuazione al federalismo fiscale regionale (articolo 13) e a realizzare una revisione del sistema fiscale degli enti locali (articolo 14).

L'articolo 13 prevede una revisione delle norme del federalismo fiscale regionale (decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) che:

- allo scopo di garantire la cd. fiscalizzazione dei trasferimenti soppressi, rimoduli i meccanismi di intervento, ricorrendo a fonti di finanziamento alternative;
- attribuisca alle regioni a statuto ordinario le somme a titolo di compartecipazione regionale all'IVA sulla base di specifici criteri, che assicurano l'attuazione del principio di territorialità delle entrate. Tale principio va applicato anche al recupero dell'evasione fiscale;
- nelle more della ridefinizione della compartecipazione regionale all'IVA, l'aliquota destinata al finanziamento della sanità sia individuata secondo le disposizioni vigenti con DPCM

Nell'ottica di razionalizzare i tributi regionali, si prevede inoltre di modificare, abrogare ed eventualmente trasformare alcuni tributi propri derivati in tributi propri regionali, ovvero dotati di maggiore autonomia, nonché di semplificare adempimenti e procedimenti tributari, anche attraverso l'eventuale attribuzione alle regioni della facoltà di disciplinarli con proprie leggi.

A tal proposito, il Ministro dell'economia e delle finanze, nel corso dell'audizione del 10 luglio 2024, ha rappresentato che sono attualmente in corso le attività istruttorie per predisporre uno o più decreti attuativi di tali principi, anche al fine di superare gli ostacoli operativi che hanno impedito la completa realizzazione del federalismo fiscale. Tra questi, in particolare, il Ministro ha ricordato che l'articolo 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011 prevedeva di incrementare l'addizionale regionale all'IRPEF per le regioni a statuto ordinario e di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente. Per perseguire questo obiettivo stabiliva di ridurre le aliquote dell'IRPEF di competenza statale. Questa misura è stata inattuabile per diversi anni perché avrebbe di fatto determinato due scale di aliquote IRPEF sul territorio nazionale: una per le regioni a statuto ordinario e una per le regioni a statuto speciale e avrebbe creato un sistema tributario a "doppio binario" con ingiustificate discriminazioni tra contribuenti, in manifesta violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza che devono permeare l'attività legislativa e amministrativa.

L'articolo 14 della legge delega prevede, tra l'altro:

- un consolidamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali (anche attraverso una gestione autonoma della definizione agevolata);
- la piena attuazione del federalismo fiscale (anche attraverso meccanismi di compartecipazione a tributi erariali nonché di perequazione territoriale);
- una razionalizzazione dei tributi e una modernizzazione del sistema di rilevazione dei dati volta a ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale;
- una semplificazione degli adempimenti dichiarativi nonché la revisione del sistema della riscossione delle entrate (anche in riferimento alla vigilanza sui soggetti abilitati ad effettuare l'attività di accertamento);
- forme di cooperazione che privilegiano l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

Si riconoscono, infine, alle province e alle città metropolitane tributi propri e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, destinati ad assicurare lo svolgimento delle proprie funzioni fondamentali.

Sul punto, la memoria dell'UPI, depositata nell'audizione del 28 febbraio 2024, evidenzia che, ad oggi, sulla fiscalità locale non è però ancora iniziato un confronto nel merito, né sono disponibili bozze di articolato su cui poter assumere una posizione[42]. La costruzione del nuovo sistema fiscale deve essere l'occasione per intervenire finanziariamente sullo squilibrio finanziario accertato per province e città metropolitane; l'obiettivo in prospettiva deve essere quello di alleggerirlo fino al completo azzeramento.

Nella memoria della Conferenza delle regioni e delle provincie autonome si osserva, inoltre, che la delega per la riforma fiscale ha un importante impatto sul sistema di finanziamento degli enti territoriali: l'attuale finanziamento delle regioni e delle province autonome si fonda su alcuni tributi principali profondamenti rivisti. Alcuni principi dovranno essere rispettati nei decreti legislativi attuativi, affinché sia rispettato il principio dell'autonomia finanziaria previsto dalla Costituzione:

- salvaguardare i gettiti tributari attuali, nella misura delle aliquote di base, delle aliquote maggiorate vigenti, delle aliquote massime potenziali e del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale in essere al momento dell'entrata in vigore della riforma per tutti i vigenti tributi/compartecipazioni (invarianza di gettito);
- assicurare principi di manovrabilità e flessibilità massima dei tributi in termini di gettito attualmente ritraibile a legislazione vigente; tali principi devono essere assicurati a tutte le regioni, nel caso di sostituzione degli

[42] Il Ministero dell'economia e delle finanze specifica che, alla data del 9 dicembre 2024, sono in corso le attività istruttorie con UPI e ANCI per predisporre uno o più decreti attuativi della delega fiscale.

attuali tributi con sovraimposte/compartecipazioni ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione. La salvaguardia deve riguardare anche il gettito derivante dall'attività di recupero fiscale in essere;

- salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria regionale, potenzialmente comprimibile quando si sostituiscono tributi e addizionali con sovrimposte e compartecipazioni: in tal senso vale il principio "non si torna indietro" sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2004.

### *5.4.1 Le modifiche all'IRAP*

L'articolo 8 della legge delega per la riforma fiscale stabilisce principi e criteri direttivi specifici volti a realizzare il graduale superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive.

In particolare, tale processo dovrà attuarsi in modo graduale dando priorità alle società di persone e alle associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni.

Viene stabilito che nell'esercizio della delega il Governo è tenuto ad osservare i principi e i criteri direttivi, elencati alle lettere *a*), *b*) e *c*), per realizzare la revisione della disciplina dell'imposta regionale sulle attività produttive-IRAP.

Si ricorda che l'imposta regionale sulle attività produttive, disciplinata dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è dovuta per l'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata, diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi. Soggetti passivi sono gli esercenti attività d'impresa e lavoro autonomo, operanti sia in forma individuale che associata, gli enti non commerciali privati nonché le amministrazioni ed enti pubblici. È un tributo proprio derivato, vale a dire un tributo istituito e regolato dalla legge dello Stato, il cui gettito è attribuito alle regioni, le quali devono, pertanto, esercitare la propria autonomia impositiva entro i limiti stabiliti dalla legge statale. Il gettito dell'IRAP concorre, nella misura e nelle forme stabilite dalla legge, al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

A tale proposito, si ricorda altresì che nel corso dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF condotta dalle Commissioni Finanze della Camera e del Senato nella XVIII legislatura, una riforma o una radicale abolizione dell'IRAP è stata proposta da numerosi soggetti auditi, nell'ottica della revisione complessiva dei redditi d'impresa. In particolare, è stato sottolineato come la componente soggetta a tassazione ai fini IRAP risulta in sostanza essere il reddito d'impresa, i cui presupposti impositivi sono simili a quelli degli altri tributi diretti alla tassazione della ricchezza prodotta: è stato dunque affermato che, in una logica di semplificazione, si potrebbe prevedere il superamento dell'IRAP contestualmente all'introduzione di una addizionale al reddito d'impresa, dalla quale andrebbero esentate le imprese non dotate di autonoma organizzazione, oggi escluse dalla tassazione IRAP. L'istanza di superamento dell'IRAP è specificamente richiesta nel

documento conclusivo della citata indagine conoscitiva, nell'ottica di una semplificazione del sistema tributario, e all'interno di un complessivo quadro di riforma in cui valutare gli aspetti di redistribuzione del carico fiscale. Per una ricostruzione dettagliata della disciplina dell'IRAP si rinvia alla lettura del dossier: Elementi essenziali della tassazione in Italia realizzato dai Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nonché alla pagina del sito del MEF dedicata al tributo.

La legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 8 e 9), sempre ai fini del superamento dell'imposta in esame, ha previsto che a partire dal 2022 sono esentati dal pagamento dall'IRAP i contribuenti persone fisiche che esercitano attività commerciali, nonché arti e professioni di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 1, dell'articolo 3, del decreto legislativo n. 446 del 1997.

A tale proposito sono previste specifiche forme di copertura del mancato gettito IRAP in favore delle regioni e delle province autonome, mediante l'istituzione di apposito Fondo. Gli importi spettanti possono essere modificati, previo accordo in sede di Conferenza permanente Stato, regioni e province autonome, a decorrere dal 2025.

Si prevede di procedere al graduale superamento dell'imposta, con priorità per le società di persone e le associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni.

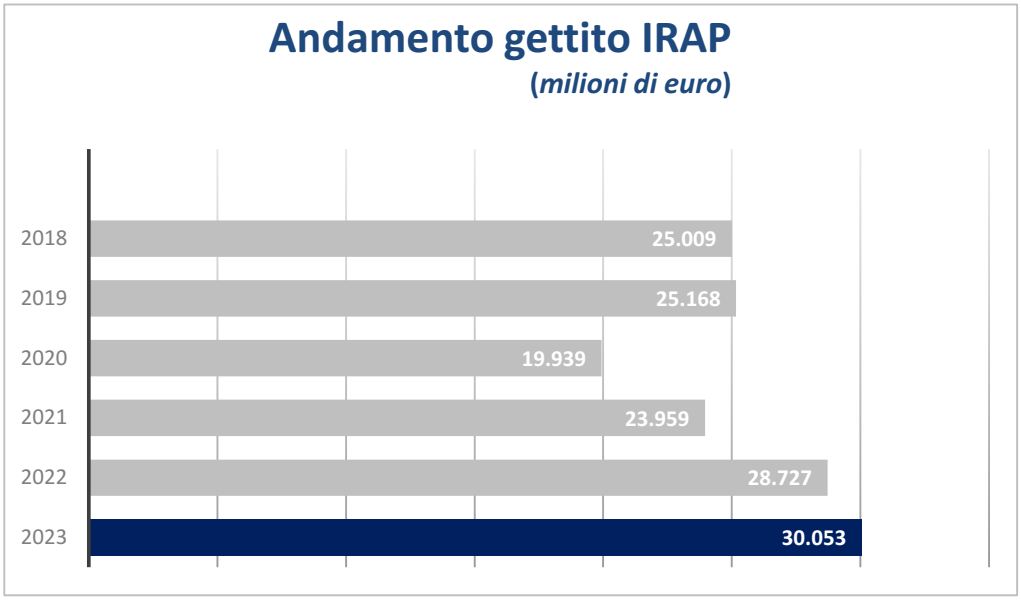
Si stabilisce altresì che l'imposta sarà sostituita da una sovrimposta determinata secondo le medesime regole dell'IRES.

Nello specifico viene prevista l'istituzione di una sovrimposta determinata secondo le medesime regole dell'IRES, con l'esclusione del riporto delle perdite, ovvero secondo regole particolari per gli enti non commerciali, con invarianza del carico fiscale. Alle regioni dovrà essere assicurato un gettito in misura equivalente a quello attuale da ripartire tra le stesse sulla base dei criteri vigenti in materia di IRAP.

Sul punto la Corte dei conti nella sua memoria presentata il 22 maggio 2024 rilevava che l'IRAP, nata come imposta delle regioni, è stata svuotata ripetutamente di base imponibile nel corso degli ultimi dieci anni. Ciò ha ridotto la possibilità di manovra delle regioni (e quindi il federalismo fiscale) con la sostituzione, per garantire l'equivalenza del gettito, della compartecipazione IVA, che è aumentata fino a coprire oltre metà del fabbisogno sanitario. L'imposta sarebbe sostituita, a parità di gettito, da una sovrimposta sull'IRES. Ma questo cambiamento accentuerebbe la concentrazione dell'imponibile nelle regioni più ricche del paese con la necessità di prevedere un corrispondente meccanismo perequativo. La manovrabilità della sovrimposta induce fenomeni di competizione fiscale che tendono a neutralizzarla. Inoltre, si accentua ulteriormente il flusso che dalle aree più sviluppate dovrebbe essere trasferito ai territori con minore concentrazione produttiva.

Secondo i dati presentati dal MEF nel Bollettino delle entrate tributarie 2023, il gettito IRAP risulta pari a 30.053 milioni di euro (+1.326 milioni di euro, pari a +4,6 per cento). Dai soggetti privati affluiscono 18.662 milioni di euro (+796 milioni di euro, pari a +4,5

per cento) e dalle amministrazioni pubbliche 11.391 milioni di euro (+530 milioni di euro, pari a +4,9 per cento).




*Fonte: elaborazione dati MEF-Dipartimento finanze*

Viene chiarito che l'intervento di cui sopra deve comunque garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario e il gettito in misura equivalente per le regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero per quelle che sono sottoposte a piani di rientro i quali, in base alla legislazione vigente, comportano l'applicazione, anche automatica, di aliquote IRAP maggiori di quelle minime.

Si prevede, altresì, che il legislatore delegato è tenuto a garantire il rispetto dei principi e criteri direttivi generali in materia di esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo nonché dei principi di manovrabilità e flessibilità dei tributi per tutte le regioni, anche nella fase transitoria del graduale superamento dell'imposta.

A tale proposito si rammenta, in relazione al gettito dell'IRAP e al finanziamento del servizio sanitario nazionale, la differenza tra le regioni a statuto ordinario, alla cui spesa concorre lo Stato, e le regioni a statuto speciale e le province autonome che provvedono invece integralmente al finanziamento della sanità. Per le regioni a statuto ordinario il gettito dell'IRAP (decreto legislativo 446 del 1997 e decreto legislativo n. 68 del 2011) costituisce una delle principali entrate tributarie che, insieme al gettito dell'addizionale IRPEF, finanzia la spesa sanitaria regionale, definita e quantificata annualmente in sede di determinazione del fabbisogno sanitario. Per la parte del finanziamento della sanità che le suddette imposte ad esso destinate non riescono a coprire, interviene il Fondo perequativo, attualmente

alimentato dalla compartecipazione regionale al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), anch'esso determinato e attribuito alle regioni annualmente. Le regioni a statuto speciale e le province autonome, sono destinatarie del gettito IRAP al pari delle regioni a statuto ordinario, esso tuttavia non è destinato direttamente al finanziamento del sistema sanitario. Questi enti, infatti, provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale con risorse provenienti interamente dal proprio bilancio e senza alcun onere a carico dello Stato. Fa eccezione la regione siciliana, sola regione tra le autonomie speciali, a non finanziarie completamente i servizi di assistenza sanitaria sul proprio territorio. Al riguardo, si segnala che una quota rilevante del finanziamento del servizio sanitario delle Autonomie speciali è assicurato dalle entrate fiscali che ricevono sotto forma di compartecipazioni ai tributi erariali (le cui quote sono stabilite negli statuti speciali e nelle norme di attuazione.

Infine, viene stabilito che dagli interventi normativi sopra descritti non possono essere generati aggravi di alcun tipo sui redditi di lavoro dipendente e di pensione.

### *5.4.2 Princìpi e criteri direttivi per la revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle province*

Con riferimento alla revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle province, preliminarmente, si precisa che l'esercizio della delega di cui all'articolo 14 della legge n. 111 del 2023 dovrà avvenire nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli previsti dall'articolo 119 della Costituzione (autonomia finanziaria di entrata e di spesa, dotazione di risorse autonome, tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio) nonché dei principi e criteri direttivi specifici per la revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle province introdotti citato articolo.

Nello specifico, il Governo ai fini dell'introduzione del nuovo sistema fiscale per comuni, provincie e città metropolitane è tenuto a:

- mantenere il principio della progressività fiscale e, in ogni caso, escludere la doppia imposizione tra Stato ed enti locali fatte salve le addizionali degli enti sui tributi statali (lettera *a)*);
- consolidare il sistema dell'autonomia finanziaria nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (lettera *b)*);
- assicurare, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, la piena attuazione del federalismo fiscale, attraverso il potenziamento dell'autonomia finanziaria, garantendo:
    - tributi propri;

    - compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale (lettera *c*));
- modernizzare, al fine di ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale e aumentare la capacità fiscale degli enti locali, il sistema di rilevazione dei dati prevedendo strumenti idonei a facilitare la circolazione delle informazioni per accelerare l'aggiornamento sistematico degli elementi informativi mancanti (lettera *d)*);
- razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali, con particolare riferimento:
    - ai soggetti passivi;
    - alla base imponibile;
    - al numero delle aliquote;
    - alle esenzioni e alle agevolazioni fiscali.

Tale razionalizzazione dovrà comunque salvaguardare la manovrabilità dei tributi locali a garanzia del mantenimento della dimensione complessiva dei gettiti e degli equilibri di bilancio (lettera *e)*).

Viene posta, inoltre, particolare attenzione al procedimento accertativo e del contenzioso previsto per i tributi locali.

In particolare, in merito alla semplificazione degli adempimenti dichiarativi, nonché alla revisione del sistema della riscossione delle entrate e a quello sanzionatorio, si prevede che tali interventi dovranno essere disposti in linea con i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 16, 17, 18 e 20, nonché con i seguenti specifici principi:

- semplificazione degli adempimenti dichiarativi, delle modalità di versamento a carico dei contribuenti, estendendo la possibilità di adempiere mediante la compensazione, con facoltà di introdurre forme di cooperazione che privilegiano l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, con sistemi premiali di riduzione delle sanzioni, prevedendo in tutti i casi anche l'utilizzo delle tecnologie digitali;
- revisione del sistema della riscossione delle entrate degli enti locali anche attraverso forme di cooperazione tra lo Stato e gli enti locali, pure mediante incentivazioni non onerose per il bilancio dello Stato, per rendere più efficienti le attività di gestione delle entrate degli enti locali con particolare riferimento alle attività dirette all'individuazione di basi imponibili immobiliari non dichiarate;

- tale revisione deve riguardare altresì il sistema di vigilanza sui soggetti abilitati ad effettuare l'attività di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, nonché sui soggetti che svolgono esclusivamente le relative funzioni e attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate;
- revisione del sistema sanzionatorio con particolare riguardo al miglioramento della proporzionalità delle sanzioni tributarie.

Viene riconosciuta agli enti locali la facoltà di prevedere direttamente, in virtù della autonomia finanziaria di entrata e di spesa di cui all'articolo 119 della Costituzione, tipologie di definizione agevolata, anche sotto forma di adesione a quelle introdotte per le entrate erariali, in materia di entrate di spettanza degli enti locali, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

Si ricorda che il sopra citato articolo 52 dispone, tra l'altro, che le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

Si dispone che i principi e i criteri direttivi della delega implichino la razionalizzazione delle entrate anche di carattere patrimoniale prevedendo l'eliminazione di quelle che hanno elevati costi di adempimento per i contribuenti a fronte di un gettito trascurabile per gli enti locali e assicurando le opportune compensazioni di gettito nell'ambito dei decreti legislativi adottati ai sensi della legge in esame.

Si prevede che i decreti legislativi di attuazione saranno tenuti a riconoscere per le province e le città metropolitane un tributo proprio volto a garantire lo svolgimento delle proprie funzioni fondamentali e per le sole città metropolitane anche un tributo legato al traffico di passeggeri nei porti e negli aeroporti.

