

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 111

Il giorno 28 del mese di novembre dell'anno 2023 alle ore 11:00 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. Andrea Ferri (ANCI), dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia), dott.ssa Antonietta Mastrocola (Regione Campania), dott. Piero Antonelli (UPI), prof. Andrea Giovanardi (PCM- Dip. Affari regionali), dott. Marco Marafini (Regione Lazio);

i seguenti membri supplenti:

dott. Massimo Zeppieri (MEF-RGS), Dott. Massimo Tatarelli (Min Interno), dott. Pierlorenzo Campa (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:

dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Maria Dispotico, dott. Cristina Equizzi, dott. Marco Mastracci (SOSE), dott.ssa Larysa Minzyuk (UPB), prof. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Cesare Vignocchi (Ref ricerche), dott. Danilo Ballanti (IFEL), dott.ssa Annamaria Ustino (MEF-RGS), dott.ssa Anna Lucia Esposito (PCM- Conferenza Stato-Città), dott. Massimiliano Micheletti, (Ministero della giustizia), dott.ssa Alessandra Morganti, dott. Pietro Gasparri, dott.ssa Liliana Giordano, dott. Bruno Caio Faraglia e dott. Massimo Benvenuti (Ministero dell'agricoltura), dott.ssa Debora Masini e dott. Angelo Trovato Spano (PCM- Dipartimento per lo sport e le politiche giovanili), dott.ssa Francesca Dettori (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica), Dott. Alessio Pontillo e dott. Gianluca Cerracchio (ministero dell'Università e della ricerca).

Ordine del giorno:

1. Approvazione dell'ordine del giorno;
2. Comunicazioni;
3. Approvazione verbali sedute precedenti;
4. Elenco trasferimenti da fiscalizzare alle Regioni ai sensi di quanto recato dall'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 68 del 2011 e in adempimento all'obiettivo PNRR M1C1- 119;
5. Varie ed eventuali.

1. Approvazione dell'ordine del giorno

La **Presidente** dà lettura dell’Odg, chiedendo di posticipare il punto 2) relativo alle comunicazioni, al fine di discutere prima il punto 4), per liberare quanto prima i rappresentanti delle Amministrazioni centrali intervenuti. La Commissione approva la modifica dell’ordine dei punti da trattare all’unanimità.

3. Approvazione dei verbali sedute precedenti

Sono posti in approvazione i seguenti verbali:

- ✓ n. 105 del 27 luglio 2023
- ✓ n. 108 del 23 ottobre 2023
- ✓ n. 109 del 27 ottobre 2023.

Non essendoci osservazioni da parte dei componenti della Commissione, né contrari o astenuti, i verbali vengono approvati all’unanimità.

4. Elenco trasferimenti da fiscalizzare alle Regioni ai sensi di quanto recato dall’articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 68 del 2011 e in adempimento all’obiettivo PNRR M1C1- 119

La **Presidente** riassume brevemente il quadro normativo all’interno del quale si colloca l’adempimento posto a carico della CTFS, ai sensi dell’articolo 7 del D. Lgs. n. 68/2011. In particolare, si fa riferimento alle valutazioni che la CTFS deve esprimere in merito alla soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, prevista appunto dal D. Lgs. 68/2011. Detto decreto si inserisce in un processo di attuazione del dettato costituzionale, in particolare dell’articolo 119 della Costituzione, che prevede che gli enti territoriali abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa, risorse autonome, e che l’ordinario metodo di finanziamento delle funzioni non preveda trasferimenti, salvo quelli perequativi e quelli previsti dall’articolo 119, quinto comma e cioè i trasferimenti dettati da finalità di carattere particolare e aventi natura vincolata. Rispetto a tale previsione costituzionale è intervenuta la legge n. 42 del 2009 che ha delegato il governo, in materia di federalismo fiscale, all’emanazione di una serie di decreti legislativi, tra i quali il citato D. Lgs. n. 68/2011. In particolare, l’articolo 8 della legge 42/2009 prevede la classificazione delle spese connesse alle materie di competenza legislativa regionale (articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione), nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative. Queste funzioni sono state mappate e riguardano gli ambiti della sanità, dell’assistenza, dell’istruzione e del TPL, per quanto concerne la spesa in conto capitale. Il successivo articolo 10 della legge n. 42 del 2009 prevede la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi di personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato, la riduzione delle aliquote dei tributi erariali ed il corrispondente aumento delle compartecipazioni regionali. Il D. Lgs. 68/2011 avrebbe dovuto essere attuato dall’anno 2012, sono poi intervenute successive proroghe. Nell’aprile 2021 il tema del federalismo fiscale è stato inserito nelle milestone del PNRR e all’interno delle stesse sono stati individuati dei cosiddetti “interim step”.

