

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 112

Il giorno 11 del mese di dicembre dell'anno 2023 alle ore 15:00 in modalità ibrida, in presenza e in videoconferenza, si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti componenti effettivi:

Prof.ssa Elena D'Orlando (Presidente); dott. Salvatore Bilardo (MEF- RGS); dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF- Dip. Finanze); dott.ssa Veronica Nicotra e dott. Andrea Ferri (ANCI); dott.ssa Antonietta Mastrocola (Regione Campania); dott. Piero Antonelli (UPI); Prof. Andrea Giovanardi (PCM- Dip. affari regionali e autonomie); dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia); dott. Marco Marafini (Regione Lazio).

i seguenti membri supplenti:

dott. Massimo Zeppieri (MEF-RGS); dott. Massimo Tatarelli (Min. Interno); dott. Pierlorenzo Campa e dott.ssa Lucia Minervini (Affari europei, sud e politiche di coesione e il PNRR); dott.ssa Antonietta Fortini (MEF-RGS); dott. Marco Carotenuto (MEF -Dip. Finanze); dott. Antonio Strusi (Regione Veneto); dott. Onelio Pignatti (Regione Emilia-Romagna).

e i seguenti membri invitati:

il dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Maria Dispotico, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Cristina Equizzi (SOSE); dott. Cesare Vignocchi (ref ricerche); dott.ssa Annamaria Ustino (MEF-RGS); dott.ssa Anna Lucia Esposito (PCM- Conferenza Stato-Città).

Ordine del giorno:

1. Approvazione ordine del giorno
2. Comunicazioni della Presidente
3. Valutazioni sui trasferimenti fiscalizzabili ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 68 del 2011
4. Varie ed eventuali

1. Approvazione dell'ordine del giorno

La **Presidente** avvia la riunione con l'approvazione dell'Odg per il quale non ci sono variazioni. L'Odg viene approvato all'unanimità.

2. Comunicazioni della Presidente

Su richiesta dei rappresentanti di SOSE, la **Presidente** comunica che, ai sensi dell'articolo 18 bis del decreto legge n. 75 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2023, la SOSE è stata fusa per incorporazione in SOGEI SPA con decorrenza dal 1° gennaio 2024 e, pertanto, SOGEI subentrerà a SOSE in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi e in tutti i procedimenti processuali e quindi tutti i riferimenti normativi riguardanti SOSE dal 1° gennaio 2024 andranno riferiti a SOGEI.

3. Valutazioni sui trasferimenti fiscalizzabili ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 68 del 2011

La **Presidente** rappresenta che la documentazione preparativa relativa all'ordine del giorno, inviata ai componenti della CTFS, comprende una bozza di documento che raccoglie le valutazioni su cui la Commissione è chiamata ad esprimersi ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 68 del 2011. Tale norma si inserisce nel disegno complessivo di attuazione del federalismo fiscale e, nello specifico, riguarda la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario. Rispetto all'elenco inviato in precedenza, sono state apportate delle variazioni sintetizzate nel documento che saranno illustrate dal dott. Bilardo.

Il **dott. Bilardo** illustra il documento, che è frutto dell'elenco iniziale dei capitoli - presentato dalla Ragioneria Generale dello Stato - integrato con gli ulteriori approfondimenti svolti in sede di CTFS; in particolare sono stati esclusi i seguenti fondi:

- **Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità**, in quanto le risorse di tale fondo sono destinate a copertura degli oneri di cui allo schema di decreto legislativo recante "*Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*", esaminato dal Consiglio dei ministri, in via preliminare, in data 3 novembre 2023, prevalentemente da destinare all'INPS.

- **Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, in quanto, a seguito di ulteriori approfondimenti, è emerso che tale fondo è erogato direttamente ai comuni.

Inoltre, è stato escluso il **Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane**, in quanto non fiscalizzabile, dovendo essere considerato un intervento speciale di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, volto a favorire la promozione dello sviluppo economico e i diritti della persona, nonché la rimozione degli squilibri economici e sociali. La CTFS, invece, non ha ritenuto che gli altri fondi potessero rientrare tra i predetti interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, essendo destinati a finanziare compiti ordinariamente svolti dalle Regioni.

Sono stati inclusi, invece, i seguenti capitoli:

- **Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare**, di cui all'articolo 1, commi da 254 a 256, legge n. 205 del 2017, con importo a decorrere dal 2024 pari a 25.807.485 euro;

- **Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia**, di cui all'articolo 1, commi da 456 a 458, legge n. 145 del 2018, con importo a decorrere dal 2024 pari a 6.000.000 di euro.