Viene previsto, peraltro, che, al fine di garantire la separazione in due distinti comparti relativi rispettivamente alle province e alle città metropolitane, i decreti legislativi di cui all'articolo 1, in attuazione dei principi del federalismo fiscale sono tenuti a prevedere:

- per le province un tributo proprio destinato ad assicurare le funzioni fondamentali con adeguata manovrabilità e una compartecipazione ad un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione (lettera *a)*);
- per le città metropolitane un tributo proprio destinato ad assicurare le funzioni fondamentali con adeguata manovrabilità e una compartecipazione ad un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi

attualmente esistenti, nonché la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione (lettera *b)*).

## 5.5 La perequazione infrastrutturale

La perequazione infrastrutturale costituisce uno dei pilastri dell'impianto del federalismo fiscale disegnato dalla legge n. 42 del 2009, benché la sua attuazione sia tuttora in una fase transitoria.

In particolare, l'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 prevede l'attuazione della perequazione infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, ai fini del recupero del *deficit* infrastrutturale che storicamente le contraddistingue. Si prevede che l'attuazione debba avvenire, in coerenza con l'azione strutturale a sostegno della rimozione degli squilibri economici e sociali, tramite la realizzazione di interventi speciali finanziati con le risorse aggiuntive (e non sostitutive rispetto a quelle del bilancio ordinario) previste dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

L'azione si concentra in due fasi:

- censimento delle mancanze infrastrutturali e dei divari a livello territoriale;
- programmazione degli interventi utili a realizzare un benessere infrastrutturale omogeneo tra i territori del Paese.

Si rammenta che l'articolo 22 della legge n. 42 del 2009, nel suo testo originario, prevedeva, in sede di prima applicazione, una ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti:

- la rete stradale, autostradale e ferroviaria;
- la rete fognaria;
- la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas;
- le strutture portuali e aeroportuali;
- le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche.

Il compito di effettuare la ricognizione era originariamente attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, "d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia". Ai fini della ricognizione, si indicavano i seguenti elementi di cui tener conto: estensione delle superfici territoriali; densità della popolazione e delle unità produttive; particolari requisiti delle zone montane; carenze della dotazione infrastrutturale di ciascun territorio; valutazione della specificità dei territori insulari; *deficit* infrastrutturale e di sviluppo; valutazione della rete viaria, soprattutto quella del Mezzogiorno.

Nella formulazione iniziale si disciplinava una fase transitoria (definita agli articoli 20 e 21 della medesima legge n. 42 del 2009), nella quale si prevedeva l'individuazione, sulla base della richiamata ricognizione, di interventi perequativi che tenessero conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno

*standard*. Siffatti interventi da effettuare nelle aree sottoutilizzate avrebbero dovuto essere individuati nell'allegato infrastrutture al Documento di programmazione economico-finanziaria.

In sede di prima applicazione, è stato emanato il decreto interministeriale 26 novembre 2010, recante "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42", volto a disciplinare la ricognizione degli interventi – propedeutica alla perequazione infrastrutturale – riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e al collegamento con le isole.

La disciplina recata all'articolo 22 della legge n. 42 del 2009, rimasta per lungo tempo inattuata, è stata nel corso degli ultimi anni innovata in più occasioni da una serie di interventi normativi.

La materia è stata ridefinita dall'articolo 1, comma 815, della legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020), che ha novellato il citato articolo 22 (inserendo, nel testo originario, i commi da 1-*bis* a 1-*sexies*). Nel rivisitare la disciplina, è stato specificato che la finalità degli interventi perequativi, consistente nel recupero del *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, avrebbe dovuto riguardare anche le aree infra-regionali, al fine di colmare eventuali divari riferiti a territori situati in regioni che, nelle restanti parti, siano adeguatamente dotate di capitale fisico. Il compito di effettuare la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti è stato così demandato a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (mentre nel testo originario veniva attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze) da adottarsi entro il termine del 30 giugno 2021.

La legge di bilancio per il 2021 ha inoltre previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, del "Fondo perequativo infrastrutturale" per il finanziamento delle infrastrutture necessarie ad assorbire il divario infrastrutturale, con una dotazione complessiva pari a 4,6 miliardi di euro per gli anni dal 2022 al 2033, di cui 100 milioni per l'anno 2022, 300 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027, 500 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2028 al 2033.

Successivamente, è intervenuto l'articolo 59 del decreto-legge n. 77 del 2021 che, nel testo presentato alla Camera, riformulava l'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 con la finalità di semplificare il procedimento di perequazione infrastrutturale. Nel corso dell'esame parlamentare, tale articolo è stato tuttavia radicalmente modificato, sicché, in luogo di una nuova disciplina, esso ha disposto lo slittamento dal 30 giugno al 31 dicembre 2021 del termine entro cui, da un lato, avrebbe dovuto essere effettuata la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali e, dall'altro,

avrebbero dovuto essere definiti gli *standard* di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi per le predette tipologie di infrastrutture.

Riprendendo in gran parte l'impostazione dell'originario testo dell'articolo 59 del decreto-legge n. 77 del 2021, l'articolo 15 del decreto-legge n. 121 del 2021 ha rivisitato nuovamente il testo del citato articolo 22 della legge n. 42 del 2009, riscrivendo il procedimento di perequazione infrastrutturale. In base alla formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, il comma 1 dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 distingueva due tipologie di ricognizione dirette ad assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, nonché a garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi[43]:

- una prima tipologia, riguardante le infrastrutture statali, veniva demandata al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ed era da effettuarsi entro il 30 novembre 2021 (in luogo del 31 dicembre stabilito dalla normativa previgente), sentite le amministrazioni competenti e le strutture tecniche del Ministro per il Sud e la coesione territoriale. La nuova disciplina mirava alla ricognizione del numero e della classificazione funzionale delle strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, nonché alla ricognizione del numero e dell'estensione, con indicazione della relativa classificazione funzionale, delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche. Rispetto al testo previgente non figuravano più "le reti elettrica e digitale e di trasporto e distribuzione del gas";
- una seconda tipologia di ricognizione riguardava le infrastrutture non di competenza statale. Alla ricognizione dovevano provvedere gli enti territoriali, nonché gli altri soggetti pubblici e privati, per quanto di rispettiva competenza, con la facoltà di avvalersi del supporto tecnico-amministrativo dell'Agenzia per la coesione territoriale. La ricognizione era da comunicare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano entro il 30 novembre 2021. Queste ultime avrebbero poi trasmesso la predetta documentazione, unitamente agli esiti della ricognizione effettuata sulle infrastrutture di propria competenza, nei successivi cinque giorni, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, che, a sua volta, avrebbe predisposto il documento di ricognizione conclusivo da comunicare, entro il 31 dicembre 2021, al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri.

[43] Nel testo previgente (articolo 22, comma 1, lettera *b)*), si prevedeva che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbero stati definiti gli *standard* di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi per le già menzionate tipologie di infrastrutture.

Inoltre, il comma 1-*bis* dell'articolo 15 del decreto-legge n. 121 del 2021, prevedeva che all'esito della ricognizione, fosse demandato a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 marzo 2022:

- la definizione dei criteri di priorità e delle azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale e di sviluppo risultante dalla ricognizione. A tal fine, occorre avere riguardo alle carenze infrastrutturali, anche con riferimento agli aspetti prestazionali e qualitativi, sussistenti in ciascun territorio, con particolare attenzione alle aree che risentono di maggiori criticità nei collegamenti infrastrutturali con le reti su gomma e su ferro di carattere e valenza nazionale della dotazione infrastrutturale sussistenti in ciascun territorio, all'estensione delle superfici territoriali e alla specificità insulare e delle zone di montagna e delle aree interne, nonché dei territori del Mezzogiorno, alla densità della popolazione e delle unità produttive;
- l'individuazione dei Ministeri competenti e della quota di finanziamento, con ripartizione annuale, a valere sulle risorse del Fondo perequativo infrastrutturale.

Entro il 30 aprile (30 giorni dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), ciascun Ministero assegnatario delle risorse avrebbe quindi adottato un apposito piano di intervento, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, per individuare:

- gli interventi da realizzare, non finanziati già integralmente a valere su altri fondi nazionali o dell'Unione europea, corredati del codice unico di progetto (CUP);
- l'importo del relativo finanziamento;
- i soggetti attuatori, in relazione al tipo e alla localizzazione degli interventi da effettuare;
- il cronoprogramma della spesa, con indicazione delle risorse annuali necessarie per la loro realizzazione;
- le modalità di revoca e di eventuale riassegnazione delle risorse in caso di mancato avvio nei termini previsti dell'opera da finanziare.

Il Piano doveva essere infine comunicato alla Conferenza unificata.

Si evidenzia che il Fondo per la perequazione infrastrutturale, avente in origine una dotazione di 4,6 miliardi di euro e allocato sul capitolo 7580 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, aveva registrato una riduzione di risorse avvenuta con la legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213 del 2023), che in Sezione II prevedeva un definanziamento delle somme originariamente stanziate per un ammontare pari a 3.486

milioni. Pertanto, nel bilancio per il 2024, la dotazione del nuovo Fondo risultava azzerata per le annualità 2024-2026 con una disponibilità residua futura di 100 milioni di euro per ciascuna annualità dal 2027 al 2033 (700 milioni complessivi).

Con il decreto-legge n. 60 del 2024 (cosiddetto "decreto-legge Coesione"), è stata da ultimo nuovamente modificata la disciplina inerente al Fondo perequativo infrastrutturale contenuta nell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009.

L'articolo 11 del decreto-legge n. 60 del 2024 ha previsto la ridenominazione del Fondo perequativo infrastrutturale in Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno abrogando contestualmente i commi 1 (di cui sopra), 1-*bis*, 1-*quater* e 1-*quinquies* dell'articolo 22 della legge 42 del 2009 che recavano la disciplina del precedente Fondo perequativo infrastrutturale. Il Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno viene dunque destinato al finanziamento dell'attività di progettazione e di esecuzione di interventi in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna con riferimento a infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche e a strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche coerenti con le priorità indicate nel Piano strategico della ZES Unica Mezzogiorno, da approvarsi entro il 31 luglio 2024. Gli interventi suscettibili di finanziamento possono consistere nella realizzazione di nuove strutture o nel recupero del patrimonio pubblico esistente, anche mediante la sua riqualificazione funzionale.

Il decreto-legge tuttavia non specifica la dotazione del nuovo Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno, prevedendo che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, venga definita l'entità delle risorse assegnate in ciascuna delle regioni del Mezzogiorno, tenendo conto:

- degli esiti della ricognizione delle infrastrutture di cui al comma 1, articolo 22, della legge n. 42 del 2009 nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del presente decreto (che come indicato dispone anche l'abrogazione del comma 1);
- della specificità insulare, nonché delle stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della regione Sicilia elaborate dalla Commissione paritetica per l'attuazione dello statuto della regione siciliana e degli esiti del tavolo tecnico-politico sui costi dell'insularità come da accordo in materia di finanza pubblica fra lo Stato e la regione Sardegna del 7 novembre 2019;
- delle specificità delle zone di montagna e delle aree interne;
- dell'estensione delle superfici territoriali;
- della densità della popolazione e delle unità produttive;

- dell'assenza o della grave carenza di collegamenti infrastrutturali con le reti nazionali su gomma e su ferro;
- dell'entità dei finanziamenti assegnati a valere sulle risorse del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari nonché di quelli previsti dagli Accordi per la coesione, per la realizzazione della medesima tipologia di interventi.

Con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definite altresì:

- l'amministrazione responsabile, nei limiti delle risorse assegnate, della selezione degli interventi, con l'indicazione degli obiettivi iniziali, intermedi e finali attesi;
- i criteri di priorità da utilizzare nella selezione degli interventi da parte delle amministrazioni responsabili;
- le modalità di monitoraggio procedurale e finanziario degli interventi attraverso il sistema di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, nonché di rendicontazione degli stessi;
- la disciplina relativa alla revoca e al recupero dei finanziamenti concessi.

In base al sistema di monitoraggio richiamato dal decreto-legge coesione, tutti gli enti beneficiari degli incentivi sono obbligati a detenere e ad alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e alla programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento e allo stato di attuazione di tali opere e interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere. I soggetti attuatori sono altresì obbligati ad alimentare il sistema informatico "Monitoraggio delle opere pubbliche" nell'ambito della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP).

Inoltre, il decreto-legge n. 60 del 2024, con la modifica dell'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 243 del 2016, ha elevato al 40 per cento – in luogo del precedente 34 per cento – la quota delle risorse ordinarie in conto capitale che le amministrazioni centrali dello Stato debbono destinare agli interventi da realizzare nelle regioni del Mezzogiorno. La previgente quota del 34 per cento era stabilita in proporzione alla popolazione di riferimento. In particolare, si prevede che la clausola del 40 per cento si applichi anche alle risorse stanziate dai cosiddetti Fondi per gli investimenti delle amministrazioni centrali, istituiti per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, anche al fine di realizzare gli interventi prioritari per la perequazione infrastrutturale selezionati dalle amministrazioni responsabili nelle regioni del Mezzogiorno.

Come evidenziato dalla Corte dei Conti nell'audizione svoltasi il 22 Maggio 2024 il Fondo perequativo infrastrutturale, ora Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno, nonostante la sua natura innovativa incentrata su un modello di perequazione infrastrutturale scollegato dalla spesa storica e da quote di trasferimento prefissate per il Mezzogiorno ha scontato nel raggiungimento degli obiettivi previsti la criticità derivante dalla mancata attuazione delle previsioni della legge delega n. 42 del 2009 e del decreto-legge n. 121 del 2021 relative alla ricognizione delle dotazioni infrastrutturali.

La legge delega n. 42 del 2009 aveva difatti condotto a un sistema di assegnazione delle risorse basato sui fabbisogni *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

L'azione perequativa ivi definita prevedeva un duplice schema: il finanziamento integrale dei fabbisogni valutati a costi *standard* delle spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, e la riduzione parziale dei differenziali di capacità fiscale per il finanziamento delle restanti funzioni da finanziare.

Nella gestione del Fondo perequativo infrastrutturale, pertanto, risultano centrali come parametri di riferimento le prestazioni che le infrastrutture devono fornire affinché lo strumento possa essere funzionale al miglioramento effettivo dei servizi erogati e al superamento di situazioni di arretratezza.

Anche la SVIMEZ nell'audizione del 24 aprile 2024 ha evidenziato come la legge delega n. 42 del 2009 prevedesse la predisposizione di una ricognizione degli interventi strutturali come fase propedeutica alla perequazione infrastrutturale, da cui l'emissione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 novembre 2010, recante "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42", che impostava la programmazione degli investimenti sulla base dei fabbisogni dei diversi territori, disponendo tra l'altro che ai territori con maggiori fabbisogni fossero garantite quote di risorse pubbliche proporzionali all'entità del fabbisogno. Tale procedimento ricognitivo è tuttavia rimasto del tutto inattuato date le complicazioni di ordine tecnico nella valutazione dei *deficit* infrastrutturali da colmare e gli stringenti vincoli di finanza pubblica che hanno reso difficoltosa una programmazione finanziaria di medio-lungo periodo.

Per oltre un decennio, come riportato dalla SVIMEZ, gli Allegati Infrastrutture nei Documenti di Economia e Finanza, che avrebbero dovuto prevedere gli interventi individuati secondo quanto disposto dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 2010, non hanno tenuto conto delle norme in materia di perequazione. In aggiunta, le pre-intese siglate nel 2018 dal Governo Gentiloni in materia di autonomia differenziata con le regioni Lombardia, Emilia-

Romagna e Veneto includevano la richiesta di una programmazione autonoma degli investimenti pubblici a valere sui fondi nazionali.

Nel 2022, dopo che il decreto-legge n.121 del 2021 aveva fissato al 31 dicembre del 2021 il termine per la ricognizione dei divari infrastrutturali nelle aree di intervento individuate nel 2009, il Ministero per le infrastrutture e le mobilità sostenibili, con il supporto dell'Agenzia per la coesione territoriale, ha effettuato una ricognizione del numero e della classificazione funzionale delle infrastrutture appartenenti a quattro settori: istruzione, trasporti, sanità e idrico. Le risultanze sono state esposte nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2022 "Dieci anni per trasformare l'Italia - Strategie per le infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti". Tuttavia, a seguito di tale ricognizione non sono stati definiti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale.

La SVIMEZ sottolinea come, a suo avviso, il percorso di ricognizione intrapreso con l'Allegato al DEF 2022 andrebbe ripreso utilizzando gli indicatori di dotazione infrastrutturale anche per verificare le situazioni nelle quali non sia assicurato correttamente l'accesso ai LEP.

In aggiunta, per quanto concerne le risorse a disposizione per il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, va ricordato che, oltre al Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno, sono funzionali al raggiungimento dell'obiettivo altri strumenti finanziari che si aggiungono alle risorse ordinariamente stanziate nel bilancio dello Stato: il Piano nazionale di ripresa e resilienza, il Piano nazionale complementare, il Fondo per lo sviluppo e la coesione, i Fondi strutturali europei (in particolare, il Fondo europeo di sviluppo regionale FESR).

Si segnala da ultimo che anche la legge n. 86 del 2024, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, contiene misure in materia di perequazione, anche infrastrutturale.

In particolare, l'articolo 10 della citata legge, al fine di garantire l'unità nazionale, nonché la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, dell'insularità, della rimozione degli squilibri economici e sociali e del perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto e sesto comma, della Costituzione, anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese finalizzate alla concessione di ulteriori forme di autonomia, lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione, promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m)* e *p)*, della Costituzione, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili. Questo avviene anche attraverso:

- l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali, all'eliminazione del deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, semplificando e uniformando le procedure di accesso, di destinazione territoriale, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo, gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti, nonché la programmazione già in corso;

- l'unificazione delle risorse di parte corrente e la semplificazione delle relative procedure amministrative;

- l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale e a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, da individuare mediante gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio;

- l'individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica.

## 5.6 Finanza locale e PNRR

Il PNRR si configura come un insieme di riforme e investimenti, definiti sulla base di traguardi e obiettivi (*milestones* e *target*) a scadenza semestrale, al conseguimento dei quali è condizionata l'erogazione da parte dell'Unione europea della quota di risorse, in termini di sovvenzioni e prestiti, attribuite all'Italia.

Tra le riforme di accompagnamento previste nel PNRR è inclusa l'attuazione della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, con riferimento alle regioni e alle province e città metropolitane (Riforma 1.14, Riforma del quadro fiscale subnazionale). In particolare, il PNRR prevede uno specifico obiettivo per l'attuazione del federalismo fiscale per le regioni (M1C1-119) e per le province e le città metropolitane (M1C1-120), da conseguire entro il primo trimestre dell'anno 2026.

A seguito delle revisioni del PNRR, avvenute fino a maggio 2024, sono stati corretti errori formali sui due *milestone* (M1C1-119 e M1C1-120) previsti dalla riforma. A tal fine, è stato precisato che entro il primo trimestre 2026 il quadro normativo per l'attuazione del federalismo fiscale dovrà essere completato con la pubblicazione ed entrata in vigore dei relativi atti, mentre la riforma si applicherà dal 2027.

