

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sen. Roberto Calderoli

25 settembre 2024

Risposte scritte del Ministro Calderoli ai quesiti posti da alcuni componenti della Commissione

Sen. Vincenza Aloisio (Gruppo M5S)

1. Risulta che il CLEP stia per determinare i LEP tenendo conto del costo della vita nelle singole realtà regionali, escludendo il Parlamento da qualsiasi valutazione; Il Ministro ritiene opportuno che il lavoro degli esperti del Clep sia oggetto di dibattito parlamentare?

Occorre preliminarmente precisare che la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) costituisce un obiettivo ambizioso e complesso, per la cui valutazione è apparso opportuno avvalersi del supporto di un organismo altamente qualificato e super partes quale è il Comitato tecnico-scientifico - il cd. CLEP - presieduto dal Prof. Cassese.

Il CLEP costituisce, infatti, un organo tecnico, composto da esperti del campo amministrativo e accademico, del diritto costituzionale, europeo ed internazionale, dell'economia e della matematica, incaricato di rinvenire nella legislazione vigente le ipotesi di LEP relative alle materie e/o agli ambiti di materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, a supporto delle attività della Cabina di regia appositamente costituita con la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, comma 792, della legge n. 197 del 2022).

Ed è solo alla predetta Cabina di regia, organo politico decisorio - e non al CLEP - che spettano le attività volte alla determinazione dei LEP. Il CLEP ha svolto un prezioso contributo istruttorio, a partire dalla ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario nelle materie di cui al citato articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Risulta pertanto errata l'affermazione secondo cui il CLEP costituirebbe un organo dotato di poteri decisorii, trattandosi piuttosto di un organismo chiamato a svolgere, in un'ottica di supporto tecnico, un'attività di studio e approfondimento connotata da elevato tecnicismo, per occuparsi della quale il Comitato stesso ha ritenuto utile articolarsi al proprio interno in una serie di sottogruppi, distinti per aree tematiche, i cui lavori vengono poi sottoposti all'attenzione del CLEP in seduta plenaria.

Quanto poi alla evocata opportunità che il lavoro degli esperti del CLEP sia oggetto di dibattito parlamentare, è appena il caso di ricordare che la legge sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (legge 26 giugno 2024, n. 86) ha affiancato un diverso percorso alla sequenza procedurale in precedenza individuata dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi da 791 a 801-bis della legge n. 197 del 2022), nell'ambito della quale la determinazione dei LEP è

sostanzialmente affidata alla Cabina di regia appositamente istituita, la quale si avvale del citato Comitato tecnico-scientifico, a sua volta istituito con DPCM 23 marzo 2023.

La legge n. 86 prevede che il Governo adotti, sulla base di una delega legislativa, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, osservando i principi e criteri direttivi di cui alla legge di bilancio per il 2023, per la determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard nelle funzioni ricadenti nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. cui i LEP sono riferibili (v. art. 3, comma 3, della legge). Sugli schemi dei decreti legislativi sono previsti dalla legge, all'art. 3, comma 2, due passaggi parlamentari per l'espressione di pareri.

Il Parlamento, lungi dall'essere "escluso", avrà pertanto un ruolo primario nel processo di determinazione dei LEP.

2. Si possono acquisire i verbali del CLEP?

Il rapporto conclusivo del CLEP del 30 ottobre 2023 è stato pubblicato il 10 gennaio 2024 sul sito del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, dopo essere stato trasmesso alla Commissione Affari costituzionali del Senato.

Per il resto, i verbali e gli atti del CLEP hanno una valenza istruttoria e concorrono, a vario titolo, all'obiettivo finale dell'emanazione di atti di tipo generale da parte dell'organo politico. Pertanto, tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 5-bis, comma 3, del d. lgs. 33 del 2013, dall'articolo 24, commi 1 e 2, della legge n. 241 del 1990 e dall'art. 1, comma 1, lett. a) e b) del d.P.C.M. n. 143 del 2011, si può per lo meno dubitare della possibilità dell'accesso agli atti del CLEP. Senz'altro, sotto il profilo sostanziale, la divulgazione dei verbali del CLEP e il successivo dibattito politico mentre sono tuttora in corso i relativi lavori, comporterebbe una politicizzazione che indebolirebbe la natura esclusivamente tecnica del Comitato.

