

**Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie,**  
**sen. Roberto Calderoli**  
**Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale**  
*25 settembre 2024*

*Indice*

<b>1. Introduzione</b> .....	2
<b>2. Le connessioni fra il federalismo fiscale e il regionalismo differenziato.</b> .....	3
<b>3. L’attuazione del federalismo fiscale</b> .....	5
<b>3.1 - Il federalismo fiscale e il PNRR</b> .....	5
<b>3.2 – I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) come presupposto dell’attuazione del federalismo fiscale regionale.</b> .....	6
<b>3.3 – Le prospettive del federalismo fiscale regionale</b> .....	11
<b>3.4 – Le Regioni a statuto speciale</b> .....	15
<b>3.5 – Il federalismo fiscale degli enti locali</b> .....	17
<b>3.6 – La perequazione infrastrutturale</b> .....	21
<b>4. Il regionalismo differenziato</b> .....	25
<b>5. Spunti conclusivi</b> .....	33

## 1. Introduzione

Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati!

mi sia consentito rivolgere un saluto alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. È il primo incontro, in questa XIX legislatura, e vorrei sinceramente ringraziarvi per l'opportunità che mi viene data di interloquire con questo importante organo parlamentare bicamerale.

La **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** è alla quarta legislatura di lavoro, essendo stata istituita dalla legge n. 42 del 2009 (art. 3). A distanza di quattordici anni dall'approvazione di quella legge, la Commissione continua a svolgere un importante ruolo di consultazione sugli atti normativi del Governo concernenti la finanza territoriale e, soprattutto, nella predisposizione delle Relazioni semestrali che, in questi anni, sono stati una sorta di "rapporto", a cadenza periodica, cui tutti gli attori istituzionali hanno guardato con interesse e attenzione per avere il polso della situazione dell'attuazione dell'autonomia finanziaria territoriale.

La lunga vita di questa Commissione segnala la difficoltà e la complessità dell'attuazione dell'art. 119 Cost., ma, per altro verso, ha messo in evidenza l'importanza di creare un punto di "confronto" in sede parlamentare in tema di coordinamento della finanza pubblica fra Stato, Regioni ed autonomie locali.

In questo intervento, per quanto attiene alle mie responsabilità e competenze di Ministro per gli affari regionali e le autonomie, vorrei affrontare essenzialmente tre oggetti.

In primo luogo, rendere chiaro alla Commissione il **rapporto esistente fra federalismo fiscale e regionalismo differenziato**, contribuendo così a risolvere alcuni dubbi che continuano a palesarsi nel dibattito pubblico.

Secondariamente, vorrei ripercorrere **alcuni elementi di fondo dell'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive per la legislatura**.

Infine – terzo punto – vorrei aggiornare la Commissione sullo **stato dei lavori di attuazione del regionalismo differenziato** (art. 116, terzo comma, Cost.).

## **2. Le connessioni fra il federalismo fiscale e il regionalismo differenziato.**

Parto dal primo aspetto, di tenore anche politico: le connessioni fra il federalismo fiscale e il regionalismo differenziato.

Il Governo, in questa legislatura, già con le **dichiarazioni programmatiche** del Presidente del Consiglio rese in sede di richiesta del voto di fiducia, ha posto il tema prioritario 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» (25 ottobre 2022, dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri).

È stata rivolta, da alcuni, una **critica** al Governo, poiché si è scelto di dare attuazione al regionalismo differenziato prima di avere completato l'attuazione del federalismo fiscale. Si tratta di una critica che, evidentemente, riguarda in retrospettiva anche tutti i Governi che, precedentemente a questo, hanno tentato in vario modo di dare attuazione ad una previsione che è in Costituzione dal 2001, quale l'art. 116, terzo comma. Ricordo che il Governo Gentiloni aveva sottoscritto delle vere e proprie pre-intese già nel 2018, al termine della XVII legislatura; successivamente, si è ritenuto più opportuno approvare una legge-quadro di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., anche agli esiti di un prezioso lavoro di indagine conoscitiva parlamentare. Questi esiti sono stati pienamente condivisi da questo Governo, che ha infatti presentato un disegno di legge al Senato della Repubblica il 23 marzo 2023 (A.S. 615), poi approvato definitivamente dalla Camera dei deputati. La legge 26 giugno 2024, n. 86, è quindi entrata in vigore il 13 luglio.

È davvero singolare che si utilizzi l'art. 119 Cost. per “disattivare” l'art. 116, terzo comma, Cost., come se quest'ultima disposizione non facesse parte del diritto costituzionale vigente: ogni volta che disposizioni costituzionali rimangono inattuate, è come se la rigidità e la forza prescrittiva della Costituzione venisse meno. A questo *vulnus* dobbiamo porre rimedio. Se, oggi, il tema dell'attuazione del federalismo fiscale e della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni è tornato all'attenzione delle istituzioni, della politica e della pubblica opinione, il merito è, essenzialmente, del regionalismo differenziato e del suo percorso di attuazione.

Pertanto, vorrei confermare che **l'orientamento del Governo è quello di portare avanti in parallelo e in maniera coordinata ed armonica il procedimento di attuazione del federalismo fiscale, dei livelli essenziali e del regionalismo differenziato.** Quella del Governo è una visione unitaria del Titolo V Cost., senza fare delle “gerarchie” di priorità fra le norme costituzionali, il cui unico effetto è quello di rinviare sine die l'attuazione costituzionale sia del regionalismo differenziato sia del Titolo V Cost. più in generale.

Questo gioco del “rinvio” prosegue da quasi ventitré anni ed è diventato inaccettabile prostrarlo ancora. Pertanto, il Governo ritiene che questo metodo di *attuazione* sia perfettamente sostenibile, sia in termini giuridici (non vi sono pregiudiziali esplicite o implicite poste dal testo costituzionale), sia in termini di equilibrio della finanza pubblica.

D'altra parte – come ricorderò più avanti – la legge n. 42 del 2009 già prendeva in considerazione l'ipotesi della differenziazione.

Sui contenuti della legge di attuazione ritornerò più volte in questo intervento, in relazione ai singoli temi oggetto dell'attuazione.

### 3. L'attuazione del federalismo fiscale

Vengo quindi al primo punto che vorrei sottoporre alla vostra attenzione, ovvero una breve illustrazione delle prospettive di attuazione del federalismo fiscale.

