



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Mercoledì 9 giugno 2021, ore 8.30

AUDIZIONE DEL VICE MINISTRO CASTELLI

Sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

1. Introduzione

La Costituzione italiana nell'art. 119 ha operato una precisa scelta in favore dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali, nella convinzione che uno stretto legame tra decisioni di spesa e di entrata contribuisca a migliorare l'utilizzo delle risorse e a rendere la spesa più rispondente alle preferenze dei cittadini. Ma la stessa Costituzione richiede anche che l'autonomia finanziaria sia accompagnata da meccanismi perequativi che consentano a tutti gli enti territoriali di svolgere le funzioni fondamentali e di fornire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

I principi costituzionali avrebbero dovuto trovare attuazione attraverso la legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, che ha definito le linee guida per la revisione delle modalità di finanziamento degli enti territoriali. Il disegno della legge 42/2009 prevedeva tre passaggi fondamentali: il superamento della finanza derivata attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, la definizione di meccanismi perequativi per riequilibrare le differenze derivanti dalla variabilità delle basi imponibili e dei fabbisogni, l'avvio di un percorso di convergenza nella fornitura dei servizi da realizzare attraverso la fissazione di obiettivi intermedi (denominati "obiettivi di servizio") e con una preventiva perequazione delle infrastrutture da realizzarsi con interventi speciali secondo quanto previsto dal quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

Questo processo, per molti aspetti lungo e complesso, è stato realizzato solo in modo parziale. L'attuazione è stata sin da subito condizionata dalle crisi degli anni 2009 e 2011 che ha richiesto interventi di consolidamento della finanza pubblica, interventi sui tributi locali finalizzati a sostenere la domanda interna per favorire la ripresa e dalla riforma istituzionale che intendeva ridisegnare la ripartizione delle funzioni tra governo centrale e enti locali rivedendo, in particolare, l'assetto delle province. La fiscalizzazione dei trasferimenti è stata realizzata solo per il comparto comunale, la perequazione delle risorse sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali è stata avviata solo per i comuni delle Regioni a statuto ordinario, mentre la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai Lep non sono stati attuati.

Negli ultimi due anni il percorso di attuazione del federalismo fiscale è stato riattivato con numerosi interventi volti a correggere le criticità del Fondo di solidarietà comunale e a definire il nuovo quadro di finanziamento per il resto degli Enti Territoriali.

A differenza di quanto accaduto con le crisi del decennio scorso, gli interventi di riforma non sono stati bloccati dall'emergenza pandemica grazie ad un imponente intervento straordinario che ha assicurato a tutti gli Enti Territoriali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, sia nel 2020 che nel 2021 attraverso il ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese ed altri interventi.

Nei prossimi anni il completamento del federalismo fiscale sarà anche sostenuto dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, predisposto dal Governo e di recente approvazione parlamentare. Il PNRR è rilevante per tre ordini di motivi. In primo luogo, su espressa richiesta della Commissione Europea, l'attuazione del federalismo fiscale rientra fra le riforme da realizzare,

fissando un termine, il primo quadrimestre del 2026, per il completamento del processo con l'attuazione di quanto previsto dal d.lgs. 68/2011 per le Regioni. In secondo luogo, ulteriori riforme previste dal PNRR potranno avere un impatto rilevante sull'efficienza delle amministrazioni pubbliche (come i nuovi meccanismi di reclutamento del personale) e aprire opportunità di razionalizzazione del quadro normativo (come ad esempio la riforma fiscale). Infine, il PNRR contiene numerosi interventi che vanno ad incidere sulla dotazione infrastrutturale degli Enti territoriali direttamente rilevante per l'esercizio delle funzioni fondamentali e per i LEP. Esso può quindi rappresentare l'occasione per realizzare il percorso di convergenza prefigurato dalla legge 42/2009 e mai attuato.

Di seguito verranno prima sinteticamente descritti gli interventi straordinari di sostegno alla finanza degli Enti Territoriali durante la pandemia. Successivamente si darà conto dei progressi realizzati sull'attuazione del federalismo fiscale degli ultimi due anni per poi valutare l'impatto che il PNRR potrà avere negli anni a venire. Verranno infine evidenziati gli elementi del quadro normativo vigente che necessitano di essere aggiornati o integrati per garantire la piena realizzazione dei principi costituzionali di autonomia finanziaria e solidarietà. Dato il diverso grado di attuazione che la legge 42/2009 ha avuto per i diversi livelli di governo è opportuno presentare separatamente le considerazioni relative ai Comuni, alle Province e Città Metropolitane e alle Regioni.