Sarà il Governo, dopo avere adottato le decisioni conclusive, a rispondere delle proprie scelte.

3. Dove si ritiene che debbano essere reperite le risorse per finanziare i LEP, che ammonterebbero a un totale che varia – secondo varie stime – da 17 a 100 miliardi di euro?

Al riguardo, occorre preliminarmente chiarire che la legge di attuazione sull'autonomia differenziata, coerentemente con il suo contenuto essenzialmente procedurale dovuto alla sua natura di legge-quadro, non provvede a stanziare direttamente risorse finanziarie aggiuntive per il finanziamento dei LEP, ma non per questo esclude la necessità di risorse aggiuntive a tal fine, tanto è vero che espressamente contempla la fattispecie in cui dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, disponendo in tal caso che il trasferimento delle funzioni possa intervenire solo "successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali".

Va, invece, ribadito che la mancata previsione di stanziamenti aggiuntivi già nel testo della legge-quadro è coerente con la sua impostazione, in base alla quale tale necessità potrà essere valutata solo dopo l'individuazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Allo stato

attuale, non essendo ancora stati determinati i LEP, evidentemente è del tutto arbitrario avanzare stime sull'entità del fabbisogno di risorse aggiuntive necessarie al loro finanziamento, come impropriamente suggerito da alcuni.

Va in ogni caso sottolineata la presenza nella legge-quadro sull'autonomia differenziata di diverse clausole di invarianza finanziaria, volte a garantire non solo la neutralità finanziaria della legge stessa e il suo pieno rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio, oltre che delle disposizioni della legge di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione (cd. "legge rinforzata" n. 243 del 2012) e della vigente normativa in materia di contabilità e finanza pubblica (di cui alla legge n. 196 del 2019), ma anche l'invarianza finanziaria sia per le Regioni che rimangono ad autonomia ordinaria che per le risorse destinate agli interventi di coesione e perequativi.

Infatti, lo schema concettuale sotteso alla legge n. 86 del 2024 sotto il profilo del quadro delle compatibilità finanziarie prefigura modalità di attuazione dell'autonomia differenziata che non richiedono necessariamente l'aumento del volume della spesa pubblica ma anzi preludono alla possibilità che un efficientamento della gestione delle nuove funzioni trasferite alle Regioni, anche in virtù della maggiore prossimità alle particolari esigenze e ai bisogni dei territori, comporti addirittura minori fabbisogni rispetto alla spesa storica e l'eventuale destinazione dei risparmi di spesa alla copertura di nuovi o maggiori servizi che si ritenga di fornire ai territori stessi.

Sen. Luigi Spagnoli (Gruppo Aut- SVP- PATT-Cb)

1. Nella relazione del Ministro si legge che non è detto che i LEP comportino un aumento di spesa. Ciò comporta che le risorse in più per alcune Regioni sono sottratte ad altre?

Come segnalato nella risposta al precedente quesito, l'articolo 9, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, esplicitamente prevede che, "per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita 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. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Va pertanto ancora una volta ribadito che la suddetta legge garantisce non solo l'invarianza finanziaria per le Regioni che rimangono ad autonomia ordinaria ma anche l'invarianza finanziaria delle risorse per gli interventi di coesione e perequativi. Le risorse (finanziate con le compartecipazioni a tributi erariali) per le Regioni che accederanno all'autonomia differenziata corrisponderanno alla maggior spesa che queste sosterranno, pari alla spesa statale già sostenuta per le funzioni attribuite (spese non-LEP) o al relativo fabbisogno standard (spese LEP). Il finanziamento attraverso le compartecipazioni regionali a tributi erariali impedirà quanto paventato dal quesito posto.

2. Come è possibile trasferire risorse umane senza ingenerare la necessità di risorse aggiuntive?

L'articolo 5, comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, demanda alle intese la definizione dei "criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima". Si dispone, inoltre, che "in tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative".

Ciò premesso sul piano procedurale, occorre aggiungere che è arbitrario supporre che nell'attuazione della citata disposizione possa darsi luogo a un trasferimento di risorse umane dissociato dalle necessarie risorse finanziarie. E infatti una corretta interpretazione della norma pone in luce che essa raggruppa per così dire in un unico "pacchetto" tutti i beni, le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione dell'autonomia differenziata. Alle risorse aggiuntive per la Regione corrisponderanno maggiori compartecipazioni regionali a tributi erariali (dunque si ridurranno le risorse statali, in misura corrispondente alle minori spese per l'amministrazione centrale).