La legge delega per la riforma fiscale (legge n. 111 del 2023) contiene i principi e i criteri direttivi che riguardano sia l'attuazione del federalismo fiscale regionale (articolo 13), sia la revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle province (articolo 14). In sintesi, l'articolo 13 prevede una revisione delle norme del federalismo fiscale regionale (decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) allo scopo di garantire la c.d. fiscalizzazione dei trasferimenti soppressi. Si prevede che alle regioni a statuto ordinario siano attribuite le somme a titolo di compartecipazione regionale all'IVA sulla base di specifici criteri che assicurino l'attuazione del principio di territorialità delle entrate. Nell'ottica di razionalizzare i tributi regionali, si prevede inoltre di modificare, abrogare ed eventualmente trasformare alcuni tributi propri derivati in tributi propri regionali, ovvero dotati di maggiore autonomia; di semplificare adempimenti e procedimenti tributari, anche attraverso l'eventuale attribuzione alle regioni della facoltà di disciplinarli con proprie leggi. L'articolo 14 stabilisce i principi e i criteri direttivi specifici volti a realizzare una revisione del sistema fiscale degli enti locali. La disposizione riconosce alle province e alle città metropolitane tributi propri e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, destinati ad assicurare lo svolgimento delle proprie funzioni fondamentali.

Il Ministro Giorgetti nel corso dell'audizione del 10 luglio 2024 ha dichiarato, al riguardo, che sono in corso i lavori per predisporre i decreti attuativi in attuazione dell'articolo 13 della legge di delega n. 111 del 2023, al fine di definire i trasferimenti in favore delle regioni a statuto ordinario che dovranno essere soppressi dal 2027, i necessari meccanismi correttivi per la fiscalizzazione dei trasferimenti, il principio di territorialità per l'attribuzione della compartecipazione IVA, i livelli essenziali delle prestazioni e le modalità di perequazione.

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha redatto un documento finale che riporta l'elenco dei trasferimenti fiscalizzabili (pari a circa 10 miliardi) che investono rilevanti ambiti di competenza regionale (trasporto pubblico locale, politiche per la famiglia, giovani e disabilità, politiche sociali e per le non autosufficienze, agricoltura, istruzione, formazione professionale, diritto allo studio universitario). Nell'ambito dei trasferimenti da fiscalizzare particolare attenzione dovrà essere prestata a quelli relativi al settore del trasporto pubblico locale di parte corrente, che ammontano alla metà del totale (circa 5 miliardi). Il Dipartimento degli affari regionali sta tenendo riunioni per valutare come dar seguito a tale riforma.

Nella Quinta relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR (luglio 2024) si afferma che entro dicembre 2025 è prevista la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi e fabbisogni *standard* con riferimento alle funzioni fondamentali delle Regioni a statuto ordinario. Infine, da gennaio 2027, è prevista l'entrata in vigore del federalismo fiscale.

Come evidenziato dall'audizione dell'UPB, per completare l'attuazione del federalismo ragionale, prevista dalla Riforma 1.14, è necessario che siano

tempestivamente completati i passaggi fondamentali che riguardano l'individuazione dei trasferimenti erariali da fiscalizzare e dei tributi da assegnare in loro sostituzione e la determinazione dei LEP relativi alle materie regionali.

Si ricorda, in particolare, che la legge delega sul federalismo fiscale prevede la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese connesse a materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative (articolo 8, comma 1, lettera *a)* e *f)* della legge n. 42 del 2009). Le spese riconducibili a materie concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale vanno determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai LEP (lettera *b)*). Tali materie sono state individuate dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 68/2011: sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale. Al riguardo la Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, prof.ssa Elena D'Orlando, ha evidenziato che la CTFS ha espresso le valutazioni di competenza sui trasferimenti da fiscalizzare l'11 dicembre 2023.

Come ricordato dal prof. Zanardi, nell'audizione svoltasi presso la Commissione il 27 giugno 2024, l'attuazione della riforma del federalismo fiscale con particolare riferimento alle regioni a statuto ordinario è da tempo sospesa nonostante tal riforma sia prevista come "abilitante" nel PNRR con un *milestone* fissato per il primo trimestre 2026. Il percorso previsto per il federalismo regionale avrebbe dovuto condurre a un cambiamento profondo nell'orientamento e nella gestione delle politiche sul territorio da parte delle amministrazioni centrali, costruito mediante la cancellazione dei trasferimenti attribuiti alle regioni attraverso criteri decisi dai vari Ministeri e con vincoli di destinazione sul loro utilizzo, la fissazione *ex ante* di LEP, l'attribuzione di risorse non vincolate e poi perequate alle regioni e un sistema di monitoraggio *ex post* dell'effettiva realizzazione delle prestazioni garantite dai LEP nei territori.

Inoltre, dato anche il lungo periodo trascorso dall'approvazione della disposizione prevista dal decreto legislativo n. 68 del 2011, occorre considerare, come sottolineato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nell'audizione dell'8 febbraio 2024, i notevoli cambiamenti che hanno caratterizzato il contesto in cui sarà data attuazione alla normativa. Difatti, le regioni, al fine di garantire comunque l'erogazione delle funzioni assegnate in presenza della riduzione o dell'abolizione di una serie dei trasferimenti da parte dello Stato, hanno azionato le proprie leve fiscali ai sensi degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011; di conseguenza, il taglio dei trasferimenti erariali è già stato in parte compensato con risorse a carico della parte disponibile delle entrate fiscali delle regioni, senza applicare alcun meccanismo di perequazione, neanche per i servizi LEP. Pertanto in relazione al processo di fiscalizzazione dei trasferimenti che dovrebbe iniziare nel 2026, la Conferenza delle regioni e delle province autonome sottolinea che gli stanziamenti pluriennali sui capitoli

individuati del bilancio dello Stato dovranno mantenere almeno gli importi attuali in quanto, se riguardanti i LEP, lo Stato dovrà garantire il finanziamento, se non riguardanti i LEP le funzioni trasferite sarebbero svuotate di ogni possibilità di essere assolte se il finanziamento non sarà congruo, vanificando il processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In conclusione, risulta fondamentale che la fiscalizzazione dei trasferimenti statali non sia ricondotta alla semplice rideterminazione delle compartecipazioni che altrimenti sarebbero riconducibili a trasferimenti "mascherati", mantenendo invariato l'assetto dei rapporti fra Stato e regioni senza l'applicazione del principio di autonomia finanziaria previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

## 5.7 Il federalismo demaniale

Il decreto legislativo n. 85 del 2010 ha delineato un articolato percorso di individuazione e di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo territoriale di beni immobili, demaniali o patrimoniali, di proprietà dello Stato, prevedendo modalità diverse di attribuzione, in funzione dei beni e delle amministrazioni che curano la gestione dei vari immobili. Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal decreto legislativo n. 85 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza unificata, non ha registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3) ha riportato il parere negativo della Conferenza.

Di fronte a tale *impasse*, il legislatore ha in taluni casi emanato, nell'ambito di provvedimenti di urgenza, norme che hanno interessato singole tipologie di beni (quali, ad esempio, i beni culturali), al fine di accelerarne il trasferimento. Scaduto il termine di tre anni per l'emanazione di provvedimenti correttivi e integrativi del decreto legislativo n. 85 del 2010 previsto dalla legge n. 42 del 2009, il legislatore ha introdotto una procedura semplificata per il trasferimento agli enti territoriali di immobili, attraverso l'articolo 56-*bis* del decreto-legge n. 69 del 2013.

Sul punto si segnala che, al momento della redazione della scheda in commento, è all'esame dalla Camera una proposta di legge per la riapertura dei termini per la richiesta di acquisizione di immobili dello Stato da parte degli enti territoriali (A.C. 981). Tale disposizione è volta a riaprire i termini della procedura di trasferimento di beni immobili dallo Stato agli enti territoriali disciplinata dal suddetto articolo 56-*bis*, prevedendo che gli enti territoriali possano fare richiesta all'Agenzia del demanio di attribuzione di tali beni entro, e non oltre, dodici mesi, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima. Nella seduta del 13 marzo 2024, la VI Commissione finanze ha concluso l'esame delle proposte emendative del testo del provvedimento.

La procedura ha delineato un meccanismo diretto di interlocuzione tra enti territoriali e Agenzia del demanio, che valorizza la verifica delle effettive esigenze, ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili. Trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenzia del demanio l'ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione.

Parallelamente, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo n. 85 del 2010, è stata data attuazione al cosiddetto federalismo demaniale culturale, per il trasferimento a titolo gratuito di beni dello Stato di grande pregio e valore storico-artistico agli enti territoriali. L'*iter* prevede il passaggio dei beni, a titolo gratuito, sulla base di un progetto di recupero che ne garantisce anche la tutela, la salvaguardia e la conservazione.

In merito al federalismo demaniale si segnala che nel corso dell'audizione svoltasi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 27 aprile 2022, l'Agenzia del demanio ha reso noto che le istanze trasferimento da parte degli enti territoriali complessivamente pervenute al 2021 sono state 11.777. Di queste circa il 60 per cento (7.017 istanze) hanno avuto parere favorevole al trasferimento, dopo la verifica di sussistenza dei presupposti effettuata dalle direzioni regionali dell'Agenzia del demanio, non tutti però si sono chiusi positivamente.

Nel dettaglio al 31 dicembre 2021:

- 5.876 istanze sono già concluse con trasferimenti per un valore complessivo di circa 1,55 miliardi;
- 369 procedimenti sono in fase di *due diligence* da parte degli enti territoriali – aggiornamenti e/o frazionamenti catastali, sopralluoghi, presa visione della documentazione agli atti delle direzioni regionali dell'Agenzia del demanio al fine di verificare lo stato manutentivo e occupazionale dei beni di cui è richiesta l'acquisizione in proprietà, nonché il reddito dagli stessi prodotto;
- per le restanti, i procedimenti si sono conclusi senza trasferimento per mancata emanazione delle delibere consiliari entro i termini previsti (269 inclusi 67 procedimenti per i quali è intervenuta anche la rinuncia espresse all'acquisizione) o per intervenuta rinuncia all'acquisizione da parte degli enti territoriali interessati (473).

Al 31 dicembre 2021 risultano inoltre conclusi 5.042 monitoraggi riferiti a beni per i quali sono trascorsi tre anni dal trasferimento di cui:

- circa il 45 per cento è destinato dagli enti territoriali alla pubblica fruizione (fini sociali, scopi istituzionali, opere di urbanizzazione primaria e secondaria);
- circa il 25 per cento alla messa a reddito (concesso in locazione, venduto, valorizzato ai fini della messa a reddito);
- per il restante 30 per cento circa sono in corso da parte dei predetti enti le attività propedeutiche (studi di fattibilità, aggiornamenti catastali, predisposizione di elaborati estimali, ecc.) alla futura definitiva destinazione.

Per quanto attiene al federalismo culturale l'Agenzia ha rappresentato che i procedimenti conclusi positivamente sono 233, per un valore che ammonta a 822 milioni di euro circa.

Nella "Relazione livelli di servizio 31 dicembre 2022", l'Agenzia del Demanio rileva che il numero dei beni trasferiti per federalismo demaniale nel 2020 è stato di 63, mentre i procedimenti di federalismo culturale conclusi sono stati 58. Successivamente nella

"Relazione livelli di servizio 31 dicembre 2023", l'Agenzia del demanio segnala che nel 2023 sono state concluse 26 procedure per attuazione federalismo culturale mentre sono stati trasferiti 60 beni – per un valore di 12,8 milioni di euro – con le procedure del federalismo demaniale.

## 5.8 La riforma della *governance* economica europea e i suoi effetti sugli enti territoriali

Il 30 aprile scorso è entrata in vigore la riforma delle regole europee per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'Unione europea (c.d. nuova *governance* economica europea).

Fra le principali novità figura l'istituzione di un nuovo indicatore per le politiche di bilancio: la spesa primaria netta finanziata a livello nazionale (c.d. "spesa netta"), calcolata sull'intero complesso delle amministrazioni pubbliche ivi compresi gli enti territoriali.

Si ricorda che tale aggregato consiste nella spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche al netto delle spese per interessi, delle misure discrezionali dal lato delle entrate, degli elementi ciclici delle spese per sussidi di disoccupazione, dei trasferimenti ricevuti dall'Unione per programmi europei, delle spese per il cofinanziamento nazionale di programmi finanziati dall'Unione, delle misure *una tantum* e delle altre misure temporanee.

Gli enti territoriali sostengono circa un terzo della spesa complessiva della PA, includendo la spesa sanitaria: secondo quanto riportato dall'ISTAT nella memoria trasmessa in relazione all'audizione presso questa Commissione (26 giugno 2024), nel 2023 essi hanno gestito entrate per 295,4 miliardi di euro (circa il 39,9 per cento delle entrate finali, il cui ammontare complessivo risulta dal rendiconto 2023 pari a 741,6 miliardi), ed uscite per 291 miliardi (pari a circa il 33,6 per cento delle spese finali, il cui ammontare è di 866,2 miliardi secondo quanto riportato nel rendiconto 2023).

Pertanto, risulta necessario capire come garantire il concorso degli enti territoriali al conseguimento del coordinamento della finanza pubblica verso i nuovi parametri.

### *5.8.1 Gli attuali settori di spesa degli Enti territoriali*

Come sottolineato da più auditi nel corso dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea, svolta dalle Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato, i settori di spesa degli enti territoriali appaiono offrire margini di manovra non ingenti.

La Corte dei conti nota nella sua memoria come per le regioni e gli enti sanitari le uscite constino della spesa sanitaria e della necessità di garantire i Livelli essenziali di assistenza (LEA). La spesa primaria in capo alle regioni al netto di esse può infatti essere stimata a meno dell'1,5 per cento del PIL (circa 29 miliardi) nel 2022 ed è in continua flessione. Inoltre, come evidenziato dall'UPB nella medesima sede, gli enti territoriali sono tenuti a garantire in ogni caso l'assolvimento delle funzioni fondamentali ed il raggiungimento dei LEP: la Corte costituzionale ha infatti ribadito come sia "la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (sentenza n. 275 del 2016).

Com'è noto, il processo di attuazione del federalismo fiscale necessita dell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la cui competenza è esclusivamente statale in ossequio al dettato costituzionale (articolo 117, secondo comma, lettera *m)*). La perdurante assenza di definizione – stigmatizzata altresì dalla Corte costituzionale (sentenze n. 62 del 2020, n. 142 del 2021, n. 220 del 2021) – dovrà trovare soluzione entro dicembre 2025, come previsto dalla missione M1C1-119 del PNRR, nell'ambito della Riforma 1.14 "Riforma del quadro fiscale subnazionale".

Una volta stabiliti i LEP (*si rimanda alla specifica sezione della presente Relazione*), la spesa necessaria per conseguirli diverrà incomprimibile, come avviene per i fabbisogni *standard*. Pertanto, risulta fondamentale giungere ad una quantificazione monetaria di essi, per verificare se il finanziamento sia assicurato in misura sufficiente dall'attuale capacità fiscale e dai trasferimenti, come sottolineato nelle audizioni presso la presente Commissione da parte dell'IFEL (14 marzo 2024).

### *5.8.2 Attuali vincoli alla spesa, autonomia finanziaria, e concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali*

L'articolo 119, primo comma, della Costituzione riconosce agli enti territoriali "autonomia finanziaria di entrata e di spesa", assoggettandola tuttavia, come noto, a due condizioni.

La prima è il "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci", tradotto sino al 2019 nel cosiddetto "doppio binario", che richiedeva il conseguimento sia dell'equilibrio che del pareggio di bilancio. Sebbene la legge di bilancio 30 dicembre 2018, n. 145 abbia disposto il superamento del requisito del pareggio, permane il requisito dell'equilibrio ("un risultato di competenza non negativo", articolo 1, comma 819, della citata legge), come elemento dinamico (sia sul preventivo che sul consuntivo) e che tenga in debito conto l'equilibrio complessivo (finanziario, economico, patrimoniale); si ricorda che, ai fini del calcolo del saldo, è consentito l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato e del risultato di amministrazione.

La seconda consiste nel concorso volto "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Tale obbligo, introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, legittima dunque il legislatore statale ad imporre agli enti territoriali vincoli alle politiche di bilancio (anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni all'autonomia di spesa degli enti) per ragioni di coordinamento della finanza pubblica, consistenti nella salvaguardia, anche attraverso il contenimento della spesa corrente, dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi europei, alla luce del parametro dell'unità economica della Repubblica.

La giurisprudenza costituzionale ha altresì individuato dei limiti all'intervento statale. Anzitutto, la Corte ha evidenziato l'illegittimità di norme statali che riportino un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, in quanto la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi, ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare. Secondariamente, occorre che interventi limitativi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali garantiscano il coinvolgimento degli enti, nel rispetto del principio di leale collaborazione, che non siano tali da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 87 del 2018 e n. 29 del 2023) e che le revisioni di spesa abbiano carattere transitorio (sentenze n. 43 e n. 64 del 2016, n. 141 del 2016, n. 154 del 2017, n. 103 del 2018).

### *5.8.3 Le prospettive di intervento sulla spesa degli enti territoriali (audizioni presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato)*

Nel corso delle già citate audizioni sulle prospettive di riforma degli strumenti di programmazione economica e di bilancio svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, si è manifestata una sostanziale concordanza nel ritenere plausibile l'ipotesi del mantenimento dell'attuale assetto basato sul controllo dei saldi, nella consapevolezza delle difficoltà insite nell'introduzione di eventuali tetti o misure di contenimento alla spesa delle autonomie locali.

Nella memoria trasmessa della Conferenza Stato-regioni per tale indagine conoscitiva, si ritiene impraticabile l'introduzione di un tetto alla spesa, alla luce del notevole contributo regionale in termini di miglioramento dei saldi di finanza pubblica negli anni dal 2010 ad oggi, nonché della giurisprudenza costituzionale.

Anche per l'ANCI, nella medesima sede, i vincoli determinati dalla nuova contabilità armonizzata, in vigore ormai dal 2015, garantiscono in modo strutturale il rispetto degli equilibri di bilancio, come ridefiniti negli scorsi anni, assicurando per questa via un rilevante contributo alla tenuta della finanza pubblica nazionale; peraltro, l'obbligo del solo equilibrio ha permesso la ripresa degli investimenti.

Infine, come riportato dalla Corte dei Conti, si ricorda l'impossibilità – in linea con la giurisprudenza costituzionale – di trasporre il vincolo della spesa netta tramite limiti posti a singole voci di spesa; esso potrà eventualmente essere posto solo in termini di aggregato o potrebbe costituire, piuttosto, un parametro di riferimento ai fini di riparto del contributo complessivo, rimettendo alla piena discrezionalità delle amministrazioni su quali categorie di spesa intervenire in senso restrittivo.

*A latere*, nella medesima sede, il Ministro Giorgetti ha invece sottolineato la necessità di una verifica sulle operazioni effettuate "fuori bilancio" dagli enti locali. Infatti, poiché esse vengono sempre più spesso riclassificate dagli organismi statistici internazionali come spese di bilancio (per esempio per quanto concerne i partenariati pubblici e privati), tale conteggio potrebbe comportare un aumento del volume di spesa netta degli enti locali non facilmente prevedibile in base ai soli dati di bilancio.