2. Il sostegno agli Enti Territoriali nel corso della pandemia

Gli enti territoriali nel corso dell'emergenza sanitaria non sono stati lasciati soli.

L'articolo 11 della legge n. 243/2012 prevede il sostegno dello Stato, in caso di andamento del ciclo economico negativo o al verificarsi di eventi eccezionali; sostegno finalizzato a garantire il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, anche nelle situazioni di difficoltà.

Diversi sono stati, pertanto, gli interventi a ristoro delle minori entrate o delle maggiori spese e altre tipologie (anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali, rinegoziazione mutui) correlati alla pandemia.

In particolare, le regioni hanno beneficiato di risorse sia in ambito sanitario che in ambiti non sanitari per circa 24 miliardi nel 2020 e oltre 7 miliardi nel 2021.

Gli enti locali hanno beneficiato di interventi complessivamente pari a 15,6 miliardi nel 2020 e a 4,9 miliardi nel 2021. In particolare, a ristoro delle maggiori spese hanno ottenuto 1,6 miliardi nel 2020 e 0,9 miliardi nel 2021. A ristoro delle minori entrate sono state stanziati risorse per 6,1 miliardi nel 2020 e per 3 miliardi nel 2021. Infine, per altre tipologie (anticipazioni di liquidità e rinegoziazione mutui) sono stati previsti 7,9 miliardi di euro nel 2020 e 1 miliardo di euro nel 2021.

3. I Comuni

Il comparto comunale è l'unico per cui si è realizzata la "fiscalizzazione" dei trasferimenti erariali con

carattere di continuità e generalità ed è stato introdotto un meccanismo perequativo con l'obiettivo di allineare le risorse alle reali esigenze di finanziamento dei comuni tenendo conto dei costi per lo svolgimento delle funzioni fondamentali e di fornitura dei LEP in condizioni di efficienza.

La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali è avvenuta nel 2011 e ha consentito di istituire per gli anni 2011 e 2012 il fondo sperimentale di riequilibrio il cui riparto avveniva sulla base delle risorse storiche. Il graduale allontanamento dalla spesa storica è stato avviato dal 2014, limitatamente ai comuni delle Regioni a statuto ordinario, con la sostituzione del fondo sperimentale con il Fondo di solidarietà comunale che ha introdotto la perequazione basata sulla differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscale standard.

L'applicazione dei nuovi criteri perequativi è stata ostacolata da vari fattori. In primo luogo l'avvio del FSC è avvenuto in un contesto di forte riduzione delle risorse a seguito del rilevante contributo degli Enti Territoriali alle manovre di consolidamento della finanza pubblica. Le esigenze di contenimento della spesa hanno fatto prevalere un modello in cui le risorse destinate alla perequazione sono predeterminate e sostanzialmente coincidenti con la capacità fiscale standard. Il fondo agisce quindi come un meccanismo di redistribuzione orizzontale che sottrae risorse ai comuni che hanno elevate basi imponibili e bassi fabbisogni a favore dei comuni con basi imponibili limitate e fabbisogni elevati. In questo quadro i fabbisogni standard sono stati utilizzati come indicatori per il riparto di risorse date e non anche come strumento per valutare la coerenza fra le risorse assegnate e la spesa necessaria per assicurare le funzioni fondamentali e i LEP in condizioni di efficienza. Questa impostazione ha reso più difficile individuare soluzioni condivise sia in sede tecnica (la Commissione fabbisogni standard) che politica (la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e le Commissioni parlamentari competenti) portando a complesse soluzioni di compromesso che hanno rallentato il progressivo superamento della spesa storica. Fino al 2019 le norme prevedevano infatti che la perequazione sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali dovesse comunque restare limitata al 50%, anche al termine della fase di transizione, che i fabbisogni standard di ogni singolo comune nelle funzioni degli asili nido e dell'istruzione fossero commisurati al livello di servizi storicamente offerto piuttosto che ad uno standard coerente con i LEP, che fossero riconosciuti nel calcolo del fabbisogno i differenziali di spesa storici osservati a livello regionale (con l'utilizzo delle cosiddette dummy regionali).