Va poi ricordato che, già nel corso dell'esame alla Camera dei deputati della legge n. 86, il Governo ha accolto un ordine del giorno (9/1665/18, presentato dai senatori N. Pagano, Barelli e altri) con cui si è impegnato a trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 5, comma 1, prima della loro adozione definitiva, corredati di una relazione tecnica, al fine di consentire una verifica anche in sede parlamentare tanto delle implicazioni finanziarie del predetto trasferimento, quanto del rispetto dei criteri previsti dalle medesime intese per l'individuazione dei beni e delle risorse oggetto di trasferimento. Si tratta dei decreti che dovranno determinare i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Sen. *Peppe De Cristofaro (Gruppo Misto-Alleanza Verdi-Sinistra)*

1. Cosa ritiene il Ministro circa il fatto che la Presidente della Commissione Tecnica Fabbisogni Standard è stata consulente del Presidente di una Regione (del Presidente Zaia)?

La prof.ssa Elena d'Orlando è una persona di consolidata competenza ed esperienza, che si è messa a disposizione delle istituzioni sia come Presidente della Commissione tecnica fabbisogni standard sia come componente del Comitato per l'individuazione del LEP.

È noto che la sua attività di ricerca scientifica si è prevalentemente orientata sui temi del regionalismo, del federalismo e degli enti locali, indagati dal punto di vista del diritto pubblico, con particolare attenzione ai profili finanziari.

Pertanto, è più che legittimo che sia il Presidente Zaia, sia il Ministro per gli affari regionali e le autonomie (il sottoscritto) sia il Ministro dell'economia e delle finanze abbiano ritenuto, a

vario titolo e in tempi diversi, di avvalersi della competenza e professionalità della prof.ssa D'Orlando.

2. *Il riferimento al costo della vita nel documento del CLEP è effettivamente presente e si sta pensando a una differenziazione su tale base, cui conseguirebbero contratti con il personale differenziati tra Regioni e le gabbie salariali?*

Nel merito, il quesito presuppone una erronea interpretazione della metodologia di stima dei costi e fabbisogni standard che sarà adottata una volta determinati i LEP. Il presupposto normativo della determinazione dei LEP si rinviene nell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il quale prevede che è di esclusiva competenza legislativa statale la determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. È, quindi, concettualmente radicato nella norma costituzionale l'assunto che nelle materie eventualmente trasferibili ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, la garanzia dei LEP non sia suscettibile di differenziazione nei diversi territori regionali.

Sul piano più squisitamente tecnico, la stima dei costi "standard" associati alle prestazioni citate sopra implica la determinazione del costo di un determinato servizio, che venga fornito nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza e non sulla base della spesa storica sostenuta nei diversi territori. A sua volta, la stima dei fabbisogni standard comporta la necessità di identificare le reali necessità finanziarie di ciascun ente per garantire un determinato servizio in base alle caratteristiche peculiari dei diversi territori, che includono numerose variabili, inevitabilmente inerenti alle specifiche connotazioni di riferimento.

Orbene, gli indicati criteri di stima di costi e fabbisogni standard, se da un lato presuppongono l'utilizzo di una metodologia statistica volta a catturare attraverso le opportune variabili le peculiarità di ciascuna realtà territoriale, dall'altro non implicano affatto, come si ipotizza nel quesito, che il trasferimento di funzioni alle Regioni comporterà necessariamente una contrattualizzazione differenziata del personale pubblico e tanto meno l'introduzione delle cd. gabbie salariali.

On. Maria Cecilia Guerra (Gruppo Partito democratico-Italia democratica e progressista)

1. *A che punto è l'attuazione del federalismo fiscale, atteso che il federalismo fiscale "simmetrico" deve precedere il finanziamento della differenziazione e le intese?*

Va premesso che, sul piano strettamente normativo, non sussistono interdipendenze tra l'attuazione rispettivamente del federalismo fiscale "simmetrico" e dell'autonomia differenziata e che quindi le relative tempistiche vanno valutate sul piano dell'opportunità politica. Si ribadisce che il PNRR ha indicato nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009 uno degli obiettivi di "sistema" del Piano medesimo (si parla, infatti, di riforma abilitante). L'obiettivo perseguito è migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e

incentivare un uso efficiente delle risorse. Il termine previsto dal Piano per il completamento di questa operazione è il primo trimestre del 2026 (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14 – Riforma del quadro fiscale subnazionale).