#### 3.1 - Il federalismo fiscale e il PNRR

Vorrei, anzitutto, ricordare alla Commissione parlamentare che il **PNRR** indica nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009 uno degli obiettivi di “sistema” del Piano medesimo (si parla, infatti, di *rimessa 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 data dovranno essere (almeno) definiti i costi ed i fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario e per le province e le città metropolitane, messi a regime i sistemi perequativi e fiscalizzati i trasferimenti diretti. Ciò richiederà il superamento di alcune criticità giuridiche che, già da tempo, sono venute all'attenzione del Governo e di questa Commissione.

Si tratta di un obiettivo ambizioso, ma che può e deve essere raggiunto.

L'ultima *Relazione semestrale* di questa Commissione, approvata nel 2021, dava atto, criticamente, che il punto dal quale ci muoviamo è connotato da una certa complessità. Si leggeva – lo ricordo – che «il processo volto alla compiuta affermazione dei principi del federalismo fiscale è stato sinora caratterizzato da ritardi, incertezze, soluzioni parziali e reiterati differimenti: in particolare, la fiscalizzazione dei trasferimenti, diretta a superare il meccanismo della finanza derivata, è stata concretamente realizzata solo per il comparto comunale; la perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali è stata avviata esclusivamente per i comuni

delle regioni a statuto ordinario; la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fanno registrare perduranti inadempienze».

In generale, alle risultanze della *Relazione* semestrale di questa Commissione vorrei in questa sede richiamarmi, concentrandomi sulle prospettive dell'attuazione in questa legislatura, senza diffondermi su quanto avvenuto nelle legislature scorse.

### ***3.2 – I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) come presupposto dell'attuazione del federalismo fiscale regionale.***

Anzitutto, vorrei ribadire che il tassello fondamentale mancante è quello della **definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei connessi fabbisogni standard a livello regionale**. A questo proposito, si è avuto un momento di svolta all'inizio di questa legislatura grazie all'approvazione della legge di bilancio per il 2023 e, poi, alla presentazione del disegno di legge governativo sul regionalismo differenziato (A.S. 615), svolta culminata nell'approvazione definitiva da parte del Parlamento, intervenuta nello scorso giugno (legge 26 giugno 2024, n. 86).

Con la **legge di bilancio 2023** (art. 1, commi da 791 a 801-*bis* della legge n. 197 del 2022) è stato disciplinato un procedimento per la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.), con i relativi costi e fabbisogni standard, negli ambiti materiali interessati dalla possibile attribuzione di forme di autonomia differenziata (116, terzo comma, Cost.). A tal fine è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una **Cabina di regia** per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri competenti nei diversi ambiti materiali, oltre ai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI.

La Cabina, in base alle previsioni della legge di bilancio, deve:

- a) predisporre una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.;
- a) effettuare una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato;
- b) individuare, con il supporto delle amministrazioni competenti, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard;
- c) determinare i LEP - e i correlati costi e fabbisogni standard - sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (con l'ausilio della SOSE – ora incorporata in SOGEI -, dell'ISTAT e del Cinsedo), assicurando la corretta determinazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.

La Cabina di regia, che si è insediata nell'aprile 2023, è stata così impegnata in un insieme complesso di attività che hanno richiesto un elevato approfondimento dal punto di vista giuridico, andando a “scandagliare” la struttura amministrativa dello Stato e l'insieme delle funzioni esercitate come forse mai prima d'ora. È stata realizzata una mappatura assai analitica. Nell'esercizio di questa missione, la Cabina di regia è stata assistita da un **Comitato tecnico scientifico** (c.d. **CLEP**), che è stato istituito con DPCM 23 marzo 2023, presieduto dal prof. Sabino Cassese, che ha concluso, con l'adozione di una relazione, la prima fase dei propri lavori a fine novembre 2023 e sta ora proseguendo nell'attività di supporto alla Cabina di regia.

Il CLEP ha consegnato a questo Ministro il **Rapporto** finale che è stato presentato alla Cabina il 5 dicembre u.s. e successivamente trasmesso alla I Commissione del Senato, per poi essere reso disponibile ufficialmente a tutti i soggetti interessati anche attraverso la sua pubblicazione sul sito internet del Dipartimento

Affari regionali. Vorrei formulare un ringraziamento al Comitato e, in particolare, al suo Presidente per avere coniugato competenza e celerità. Il documento che è stato prodotto costituirà – ne sono certo – la base per ogni futura discussione politica ed istituzionale, poiché costituisce il primo, organico tentativo di definire sia la “natura” giuridico-costituzionale dei LEP, sia il loro contenuto “in concreto”. Non più LEP in singoli ambiti o, addirittura, su singole prestazioni, ma una ricognizione organica.

Il *Rapporto*, infatti, inquadra in termini generali la nozione di LEP e, successivamente, individua i livelli essenziali riferibili a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nelle funzioni di cui alle materie di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. Il *Rapporto* propone essenzialmente LEP configurabili come prestazioni in favore dei cittadini e associabili alla tutela dei fondamentali diritti civili e sociali. Il CLEP ha opportunamente distinto anche fra materie o ambiti di materie riferibili a funzioni che esigono la determinazione di livelli essenziali e quelle che, invece, non la esigono, contribuendo a fare una importante chiarezza concettuale<sup>1</sup>. Non esito a chiamare questa fase del processo come *operazione verità*.

Il Prof. Cassese ha parlato più volte di *terra incognita*. Credo si possa condividere questo giudizio. I LEP sono stati, sino ad oggi, un punto interrogativo, sia dal punto di vista giuridico-costituzionale, sia dal punto di vista amministrativo, sia dal punto di vista finanziario. L’unica esperienza dotata di qualche sistematicità è rappresentata dai LEA relativi alla tutela della salute.

Posso comprendere che questo non sia un tema che “scalda” i cuori perché, appunto, i LEP identificano un *livello essenziale*, non un livello facoltativo o sovrabbondante, ma un livello cui si associa un livello di spesa «costituzionalmente

---

<sup>1</sup>Sono rientrate fra le esclusioni le materie comprese nell’art. 117 Cost. che riguardano: i rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; il commercio con l’estero; le professioni; la protezione civile; la previdenza complementare e integrativa; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale»: essi sono «il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti» (come afferma Corte cost. sentenza n. 220/2021). L’auspicio è che ciascuna Regione, esercitando la propria autonomia normativa e finanziaria, possa innalzare tale livello. Ma è indubitabile che tali livelli rappresentino la “misura” del principio di eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

La prosecuzione dei lavori secondo la “*road map*” individuata dalla legge di bilancio per il 2023 prevede che, a questo punto, debbano essere formulate le proposte di calcolo del fabbisogno standard da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (con l’ausilio della SOSE, dell’ISTAT e del Cinsedo) alla Cabina di regia, assicurando la corretta determinazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura, e, comunque, nell’ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.