Un secondo fattore che ha ostacolato l'allontanamento dalla spesa storica è rappresentato dall'assenza di chiari riferimenti normativi per l'individuazione dei LEP. L'incompletezza o l'assenza dei LEP ha privato il sistema di un riferimento cruciale per la definizione dei fabbisogni standard, soprattutto nell'ambito di quelle funzioni comunali come l'Istruzione pubblica, gli Asili nido e il servizio di Raccolta e smaltimento di rifiuti, per cui è stato possibile stimare costo unitario standardizzato dei servizi. In questi casi il calcolo del fabbisogno richiede di moltiplicare il costo unitario per la quantità di servizi di riferimento. La mancata definizione dei LEP ha favorito la scelta, già richiamata, di calcolare il fabbisogno sulla base dei servizi storicamente offerti, cristallizzando le differenze territoriali che la legge 42/2009 si proponeva di eliminare anche attraverso meccanismi di monitoraggio dei livelli e della qualità dei servizi offerti.

3.1. La ripresa del processo di attuazione del federalismo fiscale

Con il 2019 si è aperta una fase nuova che ha consentito di riavviare il percorso di attuazione del federalismo comunale attraverso soluzioni condivise con gli Enti locali. Le innovazioni hanno riguardato tre aspetti fondamentali:

- a) è stato sancito l'obiettivo del completo superamento della spesa storica come criterio di riparto delle risorse comunali. La legge di bilancio per il 2020 ha ridefinito il percorso di transizione del FSC eliminando i limiti all'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile (c.d. target perequativo). Al termine della transizione, nel 2030, la componente perequativa del FSC sarà integralmente commisurata alla differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscale standard;
- b) è stato avviato un processo di revisione dei fabbisogni standard con l'obiettivo di commisurarli a livelli di servizio standard da garantire sul tutto il territorio nazionale;
- c) è stato avviato un percorso di convergenza nei livelli dei servizi finanziato con risorse aggiuntive dal bilancio dello Stato e accompagnato da meccanismi di monitoraggio.

Sulla prima importante novità ricordo che a decorrere dall'anno 2020 la quota della perequazione basata sulla differenza fra i fabbisogni standard e le capacità fiscali standard aumenterà del 5 per cento annuo, dal 45 per cento del 2019, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030. Contemporaneamente aumenterà del 5 per cento annuo anche il target perequativo, ossia l'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile dei comuni delle regioni a statuto ordinario, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2029.

Sul secondo aspetto, il principio della standardizzazione dei livelli di servizio è stato introdotto inizialmente con la revisione dei fabbisogni degli asili nido nel 2019 ed esteso alla funzione del sociale nel 2020.

Il fabbisogno degli asili nido è calcolato applicando un costo standard al numero di bambini cui dovrebbe essere garantito il servizio. In passato il numero di bambini è stato determinato, per ogni comune, in base alla percentuale storica di bambini nell'età 0-2 anni che usufruivano del servizio. Questa scelta portava all'assegnazione di un fabbisogno positivo per il servizio di Asili nido a poco più di un terzo dei comuni. Nel 2020 si è deciso di superare il riferimento alla percentuale di bambini storicamente serviti in linea con il principio secondo cui la standardizzazione della spesa deve superare valori storici che fotografano le scelte discrezionali degli amministratori locali. La standardizzazione è stata effettuata prevedendo un livello minimo di copertura calcolato come percentuale dei bambini fra 0 e 2 anni. Parallelamente, si è proceduto ad individuare un livello massimo di copertura riconosciuto nel fabbisogno corrispondente ad una percentuale di copertura del 28,88%.

Per la funzione denominata "servizi sociali", che comprende servizi erogati ad anziani, adulti e minori per rispondere ad una serie variegata di bisogni che interessano numerose fasce di utenza, il fabbisogno è calcolato con una funzione di spesa in una forma modificata che tiene conto anche di indicatori del livello di servizio offerto (funzione di spesa aumentata). I dati storici mostrano elevati

differenziali di spesa fra regioni. Fino al 2021 in fase di calcolo del fabbisogno il differenziale medio di spesa storica a livello regionale veniva riconosciuto nel calcolo del fabbisogno dei singoli comuni. Di conseguenza il fabbisogno per ogni comune veniva a dipendere, indipendentemente dal livello di servizi effettivamente erogati, dalla localizzazione regionale. Con la revisione del 2020 non solo sono state sterilizzate le differenze regionali (cosiddette *dummy*) ma nel calcolo del fabbisogno si è preso come riferimento il livello di servizi e la spesa standard delle realtà più virtuose¹.