Entro tale termine dovranno essere quindi definiti i costi e i fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario, messi a regime i sistemi perequativi e fiscalizzati i trasferimenti diretti. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, si ricorda altresì che esso costituisce oggetto di un apposito criterio direttivo della legge-delega per la riforma fiscale (art. 13, comma 1, lett. a), n. 1). L'attuazione di questo passaggio della legge-delega in materia fiscale rappresenta un elemento di grande importanza per l'attuazione del federalismo fiscale regionale cd. simmetrico, consentendo di superare alcune criticità tecnico-giuridiche, già da tempo venute all'attenzione del Governo e della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che di fatto hanno precluso finora l'implementazione sotto questo aspetto della legge n. 42 del 2009.

In ogni caso – una volta ribadito che non sussiste la precedenza del federalismo fiscale “simmetrico” sostenuta dal quesito – si conferma che il Governo è al lavoro con appositi tavoli tecnici per l'esercizio della delega.

2. A che punto sta il lavoro sui LEP per le materie non interessate dall'autonomia differenziata? Si pensa di riprodurre il meccanismo di finanziamento dei Comuni con il coefficiente di riparto (in tal caso non sarebbero LEP)?

Nell'ambito dei Lavori del CLEP è stato costituito un apposito sottogruppo (n. 11), coordinato dal prof. G. Salerno, con il compito di provvedere alla analisi di tutte le materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Il predetto sottogruppo – che si è avvalso della collaborazione dei ricercatori dell'ISSIRFA-CNR (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”, del Consiglio Nazionale delle Ricerche) – ha avuto il compito di analizzare l'intera disciplina vigente nell'ordinamento giuridico nazionale in relazione alle materie diverse da quelle indicate nell'art. 116, comma 3, Cost. (cioè in relazione alle materie diverse da quelle nelle quali la Costituzione consente l'attribuzione di “ulteriori forme e condizioni di autonomia” alle Regioni). In particolare, analizzando la disciplina relativa alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., il Sottogruppo 11 ha ritenuto opportuno limitare la propria analisi alla disciplina legislativa dello Stato ai casi in cui sia attribuita agli enti di decentramento territoriale (Regioni ed Enti locali) l'erogazione di prestazioni concernenti diritti civili e sociali, nonché economici e politici, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Sono state altresì escluse dal perimetro di indagine le materie di competenza esclusiva dello Stato espressamente richiamate nell'art. 116, comma 3, Cost., le quali erano già state oggetto di analisi nel Rapporto del CLEP

Il Sottogruppo 11 ha avviato inoltre l'analisi relativa alle materie rientranti nella competenza legislativa cosiddetta residuale delle Regioni, evitando pure in questo caso sovrapposizioni con le materie già trattate nel Rapporto del CLEP.

Relativamente al sistema di finanziamento delle materie non interessate dall'autonomia differenziata, occorre preliminarmente sottolineare che i commi da 791 a 801-bis dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022 e la legge n. 86 del 2024 circoscrivono, allo stato, la disciplina per la

ricognizione della spesa storica e la determinazione dei LEP con i relativi costi e fabbisogni standard, alle sole materie di cui al terzo comma dell'articolo 116 della Cost.

In altri termini il lavoro sui LEP per le materie non interessate dall'autonomia differenziata, sulla base del quadro legislativo vigente, potrà avere ad oggetto la valutazione delle risorse allo scopo finalizzate in un momento successivo.

E' evidente che il finanziamento dei LEP così determinati sarà assicurato dai metodi di finanziamento previsti dalle disposizioni attuative dell'art. 119 Cost., su cui il Governo è al lavoro per l'esercizio della delega fiscale.

3. Si intendono individuare LEP per singole prestazioni (la sensazione è in senso negativo)?

Come è noto, sulla base dei dati riportati nel rapporto finale (30 ottobre 2023) del Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie (CLEP), presieduto dal prof. Cassese, così come riordinati a seguito di successivi approfondimenti, sono state individuate circa 280 ipotesi di LEP nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Allo stato, si tratta di un numero consistente di LEP, con conseguente eterogeneità nella natura e nelle caratteristiche dei diversi LEP, il che ha condotto il Comitato a intraprendere un'analisi classificatoria degli stessi.