Il **dott. Marafini** manifesta la volontà di includere nel documento predisposto dalla CTFS anche il riferimento all'attuazione dell'articolo 39 del decreto legislativo n. 68 del 2011 in combinato disposto con l'articolo 14, comma 2, del citato decreto-legge n. 78 del 2010.

Inoltre, circa gli importi delle risorse da fiscalizzare, chiede a quale annualità occorre riferirsi ai fini della fiscalizzazione considerato che il processo si avvierà nel 2027.

Sul punto, il **dott. Bilardo** fa presente che, con riferimento all'attuazione dell'articolo 39 del decreto legislativo n. 68/2011, non possono essere accolte le richieste del dott. Marafini per due ordini di ragioni:

- a) l'accoglimento della richiesta determinerebbe notevoli oneri a carico della finanza pubblica;
- b) l'argomento esula dallo specifico adempimento imposto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che circoscrive le valutazioni della CTFS ai trasferimenti vigenti da fiscalizzare.

Con riferimento alla seconda domanda del dott. Marafini, il dott. Bilardo rappresenta che nell'elenco non vengono indicati importi dal momento che questo sarà compito della relazione tecnica che dovrà accompagnare il decreto del MEF; al momento della effettiva fiscalizzazione (a decorrere dal 2027), ritiene che l'annualità di riferimento sarà l'ultima disponibile.

Inoltre, l'evoluzione che dovranno avere nei prossimi anni gli importi dei capitoli individuati, sarà determinata dal decisore politico, su richiesta delle Amministrazioni statali di settore, molto spesso in condivisione con le Regioni; pertanto, sembra eccessiva la preoccupazione regionale che la Ragioneria al 2026 non fiscalizzi gli importi che saranno necessari.

Con riferimento all'attuazione dell'articolo 39 del decreto legislativo n. 68 del 2011, il dott. Bilardo rappresenta che, se fosse inserito nel documento ciò che viene richiesto dal dott. Marafini in merito ai trasferimenti soppressi a seguito di pregresse manovre di finanza pubblica, sarebbe necessario riportare nello stesso la contrarietà della Ragioneria Generale dello Stato. Ribadisce, ancora, che la sede per affrontare il tema dell'attuazione del predetto articolo 39 non sia la CTFS.

Sul tema dei trasferimenti soppressi interviene la **dott.ssa Mastrocola** per rappresentare che, in base alla lettura della normativa vigente, in particolare dell'articolo 39 del D.lgs. 68/2011 che fa riferimento all'articolo 14 del DL78/2010 che, a sua volta, richiama l'articolo 8 della Legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, condivide le preoccupazioni del dott. Marafini e non comprende la contrarietà del dott. Bilardo. Osserva inoltre che, come emerge dallo stesso documento in discussione, di fatto, si sta applicando una norma del 2012 a distanza di molti anni e nel frattempo il contesto di riferimento si è modificato; infatti, le regioni si sono già trovate ad avere dei tagli di risorse e a dover attivare le leve fiscali. Di conseguenza, al fine di evitare che i tagli in parola siano stati effettuati senza alcuna garanzia di perequazione, si ritiene che tali fondi debbano essere considerati. In merito alla questione degli importi delle risorse da fiscalizzare, ritiene che sarebbe opportuno indicare nell'elenco dei fondi quali di queste somme siano effettivamente destinate alle regioni e quali siano effettivamente permanenti. Fa l'esempio del capitolo 1232 relativo ai centri per l'impiego che sono stati finanziati con capitoli del bilancio dello Stato e poi sono confluiti nel PNRR; i fondi PNRR dovrebbero essere depurati dall'elenco, pertanto, parlare dei numeri è importante anche in questa sede. Ancora, fa l'esempio del fondo riferito al trasporto pubblico locale, che allo stato attuale non è un LEP regionale ma comunale; in questo caso si dovrebbe dare questa indicazione perché la perequazione sarebbe diversa per questi capitoli.