L'intervento sui fabbisogni del sociale è anche alla base della terza importante innovazione contenuta nella legge di bilancio per il 2021. Per la prima volta infatti i fabbisogni standard sono stati utilizzati per quantificare l'ammontare di risorse necessario per avviare un processo di potenziamento progressivo dei servizi con l'obiettivo di far convergere tutte le realtà locali agli standard quali-quantitativi delle realtà più virtuose. In altri termini, i comuni caratterizzati da un livello inadeguato di servizi saranno messi nelle condizioni di rafforzarli, senza che ciò si traduca in un definanziamento dei comuni che già oggi offrono servizi soddisfacenti.

I commi 791-794 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2021 hanno stanziato 216 milioni di euro, con la previsione di una crescita graduale annuale che consentirà di raggiungere i 651 milioni nel 2030, per il potenziamento dei servizi sociali nelle RSO. Per assicurare che le risorse aggiuntive si traducano in un effettivo potenziamento dei servizi le stesse norme prevedono l'attivazione di un monitoraggio, con l'indicazione di obiettivi di servizio da raggiungere, secondo modalità che saranno definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, con il supporto di esperti del settore, senza oneri per la finanza pubblica e previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

L'attenzione al potenziamento dei servizi non è stata limitata al sociale. Lo stesso articolo 1 della legge di bilancio nei commi 791-794, stanziava nuove risorse (100 milioni nel 2022, incrementati di anno in anno fino a raggiungere a regime l'importo di 300 milioni annui a decorrere dall'anno 2026) finalizzate a potenziare i posti disponibili negli asili nido nei comuni, sia delle RSO che delle RSS, nei quali la copertura dei bambini fra i 0 e i 2 anni sia inferiore al valore medio della fascia demografica di appartenenza o al livello che sarà individuato come riferimento per i LEP. Anche in questo caso è previsto un monitoraggio per garantire che le risorse siano effettivamente utilizzate per l'incremento dei posti disponibili.

La ripresa del percorso di attuazione del federalismo fiscale è stata accompagnata anche da altri interventi rilevanti.

Le risorse stanziate nel fondo verticale, messe a disposizione dallo Stato per la perequazione comunale erano già state incrementate dalla legge di bilancio per l'anno 2020 che prevede un incremento progressivo del fondo di solidarietà comunale a partire da 100 mln per l'anno 2020 fino

¹ Per tutti i comuni il fabbisogno è stato calcolato sulla base dei valori medi dei comuni della provincia di Torino (relativamente al numero di ore erogate nelle strutture) e dei comuni della provincia di Bologna (relativamente al numero di utenti presi in carico).

a raggiungere a regime i 560 mln annui nel 2024. Inoltre, nel 2021 è stata esclusa completamente la componente relativa al finanziamento della raccolta e finanziamento dei rifiuti dal FSC.

Infine, è stata portata a termine la revisione dell'imposizione locale immobiliare con la legge n. 160/2019 che ha disciplinato l'unificazione di IMU e TASI e l'istituzione del canone unico patrimoniale.

Per quanto riguarda i comuni, si può affermare che il processo riguardante la tassazione immobiliare può considerarsi ormai definito grazie alla riforma dell'IMU attuata con la legge di bilancio 2020. Attraverso tale riforma l'imposta unica comunale (IUC) è stata abolita, eccezion fatta per la TARI, facendo venire meno il tributo per i servizi indivisibili (TASI) e operando una sostanziale riforma dell'IMU.

Le ragioni che hanno indotto il Legislatore a realizzare la riforma si fondano sulla volontà di perseguire obiettivi di massima rilevanza, quali la sistemazione organica della disciplina dei tributi locali in questione e la semplificazione non solo per i contribuenti ma anche per i comuni e per tutti gli operatori del settore.

Sin dalla sua introduzione, la TASI è stata caratterizzata da una sostanziale identità con l'IMU soprattutto per il fatto che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, è stata eliminata la tassazione gravante sulle abitazioni principali anche per il detentore, ad eccezione, come per l'IMU, delle abitazioni di lusso. Di conseguenza, la TASI è diventata una duplicazione dell'IMU, non più sorretta da una valida giustificazione, non sussistendo più quei punti di diversificazione che permettevano alla TASI di conservare il suo carattere di tributo diretto al finanziamento dei servizi indivisibili.

La riforma è stata inoltre strutturata ad invarianza di gettito e quindi in modo tale da non determinare un aumento della pressione fiscale.