A tal fine, il CLEP ha istituito al proprio interno un gruppo di lavoro, per favorire il dialogo e la collaborazione tra i diversi organismi tecnici coinvolti, in vista – come si è detto – della determinazione finale dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.

A questo quadro procedurale – come è noto – la legge sull’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., ha poi affiancato un diverso percorso, il quale 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. Infatti, in base all’art. 3, comma 2, della legge n. 86/2024, i suddetti LEP saranno determinati mediante decreti legislativi, con un procedimento che coinvolge sia la Conferenza unificata sia le commissioni parlamentari competenti per

materia e per i profili finanziari<sup>2</sup>, andando a superare le perplessità sollevate nel corso del dibattito parlamentare da chi riteneva necessaria una fonte primaria (e non i DPCM) per determinare i LEP.

Vorrei offrire alcuni elementi di chiarimento che possono interessare questa Commissione.

Sono consapevole che vi è una critica da parte di chi ritiene che la disciplina della legge di bilancio per il 2023 e della legge-quadro sull'autonomia differenziata sia limitata alle sole materie nelle quali è possibile realizzare la “differenziazione”. Da un lato, mi sia consentito notare che quelle materie coprono gran parte dei LEP che possono essere previsti e, quindi, il processo di standardizzazione del fabbisogno riguarderà una porzione assolutamente rilevante dei LEP. Dall’altro – proprio per rispondere a questa critica – ho chiesto al Comitato tecnico-scientifico (trovando la disponibilità del Presidente Cassese e del Comitato stesso) di istituire un gruppo di lavoro specifico, in aggiunta ai dieci già istituiti, dedicato alla definizione di una ipotesi di LEP *anche* nelle materie non riguardate dalla differenziazione ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost., così da ampliare lo sguardo sia alle competenze legislative esclusive dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), sia a quelle residuali delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.).

---

<sup>2</sup>L’articolo 3, comma 2, della legge n. 86 del 2024 prevede che i decreti legislativi siano «adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l’espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, 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 competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro venti giorni dall’assegnazione; decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque emanato».

Con questa opera imponente di definizione dei LEP, che si associa peraltro alla determinazione per via legislativa di ulteriori LEP avvenuta nel recente passato con le leggi di bilancio per il 2021 ed il 2022, sarà finalmente possibile dare corpo ed effettività al principio di eguaglianza di tutti i cittadini in ogni parte del territorio nazionale e di dare risorse adeguate attraverso la definizione dei fabbisogni standard e il superamento del criterio della spesa storica, nel segno di quanto già sta avvenendo per il settore comunale.

Vorrei ricordare, altresì, che uno degli elementi di maggiore novità ed interesse della legge n. 42 del 2009 era costituito da un percorso graduale di avvicinamento ai livelli essenziali delle prestazioni, con la fissazione di obiettivi intermedi, chiamati «obiettivi di servizio». Ciò ha evitato che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni possa determinare effetti immediati, di difficile gestione, sugli equilibri di bilancio, garantendo che le esigenze di spesa siano progressivamente incorporate dal sistema. Ritengo che questo possa essere un buon elemento di confronto nella definizione del percorso di attuazione dei DPCM e dei decreti legislativi che saranno adottati.

### ***3.3 – Le prospettive del federalismo fiscale regionale***

Sulla base di quanto detto sinora, il nuovo regime delineato per la fiscalità regionale – che questa Commissione bicamerale ha definito, nella sua *Relazione* semestrale, «fermo sostanzialmente al 2011 (p. 28)» - dovrà trovare piena attuazione secondo quanto previsto dalla **legge di bilancio per il 2023** (legge n. 197 del 2022, art. 1, comma 788), coerentemente con quanto previsto dalle scadenze del PNRR. Il Governo è assolutamente impegnato e determinato a far sì che tale data sia rispettata. Si chiuderà così la transizione avviata dalla legge n. 42 del 2009 e si aprirà la stagione della “piena attuazione e applicazione” dell’art. 119 Cost.

Le **fonti di finanziamento delle regioni** per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dovranno essere costituite da entrate di tipo tributario (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie costituite da:

- la compartecipazione all'IVA (art. 4, d.lgs. n. 68/2011) che, a decorrere dal 2027, verrà definita in base al fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni (di cui sarà stata definita la gran parte attraverso i percorsi normativi sopra delineati);
- l'addizionale regionale all'IRPEF (art. 2, d.lgs. n. 68/2011) 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;
- l'IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;
- le quote del fondo perequativo (art. 4, c. 5 d.lgs. n. 68/2011) 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 LEP al fabbisogno standard.

L'impegno del Governo è concentrato altresì sulla prosecuzione dell'attività di individuazione dei **trasferimenti** dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati. Il termine per l'individuazione con DPCM era il 31 dicembre 2023 mentre a decorrere, al più tardi, dal 2027 dovranno essere soppressi i trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali. In tal modo potrà essere posta fine alla finanza derivata, da trasferimento, che tanti inconvenienti ha manifestato nel corso del tempo.

Per le **regioni a statuto ordinario**, l'art. 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 standard – oltre che dei fabbisogni – nelle materie *diverse* dalla sanità. Si tratta di un passaggio

fondamentale per potere istituire anche la perequazione per le spese non LEP prevista dal d.lgs. n. 68 del 2011. Sempre la suddetta norma<sup>3</sup> ha stabilito che la ripartizione del concorso alla finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto ordinario in caso di mancata intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, sia determinata con DPCM tenendo conto dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard delle regioni medesime (elaborati dal Dipartimento delle finanze), in chiave di piena attuazione del principio di leale collaborazione, autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica.

Infatti, condizione affinché questo quadro possa realizzarsi, è che siano definite le regole per la definizione delle modalità e la quantificazione del concorso alla finanza pubblica richiesto alle Regioni (il coordinamento della finanza pubblica in senso dinamico). Questo è stato uno dei profili maggiormente critici del decennio passato, poiché le Regioni sono state letteralmente “bombardate” da norme di coordinamento della finanza pubblica che hanno inciso sul livello del finanziamento delle loro funzioni.