In particolare, secondo il CLEP, i livelli essenziali delle prestazioni riferibili a materie attinenti a diritti civili e sociali si possono suddividere in tre grandi aggregazioni: LEP a beneficio individuale, LEP a beneficio collettivo, LEP relativi a regole e vincoli nazionali. Già da questa tassonomia risulta evidente che saranno necessarie tecniche di stima dei costi e fabbisogni standard differenziate a seconda della natura e delle caratteristiche dei LEP in questione.

4. Come stabilire le risorse per le intese su materie non-LEP, laddove si sia in presenza di costi trasversali a più materie (es. personale)?

Relativamente alle materie di cui al terzo comma dell'art. 116 della Cost. non riferibili ai LEP, si segnala che il comma 2 dell'articolo 4 della legge n. 86 del 2024 dispone che il trasferimento di funzioni relative a tali materie, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente.

Inoltre, si ricorda che l'articolo 5 della stessa legge n. 86 del 2024, disciplinante i principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento nell'ambito delle intese, attribuisce alla Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali ivi prevista il compito di proporre l'individuazione delle suddette risorse. Conseguentemente, parallelamente all'individuazione delle funzioni da trasferire l'intesa dovrà necessariamente indicare la procedura per la definizione delle risorse, ivi incluse quelle trasversali a più materie, che dovrà essere attuata dalla Commissione paritetica al fine di garantire che le risorse a legislazione vigente individuate siano riferibili esclusivamente alla funzione da trasferire. Non è peraltro la prima volta che il nostro ordinamento conosce fenomeni di attribuzione/trasferimento di funzioni, che investono anche il personale e risorse strumentali (si pensi all'attuazione della legge n. 59/1997 con i successivi decreti legislativi, tra cui soprattutto

il d.lgs. n. 112/1998, che aveva previsto un rilevante conferimento di funzioni e compiti amministrativi a regioni ed enti locali, ricomprendendo anche le funzioni di organizzazione, le attività connesse nonché le risorse umane e strumentali connesse all'esercizio delle predette funzioni e compiti conferiti).

5. Il concorso alla finanza pubblica delle Regioni “differenziate” è una mera facoltà e non un obbligo nella legge n. 86/2024. Come si rapporta con la nuova governance europea?

Al riguardo, si osserva che appare arbitraria l'interpretazione dell'articolo 9, comma 4, della legge sull'autonomia differenziata assunta nel quesito, ovvero che per effetto della clausola di garanzia in essa contenuta risulterebbe meramente facoltativa, per lo Stato, l'imposizione di oneri di finanza pubblica alle Regioni ad autonomia particolare, in particolare nel quadro della nuova governance europea. Si tratta di un potere statale, da esercitare quando ne ricorrano i presupposti.

La richiamata clausola, al contrario, intende salvaguardare il principio del coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce, invero, della riforma della nuova governance europea, nel frattempo intervenuta a livello sovranazionale, escludendo esplicitamente che l'attuazione dell'autonomia differenziata possa esimere le Regioni che l'hanno richiesta di concorrere agli sforzi nazionali eventualmente necessari per la correzione dei conti pubblici nel sentiero per il raggiungimento del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Peraltro, la Corte costituzionale ha più volte ritenuto legittime le manovre di finanza pubblica impugnate dalle Regioni in assenza di dimostrazione circa l'impossibilità da parte delle stesse di assicurare i servizi essenziali. Quindi il problema di conciliare le esigenze del concorso alla finanza pubblica (da parte delle Regioni) con l'obbligo di finanziamento dei LEP è trasversale e riguarda tutte le regioni, non solo quelle che richiedono l'autonomia differenziata.

Rimane poi fermo quanto previsto dalla legge n. 86 del 2024, all'art. 9, comma 4, con riguardo all'obbligo di tenere conto delle regole conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea.

6. In qual modo il finanziamento dell'autonomia differenziata tramite partecipazioni potrebbe lasciare spazio all'autonomia regionale?

Al riguardo, nel ribadire che la volontà espressa nella legge sull'autonomia differenziata ai fini dell'individuazione delle risorse finanziarie da trasferire alle Regioni è quella di privilegiare la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, si osserva tuttavia che rimangono ferme le altre fonti di finanziamento degli enti territoriali, ivi compresi i meccanismi perequativi, già previste dall'articolo 119 della Costituzione, e che pertanto non si verifica alcuna compressione dell'autonomia finanziaria regionale per il fatto che per il finanziamento delle funzioni da trasferire in regime di autonomia differenziata si faccia riferimento alla sola leva della compartecipazione al gettito dei tributi erariali.