Si deve aggiungere che la riforma rappresenta un punto di approdo nell'ambito del processo di evoluzione del federalismo fiscale e della semplificazione per i contribuenti e i loro intermediari. Infatti, con l'eliminazione della TASI, è stata prevista l'attuazione del cosiddetto cassetto fiscale che permetterà ai contribuenti di versare il tributo utilizzando tutte le informazioni necessarie attraverso i servizi di cooperazione amministrativa e avendo stabilito che le fattispecie individuabili dai comuni per la diversificazione delle aliquote siano predeterminate e immediatamente fruibili sul sito del Dipartimento delle finanze.

Per i comuni è stata prevista la possibilità di diversificare le aliquote sulle diverse fattispecie immobiliari fino al loro azzeramento.

Altro tassello che si aggiunge alla riforma della tassazione locale, realizzato sempre con la legge di bilancio 2020, è rappresentato dall'entrata in vigore a partire dal 2021 del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria. Il canone, istituito con regolamento dei comuni, province e città metropolitane, racchiude in un'unica entrata di carattere patrimoniale le precedenti entrate riguardanti l'occupazione di aree pubbliche e la diffusione di messaggi pubblicitari.

In tal modo, quindi, si è realizzata un'importante semplificazione in questo ambito, poiché sono stati unificati in un solo canone varie entrate quali la TOSAP, il COSAP, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni (ICP DPA), il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP) e il canone previsto dal codice della strada, che, in definitiva, si concentravano sulla stessa situazione di fatto e precisamente la concessione di spazi pubblici seppure a finalità diverse.

In tal modo quindi si è riusciti a razionalizzare e a rendere più efficiente la riscossione di questa entrata e a semplificare gli adempimenti per i soggetti passivi.

Si deve sottolineare che, anche in questo caso, la riforma non ha determinato un aumento dell'imposizione sui soggetti obbligati, poiché le tariffe standard previste costituiscono semplicemente una rivalutazione agli indici ISTAT, di quelle minime contenute nei precedenti provvedimenti legislativi.

In linea con l'esercizio della loro potestà regolamentare degli enti, gli enti possono comunque intervenire sulle tariffe in modo tale da realizzare in concreto lo stesso gettito percepito attraverso le precedenti entrate che il canone sostituisce.

In linea con la natura patrimoniale del canone, tuttavia la disciplina di base si preoccupa solo di definire i tratti fondamentali della prestazione imposta.

Il canone patrimoniale introduce anche un particolare regime per l'occupazione nei mercati stabilendo una tariffa fissa sia nel caso di occupazioni permanenti che temporanee. In quest'ultimo caso, il canone ingloba non solo la TOSAP o il COSAP ma anche il relativo prelievo sui rifiuti.

Viene comunque assicurata la possibilità per i comuni e le città metropolitane di prevedere riduzioni fino all'azzeramento del canone o aumenti nella misura massima del 25 per cento delle tariffe previste.

Da sottolineare che in tal modo la disciplina dell'entrata risponde anch'essa alla finalità di non aumentare la pressione contributiva a carico dei soggetti passivi, tanto è vero che, come appena accennato, il canone è suscettibile di essere azzerato e l'ente può introdurre esenzioni per particolari fattispecie mentre gli eventuali aumenti sono contenuti in un limite espressamente individuato dal legislatore.

Resta, infine, da fare un breve cenno anche alla riforma della riscossione degli enti locali attuata sempre grazie alla legge di bilancio 2020 che ha offerto una soluzione alle urgenti problematiche scaturenti dal precedente assetto del governo delle entrate degli enti locali attraverso un'efficace rivisitazione delle norme già previste in materia di riscossione spontanea e coattiva delle entrate stesse.

La razionalizzazione attuata nella riforma permette di contenere i costi della riscossione, di concentrare risorse su attività più incisive e più funzionali alla riscossione stessa, assicurando una maggiore efficienza nell'attività di contrasto all'evasione, garantendo conseguentemente il recupero di margini più ampi di gettito, anche a seguito della maggiore compliance dei soggetti

passivi.

Vale infine la pena di precisare che, come tutte le riforme di una certa rilevanza, emergono criticità che comunque possono essere superate via via con interventi mirati e attraverso l'emanazione di appositi documenti di prassi amministrativa.

3.2. Le opportunità del PNRR

Il PNRR si basa su sei Missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

Gli enti territoriali sono coinvolti indirettamente (soggetti beneficiari) o direttamente (soggetti attuatori) su tutte le Missioni del Piano. Rilevanti risorse sono assegnate agli enti territoriali in qualità di soggetti attuatori, tra le principali, 21 miliardi di euro per la Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", 10 miliardi di euro per la Missione 4 "Istruzione e ricerca", 18 miliardi di euro per la Missione 5 "Inclusione e coesione" e 11,5 miliardi di euro per la Missione 5 "Salute".