Il **dott. Ferri** ritiene che il documento presentato sia troppo sbilanciato rispetto ad alcuni orientamenti emersi nel dibattito in CTFS. Ritiene che occorra prendere atto delle legittime preoccupazioni in relazione ad un assetto fiscale che è stato avviato e portato avanti in alcuni settori in modo molto incisivo e invece tralasciato completamente per ciò che riguarda l'attuazione dell'articolo 7 del D.lgs. 68/2011. Il "*diffuso difetto di prospettiva*" (richiamato nel documento) deve essere esteso anche al tipo di operazione che si sta ora mettendo in campo e che ha dato luogo a tante perplessità, da parte della maggioranza dei ministeri e anche da parte di ANCI e di UPI, basate su motivazioni in parte diverse ed in parte coincidenti. Osserva,

pertanto, che una conclusione così assertiva, come quella espressa nel documento in relazione a come dovrebbe essere interpretato correttamente il processo di fiscalizzazione, è un'affermazione non corretta per il carattere di concertazione che dovrebbe riflettersi nelle conclusioni della Commissione. Inoltre, per il dott. Ferri le posizioni di ANCI ed UPI sono state rilevate con eccesso di sintesi. In sostanza, per ANCI l'attuazione dell'articolo 7 del D.lgs. 68/2011, così come è stata proposta nel documento, è una modalità che si allontana dal dettato costituzionale di attuazione del federalismo fiscale. Il punto essenziale è colto dal capoverso nel quale vengono citate ANCI ed UPI e cioè che si verrebbe ad un sistema nel quale, in assenza di riferimenti costituzionali, pezzi molto importanti di funzioni fondamentali come il TPL, i servizi sociali e l'istruzione verrebbero sostenuti, senza alcuna garanzia, da trasferimenti regionali che teoricamente dovrebbero avere un vincolo di destinazione, mentre per effetto della fiscalizzazione stessa resterebbero nella discrezionalità di ciascuna Regione. Questa soluzione è contraria all'ordinamento perché, non solo il dettato costituzionale dice che i pilastri del finanziamento degli enti locali non comprendono i trasferimenti regionali per le funzioni fondamentali, ma nemmeno nelle norme attuative è stata prevista questa possibilità. Inoltre, in questo modo, gli aspetti di disuguaglianza territoriale rischiano di essere profondamente acuiti perché si affiderebbero all'autonomia regionale, con i condizionamenti derivanti dai contingenti assetti economico-finanziari di ciascuna regione, fondi statali attualmente ripartiti in modo provvisorio perché ancora non sono stati colmati i divari territoriali. Questo insieme di elementi è molto più complesso rispetto a quanto recepito nel capoverso stringato che viene presentato oggi all'esame della Commissione ed il riscontro del difetto di prospettiva dovrebbe essere allargato al tema della complessità della normativa in vigore in materia di attuazione della Costituzione, non certo soltanto alle argomentazioni addotte dai ministeri, quasi si trattasse esclusivamente di posizioni di mera resistenza amministrativa degli apparati centrali a un processo di decentramento. Infine, per quanto riguarda le conclusioni delle valutazioni di ordine tecnico-giuridico sull'elenco dei trasferimenti da fiscalizzare riportate nel documento, il dott. Ferri rappresenta che ciò che manca per garantire un equilibrio rispetto alla complessità di voci espresse in Commissione è una rilevazione dell'esigenza che l'attuazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 68 del 2011 sia effettuata in coerenza con il più generale disegno di attuazione del federalismo fiscale indotto dalla riforma costituzionale del titolo V e recato dalla legge n. 42 del 2009 e dai decreti legislativi di attuazione. Ci sono infatti diversi elementi sia della Costituzione che dei decreti attuativi che vengono ignorati a favore di un ragionamento del tutto settoriale che è quello dell'individuazione dei trasferimenti oggetto di ipotetica fiscalizzazione, a prescindere dal contesto ordinamentale generale. Il dott. Ferri, conferma infine che ANCI continua ad essere contraria alla fiscalizzazione di tutti i trasferimenti che impegnano il ruolo dei comuni in termini di prestatori finali dei servizi ai cittadini, nell'ambito di funzioni fondamentali proprie dei comuni.

Il **dott. Antonelli** rappresenta che il testo del documento è apprezzabile ed equilibrato tenuto conto che il tema trattato è molto delicato. Richiama quanto espresso dal dott. Ferri sull'inserimento del passaggio dove vengono richiamate le norme dell'articolo 119 della Costituzione e della legge n. 42/2009. Ritiene fondamentale questo inserimento nelle conclusioni del documento per sostanziare quanto espresso da ANCI e da UPI nelle riunioni precedenti.

Il **Prof. Giovanardi** interviene per rappresentare che condivide il documento presentato, lo ritiene equilibrato, fatte salve le possibilità di ampliarlo con quelle che possono essere le osservazioni contrarie di ANCI e di UPI. Osserva che il ruolo della Commissione è quello di iniziare a dare attuazione all'articolo 7 del d.lgs. 68/2011 attraverso l'individuazione di quelli che sono i trasferimenti fiscalizzabili. La norma fa riferimento al carattere generale e permanente di tali trasferimenti ed il documento rispetto a questo ha valutato correttamente l'esclusione di alcuni di essi; pertanto, ritiene che essendoci stato un confronto sufficiente tra tutti gli attori ognuno potrà esprimere il suo voto.