Lo strumento delle partecipazioni è diretto a garantire maggiori risorse alle Regioni “differenziate” in misura corrispondente – come si è già chiarito – ai maggiori oneri. Occorre

evitare soluzioni – ne converrà anche l'on. Guerra – che comportino l'incremento della pressione fiscale a parità di funzioni.

Si rammenta che l'attuazione del complesso meccanismo di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, fondato su tributi regionali propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo, è basato a sua volta – a seconda della tipologia di funzione regionale interessata - sui criteri rispettivamente del pieno finanziamento dei fabbisogni standard e della perequazione delle capacità fiscali. Tali criteri, si ribadisce, sono già previsti dalla legislazione vigente (v. leggi 42/2009) e in nulla innovati o modificati dalla legge-quadro.

7. *Il costo della vita, secondo il CLEP, sarebbe elemento da considerare ai fini della determinazione del fabbisogno?*

Si rinvia alle considerazioni già svolte in risposta al quesito n. 2 del sen. De Cristofaro.

Sen. Fausto Orsomaso (Gruppo FdI)

Ella signor Ministro, on.le Calderoli, con la sua ampia relazione, tenuta avanti alla Copaff il 25 settembre scorso, ha dato contezza di tutto il complesso procedimento che regola la definizione dei Lep, l'utilizzo degli strumenti funzionali a mettere a terra il Federalismo fiscale, in luogo della spesa storica, e l'introduzione del regionalismo differenziato, finalmente correttamente definito. Ho avuto modo di apprezzare il contenuto del documento cartaceo, che tuttavia mi ha generato l'esigenza di porLe due interrogativi. Il primo si riferisce alla determinazione o, meglio, la differenziazione delle materie riconducibili a Lep da quelle nove non leppizzabili. Al riguardo, Le pongo una domanda intesa a comprendere da quale provvedimento normativo è derivata una siffatta diversificazione, atteso che non ho avuto modi di rinvenire alcuna fonte regolativa. Il secondo afferisce ai fabbisogni standard regionali che nell'insieme producono per somma i fabbisogni standard nazionali per materie, non solo di quelle differenziabili. Uno strumento, quello del fabbisogno, che assume due significati, a seconda se riferito a quello destinato ad assicurare agli enti locali la copertura finanziaria delle funzioni fondamentali ovvero se inerente ai Lep, nella quale ultima ipotesi è naturale che venga valorizzato in modo differenziato. Ciò allo scopo di essere adeguato, in ovvio incremento, per le Regioni più povere e più disagiate sul piano infrastrutturale allo scopo di alleviare l'inadeguatezza nell'affrontare efficientemente la spesa corrente. Insomma, credo che il meccanismo sia stato così ben previsto dal legislatore del 2009/2011 da risultare esente dalle preoccupazioni del centrosinistra, che ha erroneamente ritenuto che il fabbisogno fosse oggi trattato e stabilito in base ai costi della vita, e dunque al ribasso, e non già proporzionato alle esigenze reali. A proposito, il mio quesito riguarda chi e quando andrà a determinare i fabbisogni standard per Lep nonché quando e come sarà data compiutezza regolativa al sistema perequativo, senza il quale le Regioni più povere, la mia Calabria in primis, non avranno possibilità alcuna di coprire le spese per soddisfare i propri fabbisogni reali per carenza di gettito fiscale.

Con il primo quesito il sen. Orsomaso chiede di conoscere da quale provvedimento normativo è derivata la differenziazione delle materie riconducibili a Lep da quelle nove non "leppizzabili".

Al riguardo, va richiamato il contenuto dell'articolo 3, comma 3, della legge sull'autonomia differenziata (n. 86 del 2024), che – recependo l'esito dei lavori del Comitato tecnico-scientifico

sopra citato (CLEP) – ha individuato, tra le materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, quelle nelle quali sussistono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), elencandole nelle lettere da a) a p).

Il secondo quesito riguarda: a) chi e quando andrà a determinare i fabbisogni standard per i Lep nonché b) quando e come sarà data compiutezza regolativa al sistema perequativo previsto dal legislatore del 2009/2011.