All'interno della Missione 4, particolare attenzione è stata dedicata al tema Asili nido

Come evidenziato nel PNRR, il numero di nuovi nati nel 2020 è stato il più basso mai registrato dall'unità d'Italia: solo 404 mila bambini, 16 mila in meno del 2019, secondo una tendenza di progressiva denatalità che si osserva a partire dalla seconda metà degli anni '70. Una società che invecchia è meno innovativa e meno capace di affrontare il futuro. Una nuova strategia di politiche per i giovani e per l'infanzia è ritenuta essenziale per invertire il declino di fecondità e natalità.

Tale aspetto è stato particolarmente curato nel PNRR che dà rilievo alle politiche per i ragazzi e i bambini, delineando una serie di misure volte anche a colmare il divario rispetto al resto d'Europa. L'offerta di servizi di educazione primaria in Italia soffre di forti carenze strutturali ed è stata oggetto della Raccomandazione europea n. 2 del 2019 con cui si chiede di garantire l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e di investire per il miglioramento dei risultati scolastici e il rafforzamento delle competenze, in particolare quelle digitali.

Il Piano asili nido definito dalla Missione 4 del PNRR mira ad innalzare il tasso di presa in carico dei servizi di educazione e cura per la prima infanzia prevedendo 4,6 miliardi per gli asili nido e le scuole dell'infanzia. Il rapporto tra posti disponibili negli asili nido e il numero di bambini di età compresa tra 0 e 2 anni oggi si colloca nel nostro Paese in media al 25,5 per cento - con forti divari territoriali - ovvero 7,5 punti percentuali al di sotto dell'obiettivo europeo del 33 per cento e 9,6 punti percentuali al di sotto della media europea. I fondi stanziati nel Piano asili nido consentiranno la creazione di circa 228.000 posti, di cui 152.000 per i bambini 0-3 anni e circa 76.000 per la fascia 3-6 anni.

Al fine di cogliere pienamente le opportunità del PNRR un ruolo fondamentale lo giocheranno le riforme, parti integranti del piano, che ambiscono a ridefinire il quadro normativo ed istituzionale in modo che gli investimenti stessi possano essere efficaci.

3.3. Le prospettive future

Le innovazioni introdotte a partire dal 2019 e gli interventi e le riforme previste nel PNRR delineano un chiaro percorso evolutivo che dovrebbe consentire di completare nei prossimi anni la transizione del finanziamento comunale verso un assetto definitivo che consentirà di realizzare pienamente gli obiettivi di equità ed efficienza che la Costituzione e la legge 42/2009 assegnano al federalismo fiscale.

In questa prospettiva potranno trovare soluzione alcune problematiche ancora aperte.

Il tema più rilevante riguarda il collegamento fra il finanziamento degli Enti locali e la definizione delle funzioni fondamentali e dei LEP. La legge n. 42/2009 richiede che i fabbisogni standard rappresentino l'ammontare delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali e i LEP in condizioni di efficienza e di efficacia. La spesa storica non standardizzata può infatti riflettere sia inefficienze nella gestione dei servizi locali sia livelli insufficienti di qualità e quantità.

Per giungere a definire il fabbisogno standard è quindi necessario che siano definiti degli indicatori dei livelli di servizio di riferimento relativamente ai quali operare la standardizzazione del fabbisogno. I livelli di riferimento sono costituiti dai LEP nel caso di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, mentre potrebbero prendere la forma di indicatori quali/quantitativi dei servizi offerti nel caso delle funzioni fondamentali (ad esempio il tempo medio dei pagamenti per le funzioni amministrative e contabili, i tempi di media di risposta alle istanze dei cittadini per servizi quali lo stato civile, l'anagrafe, l'edilizia ecc.).

Il completamento del quadro normativo con chiare indicazioni dei LEP e degli standard da garantire nelle funzioni fondamentali, **congiuntamente alla definizione della quota di partecipazione dell'utenza e delle sue modalità nel caso di servizi a domanda individuale**, è quindi passaggio fondamentale che occorrerà realizzare nei prossimi mesi per giungere ad una piena realizzazione dei due principi dell'uniformità dei servizi essenziali sul territorio nazionale e della garanzia del pieno finanziamento del fabbisogno standard relativo alle funzioni fondamentali e ai LEP.