Dall'esercizio 2017, le regioni a statuto ordinario sono tenute al conseguimento del pareggio di bilancio, ossia al conseguimento di un 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). Sulla base della legge di bilancio per il 2024<sup>4</sup>, le regioni a statuto ordinario assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 305 milioni di euro per l'anno 2024 e a 350 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028. Si tratta di un contributo richiesto alle regioni in relazione ai risparmi ottenuti grazie alla razionalizzazione e riorganizzazione dei servizi.

Al fine di valorizzare il principio di sussidiarietà e la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, la legge stabilisce che il riparto del contributo tra i vari enti sia effettuato in sede di auto-coordinamento, e formalizzato poi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per il solo 2024, la ripartizione del contributo

---

<sup>3</sup>Inserendo nell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 i commi 534-*bis* e 534-*ter*.

<sup>4</sup>Articolo 1, commi da 527 a 527-*quinquies*, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

opera secondo le specifiche modalità previste dal decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, in corso di conversione.

Bisogna però sottolineare pure che, nel frattempo, è intervenuta la legge delega fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111), la quale contiene previsioni rilevanti nella prospettiva sopra delineata. La delega prevede una revisione delle norme del federalismo fiscale regionale (d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68), ricorrendo eventualmente anche a fonti di finanziamento alternative, allo scopo di garantire che, a seguito della cd. fiscalizzazione dei trasferimenti l'intero comparto delle regioni a statuto ordinario disponga di un ammontare di risorse corrispondenti ai trasferimenti erariali soppressi<sup>5</sup>, e attribuire alle regioni a statuto ordinario le somme a titolo di compartecipazione regionale all'Iva sulla base di specifici criteri, che assicurino l'attuazione del principio di territorialità delle entrate. Nelle more della ridefinizione della compartecipazione regionale all'Iva, l'aliquota destinata al finanziamento della sanità è individuata con D.P.C.M. secondo le disposizioni vigenti.

La delega prevede altresì la razionalizzazione di tributi regionali, indicando come principi e criteri direttivi: la modifica, abrogazione ed eventualmente trasformazione di alcuni *tributi propri derivati* in tributi propri regionali, ovvero dotati di maggiore autonomia; la semplificazione di adempimenti e procedimenti tributari, anche attraverso l'eventuale attribuzione alle regioni della facoltà di disciplinarli con proprie leggi.

Sarà cura del Governo aggiornare le Camere in sede di attuazione della delega, rispetto alla quale è in corso un'intensa attività istruttoria nell'ambito di un tavolo tecnico che coinvolge rappresentanti del MEF e degli Affari Regionali.

---

<sup>5</sup>Articolo 13, comma 1, lett. a), n. 1, della legge 9 agosto 2023, n. 111.

### ***3.4 – Le Regioni a statuto speciale***

Un breve cenno meritano le Regioni a statuto speciale.

L'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ha confermato il canale delle norme di attuazione degli statuti speciali quale fonte competente a disciplinare il sistema delle entrate di ciascuna delle regioni a statuto speciale, nonché a delineare le modalità di coordinamento della finanza pubblica. In questi anni, tuttavia, anche a seguito degli orientamenti manifestati dalla Corte costituzionale, è stato significativo il contributo richiesto alle autonomie al risanamento dei conti pubblici, attraverso una pluralità di strumenti (accantonamenti, assunzione di oneri relativi alle funzioni trasferite, ecc.) che hanno “incluso” anche le Regioni a statuto speciale all'interno del sistema del **coordinamento dinamico della finanza pubblica**. Si tratta di una concezione della “finanza pubblica allargata” che guarda, unitariamente, al sistema regionale nel suo complesso, pur riconoscendo le specificità delle Regioni a statuto speciale.

La convergenza sugli obiettivi di pareggio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica è assicurata anche per le Regioni a statuto speciale. Si può affermare, quindi, che progressivamente sta trovando applicazione l'art. 27, comma 2, della legge n. 42 del 2009, in un quadro di “armonizzazione” generale della finanza pubblica italiana: pur facendo salve le peculiarità costituzionali delle cinque Regioni a statuto speciale e delle province autonome, il legislatore ha attratto queste ultime dentro l'orbita dei principi dell'art. 119 Cost., attraverso l'applicazione di parametri comuni, la valorizzazione della trasparenza e della corrispondenza tra funzioni e risorse, sulla base di accordi. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 19 del 2015, ha definito tale «metodo dell'accordo» come «strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (...) del cui adempimento anche le Regioni speciali devono farsi carico alla luce dei principi di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'articolo 2 Cost., di

unitarietà della Repubblica di cui all'articolo 5 Cost., nonché di responsabilità internazionale dello Stato».

Il contributo dovuto a decorrere dal 2022 è determinato in attuazione di accordi bilaterali, sottoscritti con ciascuna autonomia e recepiti con legge di bilancio. Si tratta di un passaggio importante che ha, a mio giudizio, innovato profondamente il sistema di relazioni fra Stato, Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario e che viene adattato volta per volta alle situazioni ed esigenze contingenti. Da ultimo, nella legge di bilancio per il 2024 (art. 1, commi 450-451 della legge n. 213 del 2023)<sup>6</sup>, è stato recepito l'accordo del 7 dicembre 2023 tra il Ministero dell'economia e delle finanze, le regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Sardegna e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che ha riconosciuto alle predette regioni e province autonome un contributo connesso alla perdita di gettito IRPEF e della conseguente compartecipazione regionale derivanti da modifiche della normativa statale.

Mi pare importante sottolineare che gli accordi bilaterali sottoscritti prevedono la possibilità e le modalità per lo Stato di modificare unilateralmente il contributo richiesto alla regione, in presenza di determinate condizioni definite dalla giurisprudenza costituzionale (limitazione nel tempo, eccezionali esigenze di finanza pubblica, rispetto delle norme europee in tema di bilancio pubblico, ecc.). Ciò a sottolineare – come richiamerò a proposito della legge-quadro sull'autonomia differenziata – che esistono già strumenti preordinati ad assicurare la tenuta dei bilanci pubblici e che questi, se usati con particolare attenzione, possono assicurare un importante risultato in termini di coordinamento della finanza pubblica.