Pertanto, secondo quanto espresso dall'UPB nella medesima sede, il concorso degli enti locali dovrebbe essere definito da un percorso programmatico della spesa primaria netta per comparto coerente con il limite massimo concordato con il Consiglio dell'Unione europea per il complesso delle amministrazioni pubbliche nell'ambito del Piano strutturale di bilancio, e che tenga conto del diverso peso delle componenti non comprimibili. Inoltre, in tema, si evidenzia la possibilità di approfondire l'eventuale modifica delle regole sulla definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche determinato poi tramite ricognizione dall'ISTAT.

Sarà poi necessario valutare come procedere alla revisione periodica dei trasferimenti e delle compartecipazioni. Su tale punto si è registrata la convergenza della Ragioneria generale dello Stato che, nel corso dell'audizione svolta nell'ambito della citata indagine, ha evidenziato come il rispetto del nuovo vincolo potrebbe essere ottenuto, fermo restando il principio dell'equilibrio dei bilanci sancito dalla Costituzione, definendo direttamente obiettivi coniugati in termini di spesa complessiva netta ovvero, ove applicabili, con modalità indirette quali la riduzione dei trasferimenti statali.

### *5.8.4 Le prospettive di intervento sulla spesa degli enti territoriali (audizioni della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale)*

Come anticipato, l'ingente volume di spesa degli enti territoriali impone un necessario coordinamento con il livello centrale di Governo onde assicurare il rispetto del nuovo vincolo di mantenimento della traiettoria di spesa netta.

Si noti come il Ministro per gli affari regionali e le autonomie Calderoli, nel corso della propria audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, abbia ribadito la legittimità della richiesta da parte dello Stato dei contributi alla finanza pubblica anche alle regioni che abbiano sottoscritto

intese per l'attuazione dell'autonomia differenziata – evidenziando quanto disposto dall'articolo 9, comma 4 della legge 26 giugno 2024, n. 86 (c.d. "autonomia differenziata").

In tal senso, il prof. Zanardi ha evidenziato, nel corso della sua audizione, l'opportunità di attivare una sede istituzionale di confronto tra diversi livelli di governo dove collocare la decisione sul riparto dell'obiettivo sulla dinamica della spesa pubblica primaria netta – suggerendo di avvalersi della Conferenza permanente sul coordinamento della finanza pubblica. Questo organo potrebbe dunque contribuire alla definizione degli obiettivi pluriennali di spesa per sottosettori tenendo conto delle priorità nazionali, del diverso grado di rigidità degli ambiti di spesa, delle prestazioni garantite da LEP che per essere riviste richiedono un'esplicita decisione legislativa (*si veda la sezione apposita sui LEP*).

Di conseguenza, l'obiettivo di mantenere la spesa degli enti territoriali in linea con la traiettoria potrebbe essere conseguito dal Governo, in assenza di tetto formale alla spesa, agendo sulle entrate degli Enti territoriali attraverso la revisione periodica dei trasferimenti erogati o sulla finanza derivata, in particolare le aliquote di compartecipazione sui tributi erariali.

In tal senso, il Ministro Calderoli ha evidenziato come l'andamento delle compartecipazioni debba essere monitorato con attenzione a garanzia della adeguatezza delle risorse. Tale monitoraggio è svolto annualmente dalla Commissione paritetica, che raccoglie rappresentanti delle amministrazioni centrali e di quelle territoriali competenti, e che propone al Ministro dell'economia di adottare eventualmente le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e d'intesa con la Conferenza unificata.

Tuttavia, si sottolinea altresì come nel caso di maggiori entrate non discrezionali, come quelle che riflettono la variazione della base imponibile (come le addizionali regionale e comunale all'IRPEF), la gestione dei trasferimenti statali potrebbe non risultare sufficiente.

Qualora infatti la variabilità delle entrate indipendenti da interventi discrezionali fosse elevata o comunque di difficile prevedibilità, sarebbe opportuno rafforzare l'azione su trasferimenti e compartecipazioni modificando direttamente il sistema di regole di bilancio applicato agli enti territoriali. Diversamente, ad avviso del prof. Zanardi potrebbe essere necessario imporre, a livello di comparto, un livello massimo alla dinamica della loro spesa netta.

Inoltre, nel corso del medesimo ciclo di audizioni, il prof. Staiano ha descritto altresì l'ipotesi che l'assegnazione della gestione delle compartecipazioni alle Commissioni paritetiche Governo-regioni potrebbe dar luogo a una notevole frammentazione ed al rischio di incompatibilità con i vincoli alla spesa netta di recente introduzione.

In conclusione, rimane necessario evidenziare come gli auditi, pur concordando con quanto già emerso in materia di inopportunità di introdurre un livello massimo alla spesa netta per gli enti territoriali, invitino ad un'adeguata attenzione sul tema, asserendo la necessità che lo Stato disponga di mezzi quantomeno indiretti – quali la revisione delle compartecipazioni – onde poter assicurare il rispetto della suddetta traiettoria.

## 5.9 Gli interventi in discussione nel disegno di legge di bilancio per il 2025 (A.C. 2112-*bis*)

Il disegno di legge di bilancio per il 2025, presentato dal Governo il 23 ottobre 2024 e attualmente all'esame della Camera dei deputati (A.C. 2112-*bis*) reca significative novità normative in materia di finanza locale, in particolare all'articolo 104.

Trattandosi di norme non ancora entrate in vigore al momento dell'approvazione della presente relazione, se ne dà conto qui, in un capitolo autonomo a tali disposizioni dedicato.

### *5.9.1 Novità nella definizione e nella verifica dell'equilibrio dei bilanci*

Come anticipato, l'attuale definizione di equilibrio richiede un saldo non negativo, in competenza, tra le entrate e le spese complessive. In proposito, si rileva come l'articolo 104, comma 2, del disegno di legge di bilancio per il 2025 proponga una ridefinizione, riformulando l'equilibrio come un "saldo non negativo tra le entrate e le spese di competenza finanziaria"; ovvero, le entrate devono essere maggiori o uguali alle spese, tramite calcolo di competenza e non di cassa.

Inoltre, si ricorda che per il calcolo del saldo è già attualmente consentito conteggiare oltre alle entrate anche l'avanzo di amministrazione (oppure il recupero del disavanzo di amministrazione), e gli utilizzi del fondo pluriennale vincolato (ovvero risorse vincolate alla sola spesa per investimenti, non destinabili a coprire spese correnti). Tuttavia, il medesimo comma 2 introduce invece una novità: l'ente non potrà più correggere contabilmente al rialzo il proprio saldo utilizzando le entrate vincolate che, non essendo state spese per la finalità cui erano dedicate, siano rimaste accantonate. Su questo punto, sia l'ANCI – in una prima nota alla legge di bilancio – che la memoria dell'UPB (*cfr.* pag. 127) riportano come tale novità renda il nuovo requisito "più restrittivo" rispetto al precedente.

Infine, l'articolo 104, comma 9, del disegno di legge in esame specifica che il raggiungimento o meno di tale equilibrio sarà verificato a livello di comparto – cioè, considerando l'insieme del comparto comuni, delle province, delle città metropolitane, delle regioni, delle province autonome – e non a livello di singolo ente. L'ANCI sottolinea, nella medesima nota, che "sulla base dei dati degli ultimi

anni, l'equilibrio in questione è rispettato per il comparto dei comuni e il mancato rispetto riguarda circa 600 enti" singoli.

### *5.9.2 Ulteriori contributi alla finanza pubblica del disegno di legge di bilancio 2025 (A.C. 2112-bis)*

A seguito dell'approvazione della nuova *governance* economica europea, l'articolo 104, comma 1, del disegno di legge di bilancio per il 2025 (A.C. 2112-*bis*), attualmente in esame, stabilisce che gli enti territoriali debbano partecipare agli obiettivi di finanza pubblica – mediante contributi vigenti e nuovi – anche ai fini dell'osservanza dei nuovi vincoli economici e finanziari. Tali nuovi vincoli infatti rientrano tra i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Tali ulteriori contributi, delineati all'articolo 104 commi 3, 4 e 5, sono richiesti a livello di comparto, secondo i seguenti totali:

**Disegno di legge di bilancio 2025, articolo 104, commi 3-5:**

**Contributo alla finanza pubblica aggiuntivo (milioni di euro)**

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | Totali |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Regioni a statuto ordinario | 280 | 840 | 840 | 840 | 1.310 | 4.110 |
| Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e di Bolzano | 150 | 440 | 440 | 440 | 700 | 2.170 |
| I comuni delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e della regione Sardegna | 130 | 260 | 260 | 260 | 440 | 1.350 |
| Le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e della regione Sardegna | 10 | 30 | 30 | 30 | 50 | 150 |
| **Totale** | **570** | **1.570** | **1.570** | **1.570** | **2.500** | **7.780** |

### *5.9.3 Contributi alla finanza pubblica delle regioni*

Per quanto concerne il contributo richiesto alle regioni, il riparto è disposto, in prima istanza, in sede di autocoordinamento entro il 28 febbraio 2025; in caso di assenza di accordo, dopo tre settimane (entro il 20 marzo 2025), il riparto è stabilito con decreto del Ministro dell'economia e finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione alla spesa corrente.

Limitatamente alla spesa non sanitaria:

- scomputando dalla spesa corrente la spesa per interessi e i contributi già erogati allo Stato come contributi alla finanza pubblica;
- scomputando le spese della Missione 12 ("Diritti sociali, politiche e famiglia"). Conseguentemente, sono scomputate le spese di cui ai programmi per l'infanzia, gli asili nido, la disabilità, le famiglie, il diritto alla casa, i servizi sociosanitari e sociali.

Si evidenzia come il livello della spesa corrente di ciascun ente, su cui calibrare il contributo, si calcola sulla base dell'ultimo rendiconto approvato. Si rileva come il rendiconto da utilizzare ai fini di tale riparto possa anche essere stato solo votato dalla Giunta, e non ancora dal Consiglio regionale.

Il contributo richiesto alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto delle norme dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, ed è definito in base agli accordi bilaterali, secondo le modalità previste dagli accordi di cui all'articolo 95 del disegno di legge di bilancio in esame. Inoltre, tale contributo si applica considerando anche, per le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali dei rispettivi territori, in quanto esentati dal riparto specifico previsto dal comma 5 del presente articolo 104.

### *5.9.4 Contributi alla finanza pubblica dei comuni, province e città metropolitane*

I contributi richiesti ai comuni, alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della regione siciliana e della regione Sardegna sono differenziati per comparto e il riparto tra ciascun ente è determinato sulla base di criteri e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, da emanare entro il 31 gennaio 2025, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali; in assenza di tale intesa entro venti giorni, il decreto è comunque adottato. In merito ai criteri adottati per il riparto tra i singoli enti di ogni comparto, il comma in esame dispone che esso avvenga anche in proporzione agli impegni di spesa corrente, al netto degli impegni:

- per interessi;
- per la gestione ordinaria del servizio pubblico di raccolta, smaltimento, trattamento e conferimento in discarica dei rifiuti;
- per i trasferimenti al bilancio dello Stato per concorso alla finanza pubblica;
- per le spese della Missione 12 ("Diritti sociali, politiche e famiglia"). In sostanza, sono scomputate le spese di cui ai programmi per l'infanzia, gli

asili nido, la disabilità, le famiglie, il diritto alla casa, i servizi sociosanitari e sociali.

La disciplina del riparto, che dispone esso avvenga anche in proporzione alla spesa corrente, esclude che avvenga esclusivamente in maniera proporzionale, come è invece per le regioni. Inoltre, per la valutazione della spesa corrente, si fa riferimento al rendiconto 2023 o in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato.

Giova ricordare come il contributo alla spesa pubblica illustrato nel disegno di legge di bilancio 2025 attualmente in esame prevede una forma differente da quella utilizzata in passato. Infatti, ai sensi dell'articolo 104 comma 6, è disposto che le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni iscrivano, per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029, nella parte corrente del bilancio nella Missione n. 20 "Fondi e accantonamenti" un fondo di importo pari al contributo annuale alla finanza pubblica loro richiesto ai sensi dei commi 3, 4 e 5 del provvedimento in esame. Il fondo è finanziato con risorse di parte corrente e su tale fondo non è possibile disporre impegni.

Pertanto, il contributo alla finanza pubblica – composto di risorse di parte corrente – non dovrà essere versato allo Stato, quanto accantonato. Nell'anno successivo, infatti:

- per gli enti che abbiano registrato un disavanzo di amministrazione alla fine dell'esercizio precedente, il fondo costituisce un'economia che concorre al ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione, aggiuntivo rispetto a quello già previsto nel bilancio di previsione;
- per gli enti che abbiano registrato un risultato di amministrazione positivo o pari a zero nell'esercizio precedente, il fondo confluisce nella parte accantonata del risultato di amministrazione destinata al finanziamento di investimenti, anche indiretti, nell'esercizio successivo con carattere prioritario rispetto al ricorso a nuovo debito.

Le autonomie speciali devono tenere conto nel calcolo del disavanzo di amministrazione solo della quota di debito contratto (al netto quindi della quota di debito autorizzato e non contratto).

In ultimo, in virtù della necessità del controllo della spesa primaria netta nazionale disposta dai nuovi vincoli del coordinamento delle politiche di bilancio dell'UE, l'articolo 104 comma 8 prevede la possibilità, con riferimento alle annualità comprese dal 2025 al 2029, dell'imposizione di ulteriori obblighi di concorso alla finanza pubblica a carico degli enti territoriali qualora risultino andamenti di spesa corrente non coerenti con gli obiettivi fissati.

### *5.9.5 Ulteriori interventi sulla finanza locale recati dal disegno di legge di bilancio 2025 (A.C. 2112-***bis***)*

Infine, tra le ulteriori misure attualmente in discussione in relazione al disegno di legge di bilancio 2025, si segnalano:

- in considerazione della riforma degli scaglioni dell'IRPEF, viene disposto il differimento dei termini per la modifica, da parte delle regioni e dei comuni, degli scaglioni e delle aliquote rispettivamente dell'addizionale regionale e della addizionale comunale sull'imposta sui redditi per gli anni 2025, 2026 e 2027;
- l'abrogazione del sistema di tesoreria unica "mista" previsto per gli enti territoriali, gli enti del comparto sanitario, le università e le autorità portuali; si segnala che tale regime misto risultava di fatto non più operativo dal 2012, e sospeso sino al 31 dicembre 2025.

# 6. L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

## 6.1 L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico"), ferme restando le particolari forme di cui godono le regioni a statuto speciale (articolo 116, primo comma).

L'ambito in cui possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concerne:

- tutte le materie che l'articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso articolo 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge rinforzata che, dal punto di vista sostanziale, è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

## 6.2 Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata fino alla legge 26 giugno 2024, n. 86

Il riconoscimento di forme di "autonomia differenziata" ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è imposto al centro del dibattito istituzionale sul rapporto tra Stato e regioni a seguito delle iniziative intraprese dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che si sono registrate nella parte conclusiva della XVII legislatura.

In assenza, in quel periodo, di una normativa di attuazione della procedura delineata dalla Costituzione, le modalità con cui le tre regioni hanno attivato il percorso *ex* articolo116, terzo comma, sono state diverse.

Le regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due *referendum* consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su

impulso del Presidente della regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Con l'inizio della XVIII legislatura, tutte e tre le regioni con le quali sono state stipulate le cosiddette pre-intese hanno manifestato al Governo l'intenzione di "ampliare il novero delle materie da trasferire" (Camera dei deputati, interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, 11 luglio 2018). Nel frattempo, altre regioni, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia (sono pervenute ufficialmente al Governo le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania).

Sono in tal modo riprese le trattative tra le tre regioni e i Ministeri interessati *ratione materiae* nell'ambito dell'attività di coordinamento in capo al Ministro *pro tempore* per gli affari regionali.

Nel corso del 2019, sulle richieste pervenute e sul percorso di definizione delle intese si è aperto un ampio dibattito. Le questioni oggetto di discussione hanno riguardato, tra l'altro, le modalità del coinvolgimento degli enti locali, il ruolo del Parlamento e l'emendabilità in sede parlamentare del disegno di legge rinforzato che contiene le intese, il rispetto del principio di sussidiarietà, nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire per evitare che l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si risolva in una attribuzione fittizia di autonomia speciale alle regioni ordinarie.

Il tema è stato ulteriormente approfondito in relazione all'esigenza di associare il conferimento delle ulteriori forme e condizioni di autonomia sia alla previa definizione dei Livelli essenziali di prestazione (LEP) nelle materie previste, sia alla definizione di strumenti di perequazione ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lett. *m)* e 119, quinto comma, della Costituzione.

In particolare, tali questioni sono state richiamate in occasione delle audizioni svolte dal Ministro *pro tempore* per gli Affari regionali, Francesco Boccia, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali, rispettivamente, il 13 novembre 2019 e il 30 settembre 2020, nelle quali innanzitutto si annunciava l'intenzione del Governo di presentare un disegno di legge in cui definire gli interventi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Si è così avviato un percorso che ha visto il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio predisporre una bozza di legge-quadro, sottoposta alla Conferenza Stato-regioni. All'esito del confronto, il disegno di legge in questione, oltre a fornire una cornice di garanzie di trasparenza e omogeneità delle procedure di stipula, avrebbe dovuto prevedere: la determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione *ex* articolo 116, comma terzo, della Costituzione, dei LEP o

degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni *standard*; una puntuale ricognizione della dotazione infrastrutturale riferita alle reti stradali, autostradali, ferroviarie e di comunicazione, nonché alle strutture portuali e aeroportuali con l'obiettivo di assicurare uniformità in tutto il territorio nazionale anche della dotazione infrastrutturale, da conseguirsi attraverso la perequazione infrastrutturale, favorendo la crescita di quei territori, anche nell'ambito di ciascuna regione, in ritardo; la previsione di tempi certi per l'avvio dell'autonomia differenziata, attraverso il conferimento delle funzioni e la definizione dell'assetto finanziario, infrastrutturale e amministrativo, per garantire in modo uniforme i diritti civili e sociali a tutti i cittadini, a prescindere dal territorio di residenza.

Il disegno di legge, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" veniva inserito dal Governo nella nota di aggiornamento al DEF 2020 tra quelli collegati alla manovra di bilancio, e il tema dell'autonomia differenziata veniva trattato all'interno del Programma nazionale di riforma 2020, nel quale si confermava come prioritario, anche alla luce dell'emergenza sanitaria ed economica nel frattempo emersa a seguito del diffondersi della pandemia da Covid-19, l'obiettivo della "[…] definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia". Inoltre, si dava conto di voler proseguire nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali, finalizzati alla riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, in modo da rendere possibile la realizzazione del processo dell'autonomia attuando al contempo i principi di coesione e di solidarietà nazionale.

Parallelamente, per approfondire le questioni legate al percorso di attuazione del "regionalismo differenziato", tra il marzo 2019 e il marzo 2021 la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto un'indagine conoscitiva a seguito della quale, nella seduta del 12 luglio 2022, è stato approvato un documento conclusivo. Con particolare riferimento agli aspetti dell'autonomia finanziaria, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha poi svolto un ciclo di audizioni.

In particolare, sono da segnalare le audizioni svolte dalla Ministra per gli Affari regionali e le autonomie, Mariastella Gelmini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 26 maggio 2021 e presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali il 13 luglio 2021.