Uno di questi riguarda la riunione odierna ed è quello per cui entro dicembre 2023 vanno individuati i trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi o misure alternative da individuare. Questo è il quadro normativo di riferimento. In particolare, l’articolo 7, comma 1, del citato D. Lgs. 68/2011 individua i criteri che consentono di identificare i fondi oggetto di fiscalizzazione che devono avere il carattere della generalità, della permanenza e della destinazione all’esercizio di competenze regionali, ivi compresi quelli destinati all’esercizio di funzioni da parte di province e comuni. Su questo tema, un aiuto all’individuazione dei fondi da fiscalizzare deriva anche

dalla giurisprudenza costituzionale che, negli ultimi anni, ha sviluppato un filone piuttosto costante, in particolare in relazione al principio della tipicità dei trasferimenti speciali, ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Naturalmente, al fine dell'individuazione dei fondi da fiscalizzare, non si può prescindere dal confronto e dalla condivisione con le Amministrazioni centrali da un lato e con il sistema regionale dall'altro. Nella riunione odierna prosegue tale confronto, avviato nella CTFS del 17 novembre u.s., sulla base delle note pervenute da parte dei ministeri coinvolti e che saranno acquisite come parte integrante del verbale. (vedi allegato)

Per l'illustrazione delle posizioni delle amministrazioni statali si lascia la parola ai rappresentanti dei seguenti ministeri:

- PCM Ministro per la Disabilità
- PCM Ministro per la Famiglia, la Natalità e le Pari opportunità
- PCM Ministro per lo Sport e i Giovani
- PCM Ministro per gli Affari regionali e le autonomie
- Ministero dell'Istruzione e del Merito
- Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste
- Ministero della Giustizia
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
- Ministero dell'Università e della Ricerca

Le predette Amministrazioni esprimono perlopiù contrarietà alla fiscalizzazione, in favore delle Regioni, dei trasferimenti gestiti attraverso i capitoli di bilancio inclusi negli stati di previsione dei rispettivi Dicasteri, ognuna adducendo motivazioni analoghe che, sebbene con accentuazioni diverse in relazione a ciascun capitolo di spesa, possono essere così sintetizzate:

- i trasferimenti non riguarderebbero competenze regionali, ma funzioni gestite a livello statale, nell'ambito delle quali le Regioni avrebbero un mero ruolo di esecutrici, sulla base di una programmazione nazionale finalizzata a garantire uniformità di trattamento sul territorio nazionale;
- non vi sarebbe il carattere della permanenza dei trasferimenti, in quanto l'ammontare spettante a ciascuna Regione verrebbe stabilito di anno in anno sulla base di parametri che non sono stabili nel tempo;
- i trasferimenti non avrebbero il carattere della generalità, in quanto alcune Regioni potrebbero non essere destinatarie di tali Fondi qualora si non attivino per la presentazione dei relativi progetti;
- taluni fondi rientrerebbero nei trasferimenti per interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle note ed e-mail allegate, inviate dai vari Dicasteri.

Per le Regioni interviene il **dott. Turturiello** rappresentando una sorta di disagio per le richieste quasi unanimi, da parte dei Ministeri, di espungere i capitoli di riferimento dalla lista dei trasferimenti da fiscalizzare, considerando che le Regioni raggiungono degli obiettivi di coordinamento, di omogeneità e attenzione ad alcune fattispecie attraverso il riparto dei fondi.

In particolare, leggendo il dettato costituzionale, non vi è nessuna delle previsioni che vengono invocate dai Ministeri ai fini di non effettuare la fiscalizzazione; la Costituzione afferma che non esistono più i trasferimenti, e, se vengono definiti i LEP, ci sarà il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente. I Ministeri definiscono i LEP e sulla base di questi si farà fronte con le singole capacità fiscali delle regioni, perequate al 100%, come stabilito dal D. Lgs. 68/2011. Si può comprendere che si tratta di uno stravolgimento dell'attuale sistema ma quanto previsto è in linea con la Costituzione. Inoltre, se il governo ha scritto nel PNRR che una delle riforme da mettere in atto è quella del federalismo fiscale, in linea con la Costituzione, non si potrà prescindere da quanto appena rappresentato.