---

<sup>6</sup>Oggetto dell'accordo è il riconoscimento alle predette autonomie speciali, per il solo esercizio 2024, di un contributo di complessivi 105.581.278 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, avviata con il decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 216 e destinata a incidere sul gettito Irpef attribuito a ciascuna regione.

### ***3.5 – Il federalismo fiscale degli enti locali***

Nell'ambito del federalismo fiscale comunale, il processo di attuazione del federalismo fiscale è avvenuto con maggiore decisione, sebbene non senza problemi.

Il punto nodale del federalismo fiscale comunale è rappresentato dalla disciplina dei fabbisogni standard. Il d.lgs. n. 216 del 2010 prevede che i **fabbisogni standard** siano calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali di Comuni e Province.

Da questo punto di vista, occorre considerare la possibilità di un aggiornamento delle **funzioni fondamentali** degli enti locali, riprendendo il percorso di *Carta delle autonomie* che è stato interrotto ormai più di dieci anni fa. Appare evidente che il percorso di standardizzazione del fabbisogno può funzionare solo se è coerentemente definito l'aspetto istituzionale e delle funzioni dei diversi enti locali (a partire da quello provinciale che, dopo la riforma del 2014, è rimasto in "sospeso"). Un processo corretto prevede che nel definire le funzioni si debba tenere conto delle risorse, nella prospettiva del finanziamento integrale delle funzioni di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.

I fabbisogni standard **comunali** 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 efficienza dei servizi locali (art. 7, d.lgs. n. 216 del 2010).

Alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) spetta il compito di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di calcolare i diversi fabbisogni, che sono poi adottati con DPCM. Si prevede un parere parlamentare sui relativi schemi di D.P.C.M. nel caso in cui siano apportate modifiche alla nota metodologica, (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34).

Nel corso della XVIII Legislatura, i fabbisogni standard dei **comuni** sono stati aggiornati più volte, a metodologie invariate, e sono state ridefinite pure le metodologie di calcolo<sup>7</sup>.

Nell'attuale legislatura, da ultimo con DPCM 22 febbraio 2024, è stata adottata la nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione della metodologia per i fabbisogni dei comuni per il 2023 ed il fabbisogno standard complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario e con DM del 15 dicembre 2023 è stata approvata la stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario.

La determinazione delle capacità fiscali, congiuntamente a quella dei fabbisogni standard, è funzionale al riparto delle risorse di carattere perequativo per i Comuni, costituite dal **Fondo di solidarietà comunale** (FSC), il quale costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni, *anche* con finalità di perequazione.

L'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, è iniziata nel 2015 con l'assegnazione di quote «perequative» via via crescenti del Fondo, in previsione del raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2030 (secondo quanto disposto dall'articolo 57, comma 1, del decreto-legge n. 124 del 2019).

Per il 2024, la percentuale delle risorse del Fondo da distribuire con i criteri perequativi è del 70%.

---

<sup>7</sup>Con il D.P.C.M. 22 dicembre 2017 e con il D.P.C.M. 18 aprile 2019. Il D.P.C.M. 5 marzo 2020 ha aggiornato i fabbisogni standard per il servizio degli Asili nido e la funzione del Trasporto pubblico locale. Con il D.P.C.M. 11 dicembre 2020 è stata aggiornata la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard relativi al servizio di smaltimento rifiuti dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Con il D.P.C.M. 11 dicembre 2020 è stata aggiornata la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard relativi al servizio di smaltimento rifiuti dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Il D.P.C.M. 27 luglio 2021 ha aggiornato i fabbisogni standard utilizzati per calcolare i coefficienti di riparto del Fondo di solidarietà comunale per il 2021, provvedendo alla revisione della metodologia di calcolo relativamente alle due funzioni Viabilità e territorio e Settore sociale, al netto dei servizi per asili nido. Da ultimo il D.P.C.M. 16 maggio 2022 ha aggiornato i fabbisogni standard utilizzati per calcolare i coefficienti di riparto del Fondo di solidarietà comunale per il 2022, provvedendo alla revisione della metodologia di calcolo relativamente al servizio Asili nido (A.G. n. 363).

Devo ricordare che, negli anni passati, il Fondo aveva assunto una dimensione completamente orizzontale (cioè finanziato esclusivamente dalla fiscalità comunale, con redistribuzione delle risorse *fra* Comuni); a partire dalla legge di bilancio per il 2020, la dotazione del Fondo è stata resa nuovamente (almeno in parte) “verticale” (in linea con la legge n. 42 del 2009 e la Costituzione) con incremento attraverso risorse aggiuntive da parte dello Stato. Va peraltro ricordato che una parte di queste risorse incrementalmente è vincolata allo svolgimento di alcune funzioni fondamentali in ambito sociale, quali il potenziamento dei servizi sociali, il potenziamento del servizio asili nido ed il trasporto scolastico di alunni con disabilità, da ripartirsi tra i comuni tenendo conto dei fabbisogni standard.

Il Governo è consapevole della complessità del sistema della fiscalità comunale, oggetto di molte modifiche nel corso del tempo. Esso, oggi, si fonda sull'imposta municipale propria-IMU (nella quale è confluita la Tasi); sulla tassa sui rifiuti-Tari; sull'addizionale comunale all'IRPEF; sul fondo di solidarietà comunale e una serie di trasferimenti non fiscalizzati, oltre a una serie di imposte locali<sup>8</sup>, 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.

Per quanto riguarda le **province** e le **città metropolitane**, invece, come è noto, il processo di riforma del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane è stato di nuovo intrapreso dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, commi da 783 a 785, della legge n. 178 del 2020), soprattutto con l'avvio di un meccanismo di perequazione delle risorse a regime che, superando il vero e proprio *caos* normativo innescato dalla riforma “Delrio” del 2014, ha accolto il criterio della

---

<sup>8</sup>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.

differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, secondo un modello analogo a quello applicato per i comuni.

La disciplina attualmente vigente prevede:

1) l'istituzione di **due fondi unici** (uno per le province e uno per le città metropolitane), nei quali fare confluire i contributi e i fondi di parte corrente già attribuiti a tali enti, distribuiti con 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;

2) l'attribuzione di un nuovo contributo statale destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, anch'esso ripartito, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sulla base di fabbisogni standard e della capacità fiscale.