Nello specifico, la Ministra Gelmini ha informato dell'istituzione di una apposita Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata. Il disegno di legge-quadro sull'attuazione dell'autonomia differenziata è stato quindi nuovamente incluso tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024 (v. nota di aggiornamento al DEF 2021). La relazione conclusiva dei lavori della Commissione di studio è stata trasmessa dal Governo ai Presidenti di Camera e Senato il 19 gennaio 2022.

Si ricorda che al termine della XVIII legislatura il disegno di legge non è stato comunque presentato.

All'inizio della XIX legislatura, la Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, in sede di dichiarazioni programmatiche, ha annunciato l'intenzione del Governo di "dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale".

Successivamente, a seguito dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata del 2 marzo 2023, è stato presentato al Senato in data 23 marzo 2023 un disegno di legge di iniziativa governativa (S. 615), collegato alla legge di bilancio per gli anni 2023-2025, il cui esame in sede referente presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica è iniziato il 3 maggio 2023. Tra i mesi di maggio e giugno si è svolta un'intensa attività conoscitiva attraverso lo svolgimento di audizioni informali. L'esame si è concluso il 21 novembre 2023 con il conferimento ai relatori del mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge, comprensivo delle modifiche approvate nel corso della sede referente. L'Assemblea del Senato ha approvato alcuni ulteriori emendamenti al testo della Commissione e approvato il disegno di legge in prima lettura nella seduta del 23 gennaio 2024.

La Camera dei deputati ha avviato l'esame in sede referente del disegno di legge (A.C. 1665) il 14 febbraio 2024 presso la Commissione Affari costituzionali. È stato svolto un ciclo di audizioni informali che si è concluso nella seduta del 10 aprile 2024.

La Commissione ha concluso l'esame in sede referente nella seduta del 27 aprile 2024, conferendo ai relatori il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento, nel testo identico a quello trasmesso dal Senato. L'Assemblea della Camera, nella seduta del 19 giugno 2024, ha approvato il testo di legge in via definitiva.

La legge è stata infine pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 28 giugno 2024 ed è entrata in vigore il successivo 13 luglio.

### 6.3 La legge 26 giugno 2024, n. 86

La legge reca disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. In particolare, essa provvede alla definizione dei principi generali per l'attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nonché per la modifica e la revoca delle stesse. Sono, inoltre, previste modalità

procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentari.

Il provvedimento si compone di 11 articoli. In premessa, sono individuate le finalità dell'intervento legislativo (articolo 1), tra cui si richiamano: il rispetto dell'unità nazionale e il fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio; il rispetto dei princìpi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei princìpi di indivisibilità e autonomia; l'attuazione del principio del decentramento amministrativo; il fine di favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione.

Inoltre, si stabilisce in principio che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, primo comma, lettera *m)*), della Costituzione (LEP), ivi inclusi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali, e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi i predetti diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale.

La legge disciplina il procedimento di approvazione delle "intese" (articolo 2), che la Costituzione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, richiede per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In proposito, si stabilisce che l'atto di iniziativa sia preso dalla regione interessata, sentiti gli enti locali, secondo le modalità previste nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'iniziativa di ciascuna regione può riguardare la richiesta di autonomia in una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Segue il negoziato tra il Governo e la regione per la definizione di uno schema di intesa preliminare.

Più in dettaglio, la richiesta deve essere trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale, acquisita la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia, ed in ogni caso entro i successivi sessanta giorni, avvia il negoziato con la regione richiedente. Con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, il negoziato è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia e, ai fini del suo avvio, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie debbono tenere conto del quadro finanziario della regione interessata. Prima di avviare il negoziato le Camere devono essere informate dal Governo dell'atto di iniziativa.

Lo schema d'intesa preliminare tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica, è approvato dal Consiglio dei ministri: sullo stesso deve essere acquisito il parere della Conferenza unificata da rendere entro sessanta giorni. Trascorso tale termine, lo schema preliminare viene comunque trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari: questi si esprimono al riguardo "con atti di indirizzo", secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Giunta regionale interessata.

Alla luce del parere e degli atti di indirizzo, il Presidente del Consiglio o il Ministro predispongono lo schema di intesa definitivo, ove necessario al termine di un ulteriore eventuale negoziato e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni. Laddove il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga di non conformarsi, in tutto o in parte, agli atti di indirizzo, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata.

Per le fasi successive, si prevede l'approvazione dell'intesa definitiva da parte della regione, assicurando la consultazione degli enti locali interessati, e la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dell'intesa definitiva e del disegno di legge di approvazione dell'intesa che è allegata al disegno di legge. Alla seduta del Consiglio dei Ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata. Il disegno di legge di approvazione dell'intesa e la medesima intesa allegata sono immediatamente trasmessi alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il quale configura quella in questione come una legge rinforzata, prescrivendo che ciascuna Camera la approvi a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Le intese devono anche indicare la loro durata (articolo 7), che non può comunque essere superiore a dieci anni. Alla scadenza del termine, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della regione, manifestata almeno un anno prima della scadenza. Ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa.

Con le medesime modalità previste per la loro conclusione, le intese possono essere modificate su iniziativa dello Stato o della regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi Regolamenti. Ciascuna intesa potrà inoltre prevedere i casi e le modalità con cui lo Stato o la regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere. Inoltre la cessazione dell'intesa può essere sempre deliberata – sempre con legge a maggioranza assoluta delle Camere – in caso di esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla

mancata osservanza, direttamente imputabile alla regione, dell'obbligo di garantire i LEP.

L'attribuzione alle regioni ordinarie delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nelle materie di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, è stata espressamente subordinata alla previa determinazione dei relativi LEP concernenti i diritti civili e sociali, la cui opera di definizione si configura, pertanto, quale passaggio necessario affinché si possa procedere alla stipula delle intese tra lo Stato e le singole regioni per la realizzazione della loro autonomia differenziata. Il principio, già sancito nella legge di bilancio 2023 (commi 791-801-*bis* della legge n. 197 del 2022), è ribadito nella legge, che a tal fine contiene una delega al Governo ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, uno o più decreti legislativi per l'individuazione dei LEP, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di bilancio 2023, i cui schemi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro il termine di 45 giorni.

Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro venti giorni dall'assegnazione di queste ultime; decorso tale ultimo termine, il decreto legislativo può essere comunque emanato.

La legge individua altresì le materie o ambiti di materie – tra quelle suscettibili di attribuzione alle regioni in attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – in riferimento alle quali i predetti decreti legislativi provvederanno alla determinazione dei LEP. La legge demanda a tali decreti legislativi anche la determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia in ciascuna regione della erogazione dei LEP, in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché della congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. Si fa salvo, in ogni caso, l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il quale prevede che il Governo possa sostituirsi a determinate condizioni a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni. Sull'esito delle procedure di monitoraggio, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale alle Camere.

Si prevede, altresì, l'aggiornamento periodico dei LEP con DPCM, in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici conseguenti al mutamento del contesto socioeconomico o dell'evoluzione della tecnologia.

L'aggiornamento è demandato a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) sui cui relativi schemi sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata, nonché delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (entro trenta giorni).

Nelle more dell'entrata in vigore dei suddetti decreti legislativi, la legge prevede che continuino ad applicarsi, ai fini della determinazione dei LEP nelle materie suscettibili di autonomia differenziata, le citate disposizioni previste dalla legge di bilancio 2023 (articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*).

La legge prevede che il trasferimento delle funzioni attinenti a materie o ad ambiti di materie riferibili ai LEP (articolo 4), con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può avvenire, soltanto successivamente alla determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* (articolo 3), nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio. Qualora dalla determinazione dei LEP dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, al trasferimento delle funzioni si potrà procedere soltanto successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie.

Per le funzioni relative a materie o ambiti di materie diverse da quelle riferibili ai LEP, il trasferimento può essere effettuato nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente.

Le funzioni trasferite alla regione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a comuni, province e città metropolitane dalla medesima regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie (articolo 6).

Per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della regione delle condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento si dispone l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, che ha il compito di formulare proposte in merito. I criteri di determinazione di tali beni e risorse, così come le modalità di finanziamento delle funzioni dovranno essere definiti nell'ambito dell'intesa tra Stato e regione disciplinata dall'articolo 2 della legge. Il finanziamento dovrà, comunque, essere basato sulla compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali (articolo 5). Alla Commissione sono attribuiti anche compiti di monitoraggio: in particolare, questa procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Spetta invece alla Corte dei Conti riferire annualmente alle Camere sui controlli effettuati, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti al trasferimento di competenze nell'ambito del regionalismo

differenziato rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione (articolo 8).

Sotto il profilo finanziario, la legge (articolo 9) reca la clausola di invarianza finanziaria con riferimento all'attuazione della medesima e di ciascuna intesa che ne derivi. Dispone che il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni *standard* è attuato nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio, nonché garantisce, per le singole regioni che non siano parte delle intese, l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Al contempo, il provvedimento stabilisce che lo Stato adotti misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione, della solidarietà sociale individuando anche alcune fonti per le relative risorse, precisando che trova comunque applicazione la normativa volta ad assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario attraverso la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti statali, anche nel quadro dell'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (articolo 10).

Il provvedimento (articolo 11) prevede infine che la legge trovi applicazione nei confronti delle regioni che abbiano già avviato il negoziato per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, nonché che si applichi anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V, che riconosce a tali enti territoriali forme di maggiore autonomia previste da tale legge.

Con riferimento all'attuazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, si segnala che, nella riunione del Consiglio dei ministri del 26 luglio 2024, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, senatore Roberto Calderoli, ha svolto una informativa in proposito, comunicando l'avvenuta trasmissione al Governo delle richieste di avvio del negoziato da parte delle regioni Veneto, Piemonte, Liguria e Lombardia.

Il Ministro ha inoltre informato, in merito agli atti di iniziativa regionale appena richiamati, la Conferenza Stato-regioni, la quale ne ha preso atto nella seduta del 12 settembre 2024. Analoga informativa è stata inoltre trasmessa dal Ministro alle Camere (si veda l'Allegato A del resoconto della seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 27 settembre 2024, nonché l'Allegato B del resoconto della seduta dell'Assemblea del Senato della Repubblica del 30 settembre 2024).

Il Ministro, nel corso dell'audizione del 25 settembre 2024 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, si è soffermato, tra l'altro, sulla definizione dei LEP come presupposto dell'attuazione dell'autonomia differenziata. In particolare, si segnala a tal fine l'istituzione di una Cabina di regia (così come previsto dalla legge di bilancio per il 2023, articolo 1,

commi da 791 a 801-*bis*) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, insediatasi nell'aprile del 2023. La Cabina di regia è stata assistita da un Comitato tecnico scientifico (CLEP), presieduto dal prof. Sabino Cassese. Tale Comitato ha concluso la prima fase dei suoi lavori con l'adozione di un rapporto sul finire del 2023 e sta ora proseguendo la sua attività di supporto alla Cabina di regia. Secondo quanto precisato dal Ministro, il citato rapporto costituirà la base per ogni futura discussione politica e istituzionale in merito ai LEP, in quanto costituente il primo organico tentativo di definire la natura giuridica e il contenuto in concreto dei LEP medesimi.

I negoziati tra il Governo e le regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, così come previsto dalla legge 86/2024, sono stati avviati in data 3 ottobre 2024.

### 6.4 Sviluppi successivi all'approvazione della legge n. 86 del 2024

Dopo la pubblicazione della legge n. 86 del 2024, sono state presentate diverse richieste di *referendum* abrogativo, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione.

Alcune di queste richieste sono finalizzate alla raccolta delle 500.000 firme necessarie per attivare il procedimento referendario.

La prima riguarda l'abrogazione totale della legge sull'autonomia differenziata (si veda l'annuncio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 6 luglio 2024, n. 157).

Due altre richieste sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale 18 luglio 2024, n. 167 e riguardano una l'abrogazione integrale della legge, l'altra l'abrogazione di alcune parti di essa.

Anche alcuni Consigli regionali hanno deliberato in ordine alla richiesta di referendum abrogativo.

Il Consiglio della regione Campania, nella seduta dell'8 luglio 2024, ha approvato due delibere (la n. 1 e la n. 2 del 2024) riguardanti rispettivamente una richiesta di *referendum* per l'abrogazione totale e una per l'abrogazione parziale della legge n. 86/2024.

In seguito, i Consigli regionali di altre quattro regioni hanno approvato richieste analoghe:

- Emilia-Romagna: deliberazioni n. 185 e 186 del 10 luglio 2024, pubblicate nel Bollettino ufficiale della regione Emilia-Romagna 15 luglio 2024, n. 234;
- Toscana: deliberazioni n. 48 e n. 49 del 16 luglio 2024, pubblicate nel Bollettino ufficiale della regione Toscana, 22 luglio 2024, n. 37;
- Sardegna: mozioni n. 7 e n. 8, approvate nella seduta del 17 luglio 2024;

- Puglia: deliberazioni n. 127 e 128 del 23 luglio 2024 (non ancora pubblicate).

Inoltre, alcune regioni hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge n. 86/2024 presso la Corte costituzionale.

Si tratta delle seguenti regioni:

- Campania: Deliberazione della Giunta regionale 25 luglio 2024, n. 403;
- Toscana: Deliberazione della Giunta regionale 29 luglio 2024, n. 923;
- Puglia: Deliberazione della Giunta regionale 5 agosto 2024, n. 1121;
- Sardegna: Deliberazione della Giunta regionale 21 agosto 2024 (testo del ricorso).

Il Consiglio dei ministri, in data 17 settembre 2024, ha deliberato la determinazione d'intervento nei giudizi di legittimità costituzionale promossi dalle suddette regioni.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del 2024, ha accolto parzialmente il ricorso presentato da alcune regioni contro la legge sull'autonomia differenziata delle regioni ordinarie (n. 86 del 2024).

La Corte ha considerato illegittime specifiche disposizioni della legge. In particolare la Corte ha ravvisato l'incostituzionalità dei seguenti profili della legge:

- la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, laddove la Corte ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative;
- il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento;
- la previsione che sia un DPCM a determinare l'aggiornamento dei LEP;
- il ricorso a DPCM per la determinazione dei LEP, sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla stessa legge per definire i LEP;
- la possibilità di modificare, con decreto interministeriale, le aliquote della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista per finanziare le funzioni trasferite, in caso di scostamento tra il fabbisogno di spesa e l'andamento dello stesso gettito;
- la facoltatività, piuttosto che la doverosità, per le regioni destinatarie della devoluzione, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, con conseguente indebolimento dei vincoli di solidarietà e unità della Repubblica;

- l'estensione della legge n. 86 del 2024, e dunque dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione alle regioni a statuto speciale, che invece, per ottenere maggiori forme di autonomia, possono ricorrere alle procedure previste dai loro statuti speciali.

Inoltre, la Corte ha interpretato in modo costituzionalmente orientato altre previsioni della legge:

- l'iniziativa legislativa relativa alla legge di differenziazione non va intesa come riservata unicamente al Governo;
- la legge di differenziazione non è di mera approvazione dell'intesa ma implica il potere di emendamento delle Camere; in tal caso l'intesa potrà essere eventualmente rinegoziata;
- la limitazione della necessità di predeterminare i LEP ad alcune materie (distinzione tra "materie LEP" e "materie non-LEP") va intesa nel senso che, se il legislatore qualifica una materia come "non-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;
- l'individuazione, tramite compartecipazioni al gettito di tributi erariali, delle risorse destinate alle funzioni trasferite dovrà avvenire non sulla base della spesa storica, bensì prendendo a riferimento costi e fabbisogni *standard* e criteri di efficienza, liberando risorse da mantenere in capo allo Stato per la copertura delle spese che, nonostante la devoluzione, restano comunque a carico dello stesso;
- la clausola di invarianza finanziaria richiede – oltre a quanto precisato al punto precedente – che, al momento della conclusione dell'intesa e dell'individuazione delle relative risorse, si tenga conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari.

La Corte chiarisce che spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle ricorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali, in modo da assicurare la piena funzionalità della legge, e che la Corte resta competente a vagliare la costituzionalità delle singole leggi di differenziazione, qualora venissero censurate con ricorso in via principale da altre regioni o in via incidentale.

### 6.5 Riferimenti all'autonomia differenziata nelle audizioni del 2024 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Dal ciclo di audizioni che ha avuto luogo nel 2024 presso la Commissione sono emersi diversi elementi di interesse con riferimento al regionalismo differenziato.

Ad avviso del prof. Andrea Giovanardi, audito nella seduta del 27 marzo 2024, quanto previsto dalla legge n. 86 del 2024 è del tutto inidoneo a "generare incontrollati processi disgregativi dell'unità della Repubblica". Anzi, il fatto che, in un contesto di invarianza finanziaria anche interregionale, le compartecipazioni dovranno essere esattamente corrispondenti ai fabbisogni, "come, peraltro, già oggi accade per la compartecipazione IVA utilizzata a finanziamento del servizio sanitario nazionale", ed il fatto che "le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse destinare a ciascuna delle altre regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destante all'attuazione dei LEP" sono elementi che dimostrano che "i percorsi di acquisizione di maggiori competenze non potranno dare origine a maggiori risorse in capo alle regioni che si sono differenziate".

Particolarmente critica è stata l'opinione espressa dalla SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) nella memoria del 24 aprile 2024, secondo la quale la collocazione logica dell'autonomia rafforzata presume, come peraltro espressamente recita in conclusione l'articolo 116, comma terzo, l'"armonia con il 119". Il che esige una preliminare chiara definizione di aspetti tuttora non definiti e il raggiungimento di alcuni obiettivi che verrebbero sostanzialmente pregiudicati dall'introduzione dell'autonomia rafforzata. La SVIMEZ ha infatti evidenziato che le intese eventualmente approvate con legge rafforzata, difficilmente modificabili, inciderebbero significativamente sulla prosecuzione del percorso attuativo della legge n. 42 del 2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), che prevede – ad esempio – il trasferimento di materie non-LEP con le risorse "a legislazione vigente" con il conseguente consolidamento e non il superamento del criterio della spesa storica.

Il meccanismo della Commissione paritetica *ex* articolo 5, legge n. 86/2024 (si veda il paragrafo "la legge 26 giugno 2024, n. 86") è stato criticato nelle memorie dell'UPB (29 maggio 2024) e del prof. Zanardi (27 giugno 2024). Secondo l'UPB, la gestione delle compartecipazioni esclusivamente con trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e mettere a rischio il rispetto degli obiettivi di crescita della spesa primaria netta previsto dalle nuove regole europee. Il prof. Zanardi ha invece evidenziato come la scelta di affidare alle Commissioni paritetiche la verifica dell'allineamento fra i fabbisogni di spesa e l'andamento del gettito dei tributi erariali compartecipati a livello locale – secondo uno schema tipico delle regioni a statuto speciale – rischi di generare sfasamenti tra regioni nei metodi e nei tempi di valutazione

Con riferimento ai LEP, è opportuno richiamare quanto precisato dal prof. Belletti nella memoria del 27 giugno 2024 secondo il quale: "qualora vi sarà perequazione e responsabilità, nonché costi *standard* e garanzia dei LEP, il regionalismo differenziato potrebbe mettere in moto un circuito virtuoso, che

consentirà di finanziare i costi *standard*, che, a differenza della spesa storica, garantirebbero prevedibilità e programmazione della spesa".