Al riguardo, circa la procedura di determinazione dei fabbisogni standard nelle materie LEP si richiama il contenuto dell’articolo 3, comma 8, della legge n. 86 del 2024, nel quale si conferma quanto disposto dall’articolo 1, commi 793 e 796, della legge di bilancio per il 2023, secondo cui i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 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 e acquisita l’intesa della Conferenza unificata, sulla base delle ipotesi tecniche definite dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, le quali sono elaborate con l’ausilio della Società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa (ora incorporata in SOGEI Spa), in collaborazione con l’Istituto nazionale di statistica-ISTAT e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni. Il citato articolo 3, comma 8, della legge n. 86 aggiunge che – sempre con DPCM – i suddetti costi e fabbisogni standard sono aggiornati con cadenza almeno triennale.

Ancora prima occorre ricordare che lo stesso articolo 3 della legge sull’attuazione dell’autonomia differenziata, prevede, al comma 1, che il Governo adotti, sulla base della delega legislativa, uno o più decreti legislativi per la determinazione dei LEP, dei costi e dei fabbisogni standard nelle funzioni ricomprese nelle materie di cui all’articolo 116, terzo comma. I principi e criteri direttivi per l’esercizio della delega sono definiti *per relationem* dalla legge n. 86, con rinvio ai commi 791 ss dell’art. 1 della legge di bilancio per il 2023.

In relazione poi alle tempistiche di attuazione dell’intero processo di federalismo fiscale regionale di cui alla legge n. 42/2009, si richiama quanto già osservato in risposta ai quesiti nn. 1 e 6 dell’onorevole Guerra. A tale proposito, infatti, il PNRR ha indicato nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009 uno degli obiettivi di “sistema” del Piano medesimo (si parla, infatti, di riforma abilitante). L’obiettivo perseguito è migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse. Il termine previsto dal Piano per il completamento di questa operazione è il primo trimestre del 2026 (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14 – Riforma del quadro fiscale subnazionale).

Entro tale termine dovranno essere quindi definiti i costi ed i fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario e per le province e le città metropolitane, nonché messi a regime i relativi sistemi perequativi, secondo l’impianto della legge 42/2009 e del decreto legislativo 68/2011 (federalismo fiscale regionale).

Si rammenta che l’attuazione del complesso meccanismo di finanziamento ordinario delle Regioni a statuto ordinario, fondato su tributi regionali propri, compartecipazioni al gettito di

tributi erariali e fondo perequativo, è basato a sua volta – a seconda della tipologia di funzione regionale interessata - sui criteri rispettivamente del pieno finanziamento dei fabbisogni standard e della perequazione delle capacità fiscali.

Per altro verso, con riferimento alla questione sollevata in ordine al rapporto tra fabbisogni standard e costo della vita, si evidenzia, ancora una volta, che si tratta di polemica priva di fondamento. Si precisa, infatti, che il “costo della vita”, ora neppure citato nei documenti in corso di elaborazione in seno al CLEP, è stato inteso, in linea con le metodologie sviluppate per gli enti locali, con riferimento ai costi di produzione dei servizi in capo all’amministrazione locale e non già alle condizioni economiche dei cittadini. I fabbisogni standard, infatti, svolgono una funzione distributiva delle risorse tra gli enti e non tra i cittadini. In questi termini, nel calcolo del fabbisogno standard di un ente territoriale si tiene conto dell’eventuale differenziale di natura strutturale del costo dei fattori produttivi, invece i differenziali di reddito a livello territoriale sono sempre neutralizzati.

In questo quadro, per rispondere ai rilievi concernenti la piena attuazione del sistema perequativo con riguardo particolare alle Regioni del Sud, si evidenzia che i principi sulla perequazione indicati nell’articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, trovano dei punti fermi nella legge 42 del 2009. La perequazione infrastrutturale (quella di cui al quinto comma dell’art. 119 Cost.) è disciplinata sia nell’articolo 16 della legge n. 42 del 2009, sia nell’art. 10 della legge n. 86 del 2024.

In particolare, quest’ultimo prevede misure perequative finalizzate a 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 ai commi terzo e quinto dell’articolo 119 della Costituzione. A tale scopo, stabilisce che lo Stato promuova l’esercizio effettivo dei diritti civili e sociali 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.