Il **dott. Bilardo** sottolinea che le argomentazioni espresse dai rappresentanti di ANCI e di UPI sono meritevoli di grande attenzione, ma considera importante evitare che in sede di CTFS vengano trattati temi che non rientrano nei compiti della Commissione, non potendosi risolvere in CTFS tutti i problemi del federalismo fiscale. A tal fine, si è volutamente evitato di portare in CTFS gli attuali criteri di riparto perché sono irragionevoli e meritano di essere perfezionati per tener conto dei LEP; ugualmente non si possono affrontare in questo tavolo i problemi riguardanti le modalità di finanziamento e la fiscalizzazione. Se in questa sede si vogliono affrontare i diversi problemi del federalismo regionale, allora rispettare la data del 31/12/2023 è impossibile. La Ragioneria generale dello Stato ha segnalato l'importanza di una regia politica se si vuole effettivamente attuare l'articolo 119 della Costituzione e rispettare la tempistica del PNRR. La sua proposta è di approvare il documento così come è stato inviato.

La **dott.ssa Nicotra** rappresenta che non è chiaro quale sia il contesto in cui l'elaborazione del documento si colloca. Ritene che, a seguito della verifica, il documento della CTFS avrebbe dovuto limitarsi, in modo asettico, a fare la ricognizione delle posizioni che Anci, Upi e i ministeri hanno assunto sul tema, senza riportare valutazioni. Pertanto, si chiede a che titolo le valutazioni espresse vengono esplicitate dalla CTFS.

La **Presidente** rileva che il documento registra le posizioni favorevoli e contrarie emerse nel corso dell'istruttoria e contiene quindi valutazioni di carattere tecnico-giuridico, come richiesto dalla norma attributiva della funzione valutativa alla CTFS, nella fattispecie in esame. Tale documento viene posto a base della discussione, al fine di formalizzare le valutazioni della CTFS, onde concludere il procedimento finalizzato all'esercizio della funzione valutativa medesima.

La **dott.ssa Nicotra** prosegue osservando che si sta trattando una materia nuova per la CTFS. Si esplicita in un documento, licenziato in parte dal governo, che il governo dice a sé stesso che c'è un diffuso difetto di prospettiva nelle argomentazioni addotte da parte degli stessi ministeri. Ritene che non sia corretto esprimere una tale posizione di autocritica. Suggestisce, pertanto, di limitarsi a fare una ricognizione delle posizioni espresse, riassunte poi da una finale valutazione personale della Presidente.

La **Presidente** ribadisce che il testo non fa altro che operare una valutazione di carattere tecnico-giuridico. Se la normativa di settore non è coerente con il quadro costituzionale e con la relativa disciplina di attuazione, la Commissione è tenuta a rilevarlo: in linea di principio, il ruolo della Commissione è quello di fotografare e valutare la situazione esistente al fine di fornire un supporto tecnico adeguato al decisore politico e non quello di assumere posizioni apoditticamente adesive a una o a un'altra tesi, specie su tematiche complesse e con ricadute rilevanti.

Il **Prof. Giovanardi** non comprende le osservazioni della dott. Nicotra. La CTFS esprime la sua posizione tecnico giuridica sulle questioni che le sono sottoposte in base alla legge. Non si comprende perché la CTFS non possa esprimere una posizione diversa da un ministero. Chi tra i componenti effettivi della Commissione ritiene di non condividere le risultanze contenute nel documento voterà tranquillamente contro e ne uscirà il documento votato a maggioranza.

La **dott.ssa Nicotra** ricorda che nella CTFS c'è una prevalente rappresentanza ministeriale, con la quale comunque si cerca di avere un confronto paritario. Si sta trattando un tema che ha visto posizioni contrarie messe per iscritto da tutti i ministeri. Non comprende come questa Commissione possa adottare un documento che mette in discussione quanto affermato dai ministeri. Avrebbe dovuto essere un documento meramente riepilogativo.

Il **dott. Ferri** chiede se prima di votare il documento sia posta in votazione la sospensione del voto fino alla prossima settimana in modo da arrivare alla predisposizione di un documento condiviso. Non essendo considerate nel documento attuale posizioni più complesse di diversi attori, propone di sospendere la votazione senza operare strappi autoritari. Se la Presidente ritiene di non voler sospendere la votazione chiede che ciò venga messo ai voti.