Il Ministro dell'economia e delle finanze, Giancarlo Giorgetti, nell'audizione del 10 luglio 2024, ha dichiarato che lo spostamento di nuove funzioni alle regioni comporterà un ridimensionamento della spesa pubblica sotto il controllo del governo centrale, sostenendo che sarà comunque necessario continuare ad assicurare la funzione anticiclica del bilancio pubblico, consentendo che la gestione di bilancio possa continuare a stabilizzare le fluttuazioni del sistema economico in caso di *shock*, secondo gli obiettivi di politica economica. Secondo quanto dichiarato dal Ministro, per perseguire questi obiettivi tutte le regioni dovrebbero contribuire alla sostenibilità finanziaria, nel rispetto dei vincoli di bilancio costituzionali e di quelli europei.

Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, nel corso dell'audizione del 25 settembre 2024, ha effettuato una ricostruzione dell'*iter* di formazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, nonché del contenuto della stessa (attuazione dell'autonomia differenziata). In particolare, il Ministro ha ricordato, tra l'altro, che l'intesa fra lo Stato e la regione interessata individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite alla regione attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, così da assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, ai sensi dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione (articolo 5, comma 2, legge n. 86/2024).

Secondo il Ministro tale compartecipazione costituisce un buon punto di bilanciamento fra assicurazione delle risorse necessarie alla copertura integrale delle funzioni e autonomia finanziaria della regione interessata.

Il Ministro ha concluso il suo intervento, evidenziando come l'attuazione del federalismo fiscale sia un processo politico-istituzionale in continuo divenire, nel senso che rappresenta un "ideale" verso il quale tendere perché si affermi sempre di più il principio autonomistico (citando il Presidente Cassese, secondo il quale "regionalismo è *differenziazione*") ed il principio di responsabilità, nel quadro di un coordinamento efficace della finanza pubblica.

# 7. CONCLUSIONI

Dalla ricostruzione operata dalla presente relazione e dai contributi raccolti nel corso nel ciclo di audizioni che la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha svolto nel corso del 2024, emerge chiaramente che, sebbene il percorso attuativo del federalismo fiscale risulti ancora largamente incompleto, negli ultimi anni si sono registrati alcuni passi in avanti non irrilevanti, e che essi sono maturati in un quadro istituzionale complessivo che, sebbene nella consueta ed irrisolta complessità, non sembra privo di elementi nuovi ed incoraggianti.

Nelle pagine che seguono si ripercorrono, cercando di sintetizzare quanto già più diffusamente trattato nelle pagine precedenti, le principali evoluzioni che si sono riscontrate nel passato quadriennio sul fronte dell'attuazione del federalismo fiscale, e si cercherà di prefigurare ciò che ci aspetta per i prossimi mesi ed anni. In primo luogo, un approfondimento specifico è dedicato al tema cruciale della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; a seguire, ci si concentra sul versante più propriamente fiscale della materia, dando conto dello stato di attuazione del federalismo in ciascuno dei tre comparti territoriali in cui esso deve essere attuato. Segue, infine, un paragrafo conclusivo nel quale si cercherà di trarre un bilancio complessivo di quanto emerso.

## 7.1 I livelli essenziali delle prestazioni

Uno dei principali fattori di criticità riscontrabili nel percorso attuativo della legge n. 42 del 2009 è costituito dall'assenza di una precisa individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: i cosiddetti LEP.

L'identificazione dei LEP è una decisione che, sebbene presupponga un'imponente attività preparatoria di contenuto altamente tecnico, si configura, di per sé, come di natura essenzialmente politica. Se infatti la definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* delle funzioni pubbliche è una attività che attiene all'ambito econometrico e statistico, che nel corso degli ultimi quindici anni è stata per la gran parte già svolta, ad opera della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, la scelta di quale debba essere il livello quantitativo e qualitativo minimo al quale debbano essere erogate le prestazioni corrispondenti a tali funzioni è una decisione di tipo valoriale, che non può che spettare, in quanto tale, ai soggetti istituzionalmente incaricati di attuare l'indirizzo politico. Tuttavia, tale scelta è ricca di significative ricadute, sia di tipo amministrativo – sugli enti incaricati di attuare tali prestazioni, che sono molteplici e spesso, peraltro, coinvolti in modo combinato – sia di tipo finanziario – poiché si tratta di livelli di erogazione di servizi che corrispondono a diritti fondamentali, e che, dunque, una volta definiti,

divengono incomprimibili dal un punto di vista del finanziamento, a prescindere dalle esigenze di bilancio connesse al ciclo economico. La complessità del quadro di ripartizione delle funzioni legislative ed amministrative tra i vari livelli di Governo che ha caratterizzato il quadro nazionale nella fase successiva alla Riforma del Titolo V ed il fatto che lo scorso quindicennio sia stato caratterizzato, per ampie fasi, da una cronica penuria di risorse e dalla stringente esigenza di contenere la spesa pubblica, sono fattori che hanno probabilmente recitato un ruolo cruciale nel ritardare la decisione politica in materia di LEP.

Tuttavia, sotto questo profilo, già negli ultimi anni della scorsa legislatura, si sono registrati passi in avanti non trascurabili, anche se ancora in fase di concreta implementazione. Ci si riferisce alle disposizioni contenute nelle leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022 volte ad individuare specifici obiettivi di servizio in alcune funzioni afferenti all'ambito comunale. L'operazione, come si diceva tutt'ora in corso, consiste, in particolare, nel devolvere ai comuni un determinato quantitativo di risorse, crescente nel tempo, chiedendo al contempo ad essi di raggiungere, per una determinata funzione pubblica ed entro un determinato arco temporale, determinati obiettivi qualitativi e quantitativi di servizio, anch'essi crescenti e quantificati, in termini di costo, sulla base del rispettivo fabbisogno *standard* monetario. È previsto un sistema di monitoraggio dei risultati ottenuti dagli enti coinvolti, ed è previsto che, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, non intervenga il mero obbligo di restituire le risorse, ma il commissariamento dell'ente inadempiente, a tutela dei cittadini destinatari dei servizi in questione.

Le funzioni interessate, per ora, da tali meccanismi innovativi sono stati l'offerta di asili nido, il servizio di assistenza sociale comunale ed il trasporto scolastico di studenti disabili. I risultati ottenuti dalle amministrazioni comunali, come è chiaramente risultato dalle audizioni svolte presso la Commissione, sembrano assai incoraggianti, con un sostanziale e diffuso miglioramento, in termini quantitativi, dei servizi offerti.

Al di là della riuscita pratica dell'operazione in relazione all'una o all'altra funzione interessata, la riforma in oggetto appare però rilevante soprattutto da un punto di vista teorico. La standardizzazione dei livelli di servizio costituisce infatti una tappa intermedia verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, ed è un passo concettuale necessario, sinora mai tentato, per il superamento definitivo della spesa storica. Si abbandona, cioè, una logica meramente descrittiva, nella quale il fabbisogno *standard* si limitava ad individuare, tecnicamente, quale dovesse essere il costo di una determinata prestazione, e si adotta invece una logica prescrittiva, in cui, sulla base di tale quantificazione, si stanziano risorse appositamente destinate a raggiungere un livello di prestazione determinato, perché selezionato dalla legge come desiderabile. In tal modo, l'obiettivo operativo diviene esplicitamente, e per la prima volta in modo così chiaro, la riduzione dei divari nel livello delle prestazioni sul territorio. Si tratta di un meccanismo che, peraltro, presenta anche il pregio, per il fatto di essere congegnato in modo graduale nel

tempo e settoriale (cioè limitato a solo alcune funzioni), di evitare che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni possa determinare effetti immediati, di difficile gestione, sugli equilibri di bilancio.

Ancora nella seconda parte della passata legislatura, è da segnalare come assai rilevante la definizione normativa del contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) previsto dalla legge di bilancio per il 2022. I LEPS, cioè, sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità. I LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS), che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi. La disposizione è ancora in corso di attuazione, come confermato, nel corso della sua audizione innanzi alla Commissione, dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ma il tentativo si configura come assai interessante, perché anch'esso proteso a passare da una logica descrittiva ad una logica definitoria, e dunque prescrittiva.

Infine, il decreto legislativo n. 62 del 3 maggio 2024 ha demandato al Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri, avvalendosi della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, il compito di proporre i livelli essenziali delle prestazioni in favore delle persone con disabilità, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Si tratta, nel complesso, di spunti non tali da parlare di una vera e propria svolta, ma comunque indicativi di un deciso cambio di passo rispetto ad un passato del tutto statico.

L'attuale legislatura ha visto un'ulteriore, e davvero significativa, accelerazione in ordine al percorso di identificazione dei LEP, da riconnettersi stavolta a motivazioni di natura essenzialmente politica, e cioè al fatto che, per il Governo in carica, costituisce una dichiarata priorità l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di devoluzione alle regioni a statuto ordinario di particolari forme di autonomia, il cosiddetto "regionalismo differenziato".

In ottemperanza a tale intento politico, sia la legge di bilancio per il 2023 sia la legge n. 86 del 2024, sulla procedura di attivazione della cosiddetta "autonomia differenziata", hanno delineato un procedimento specifico per l'approvazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, contestualmente fissando una scadenza per la loro determinazione. Questo perché, come riconosciuto da entrambi i testi normativi richiamati, l'individuazione dei LEP costituisce un passaggio necessario affinché si

possa procedere alla stipula delle intese tra lo Stato e le singole regioni per la devoluzione, in relazione a tali materie, di una maggiore autonomia.

Così, la legge di bilancio 2023 ha dapprima istituito una Cabina di regia presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri competenti nel percorso di realizzazione dei LEP, dai Ministri competenti nelle materie volta per volta chiamate in causa, dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI. La Cabina di regia, in particolare, è chiamata ad effettuare, per ciascuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: una ricognizione della normativa statale vigente; una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio; l'individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP; la determinazione dei LEP sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato quindi istituito un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), incaricato di fornire supporto tecnico alla Cabina di regia. Il CLEP, presieduto dal Prof. Sabino Cassese, ha redatto un Rapporto finale il 30 ottobre 2023, individuando un possibile perimetro di diritti idonei a costituire i LEP.

La legge 26 giugno 2024, n. 86, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, contiene a sua volta una delega al Governo per la definizione dei LEP in talune (non tutte) le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, da esercitare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento (e dunque, entro il 13 luglio 2026), mediante uno o più decreti legislativi. La legge demanda ai decreti legislativi anche la determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia in ciascuna regione della erogazione dei LEP, facendo salvo, in ogni caso, l'esercizio del potere sostitutivo del Governo.

Nel corso delle rispettive audizioni presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sia il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, sia il Ministro dell'economia e delle finanze, Giancarlo Giorgetti, hanno dato conto dell'intenso lavoro tecnico in corso di svolgimento, per l'identificazione dei LEP, tra il CLEP, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard e gli altri organismi tecnici coinvolti, e vi era la sensazione che si potesse davvero giungere al risultato, seppure in un quadro di aspra dialettica politica e di permanente presenza di dubbi operativi di ordine tecnico-giuridico.

Su questo quadro è intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza n, 192 del 2024, pur ritenendo non fondata la questione di costituzionalità dell'intera legge sull'autonomia differenziata delle regioni ordinarie (n. 86 del 2024), ha ravvisato l'incostituzionalità di talune sue disposizioni, anche in materia di LEP, ed è a questo punto ancora incerto quali saranno le conseguenze che tale pronuncia avrà sull'*iter* attuativo di tale legge, rimanendo in capo al Parlamento, come la Corte

espressamente afferma, il compito di colmare i vuoti lasciati dalla citata sentenza. Sul tale questione, che resta inevitabilmente inevasa, si tornerà nel paragrafo conclusivo.

## 7.2 Lo stato di attuazione del federalismo nei vari comparti territoriali

Oltre alla definizione dei LEP, l'attuazione del federalismo fiscale comporta altri passaggi altrettanto fondamentali ed almeno altrettanto complessi, in particolare sul fronte più propriamente fiscale della materia. Da una parte, infatti, per assicurare agli enti una reale responsabilizzazione sul fronte della spesa è necessario assicurare loro una reale autonomia di entrata, ed è dunque necessario superare i meccanismi di finanza derivata, attraverso una operazione di fiscalizzazione dei trasferimenti statali agli enti territoriali, cioè la loro sostituzione con entrate tributarie in una qualche misura manovrabili dagli enti stessi; dall'altra è necessario istituire un meccanismo di reale e funzionante perequazione verticale, tramite il quale lo Stato si faccia carico, tramite trasferimenti privi di vincolo di destinazione, di sostenere, in via generalizzata e per tutti i territori allo stesso modo, il fabbisogno finanziario necessario ad erogare i LEP.

Anche sotto questi profili, lo stato di attuazione del federalismo fiscale è gravemente incompleto, sia perché non potrebbe essere altrimenti in un quadro di perdurante mancata identificazione dei LEP, sia perché, nel corso di ampie fasi dell'ultimo quindicennio, le velleità autonomistiche sono state di fatto frustrate dalla parallela contrazione delle risorse a disposizione degli enti territoriali imposta dal livello centrale (il cosiddetto "contributo al contenimento della spesa" dei vari comparti), per tenere fede agli obblighi in termini di sostenibilità dei bilanci pubblici contrattati in sede europea.

Tuttavia, anche in questo caso, il contesto istituzionale in cui ci muoviamo induce a ritenere possibile qualche importante evoluzione per il prossimo futuro: infatti, l'attuazione del federalismo fiscale regionale e provinciale, in questi esatti termini, costituisce l'oggetto esplicito di un intervento specifico del PNRR, la Riforma 1.14 della Missione 1, Componente 1, del Piano, che fissa per il primo trimestre del 2026 la scadenza per raggiungere tale obiettivo.

Lo strumento normativo che il Governo intende utilizzare per raggiungere tale obiettivo è rappresentato dal percorso di attuazione della legge delega sulla riforma fiscale (legge n. 111 del 2023), che prevede, all'articolo 13, specifici princìpi e criteri direttivi per la piena attuazione del federalismo fiscale regionale, e all'articolo 14, specifici princìpi e criteri direttivi per la piena attuazione del federalismo fiscale degli enti locali. Il termine per esercitare la delega è fissato a due anni dalla sua entrata in vigore, e quindi a fine agosto 2025.

Il Governo, nella quinta relazione sull'attuazione del PNRR, identifica come gennaio 2027 il momento dell'attuazione completa del federalismo fiscale, e per fine 2025 il momento in cui saranno definiti i LEP.

Tenendo presente questi nuovi, e davvero significativi, elementi di fondo, sui quali si tornerà più diffusamente nel paragrafo conclusivo, nelle pagine che seguono si espone, comparto per comparto, lo stato dell'arte nell'attuazione del federalismo fiscale, dedicando specifici riferimenti ai passi avanti registrati negli ultimi anni e alle prospettive future.

### *7.2.1 Il federalismo fiscale regionale*

Il federalismo fiscale regionale è, tradizionalmente, quello caratterizzato dal più basso livello di attuazione. La massima parte delle risorse a disposizione delle regioni consiste in trasferimenti statali; lo spazio di manovrabilità fiscale degli enti è assai ridotto; il contributo richiesto negli anni 2010-2020 è stato davvero significativo, tale da costringere gli enti ad usare al massimo il proprio sforzo fiscale; i LEP sono stati definiti solo per le funzioni inerenti alla sanità.

Sotto tutti questi versanti, negli ultimi anni non si sono registrati particolari passi in avanti, se si eccettuano le vicende in ordine al regionalismo differenziato di cui si è dato conto nel paragrafo precedente. Eppure, la scadenza europea è prossima ed il Governo, nelle audizioni tenutesi presso la Commissione, ha assicurato di essere determinato nell'intento di rispettarla, tramite l'attuazione della delega fiscale.

Pertanto, a decorrere dal 2027, le fonti di finanziamento delle regioni per l'erogazione delle prestazioni nelle materie di loro competenza dovranno essere costituite da entrate di tipo tributario (essenzialmente l'addizionale regionale IRPEF e una compartecipazione all'IVA) e da entrate proprie, oltreché da quelle di natura espressamente perequativa destinate all'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di provenienza statale e senza vincolo di destinazione.

Il Ministro Giorgetti nel corso della propria audizione innanzi alla Commissione, ha dichiarato, al riguardo, che sono in corso i lavori per predisporre i relativi decreti legislativi attuativi della delega e che essi dovranno occuparsi, in particolare: di effettuare un censimento dei tutti i trasferimenti statali in favore delle regioni a statuto ordinario da sopprimere dal 2027; di approntare i meccanismi di fiscalizzazione dei trasferimenti individuati, cioè la loro sostituzione con nuove entrate di tipo tributario, a parità di gettito ed a parità di pressione fiscale sui contribuenti; di istituire un sistema idoneo a garantire il principio di territorialità per l'attribuzione della compartecipazione IVA; di definire le modalità concrete con cui dovrà avvenire la perequazione.

Per quanto riguarda il primo punto – l'individuazione dei trasferimenti – la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, in data 11 dicembre 2023, ha

redatto un documento finale che riporta l'elenco dei trasferimenti fiscalizzabili (pari a circa 10 miliardi) che investono rilevanti ambiti di competenza regionale (trasporto pubblico locale, politiche per la famiglia, giovani e disabilità, politiche sociali e per le non autosufficienze, agricoltura, istruzione, formazione professionale, diritto allo studio universitario), ma, nella sua audizione, la medesima CTFS ha evidenziato che la successiva interlocuzione con i rappresentanti delle amministrazioni interessate (Stato, regioni, ANCI, UPI), non ha dato un esito incoraggiante, e ha sottolineato la "necessità di un confronto nelle sedi politiche".

Nell'ottica di razionalizzare i tributi regionali, si rammenta che la delega fiscale prevede anche di modificare, abrogare ed eventualmente trasformare alcuni tributi propri derivati in tributi propri regionali, ovvero dotati di maggiore autonomia, nonché di semplificare adempimenti e procedimenti tributari, anche attraverso l'eventuale attribuzione alle regioni della facoltà di disciplinarli con proprie leggi. Inoltre, sempre nell'ambito del percorso di attuazione della delega fiscale, le regioni sono direttamente coinvolte anche sotto il profilo del previsto superamento dell'IRAP. Nell'ambito di tale superamento, si prevede tuttavia che l'imposta sarà sostituita da una sovrimposta determinata secondo le medesime regole dell'IRES e che alle regioni dovrà essere assicurato un gettito in misura equivalente a quello attuale, da ripartire tra le stesse sulla base dei criteri vigenti in materia di IRAP. Si ricorda che il gettito IRAP contribuisce in modo rilevante al finanziamento della spesa sanitaria.

La Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella sua audizione innanzi alla Commissione, ha sottolineato che il percorso attuativo della delega fiscale dovrà necessariamente: salvaguardare i gettiti tributari attuali; assicurare principi di manovrabilità e flessibilità massima dei tributi in termini di gettito attualmente ritraibile a legislazione vigente; evitare che la sostituzione di tributi e addizionali con sovrimposte e compartecipazioni finisca con il comprimere il livello di autonomia finanziaria regionale.