Con più chiari riferimenti per la standardizzazione sarà possibile completare il percorso già intrapreso con il potenziamento del sociale ed estenderlo al resto delle funzioni comunali. **I fabbisogni standard potranno essere utilizzati per quantificare correttamente le eventuali risorse aggiuntive necessarie per garantire a tutti i comuni risorse sufficienti per fornire i servizi essenziali in condizioni di efficienza**, in particolare nel campo degli asili nido e dell'istruzione, **inserendo l'incremento di risorse in percorso graduale di recupero dei ritardi attraverso un monitoraggio del raggiungimento di tappe intermedie definite in termini di obiettivi di servizio**. In questa prospettiva potranno anche essere individuate **soluzioni più adeguate relativamente ai piccoli comuni, per i quali vanno individuati con attenzione i bacini ottimali di fornitura dei vari servizi, favorendo ove possibile la gestione associata**.

Sul tema della garanzia dei LEP sarà anche necessario un **coinvolgimento più stretto delle autonomie speciali, secondo un processo anch'esso graduale e ragionato, a partire dalla Regione siciliana e dalla Sardegna i cui comuni già partecipano al FSC ma con assegnazioni esclusivamente basate su criteri storici.**

In secondo luogo, la riforma fiscale, prevista nell'ambito del PNRR e su cui le Commissioni congiunte Finanze della Camera dei Deputati e Finanze e Tesoro del Senato stanno svolgendo una importante indagine con l'obiettivo di formulare alcune proposte con riferimento all'Irpef, potrà fornire l'opportunità anche per una revisione dell'assetto di alcuni tributi locali, che potrebbero riguardare sia la capacità fiscale perequabile (nel caso ad esempio di una revisione del catasto, prevista da diversi anni e sempre rinviata) sia le modalità e degli spazi entro i quali i comuni possono esercitare il proprio sforzo fiscale e in particolare delle addizionali locali la cui disciplina dovrebbe essere coordinata a quella dell'Irpef nazionale.

Il definitivo allineamento dei fabbisogni con gli standard richiesti dai LEP e dalla funzioni fondamentali e il riordino dei tributi consentirà di operare le scelte definitive sulla struttura del fondo perequativo, che potrebbe vedere **rafforzata la componente verticale al fine di rendere più evidente la tutela statale dei diritti sociali e di cittadinanza e di ridurre le resistenze verso la perequazione** di quei comuni che, a causa della sperequazione delle basi imponibili, sono chiamati a cedere parte della propria capacità fiscale per il finanziamento dei comuni meno dotati.

Dovrebbe infine essere possibile realizzare pienamente la perequazione basata sulla differenza fra i fabbisogni e le capacità fiscali. Come già ricordato, la legge di bilancio per il 2020 ha previsto che la percentuale del fondo perequato e del target perequativo raggiungano il 100% nel 2030. Tuttavia, anche dopo quella data, **una quota significativa del fondo, pari a circa 3,5 miliardi per le RSO, continuerà ad essere distribuita secondo un criterio storico. Si tratta dei ristori delle risorse perdute dai comuni a seguito all'esenzione di alcune basi imponibili TASI e IMU introdotte nel 2016 (L. n. 208/2015).** La scelta di escludere questi flussi dalla perequazione è maturata in un contesto in cui l'applicazione dei principi perequativi appariva ancora incerta. La sussistenza di ragioni per l'esclusione dovrà essere attentamente rivalutata ora che gli interventi realizzati negli ultimi anni e quelli previsti dal PNRR hanno aperto una prospettiva di completamento del federalismo comunale.

Un ultimo tema riguarda il **corretto riconoscimento delle specificità del comune di Roma.** La capitale, sia in termini dimensionali che dal punto di vista delle funzioni da svolgere, appare una realtà del tutto diversa dal resto dei comuni italiani. Sarà quindi opportuno valutare se non sia opportuno prevedere un regime speciale che collochi la città al di fuori de FSC riordinando complessivamente i trasferimenti esistenti.

4. Province e città metropolitane

Il quadro delineato nella legge delega n. 42/2009 ha previsto la soppressione dei trasferimenti erariali, aventi carattere di generalità e permanenza, e la loro sostituzione, ai fini del finanziamento delle funzioni fondamentali, con entrate proprie e con risorse di carattere perequativo.

L'attuazione indicata dal decreto legislativo n. 68/2011, è stata tuttavia condizionata dalle riforme istituzionali approvate nella scorsa legislatura. Infatti, il processo di attuazione si è intrecciato con il nuovo assetto ordinamentale previsto dalla legge n. 56/2014 (legge Del Rio) che ha anche disciplinato l'istituzione delle città metropolitane come enti di area vasta, in sostituzione delle province, nelle regioni a statuto ordinario. Tali enti sono istituiti anche nelle regioni a statuto speciale ma in questi territori le città metropolitane sono disciplinate da leggi regionali che devono coordinarsi con la legge statale in materia.