Molto lavoro è stato svolto sulla determinazione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane, grazie all'attività della Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Il problema vero, tuttavia, risiede nel fatto che, nonostante il contributo aggiuntivo previsto dalla legge di bilancio 2022, sussiste un **deficit di risorse** per il comparto per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Le risorse complessive, nettizzate del concorso alla finanza pubblica, risultano, infatti, pari a: - 877,4 milioni di euro per le province e - 477,7 milioni di euro per le città metropolitane per il 2022; - 862,7 milioni per le province e - 472,4 milioni per le città metropolitane per il 2023; e, infine, - 840,7 milioni per le province e - 464,5 milioni per le città metropolitane per il 2024.

Sussiste, quindi, un problema di **adeguatezza delle risorse** del comparto, che questa Commissione già conosce e che ha già rilevato nella scorsa legislatura. Rimane infatti valido quanto si può leggere nella *Relazione del 2021* per cui «il comparto delle province e delle città metropolitane richiede, con sollecitudine, un'integrale e corretta

applicazione di quanto disposto dalla legge n. 42 del 2009. Quest'obiettivo postula una revisione dell'attuale assetto finanziario che restituisca spazi di autonomia agli enti del settore, in linea con i principi che informano il federalismo fiscale».

Anche in questo ambito è intervenuta **la legge delega n. 111/2023** di riforma fiscale (art. 14). La revisione del sistema fiscale degli enti locali, nel quadro della piena attuazione del federalismo fiscale, prevede la razionalizzazione dei tributi e una modernizzazione del sistema di rilevazione dei dati volta a ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale; la 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) e forme di cooperazione che privilegiano l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari. La disposizione riconosce, 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.

Anche su questi temi il Governo è al lavoro per dare compiuta e tempestiva attuazione alla delega.

### ***3.6 – La perequazione infrastrutturale***

La perequazione infrastrutturale, prevista dall'art. 119, quinto Comma, Cost., è stata disciplinata dall'art. 16 della legge n. 42 del 2009 (poi attuato dal d.lgs. n. 88 del 2011) e, da ultimo, dall'art. 10 della legge n. 86 del 2024. Su questo tema mi limito a rinviare all'audizione del Ministro Fitto. Vorrei però sottolineare come l'art. 16 della legge n. 42 del 2009 abbia anticipato, in qualche modo, la novella costituzionale dell'art. 119 Cost. del 2022 a proposito del riconoscimento delle peculiarità delle isole e della promozione di misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità. Già l'art. 16, infatti, chiedeva di guardare alla specificità delle isole minori, insieme ai *territori montani* nonché all'esigenza di tutela del patrimonio storico

e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale. Si tratta di due indirizzi politici sui quali questo Governo intende promuovere diverse e significative iniziative, come dirò.

Il d.lgs. n. 88 del 2011 ha poi istituito il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) che, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, costituisce lo strumento finanziario nazionale principale attraverso cui vengono sostenute le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali. Come osservato dal Ministro Fitto, alla cui audizione dinanzi a questa Commissione rinvio, la perequazione dipende dalla capacità e tempistica di realizzazione degli interventi e, a tal fine, importanti riforme sono state messe in atto, attraverso la definizione di nuovi strumenti operativi e maggiori sinergie con il PNRR.

A questo proposito, vorrei richiamare – ancora una volta – che la **legge di attuazione dell'autonomia differenziata**, all'art. 10 stabilisce che, ai fini della 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, **lo Stato**, in attuazione del proprio obbligo di perequare le risorse, ricorre ad una serie di strumenti al fine di assicurare la piena attuazione dei LEP e l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, promuovendo una ricognizione delle risorse previste con finalità perequativa. L'articolo 10 elenca poi le misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

Vorrei segnalare che è in corso di esame parlamentare il disegno di legge, d'iniziativa del sottoscritto, recante “Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle **zone montane**” (A.S. 1054). La Commissione 1<sup>a</sup> del Senato ha svolto un approfondito lavoro istruttorio sul testo e approvato numerosi emendamenti, sia di maggioranza sia di opposizione.

Si tratta di un disegno di legge articolato che punta a creare un sistema organico di misure di favore per le zone montane, in considerazione della loro importanza

strategica ai fini della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi, delle risorse naturali, del paesaggio, della salute e delle loro peculiarità storiche artistiche, culturali e linguistiche. Si tratta, quindi, di un provvedimento che si inserisce perfettamente nell'orizzonte degli interventi infrastrutturali, al fine di limitare gli squilibri economici e sociali rispetto ai territori non montani, favorirne il ripopolamento e garantire a coloro che vi risiedono l'effettivo esercizio dei diritti e l'agevole accesso ai servizi pubblici essenziali.

Il primo sforzo è dedicato alla rivisitazione dei criteri per la classificazione dei comuni montani, nonché alla formazione dell'elenco dei comuni montani, aggiornato annualmente. Un ulteriore decreto, inoltre, procederà poi alla definizione dei criteri per la individuazione dei comuni beneficiari delle misure di sostegno previste dalla legge e all'elenco dei comuni beneficiari.

E' poi prevista una serie di norme sulla programmazione strategica ed economica delle misure per lo sviluppo delle zone montane, con individuazione degli organi competenti e delle risorse finanziarie necessarie.

In particolare, è prevista una **Strategia per la montagna italiana**, definita con cadenza triennale dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, per dettare le linee strategiche, le priorità e le direttive delle politiche per le zone montane al fine di promuovere la crescita e lo sviluppo economico e sociale dei territori montani. La Strategia è finanziata attraverso le risorse del **Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane** secondo quote determinate e ripartite con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale riferisce annualmente alle camere sullo stato della montagna e sull'attuazione della Strategia.

E' poi affrontato il tema dell'accesso ai servizi pubblici nelle zone montane. In particolare, è prevista una serie di misure per incentivare e valorizzare l'attività sanitaria svolta nei comuni montani; l'accesso all'istruzione nei comuni montani, con la possibilità di derogare, nelle zone di montagna, ai criteri ordinari per la formazione delle classi; l'accessibilità e la continuità dei servizi di comunicazione.

Si aggiungono disposizioni in materia di tutela del territorio.

In particolare, si prevedono misure volte a promuovere la valorizzazione dei pascoli e dei boschi montani nonché a tutelare e valorizzare gli ecosistemi montani; Inoltre si prevede la realizzazione di bacini idrici, al fine di affrontare gli effetti del cambiamento climatico e far fronte alle criticità della risorsa idrica, anche ai fini dell'attività agricola, della lotta agli incendi e dell'attività turistica, incluso l'innervamento artificiale. Sono, inoltre, riconosciuti incentivi agli investimenti e alle attività diversificate degli agricoltori e dei silvicoltori di montagna. Una specifica disposizione, poi, viene dedicata alla tutela dei rifugi di montagna.