Altro tema ricorrente nelle audizioni in materia di federalismo regionale è stato poi, inevitabilmente, quello dell'effetto frustrante che, sulla sua concreta realizzazione, ha avuto l'ingente contributo alla finanza pubblica che è stato richiesto al comparto regionale a partire dal 2010, che è stato nuovamente richiesto, dopo un periodo di pausa, nel 2024, e che non potrà che tornare ad essere richiesto nei prossimi anni, alla luce dell'entrata in vigore della nuova *governance* di bilancio europea.

### *7.2.2 Il federalismo fiscale provinciale*

Sul fronte del federalismo fiscale provinciale l'ultimo quadriennio è stato invece caratterizzato da significative novità.

Con la legge di bilancio per il 2021 è stato avviato un processo di riforma complessivo del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane, che ha portato ad un nuovo assetto, assai più coerente del precedente con il disegno del federalismo fiscale e dei principi previsti nell'articolo 119 della Costituzione. Tale nuovo assetto, revisionato anche dalla successiva legge di bilancio per il 2022, prevede la costituzione di due fondi unici perequativi separati per i due sotto-comparti (uno per le province e uno per le città metropolitane), nei quali far confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente già attribuiti a tali enti, con una operazione finanziariamente neutrale. Secondo un modello analogo a quello già applicato per i comuni, per il riparto dei due fondi è stato introdotto un meccanismo di perequazione che tenga progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali, con il progressivo e parallelo regresso dei criteri storici di attribuzione delle risorse. Il meccanismo è oggi operativo: nel 2022, a seguito di un intenso lavoro tecnico, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha definito i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali delle provincie, così come le modalità di riparto dei due fondi perequativi, e sulla base di tale lavoro istruttorio, con decreto del Ministro dell'interno, i due fondi sono stati ripartiti per il triennio 2022-2024.

Al contempo, è stato stanziato un contributo statale di 80 milioni di euro nell'anno 2022, 100 milioni per l'anno 2023, 130 milioni per l'anno 2024, via via crescente negli anni fino ad arrivare a 600 milioni di euro in via strutturale a decorrere dal 2031. Anche tale contributo, così come il contributo alla finanza pubblica ancora a carico di province e città metropolitane, viene ripartito, per entrambi i fondi, in base alla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscale.

Le audizioni svolte presso la Commissione, prendendo atto di tali significative evoluzioni, hanno tuttavia evidenziato che il problema da risolvere oggi, sul fronte del federalismo fiscale provinciale, sia essenzialmente quello dell'adeguatezza delle risorse complessive destinate al comparto. Il lavoro svolto dalla CTFS nel 2022 ha reso infatti evidente un *deficit* di risorse ordinarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali di oltre 1,14 miliardi di euro, di cui 842 milioni a carico delle province e oltre 300 milioni a carico delle città metropolitane, quale divario tra entrate correnti delle province e città metropolitane e la spesa da queste sostenuta per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Tale *deficit* è essenzialmente dovuto al perdurante effetto negativo del contributo alla finanza pubblica tuttora a carico del comparto provinciale, che le risorse aggiuntive finora stanziate non sono state assolutamente in grado di compensare. In una situazione come questa, le province e le città metropolitane si trovano oggi nella situazione di dovere esercitare al massimo lo sforzo fiscale autonomo sulle loro principali entrate tributarie, che peraltro, essendo strettamente connessi al settore automobilistico, risentono della congiuntura economica in corso, fortemente negativa per tale comparto. Per quanto riguarda l'immediato futuro, non potrà certo aiutare, da questo punto di vista, l'entrata in vigore delle nuove regole di bilancio europee, che impongono, di fatto,

il nuovo ricorso, da parte del livello nazionale, alla richiesta di concorso delle regioni e degli enti locali al conseguimento degli obiettivi di bilancio.

Si ricorda che anche il federalismo provinciale deve essere attuato entro il primo trimestre 2026, secondo quanto previsto dalla Riforma 1.14 della Missione 1, Componente 1, del PNRR, e che la legge delega in materia fiscale, in corso di attuazione, prevede che anche per le province e le città metropolitane, così come per i comuni, si giunga alla piena attuazione del federalismo fiscale, attraverso il potenziamento dell'autonomia finanziaria, garantendo tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale. Per le province e le città metropolitane si precisa, in aggiunta, che l'autonomia finanziaria deve consistere in un tributo proprio di nuova istituzione, destinato ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali, con adeguata manovrabilità, e in una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché nella previsione di un fondo perequativo.

### *7.2.3 Il federalismo fiscale comunale*

Il federalismo fiscale comunale è da ormai molti anni quello caratterizzato dallo stadio di attuazione più avanzato. Da una parte, è quello in cui sono maggiori il superamento del sistema della finanza derivata (secondo i dati forniti dal Ministro Giorgetti, l'incidenza dei trasferimenti sul totale delle entrate comunali è sceso dal 47 per cento del 2010 al 29 per cento del 2022); dall'altra è quello in cui ha raggiunto i livelli più significativi l'attribuzione di una effettiva autonomia di entrata (sempre secondo tali dati, il peso delle entrate tributarie sul totale delle entrate è salito dal 26 per cento del 2010 al 38 per cento del 2022); infine, quello comunale è il comparto in cui ed in cui da più tempo (dal 2015) sono operativi sistemi di perequazione sulla base dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali nella distribuzione delle risorse, in particolare di quelle stanziate nel Fondo di solidarietà comunale.

Storicamente, tuttavia, anche tale percorso è stato condizionato dalle esigenze di consolidamento dei conti pubblici connesse alle crisi finanziarie degli anni 2009 e 2011, che hanno richiesto un rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica, e quindi un contributo finanziario agli enti locali, tanto considerevole da frustrarne ogni velleità realmente autonomistica, riducendo drasticamente gli spazi di effettiva manovrabilità fiscale. Gli effetti che tale contrazione di risorse ha avuto sul comparto comunale sono peculiari: i continui interventi sui tributi locali, volti a reperire risorse finanziarie, hanno impedito una corretta applicazione del meccanismo di perequazione delle risorse a disposizione

nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, eliminando progressivamente la totalità della sua componente "verticale", quella cioè finanziata dallo Stato tramite la fiscalità generale. Ciò che residua del Fondo oggi (al netto della cosiddetta componente "ristorativa", compensativa delle minori entrate IMU e TASI, coperta con risorse statali e non soggetta a meccanismi perequativi) è alimentato esclusivamente dai comuni stessi, attraverso il gettito dell'IMU di loro competenza. È solo su tale quota che agisce la perequazione, che dunque assume oggi un carattere sostanzialmente "orizzontale", redistributivo di risorse all'interno del comparto comunale, ed in particolare dai comuni storicamente più dotati, con elevate basi imponibili, verso i comuni con fabbisogni più elevati rispetto alla loro capacità fiscale.

Gli studi effettuati da ANCI, IFEL e UPB, e depositati in Commissione nel corso del ciclo di audizioni da essa svolto, evidenziano che il principale effetto negativo di tali meccanismi è quello di penalizzare strutturalmente i piccoli comuni, anche molti di quelli meno dotati e situati in aree interne svantaggiate, non solo nel Sud, ma lungo tutta la dorsale appenninica e nelle zone montane, in particolare Nord-occidentali.

Le principali novità che si sono registrate negli ultimi anni in questo comparto sono costituite, in primo luogo, dall'introduzione, a partire dal 2020, di una maggiore gradualità nell'introduzione dei meccanismi perequativi nella distribuzione del Fondo, che prevede un incremento del 5 per cento annuo della quota percentuale del Fondo da distribuire su base perequativa, ed il raggiungimento del 100 per cento della perequazione nel 2030, anno in cui si giungerà al superamento definitivo del criterio della spesa storica. Tale maggiore gradualità, come confermato dai soggetti auditi, consente maggiori margini di manovra ai comuni più esposti agli effetti deleteri della redistribuzione orizzontale che si è sopra descritta.

In secondo luogo, si segnala il tentativo, sempre a partire dal 2020, di ricostituire – dapprima nel Fondo di solidarietà comunale, poi, dopo l'intervento della Corte costituzionale, in un fondo separato a tali risorse espressamente dedicato – una quota di risorse di carattere "verticale", sebbene vincolata al raggiungimento di determinati obiettivi di servizio. Si tratta dei meccanismi che si sono prima descritti in relazione a talune funzioni di competenza comunale (asili nido, assistenza sociale, trasporto degli alunni disabili), e che si concretizzano in un vero e proprio tentativo di raggiungimento, a tappe graduali, dei livelli essenziali delle prestazioni.

Per quanto riguarda gli sviluppi attesi per il prossimo periodo, le principali esigenze espresse dai rappresentanti dal comparto comunale nel corso delle audizioni svolte presso la Commissione sono quella superare il carattere ancora quasi esclusivamente orizzontale della perequazione, reintroducendo nel Fondo una componente verticale di natura non vincolata, e quella di estendere la perequazione a tutte le componenti del Fondo, e dunque anche a quelle che oggi ne sono escluse (ad esempio, la quota ristorativa del gettito TASI e IMU) – cosa quest'ultima che,

ad avviso degli auditi, potrebbe contribuire a ridurre il danno che la redistribuzione orizzontale produce ai comuni piccoli.

Venendo alla questione dell'adeguatezza delle risorse stanziate, pur non sottovalutando il ruolo delle risorse connesse all'operazione in corso sulle funzioni sociali di cui si è sopra discusso – che, peraltro, come si è detto, secondo il parere degli auditi sembra dare frutti assai positivi anche in termini di servizi erogati – non può non sottolinearsi che sembra, invece, puntare in tutt'altra direzione la reintroduzione di contributi alla finanza pubblica richiesti al comparto che, dopo alcuni anni di tregua, sono tornati a partire dal 2024. L'entrata in vigore delle nuove regole di bilancio europee costituiscono, da questo punto di vista, una seria sfida.

Per il resto, si ricorda che anche la finanza municipale sarà interessata dal percorso di attuazione della legge delega in materia fiscale. In particolare, quest'ultima prevede (tra i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 14) la piena attuazione del federalismo fiscale, attraverso il potenziamento dell'autonomia finanziaria, garantendo tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## 7.3 Un contesto ricco delle consuete e difficili sfide, ma anche di nuove e concrete opportunità

Il percorso di attuazione della legge n. 42 del 2009 è stato contrassegnato, a partire dal 2011, da una desolante stagnazione, dovuta a ragioni di natura politica, economica, tecnico-amministrativa, e volendo giudicare il quadro normativo in materia di federalismo fiscale vigente al momento esatto in cui è redatta questa relazione, esso non appare mutato in termini radicali rispetto al passato recente e meno recente.

Tuttavia, come si è dettagliatamente argomentato nei capitoli precedenti, nell'ultimo quadriennio qualcosa sembra essersi mosso: sul fronte del federalismo comunale si è assistito ad un tentativo di aggiornamento del concetto di fabbisogno *standard*, al fine di parametrarlo non più ad un livello di servizio storicamente dato, ma ad un obiettivo di servizio individuato come desiderabile perché necessario, al cui raggiungimento vincolare lo stanziamento delle necessarie risorse aggiuntive; sul fronte del federalismo provinciale si è assistito alla definizione compiuta, da parte della CTFS, dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali ed al loro, progressivo, utilizzo per la ripartizione delle (scarse) risorse stanziate per il comparto; sul fronte del federalismo regionale si è assistito ad uno sforzo normativo e tecnico senza precedenti per l'individuazione dei LEP (o di alcuni di essi), nel

quadro dell'attuazione del regionalismo differenziato. Per tutti i comparti citati, peraltro, pendono precise deleghe legislative in materia fiscale, esplicitamente finalizzate ad attuare il federalismo, che il Governo si dichiara intenzionato ad esercitare entro l'inizio del 2027.

I passi avanti appena citati non bastano a parlare di una svolta. Come si è già detto – ma è opportuno ribadirlo – malgrado essi, il processo di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 resta, allo stato attuale, assolutamente e gravemente incompleto.

Cionondimeno, vi sono fattori di contesto politico istituzionale più generali, che, per la prima volta, sembrano mettere le istituzioni coinvolte nel processo di attuazione del federalismo fiscale di fronte alla necessità di procedere. Come si è più volte detto, infatti, il Governo è vincolato dal PNRR ad attuare il federalismo fiscale regionale e provinciale entro gennaio 2027, e a definire i livelli essenziali delle prestazioni entro dicembre 2025. Non si tratta di una questione che possa essere sottovalutata. Anzi, la sua rilevanza è tale che potrebbe trattarsi di un vero e proprio nuovo inizio per l'attuazione della legge n. 42 del 2009: per la prima volta da oltre un decennio, sembrano esservi, cioè, i presupposti reali per ritenere che nei prossimi 2-3 anni il federalismo fiscale, e con esso l'articolo 119 della Costituzione, possa essere realmente attuato.

La scadenza è prossima, ed il Governo, nei documenti ufficiali depositati e nelle audizioni svolte nel corso del 2024 dalla Commissione, per bocca del Ministro dell'economia e delle finanze Giancarlo Giorgetti e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, ha affermato più volte ed in modo perentorio di essere intenzionato a rispettarla.

Il fatto che su una tematica di tale complessità, l'approssimarsi della scadenza fissata sia stato finora accompagnato dal ribadito intendimento a rispettarla da parte delle istituzioni competenti, costituisce certamente un segnale positivo, obiettivamente del tutto nuovo rispetto al passato, recente e meno recente.

Tuttavia, altrettanto obiettivamente, va anche detto che il fatto che vi sia una scadenza e che chi è titolato a rispettarla si dichiari intenzionato a farlo nei termini non assicura, di per sé, che questo accada, ed il ruolo della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale consiste proprio nel verificare che dalle parole si passi per davvero, e nel modo più corretto ed esaustivo possibile, ai fatti. Si tratta di un compito che la vedrà impegnata nei prossimi anni ed al quale essa non intende sottrarsi.

Per la verità, la mole di lavoro da portare a termine perché la scadenza sia rispettata pare imponente, il tempo per adempiere a questo compito assai ristretto, e gli ostacoli da superare molto insidiosi.

In primo luogo, sta finalmente giungendo al suo momento cruciale il dibattito politico-istituzionale – protrattosi stancamente per un quindicennio, ed a lungo sottotraccia – la cui risoluzione costituisce il vero punto di snodo per passare,

nell'attuazione del federalismo fiscale, dalle parole ai fatti: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Essi costituiscono un presupposto ineludibile per l'intera fase attuativa: senza di essi non è possibile quantificare l'ammontare di risorse che deve spettare a tutti a prescindere dalle capacità fiscali di ciascuno, e senza aver stabilito prima quanto deve spettare a tutti è impossibile procedere alla devoluzione di una autonomia effettiva, perché questa comporterebbe il rischio di aggravare ancor di più le situazioni di squilibrio già esistenti nei livelli delle prestazioni effettivamente erogati tra le varie zone del paese.

Su questo punto, come si diceva, il dibattito – che era già emerso, come mai prima, nelle due legislature precedenti – è divenuto tema di aperto confronto politico nella legislatura in corso. Tale emersione è connessa a quella, parallela, del tema del regionalismo differenziato, che costituisce una priorità politica dell'attuale maggioranza parlamentare. Le due questioni – l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, e quella dell'articolo 119 della Costituzione – sono strettamente connesse, perché entrambi i processi attuativi presuppongono, come passo preliminare e necessario, la definizione dei LEP. Anche l'attuazione dell'autonomia differenziata presuppone, infatti, per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle regioni interessate relativamente a talune competenze, la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogati su tutto il territorio nelle funzioni amministrative corrispondenti a tali competenze, a prescindere da quale sia il soggetto che nelle singole zone del paese è intitolato a disciplinarle, esercitarle e finanziarle.

Nella legislatura in corso la legge di bilancio per il 2023 e, a seguire, la legge n. 86 del 2024, hanno delineato, per la prima volta in termini così espliciti, un percorso di definizione dei LEP (relativamente alle materie suscettibili di autonomia differenziata), che nel corso del ciclo di audizioni è stato descritto come in corso di pieno svolgimento, e che vede il coinvolgimento di numerosi ed articolati soggetti tecnici, impegnati nella predisposizione di una bozza da sottoporre, per la prima volta dopo quindici anni di stasi, al decisore politico.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del 2024, pur ritenendo non fondata la questione di costituzionalità dell'intera legge sull'autonomia differenziata, ha accolto talune questioni di legittimità sollevate su profili, anche assai significativi, della legge n. 86, alcuni dei quali concernenti proprio i LEP. Spetterà ora al Parlamento decidere come procedere, ed in ordine a ciò che ci aspetta nell'immediato futuro saranno le prossime relazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale a dar conto. Ciò che appare opportuno segnalare qui è che la Corte, nella propria sentenza, ha espressamente confermato che il lavoro istruttorio svolto sin qui per la determinazione dei LEP "resta fermo" e che la definizione dei LEP resta una questione decisiva, da affrontare e risolvere in tempi molto rapidi, a prescindere dalla necessità di attuare il regionalismo differenziato (articolo 116, terzo comma, della Costituzione). In particolare, per quanto compete alla Commissione parlamentare per l'attuazione del

federalismo fiscale, la determinazione dei LEP resta una questione decisiva per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che, si ricorda, costituisce un traguardo del PNRR.

Si ricorda, infatti, che il Riforma 1.14 della Missione 1, Componente 1, del PNRR è riferita al completamento del federalismo fiscale regionale "in tutte le materie di competenza regionale diverse dalla sanità", e che nella Quinta relazione del Governo sull'attuazione del PNRR si prevede per dicembre 2025 "la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi e fabbisogni *standard* con riferimento alle funzioni fondamentali delle regioni a statuto ordinario". Gli obblighi cui il Governo è tenuto a fare fronte riguardano pertanto l'attuazione del federalismo fiscale regionale – e dunque l'individuazione dei LEP – in relazione a tutte le materie di competenza regionale, non solo a quelle interessate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Di questo sono consapevoli anche le amministrazioni procedenti. Si segnala, infatti, che il Ministro Calderoli, nella sua audizione, ha reso noto di aver chiesto al CLEP di costituire al suo interno un gruppo di lavoro specifico appositamente dedicato alla definizione di una ipotesi di LEP anche nelle materie non riguardate dalla differenziazione, così da ampliare lo sguardo sia alle competenze legislative esclusive dello Stato (articolo 117, secondo comma, della Costituzione), sia a quelle residuali delle regioni (articolo 117, quarto comma, della Costituzione).

Una volta definiti i LEP, potrà prendere corpo, e dovrà prenderlo entro le medesime tempistiche sopra richiamate, il segmento più propriamente fiscale del percorso di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che prevede: la fiscalizzazione dei trasferimenti statali agli enti territoriali, ossia la loro conversione in tributi più direttamente manovrabili, a parità di gettito e a parità di pressione fiscale sul contribuente; l'introduzione di una perequazione verticale (consistente, cioè, in trasferimenti statali) senza vincolo di destinazione, che si incarichi di finanziare, per tutti gli enti territoriali, l'erogazione dei LEP previamente identificati. Su questo secondo versante, tecnicamente complesso almeno quanto il primo, è pendente la delega attribuita al Governo dalla legge n. 111 del 2023 in materia fiscale, che tra i propri princìpi e criteri direttivi (articoli 13 e 14), parla apertamente di "attuazione del federalismo fiscale", sia in relazione al comparto regionale sia in relazione al comparto degli enti locali, in tal modo configurandosi come lo strumento normativo ideale per attuare, nei tempi previsti, il traguardo PNRR.