Il **prof. Porcelli** esprime le seguenti riflessioni. Dalle discussioni emerse sembrerebbe che attraverso la fiscalizzazione viene soppresso il trasferimento statale e che venga meno il potere di indirizzo rispetto alle politiche di carattere nazionale. Su questi due aspetti rappresenta che, in base all'attuazione del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione, come attuato dal combinato della legge 42/2009 e del D.lgs. 68/2011, di fatto non vengono soppressi questi trasferimenti, ma se ne modifica la natura da trasferimento puro a trasferimento perequativo. In sostanza, lo Stato centrale mantiene in mano il trasferimento che però assume natura perequativa, cioè non finanzia per intero il servizio ma per una quota necessaria a garantire la copertura dello stesso quando con le capacità fiscali delle diverse regioni non siano in grado di provvedere. In secondo luogo, l'indirizzo nazionale rimane in quasi tutte le materie esaminate e soprattutto in quelle più corpose, come il settore sociale e l'istruzione, perché in tali ambiti vi è la definizione del fabbisogno standard ancorato al LEP. Viene pertanto mantenuta l'unità nazionale rispetto ai LEP. Sulla definizione dei LEP sta lavorando il Comitato per la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (CLEP).

Il **dott. Antonelli** interviene per rappresentare che in sede di CTFS la domanda da porsi è se la norma (articolo 7, del D. Lgs. 68/2011) possa intervenire per fiscalizzare fondi che servono a finanziare funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane. Per L'UPI la risposta è no, perché la norma parla certo di funzioni di comuni e province ma è necessario ragionare all'interno di un sistema complessivo e questo parte dall'articolo 119 della Costituzione e dall'articolo 11 della legge n. 42/2009; quest'ultimo distingue tra funzioni di comuni e province e funzioni fondamentali. Pertanto, la prima questione dirimente per la CTFS è che, qualora ci si trovi di fronte a fondi che finanziano funzioni fondamentali di comuni e province, queste risorse vanno espunte dall'elenco dei trasferimenti da fiscalizzare. Successivamente, si potrà ragionare sui caratteri di permanenza e generalità dei fondi esaminati.

La **Presidente** osserva che il ragionamento fatto dal dott. Antonelli sarebbe da prendere in considerazione se si trattasse di fondi che riguardano solo province e comuni mentre, invece, qui si discute di funzioni regionali che a valle potrebbero riguardare province e comuni.

Il **dott. Ferri** si associa alle osservazioni fatte dal dott. Antonelli. Ritiene che l'attuazione del dettato costituzionale sia un processo storico che deve tener conto di quello che è accaduto in precedenza. Nell'ultimo decennio i meccanismi perequativi attuativi della Costituzione sono stati applicati con forza all'interno del comparto comunale determinando un processo asimmetrico con la definizione di fabbisogni standard che non hanno minimamente tenuto conto della definizione dei LEP. Sul federalismo regionale, la contraddizione fondamentale che occorre evitare, con particolare riferimento ai fondi del sociale, all'istruzione 0-6 anni e al TPL, è il fatto che ne verrebbe fuori un sistema di finanziamento ordinario degli enti locali incoerente con i capisaldi costituzionali. In particolare, si riferisce all'articolo 119, terzo comma, che individua, per le funzioni loro assegnate, le fonti di finanziamento degli enti locali e che non individua tra questi i trasferimenti regionali. Quando si immagina una fiscalizzazione sui fondi sociali, destinati strutturalmente agli enti locali, con un passaggio ad un finanziamento indistinto delle regioni che poi

dovrebbero versare le risorse agli enti locali attuatori, si introduce un trasferimento regionale vincolato completamente atipico che non risponde alle indicazioni costituzionali, perché parte importante dei servizi sociali sarebbe sostenuta da un trasferimento vincolato delle Regioni. Questo ragionamento è prioritario rispetto all'esame dei caratteri di generalità e permanenza dei fondi da individuare. Conclude rappresentando che, se si dovesse aderire alla ricostruzione espressa dal prof. Porcelli, si dovrebbe immaginare che gli oggetti di fiscalizzazione si dovrebbero distinguere tra elementi tipici delle regioni, come il sociale, il TPL e la scuola, diversi dagli elementi perequativi, che dovrebbero rimanere in capo allo Stato tramite un fondo perequativo verticale e, quindi, esattamente ciò che non è stato fatto per il comparto comunale. Questi aspetti sono da considerare per ragionare correttamente sui singoli fondi da individuare.