Infine, sono contemplati interventi, anche di carattere fiscale, volti a favorire lo sviluppo economico e sociale, l'occupazione e il ripopolamento delle zone montane.

In particolare, sono previste specifiche misure per la valorizzazione e la tutela dell'esercizio delle professioni della montagna. Inoltre, il disegno di legge introduce misure fiscali di favore per le imprese montane esercitate da giovani. Molto importante, poi, al fine di evitare lo spopolamento dei comuni montani e favorire l'integrazione economica e sociale della popolazione ivi residente, la disposizione che introduce specifici incentivi per l'agevolazione del lavoro agile nei comuni montani. Nella medesima ottica, inoltre, si segnalano le agevolazioni volte a promuovere la residenza e il domicilio stabile in montagna, attraverso il riconoscimento di incentivi fiscali per coloro i quali acquistino un'abitazione nei comuni montani. Una specifica procedura, infine, è introdotta per l'accertamento e la gestione dei terreni silenti, al fine di superare la polverizzazione fondiaria, ricostituendo unità produttive economicamente sostenibili.

Approfitto per annunciare anche che è in corso la definizione di un disegno di legge specificamente dedicato allo sviluppo delle **isole minori** marine, lagunari e lacustri, in relazione al valore unico sotto il profilo naturalistico e ambientale, delle tradizioni e delle particolari culture presenti. Il testo che si intende presentare al Parlamento prende le mosse, in via generale, dalle disposizioni contenute nel disegno di legge, di iniziativa parlamentare approvato, in prima lettura, al Senato all'inizio della

XVIII legislatura (esame poi non concluso alla Camera dei deputati, A.C. 1285/XVIII), con un rafforzamento della gamma di interventi previsti.

#### 4. Il regionalismo differenziato

Vengo quindi al tema dell'attuazione del regionalismo differenziato, che è uno dei **punti nevralgici** dell'attività del Governo in questi primi due anni di legislatura.

Raccogliendo i risultati di un ampio dibattito svoltosi nella legislatura precedente, come ho già anticipato, il Governo ha presentato un disegno di legge (A.S. 615) definitivamente approvato e promulgato nel giugno scorso (legge 26 giugno 2024, n. 86). Credo che, in questo caso, si possa dire che **l'esame parlamentare** è costituito un'occasione di approfondimento e di miglioramento dell'originaria proposta del Governo, all'interno di un dibattito che è stato lungo e proficuo (anche grazie all'esame in sede consultiva, oltre che della Commissione per le questioni regionali e ben sette Commissioni al Senato e 12 Commissioni alla Camera).

La scelta di fondo è stata di giungere all'approvazione di una legge di attuazione dell'art.116, terzo comma, Cost., che inquadri con chiarezza il *procedimento* da osservare per pervenire alla legge di approvazione dell'intesa, i contenuti dell'intesa stessa, i meccanismi di monitoraggio e di controllo. Come avete potuto già apprezzare, la legge tocca anche temi più generali che attengono all'attuazione del Titolo V Cost. più in generale.

È evidente che anche questa legge costituisce **attuazione dell'art. 119 Cost. e della legge n. 42 del 2009**. Ricordo, infatti, che l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia possa avvenire nel

“rispetto dei principi di cui all’articolo 119 Cost.”. Già ho detto in apertura di quale sia l’orientamento del Governo sull’attuazione delle due disposizioni costituzionali (art. 116, terzo comma, Cost. e art. 119 Cost.).

**La legge n. 42 del 2009** conteneva già una disposizione attuativa, all’art. 14, che prevede che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge». Anche in questo caso, la legge n. 42 è stata “profetica”, avendo rappresentato, in sostanza, l’unico parametro di riferimento per l’attuazione del regionalismo differenziato.

Si può anche menzionare in tal senso, insieme all’art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014, concernente i tempi di esame da parte del Governo delle richieste regionali. Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, tale disposizione, in particolare, prevedeva l’attivazione del Governo sulle iniziative delle regioni nel termine di sessanta giorni dal ricevimento e recava anche una disposizione transitorie sulle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della legge.

**La legge n. 86 del 2024** è intervenuta arricchendo quella originaria previsione dell’art. 14 della legge n. 42 del 2009 e precisando alcuni aspetti di centrale importanza.

In primo luogo, vorrei richiamare il nuovo procedimento di esame e di negoziazione delle intese. L’art. 2 prevede che la proposta regionale sia valutata dai Ministri competenti per materia e dal Ministro dell'economia e delle finanze, «anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42». Solo dopo tale valutazione è possibile avviare il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa. In ogni caso, prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei

ministri o il Ministro per gli affari regionali informa le Camere e la Conferenza Stato Regioni dell'atto di iniziativa. Il negoziato si svolge, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP (...) per ciascuna singola materia o ambito di materia».

Ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione. Ciò consente che il regionalismo differenziato non abbia effetti negativi sulla tenuta dell'equilibrio dei bilanci pubblici e si assicura l'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Si prevede, altresì, che «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuate dalla Regione nell'atto d'iniziativa».

Lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Lo schema di intesa preliminare è quindi immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere (da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione) e, successivamente, alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono 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.

Lo schema di intesa preliminare sarà corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sulla base della quale le Camere potranno valutare la congruità delle risorse da trasferire rispetto ai fabbisogni di spesa delle materie oggetto di attribuzione, con riferimento sia a materie LEP sia a materie non LEP. Mentre, nel caso delle materie LEP, i fabbisogni di spesa saranno definiti con riferimento ai costi e fabbisogni standard, nel caso delle materie non LEP, tale congruità sarà valutata sulla base della ricognizione della spesa nelle materie

oggetto di trasferimento, di cui la relazione tecnica dovrà necessariamente dare conto. Attraverso gli elementi forniti dal Governo, potrà inoltre essere valutato l'impatto dell'attribuzione dell'autonomia differenziata sul sistema nel suo complesso e garantita l'invarianza finanziaria nei confronti delle altre Regioni, in conformità con quanto espressamente previsto dalla legge di attuazione.