In tutto questo, permane ed anzi torna protagonista uno dei fattori che più di tutti ha influito nel rallentare il processo di attuazione del federalismo fiscale negli ultimi quindici anni, e cioè l'esigenza di coinvolgere le regioni e gli enti locali nel contenimento della spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni, e nella tenuta dei bilanci pubblici. Questa esigenza, emersa in modo massiccio negli anni di crisi economica immediatamente successivi all'approvazione della legge n. 42 del 2009, ha portato alla progressiva erosione di significativi spazi di manovra per

gli enti territoriali, che si sono trovati costretti ad utilizzare sin quasi al massimo il proprio sforzo fiscale, per la mera necessità di espletare le funzioni loro affidate.

Da questo punto di vista, lo scenario che si prospetta nei prossimi anni non sembra, purtroppo, diverso da quello che ha caratterizzato lo scorso quindicennio. Dopo la parentesi coincisa con l'allentamento del patto di stabilità decisa a livello europeo in occasione della pandemia da Covid-19, il 30 aprile 2024 è infatti entrata in vigore la cosiddetta "nuova *governance* economica europea". Fra le principali novità che tale riforma reca, figura l'istituzione di un nuovo indicatore per le politiche di bilancio: la spesa primaria netta finanziata a livello nazionale (c.d. "spesa netta"), calcolata sull'intero complesso delle amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti territoriali, che in Italia, sostengono circa un terzo della spesa complessiva della PA. Questo – per citare espressamente quanto detto dal Ministro dell'economia e delle finanze in audizione – rende "necessario" il contributo degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di spesa, e non è un caso che a partire dal 2024 tale contributo sia stato nuovamente richiesto.

Come si vede, nonostante alcuni innegabili passi avanti, le questioni fondamentali da risolvere in tema di attuazione del federalismo fiscale restano ancora tutte sul tavolo. La novità, rispetto al passato, è che tali questioni sono, per la prima volta, formalmente e dichiaratamente, all'ordine del giorno del Governo e del Parlamento, con scadenze precise, che coincidono con la durata della legislatura in corso. Sarà compito delle successive relazioni quello di verificare se, e come, tali intenzioni si tramuteranno in realtà.

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

*S O M M A R I O*

PARERE SU NOMINE:

Parere vincolante per la nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione della Rai ..... 294

SULLA PUBBLICAZIONE DEI QUESITI ..... 294

*ALLEGATO (Quesiti per i quali è pervenuta risposta scritta alla Presidenza della Commissione (n. 118/939))* ..... 295

### PARERE SU NOMINE

*Mercoledì 11 dicembre 2024. – Presidenza della vicepresidente BOSCHI.*

**La seduta comincia alle 8.10.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Parere vincolante per la nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione della Rai.**

La PRESIDENTE constata l'assenza del prescritto numero legale e, apprezzate le circostanze, toglie la seduta.

### SULLA PUBBLICAZIONE DEI QUESITI

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

La PRESIDENTE comunica che è pubblicato, in allegato, ai sensi della risoluzione relativa all'esercizio della potestà di vigilanza della Commissione sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, approvata dalla Commissione il 18 marzo del 2015, il quesito n. 118/939 per il quale è pervenuta risposta scritta alla Presidenza della Commissione.

**La seduta termina alle 8.15.**

ALLEGATO

**QUESITI PER I QUALI È PERVENUTA RISPOSTA SCRITTA ALLA PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE (N. 118/939)**

CANDIANI, BERGESIO, BISA, MACCANTI, MINASI, MURELLI. *Al presidente e all'Amministratore delegato della Rai*. – Per sapere – Premesso che:

il 16 ottobre scorso si è tenuto il presidio Unirai Figec Cisal, davanti alla sede della Rai, per chiedere la riapertura delle trattative per la stabilizzazione dei precari;

il sindacato dei giornalisti chiede il riconoscimento del giusto contratto per tutti i colleghi che svolgono attività giornalistica con partita iva o con altri tipi di contratto estranei alla professione. Lavoro a tutti gli effetti dipendente, quindi non assimilabile alle prestazioni da lavoro autonomo;

si tratta di giornalisti che aspettano da quattro anni la riapertura delle trattative per la loro assunzione prefigurata negli accordi relativi alla prima fase del cosiddetto « giusto contratto » che ha portato a sanare la posizione di oltre 200 persone a partire dal luglio 2020. A parere dell'interrogante tale condotta è del tutto ingiustificata anche in relazione al fatto che la Rai si sostiene con il denaro pubblico non può e non deve sfruttare forme irregolari di lavoro;

in assenza delle risposte alle istanze dei lavoratori molti di loro hanno perseguito la strada delle iniziative legali contro l'azienda, con il fondato rischio che senza una presa di posizione da parte dell'azienda il contenzioso non potrà che aumentare con delle ripercussioni non trascurabili anche a livello di bilancio aziendale già fortemente gravato dalle spese legali –:

quali azioni intenda porre in essere per evitare che in futuro si reiteri la fattispecie di cui in premessa.

(118/939)

RISPOSTA. – *In merito all'interrogazione in oggetto si forniscono i seguenti elementi informativi sulla base delle indicazioni delle competenti strutture aziendali.*

*L'Azienda sta valutando, con particolare riguardo ai profili di sostenibilità e compatibilità, la tematica relativa ad una nuova iniziativa selettiva interna, volta a valorizzare il personale impegnato con rapporti di lavoro autonomo ed abilitato all'esercizio della professione giornalistica.*

# COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

## sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

*S O M M A R I O*

XI COMITATO – INFILTRAZIONI MAFIOSE NELLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE E LEGAMI TRA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E SOCIETÀ SPORTIVE ..... 296

### XI COMITATO – INFILTRAZIONI MAFIOSE NELLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE E LEGAMI TRA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E SOCIETÀ SPORTIVE

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

Il comitato XI si è riunito dalle 8.45 alle 9.10.

# COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

## sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari

*S O M M A R I O*

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 297

AVVERTENZA ..... 297

### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 13.45 alle 14.05.

### AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

*COMMISSIONE PLENARIA*

*Comunicazioni del presidente.*

# COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

## sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie

*S O M M A R I O*

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori ..... 298

Audizione di rappresentanti del Coordinamento CAU – Comitati e Associazioni Uniti Municipio VI di Roma *(Svolgimento e conclusione)* ..... 298

Sulla pubblicità dei lavori ..... 299

Comunicazioni del presidente ..... 299

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 299

### COMMISSIONE PLENARIA

*Mercoledì 11 dicembre 2024. — Presidenza del presidente Alessandro BATTILOCCHIO.*

**La seduta comincia alle 14.20.**

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Alessandro BATTILOCCHIO, *presidente*, comunica che la pubblicità dei lavori della seduta odierna, se non vi sono obiezioni, sarà assicurata anche tramite l'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione in diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

#### Audizione di rappresentanti del Coordinamento CAU – Comitati e Associazioni Uniti Municipio VI di Roma.

*(Svolgimento e conclusione).*

Alessandro BATTILOCCHIO, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti del Coordinamento CAU – Comitati e Associazioni Uniti Municipio VI di Roma, che ringrazia per aver accolto l'invito della Commissione. Invita quindi gli auditi a svolgere le loro relazioni.

Federica ALESSANDRINI, *presidente del Coordinamento CAU – Comitati e Associazioni Uniti Municipio VI di Roma*, Stefania CECCONI, Fabio MERCANTI, e Luigina Onorina PIVETTA *rappresentanti del Coordinamento CAU – Comitati e Associazioni Uniti Municipio VI di Roma*, svolgono le loro relazioni sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, Alessandro BATTILOCCHIO, *presidente*, Antonino IARIA (M5S), Andrea DE MARIA (PD), Massimo MILANI (FDI) e Vito DE PALMA (FI-PPE), a cui rispondono Fabio MERCANTI e Stefania CECCONI, *rappresentanti del Coordinamento CAU – Comitati e Associazioni Uniti Municipio VI di Roma.*

Alessandro BATTILOCCHIO, *presidente*, ringrazia gli auditi per la loro partecipazione e dichiara conclusa l'audizione.

**Sulla pubblicità dei lavori.**

Alessandro BATTILOCCHIO, *presidente*, comunica che la pubblicità dei lavori della seduta odierna, se non vi sono obiezioni, sarà assicurata anche tramite l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

**Comunicazioni del presidente.**

Alessandro BATTILOCCHIO, *presidente*, comunica che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 28 novembre 2024 ha convenuto sull'opportunità di avvalersi, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della delibera istitutiva del 29 marzo 2023, e dell'articolo 23 del Regolamento interno, della collaborazione, con incarico a tempo parziale e non retribuito, salvo il rimborso delle spese, dell'avvocato Iside Castagnola.

**La seduta termina alle 15.20.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.*

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 11 dicembre 2024.*

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 15.20 alle 15.25.

# INDICE GENERALE

## GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

GIUNTA PLENARIA

DELIBERAZIONI IN MATERIA D'INSINDACABILITÀ:

Richiesta di deliberazione in materia d'insindacabilità nel procedimento penale nei confronti della deputata Giorgia Meloni, pendente presso il Tribunale di Roma (procedimento n. 36808/21 RGPM n. 30569/2021 RG GIP). Doc. IV-*ter*, n. 7 *(Seguito dell'esame e rinvio)* . 3

## COMMISSIONI RIUNITE (X Camera e 9ª Senato)

AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori ..... 7

Audizione del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, Adolfo Urso, in merito al « Libro verde *made in Italy* 2030 » sulla politica industriale *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione)* ..... 7

## COMMISSIONI RIUNITE (II e VI)

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2023/1113, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2015/849, e per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, come modificata dall'articolo 38 del medesimo regolamento (UE) 2023/1113. Atto n. 227 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* ..... 8

## COMMISSIONI RIUNITE (VII e XI)

COMITATO DEI NOVE:

DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. C. 2119-A ..... 9

## I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. C. 2119-A Governo (Parere all'Assemblea) *(Esame emendamenti e conclusione – Nulla osta)* ..... 10

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 10

## II Giustizia

SEDE REFERENTE:

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari. T.U. C. 441 Faraone, C. 1657 Bisa e C. 1694 Pittalis *(Seguito dell'esame e rinvio)* ..... 11

*ALLEGATO (Proposte emendative presentate)* ..... 13

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 12

## III Affari esteri e comunitari

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 18

*ERRATA CORRIGE* ..... 18

## IV Difesa

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla difesa cibernetica: nuovi profili e criticità.

Sulla pubblicità dei lavori ..... 19

Audizione di rappresentanti di RFI Rete Ferroviaria italiana S.p.A. *(Svolgimento e conclusione)* 19

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 19

## V Bilancio, tesoro e programmazione

SEDE CONSULTIVA:

DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. C. 2119-A Governo (Parere all'Assemblea) *(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione – Parere su emendamenti)* ..... 20

SEDE CONSULTIVA:

DL 160/2024: Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. C. 2119-A Governo (Parere all'Assemblea) *(Parere su emendamenti)*. ..... 39

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Atto n. 226 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione)* ..... 41

SEDE REFERENTE:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. C. 2112-*bis* Governo *(Seguito dell'esame e rinvio)* ..... 48

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 57

*ERRATA CORRIGE* ..... 57

## VI Finanze

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante revisione delle disposizioni in materia di accise. Atto n. 237 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* ..... 58

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 62

## VII Cultura, scienza e istruzione

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche alla disciplina della Fondazione Ordine costantiniano di San Giorgio di Parma. C. 2034 Governo (Parere alla I Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* . 63

*ALLEGATO (Parere approvato)* ..... 71

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria. C. 2149, approvata in un testo unificato dal Senato *(Esame e rinvio)* ..... 65

ATTI DEL GOVERNO:

Proposta di nomina di Gabriella Buontempo a presidente della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia. Nomina n. 57 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, conclusione – Parere favorevole)* ..... 68

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di Giovanna Barni, presidente di Culturmedia Lega Coop, di Alfonsina Russo, capo Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale del Ministero della Cultura, di Umberto Croppi, direttore generale di Federculture, di Renata Sansone, direttore operativo di Civita Mostre e Musei, di Salvatore Illiano, responsabile della progettazione della cooperativa La Paranza, in videoconferenza, e di rappresentanti della Fondazione Fitzcarraldo, in videoconferenza, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1521 Mollicone, recante modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e altre disposizioni concernenti la valorizzazione sussidiaria dei beni culturali e l'istituzione del circuito « Italia in scena » ..... 70

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 70

## VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-03231 Mattia: Iniziative di competenza volte alla realizzazione delle infrastrutture stradali strategiche nella regione Basilicata ..... 72

*ALLEGATO 1 (Testo della risposta)* ..... 75

5-03229 Ilaria Fontana: Iniziative volte a garantire la realizzazione del Ponte Preti (TO) ... 73

*ALLEGATO 2 (Testo della risposta)* ..... 76

5-03230 Simiani: Iniziative di competenza in merito ai rilievi della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di ANAS dell'anno 2023 concernenti la società Stretto di Messina ..... 73

*ALLEGATO 3 (Testo della risposta)* ..... 77

5-03232 Ruffino: Iniziative di competenza per il completamento della strada statale 685 delle Tre Valli Umbre ..... 73

*ALLEGATO 4 (Testo della risposta)* ..... 78

5-03233 Bonelli: Intendimenti in merito alla procedura per l'individuazione di un nuovo contraente generale per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria 74

*ALLEGATO 5 (Testo della risposta)* ..... 79

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 74

## IX Trasporti, poste e telecomunicazioni

SEDE REFERENTE:

Modifiche all'articolo 9 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni per le competizioni sportive su strada. C. 1976 Pella *(Esame e rinvio)* ..... 80

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sulla programmazione dei lavori della Commissione ..... 84

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 85

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale di rappresentanti di Agenzia confederale dei trasporti e servizi (AGENS), Associazione nazionale autotrasporto viaggiatori (ANAV), Associazione trasporti (ASSTRA), Altroconsumo, Confconsumatori, Movimento consumatori, Unione per la difesa dei consumatori e Unione nazionale consumatori, nell'ambito dell'esame congiunto, in sede di atti dell'Unione europea, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel contesto di viaggi multimodali (COM(2023)752 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione (COM(2023)753 final) ..... 85

**X Attività produttive, commercio e turismo**

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

Sulla pubblicità dei lavori ..... 86

5-03226 Peluffo: Sulla necessità di interventi strutturali a sostegno dei clienti vulnerabili e per ridurre i costi dell'energia elettrica ..... 86

*ALLEGATO 1 (Testo della risposta)* ..... 90

5-03227 Pavanelli: Iniziative di competenza volte a ridurre il costo dell'energia per i gestori delle infrastrutture di ricarica elettrica per la mobilità ..... 87

*ALLEGATO 2 (Testo della risposta)* ..... 92

5-03228 Ghirra: Sul rispetto della normativa sulle aziende a rischio di incidente rilevante, anche relativamente all'effettuazione di ispezioni e controlli, nello stabilimento Eni di Calenzano ..... 87

*ALLEGATO 3 (Testo della risposta)* ..... 94

AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori ..... 88

Audizione del Ministro delle imprese e del made in Italy, Adolfo Urso, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2026 recante « Disposizioni in materia di economia dello spazio » *(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione)* ..... 88

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione informale del colonnello Walter Villadei, capo della rappresentanza dell'Aeronautica militare per le attività di accessp allo spazio, nell'ambito del *commercial space*, presso Axiom space di Houston, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2026 Governo recante « Disposizioni in materia di economia dello spazio » ..... 88

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di economia dello spazio. C. 2026 Governo *(Seguito dell'esame e rinvio)* 88

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 89

**XII Affari sociali**

SEDE REFERENTE:

Istituzione della Giornata nazionale per la prevenzione del melanoma cutaneo e altre disposizioni per la prevenzione e la diagnosi precoce della malattia. C. 813 Ciocchetti *(Seguito dell'esame e rinvio)* ..... 96

Misure di semplificazione per il potenziamento dei controlli sanitari in ingresso sul territorio nazionale in occasione del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025. C. 2142 Governo *(Esame e rinvio)* ..... 97

RISOLUZIONI:

7-00265 Vietri: Estensione agli operatori sanitari della normativa inerente alla verifica sull'assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti *(Discussione e rinvio)* ..... 98

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 98

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva in materia di riordino delle professioni sanitarie.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione medici e dirigenti del Servizio sanitario nazionale (ANAAO-ASSOMED), della Federazione italiana aziende sanitarie e ospedaliere (FIASO), della Federazione italiana medici di medicina generale (FIMMG) e della Federazione italiana medici pediatri (FIMP) *(Svolgimento e conclusione)* . 98

**XIV Politiche dell'Unione europea**

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Sull'ordine dei lavori ..... 100

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino. COM(2024) 189 final.

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino. COM(2024) 191 final (Parere alla III Commissione) *(Esame congiunto e rinvio)* ..... 100

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Atto n. 226 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* ..... 104

*ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione)* ..... 109

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Proposta di regolamento relativa all'istituzione di un portale unico per le dichiarazioni digitali al fine di ridurre gli oneri amministrativi per i lavoratori distaccati. COM(2024) 531 final. (Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà) *(Esame e rinvio)* ..... 105

RISOLUZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO:

Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 su « L'attuazione delle disposizioni del trattato relative ai parlamenti nazionali ». Doc. XII, n. 308 *(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 125, comma 1, del Regolamento, e rinvio)* ..... 108

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 108

*ERRATA CORRIGE* ..... 108

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

Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42 *(Esame e rinvio)* ..... 111

*ALLEGATO (Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)* ..... 113

*ERRATA CORRIGE* ..... 112

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI**

PARERE SU NOMINE:

Parere vincolante per la nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione della Rai ..... 294

SULLA PUBBLICAZIONE DEI QUESITI ..... 294

*ALLEGATO (Quesiti per i quali è pervenuta risposta scritta alla Presidenza della Commissione (n. 118/939))* ..... 295

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

XI COMITATO – INFILTRAZIONI MAFIOSE NELLE MANIFESTAZIONI SPORTIVE E LEGAMI TRA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E SOCIETÀ SPORTIVE ..... 296

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI E AGROALIMENTARI**

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 297

AVVERTENZA ..... 297

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DEGRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE**

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori ..... 298

Audizione di rappresentanti del Coordinamento CAU – Comitati e Associazioni Uniti Municipio VI di Roma *(Svolgimento e conclusione)* ..... 298

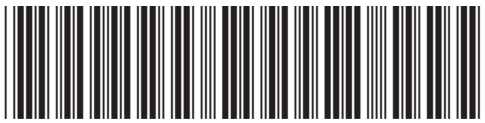
Sulla pubblicità dei lavori ..... 299

Comunicazioni del presidente ..... 299

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 299

*Stabilimenti Tipografici*
*Carlo Colombo S. p. A.*

PAGINA BIANCA



*19SMC0120340*