Per il **prof. Giovanardi**, la tesi che sembra prevalere, sia da parte dei rappresentanti dei dicasteri che dei rappresentanti di UPI ed ANCI, è quella di un'interpretazione abrogativa dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 68/2011. Interpretazione che non condivide in quanto, come già espresso dal prof. Porcelli, non si sta parlando di soppressione di finanziamenti o di tagli di risorse; in realtà si tratta di fiscalizzare i trasferimenti statali, che, quindi, resteranno sotto altra veste perché verranno regionalizzati in forza delle previsioni costituzionali. Non si sopprime nulla, quindi non viene meno la funzione di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni centrali; pertanto, giustificare la contrarietà alla fiscalizzazione sulla base del fatto che l'indirizzo e il coordinamento spetta all'amministrazione centrale è, di per sé, sbagliato perché l'indirizzo e il coordinamento possono tranquillamente essere mantenuti in capo alle Amministrazioni centrali. Ciò che deve venire meno è l'erogazione da parte dello Stato. Inoltre, non riesce ad inquadrare il ruolo dei LEP, per la semplice ragione che i LEP dovranno essere rispettati sia dallo Stato che dalle Regioni qualora le materie loro assegnate dall'ordinamento rientrino nelle materie in cui è prevista la definizione dei LEP. Allo stesso modo, non condivide la tesi secondo la quale è prioritaria, in questa fase, l'attività volta a togliere dall'elenco dei fondi da fiscalizzare la parte dei trasferimenti che deve essere destinata alle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, considerato quanto sancito nell'articolo 7, dove viene riportato a chiare lettere "*... ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni*", e non si può nemmeno ritenere che in questo modo si consentirebbe un finanziamento compartecipato con risorse regionali, perché si tratta sempre di una compartecipazione ai tributi erariali. In conclusione, ritiene irrilevante che il quantum del trasferimento sia deciso in modo diverso anno per anno, perché se il finanziamento sussiste allora è un finanziamento permanente e ha le caratteristiche della generalità.

Dopo aver ascoltato le posizioni espresse dalle varie Amministrazioni intervenute, il **dott. Bilardo** rappresenta che, pur ritenendo alcune di esse abbastanza fondate, la considerazione che appare necessaria è che ci si trova di fronte ad un quadro normativo non esattamente coordinato, dove le legislazioni di settore non dialogano con le disposizioni attuative dell'articolo 119 della Costituzione. La riflessione primaria da fare riguarda il fatto che il federalismo regionale e l'autonomia differenziata, così come la definizione dei LEP, della spesa storica e dei costi e fabbisogni standard, non si possono realizzare senza la collaborazione delle amministrazioni. La definizione dell'elenco dei trasferimenti da fiscalizzare di cui oggi si discute è il primo passo che si intendeva fare per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, nella formulazione definita nel 2001, che ha avuto una attuazione legislativa con la legge 42 del 2009; l'entrata in vigore del nuovo modello di finanziamento è stato prorogato più volte e, pertanto, occorre una riflessione di fondo perché o si decide di non realizzarlo, in difformità da quanto previsto dalla Costituzione, oppure, se si decide di avviare il federalismo regionale, è necessaria la collaborazione dei ministeri. Diversi dei punti espressi nelle note dei ministeri, relativi ai LEP e ai criteri di riparto, richiedono un percorso molto più lungo; infatti, il quadro vigente prevede che tutto parta dal 2027, quindi i problemi relativi al coordinamento, al monitoraggio, alla

rendicontazione e alla garanzia di assicurare con certezza che la prestazione abbia una sua equità sul territorio sono tutti temi che saranno oggetto del futuro percorso da fare insieme. Ricorda, inoltre che, un'operazione simile, anche se più semplice, fu fatta tra il 1997 ed il 2001, quando si trasferirono più di 20 mila miliardi di vecchie lire e 20 mila unità di personale dallo Stato alle Regioni e questo fu possibile proprio perché ci fu la collaborazione di tutte le parti coinvolte. Conclude osservando che occorre prendere consapevolezza che il federalismo regionale va realizzato, in quanto previsto dalla nostra Costituzione; è necessario, inoltre, prendere una decisione perché, se non si raggiunge la mission fissata in ambito europeo nell'ambito del PNRR, si rischia di perdere risorse importanti per il Paese. Occorre affrontare questa questione di fondo per la quale la definizione dell'elenco dei trasferimenti da fiscalizzare che si sta affrontando adesso è soltanto l'occasione. Tenendo conto che, in questo momento, l'indicazione del Parlamento è quella di fare il federalismo, conclude esprimendo la sua preoccupazione. Senza la collaborazione dei ministeri il federalismo regionale non si può realizzare e così l'autonomia differenziata, in quanto la spesa storica non può essere determinata e senza questa SOSE non potrà lavorare in termini di costi e fabbisogni standard.

Il **dott. Ferri** interviene per rappresentare che se si andrà avanti in questo processo a spese del federalismo degli enti locali, che esiste già, ANCI si opporrà con i mezzi che si hanno a disposizione, in quanto sono in discussione quote importantissime di finanziamenti per le funzioni fondamentali dei comuni, oltre che questioni di coerenza con la Costituzione non meno rilevanti.

Per la **Presidente** una soluzione praticabile, dal punto di vista tecnico, potrebbe essere quella di inserire nell'elenco dei fondi da trasferire una ulteriore colonna in cui si evidenzia la quota parte riservata agli enti locali, ricordando, comunque, che tutte le legittime preoccupazioni sulle funzioni fondamentali non attengono a questa fase e ai compiti della CTFS.

Ringrazia tutti i partecipanti e chiude la riunione alle ore 13,40.