Oltre ai profili finanziari, al Parlamento sarà garantito il più ampio supporto informativo nella procedura di definizione dell'intesa. In proposito, rilevo come, sulla base dell'articolo 5 del DPCM n. 169/2017 e come ribadito dal Governo in sede di accoglimento alla Camera dell'ordine del giorno 9/1665/21 Barelli, il disegno di legge governativo cui è allegata l'intesa sarà corredato dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Ciò consentirà alle Camere di effettuare una compiuta verifica dei costi e dei benefici derivanti dall'attribuzione di materie o ambiti di materie (LEP e non LEP) alle Regioni richiedenti. Sulla base della normativa vigente, anche gli schemi di intesa preliminare saranno corredati dall'AIR. In tal modo il Parlamento sarà messo nelle condizioni ottimali per valutare l'impatto su territori, cittadini e imprese delle ipotesi contenute nei medesimi schemi di intesa e potrà valutare anche opzioni alternative (secondo quanto previsto dalla disciplina AIR), con l'obiettivo di evitare che l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, possa produrre, anche solo in via mediata, effetti diversi da quelli perseguiti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo e comunque una volta decorso il termine di **novanta** giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ove 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.

Lo schema di intesa definitivo è trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali. Entro quarantacinque giorni dalla data della comunicazione dell'approvazione da parte della Regione, lo schema di intesa definitivo, corredato di una relazione tecnica su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, è deliberato dal Consiglio dei ministri.

Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Il disegno di legge, una volta sottoscritto l'intesa definitiva, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La Commissione perdonerà questa illustrazione forse un po' pedante dell'*iter*, ma questo è necessario per due ragioni:

- in primo luogo, per mettere in evidenza la **complessità procedimentale**, frutto del confronto in Parlamento sul disegno di legge, che non consente alcuno "strappo" istituzionale, ma assicura una ordinata attuazione del regionalismo differenziato nel rispetto di tutti gli attori istituzionali, a partire dal Parlamento;
- in secondo luogo, per confermare e assicurare la ponderazione, anche sotto il profilo finanziario, di ciascuna intesa, sia nei riflessi sulla Regione interessata, sia nei riflessi sulle altre Regioni e lo Stato.

Il **trasferimento delle funzioni**, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP potrà essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio.

Laddove si rilevino eventuali nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio e con riferimento all'intero territorio nazionale al fine di evitare disparità di trattamento tra regioni.

Il trasferimento delle altre funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli in cui sono implicati LEP, 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.

Spetterà poi all'intesa definire i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie 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 interessati per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali disciplinata dall'intesa.

La Commissione è composta, per lo Stato, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e da un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti; per la Regione, dai corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI.

Ai fini della piena attuazione dell'art. 119 Cost., si precisa che l'intesa individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite **attraverso partecipazioni** al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, così da assicurare

l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.

A mio giudizio, la compartecipazione costituisce, nella prospettiva del federalismo fiscale, un buon punto di bilanciamento fra assicurazione delle risorse necessarie alla copertura integrale delle funzioni e autonomia finanziaria della Regione interessata. L'andamento della compartecipazione dovrà essere monitorato con attenzione a garanzia della adeguatezza delle risorse.

A questo scopo, la Commissione paritetica di cui ho detto 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, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari (il "raccordo" con Parlamento e sistema delle autonomie territoriali è sempre assicurato).

La Commissione paritetica procede, su base annuale, alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni e all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con la Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili.

Vorrei ricordare alla Commissione parlamentare che la legge 26 giugno 2024, n. 86, enuncia un importante principio di **“invarianza finanziaria”** per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa. È questo un elemento, forse scontato nella prospettiva costituzionale, ma che è bene ribadire, anche a fugare alcuni dubbi che sono stati posti nel dibattito politico. Secondo queste interpretazioni, la differenziazione di alcune Regioni avverrebbe a danno di altre.

Si prevede, infatti, 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'art. 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.

Durante l'esame parlamentare del disegno di legge è stata aggiunta la disposizione in base alla quale, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese **il concorso agli obiettivi di finanza pubblica** tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle Istituzioni dell'Unione europea.

Si tratta di una risposta importante alla “critica” di chi sostiene che il regionalismo differenziato “spacchi” l'unità della funzione di coordinamento della finanza pubblica della Repubblica affidata allo Stato.

In ogni caso, l'impatto che potrà produrre il nuovo quadro di *governance* europea dovrà essere affrontato in maniera sistematica nell'ambito della complessiva riforma della cd. “legge rinforzata” di attuazione del principio costituzionale del pareggio di

bilancio (legge n. 243 del 2012) e della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009), al fine di assicurare il pieno recepimento delle nuove regole europee nell'ordinamento nazionale; regole europee che dovranno necessariamente riguardare anche le Regioni ad autonomia differenziata (così come quelle ad autonomia speciale), ai sensi dell'articolo 119, primo comma, della Costituzione.

Informo infine la Commissione che, dopo l'entrata in vigore della legge n. 86, quattro Regioni (Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto) hanno presentato richiesta di avvio dei negoziati ed è stato avviato il procedimento previsto dalla legge con riguardo alle materie e ambiti di materie non-LEP.

## 5. Spunti conclusivi

Onorevoli deputati, onorevoli senatori, con questa audizione ho inteso delineare gli indirizzi politici di fondo del Governo in tema di federalismo fiscale. Sono consapevole che il federalismo fiscale costituisce uno degli elementi fondamentali del "patto" fra cittadini ed istituzioni, perché contiene la disciplina del prelievo fiscale, assicura la perequazione fra i territori con minore capacità fiscale, dà certezza delle risorse per l'esercizio delle funzioni pubbliche dei diversi livelli di governo, favorisce la responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali.

Probabilmente, l'attuazione del federalismo fiscale è 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 (come dice il Presidente Cassese: regionalismo è *differenziazione*) ed il principio di responsabilità, nel quadro di un coordinamento efficace della finanza pubblica, secondo quanto previsto dall'art. 119 Cost.

Questo spiega anche la pluralità di iniziative legislative di cui ho provato a dare conto in questo intervento: completamento dell'attuazione della legge n. 42 del 2009 e attuazione della riforma fiscale; approvazione della legge di attuazione sul

regionalismo differenziato; determinazione dei LEP; disegni di legge di sostegno alla montagna e alle isole.

Per raggiungere quell'“ideale” occorre intervenire, coerentemente, su una pluralità di piani.

E questo rappresenterà il “terreno” di lavoro di questa XIX legislatura.

Grazie!

Roberto Calderoli, *Ministro per gli affari regionali e le autonomie*