La **Presidente** ricorda che aveva chiesto la cortesia ad ANCI e ad UPI di integrare la tabella con una colonna ad hoc contenente le poste relative al finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e non ha ottenuto alcun fattivo riscontro. Essendo già l'11 dicembre e considerato che il quadro normativo di riferimento e le relative scadenze sono note a tutti, da tempo, non intende esporre la CTFS ad un inadempimento rispetto ad un termine di legge, per di più collegato a un obiettivo del PNRR. Non è verosimile che in una settimana si possa pervenire a una sintesi differente.

Il **dott. Ferri** esprime la posizione fortemente contraria di ANCI e ritiene che i capoversi relativi agli enti locali vadano modificati così da non risultare dispregiativi delle stesse posizioni ministeriali. Il decreto legislativo 68/2011 è complicato e ambizioso ed occorre dargli giusta dignità e non una mera attuazione parziale "a pezzetti"; pertanto, appare necessario aggiungere che l'attuazione dell'articolo 7 del D.lgs. 68/2011 sia operata in coerenza con l'articolo 119 della Costituzione e con la legge 42/2009.

La **Presidente** riassumendo e concludendo, ricorda che la CTFS è chiamata a un adempimento specifico, limitato alla mappatura dei fondi che potrebbero essere oggetto di fiscalizzazione. Tale adempimento rappresenta solo un tassello, sebbene singolo e importante, di un processo riformatore ben più complicato e ampio, che si sta componendo anche grazie al lavoro che si sta svolgendo in altre sedi. Sulla base di queste premesse, condivide l'interpretazione del dott. Bilardo sull'equilibrio delle posizioni riportate nel documento. Si dichiara favorevole all'integrazione proposta dal dott. Ferri per esplicitare meglio il quadro normativo ove si colloca la valutazione della CTFS. Pone, pertanto, ai voti il testo con queste integrazioni.

La **dott.ssa Mastrocola** ritiene che debbano essere inserite nel documento le osservazioni in merito all'articolo 14 del decreto-legge n. 78/2010 a cui si riferisce l'articolo 39 del D.lgs. 68/2011. Tale norma esclude in fase di applicazione del federalismo di tener conto dei tagli che sono stati operati e quindi servirebbe inserire un riferimento a tale normativa nel documento. Poi c'è la questione dell'intestazione della tabella, cioè del fatto che nell'intestazione si parla di risorse mentre invece nel documento vengono elencati solo capitoli.

La **Presidente** osserva che, in merito all'attuazione dell'articolo 39 del D.lgs. n. 68/2011, il dott. Bilardo ha chiarito l'estraneità di questo tema dalle valutazioni che in questo momento deve formulare la CTFS.

In merito alla scelta se si debbano indicare le risorse, il **dott. Bilardo** rappresenta di essere contrario perché da qui al 2026 la situazione cambierà; quindi, il documento deve individuare esclusivamente i capitoli. Sull'articolo 39, non condivide la richiesta del richiamo della disposizione nel documento, in quanto il compito di dare attuazione a detta norma è attribuito a un altro organo e, come già osservato in precedenza, la stessa è pericolosa per la finanza pubblica. Conclude condividendo la posizione della Presidente e l'integrazione solo con quanto espresso dal dott. Ferri.

La **Presidente** chiede al dott. Ferri la cortesia di far pervenire il testo esatto dell'integrazione richiesta da inserire nelle conclusioni. Mette in votazione il testo in tal modo integrato. Il documento viene approvato a maggioranza, con i voti contrari dei rappresentanti di Anci (dott.ssa Nicotra e dott. Ferri) e di Upi (dott. Antonelli), nonché di due dei rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province

autonome, dott. Marafini e dott.ssa Mastrocola; nella dichiarazione di voto precisano che il voto contrario è motivato dal mancato accoglimento della richiesta di integrazione, nel documento posto in approvazione, del riferimento normativo inerente l'attuazione dell'articolo 39 del decreto legislativo 68/2011, in combinato disposto con l'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 78/2010.

Varie ed eventuali

Non vi sono argomenti in discussione. Salvo l'osservazione del **dott. Stradiotto** che, in virtù della fusione di cui alla comunicazione data ad inizio riunione, a partire da gennaio 2024, le rendicontazioni e gli eventuali questionari porteranno il nuovo logo della SOGEI e non più di SOSE. Confida anche nell'aiuto di IFEL per diffondere il più possibile la comunicazione di tale modifica agli enti interessati.

La **Presidente** chiude la seduta alle ore 16,30.