Dopo l'esito negativo del referendum sul disegno di legge costituzionale del dicembre 2016, che prevedeva l'abrogazione delle province, la riforma di questi enti, cristallizzata alla legge n. 56/2014, presenta rilevanti profili di incertezza sia per la regolamentazione degli assetti istituzionali sia per gli aspetti finanziari.

Sul versante dell'assetto finanziario complessivo, il fondo sperimentale di riequilibrio (sperimentale perché doveva durare solo due anni dal 2012 al 2014) era funzionale a ripartire le somme derivanti dai diversi tributi e trasferimenti erariali prima incassati dalle province ma non ha mai consentito di disancorare i trasferimenti dalle risorse storiche.

Per le province e città metropolitane, il cui sistema di federalismo fiscale è disciplinato dal d.lgs. n. 68 del 2011 (articoli 16-22), negli anni passati, l'incremento delle risorse proprie (IPT, RCA) è stato accompagnato, a livello di comparto, da una riduzione dei trasferimenti erariali superiore alla maggiore autonomia finanziaria, con conseguenti squilibri, cui solo da ultimo si è rimediato con contributi a ristoro delle riduzioni.

4.1. La ripresa del processo di attuazione del federalismo fiscale

Per questi motivi, questo appare il livello di governo che più di altri richiede, con immediatezza, una corretta applicazione della legge n. 42/2009, a causa della incerta applicazione dei criteri di riparto, sia delle riduzioni di risorse quali concorso alla finanza pubblica, che dei conseguenti contributi a ristoro. A tal fine, occorre una seria redistribuzione delle risorse, partendo dai LEP, fabbisogni e capacità fiscali standard e fondo perequativo, rivedendo l'attuale assetto di finanziamento del comparto.

Pertanto, la legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio per l'anno 2021), articolo 1, commi 783-785, ha previsto, a partire dall'anno 2022, la riforma del sistema finanziario di province e città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, attraverso l'istituzione di due fondi unici (uno per le province e uno per le città metropolitane), nei quali fare confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, fermo restando l'importo complessivo degli stessi che deve rimanere invariato, sulla base dell'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (istituita ai sensi di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali.

4.2. Le opportunità del PNRR

Sulla base delle indicazioni contenute nel PNRR sono state definite le seguenti fasi di approvazione del federalismo di province e città metropolitane:

- a) una revisione delle capacità fiscali: dicembre 2021;
- b) la definizione dei fabbisogni standard: dicembre 2021;
- c) la creazione di due fondi, rispettivamente per le province e le città metropolitane. I parametri di attuazione comprendono la definizione dei criteri di assegnazione dei due fondi: primo trimestre 2022.

4.3. Le prospettive

L'obiettivo è avviare un percorso analogo a quello dei comuni, attraverso il progressivo abbandono dei criteri storici di attribuzione delle risorse, in favore della corretta applicazione dei principi costituzionali, attraverso Lep, obiettivi di servizio, fabbisogni e capacità fiscali standard, perequazione.

Al fine di procedere con la definizione del fondo perequativo a favore delle province e delle città metropolitane, oltre alla necessità di definire i livelli essenziali delle prestazioni, occorre:

- per i fabbisogni standard, ricalibrare alcuni servizi e il livello degli stessi nelle funzioni di costo, allo scopo di garantire dei livelli essenziali uniformi su tutto il territorio nazionale;
- per le entrate standard, riconsiderare le entrate proprie delle province e delle città metropolitane, al fine di adeguare le stesse alle nuove necessità di finanziamento.

Ciò permetterà di determinare con sufficiente approssimazione la dotazione del fondo perequativo di cui alla legge n. 42/2009, da porre parzialmente a carico della fiscalità generale.

È tuttavia importante segnalare che la quasi totalità degli enti ha già aumentato al livello massimo le aliquote e le tariffe delle due principali entrate loro spettanti (IPT e Imposta sulla responsabilità civile dei veicoli a motore) al solo fine di compensare le riduzioni di risorse previste negli anni scorsi. Tale circostanza apre a ulteriori riflessioni in materia di adeguatezza delle attuali leve di autonomia finanziaria delle province e città metropolitane.

5. Regioni

Il federalismo fiscale delle regioni è stato definito dal D.Lgs. n. 68/2011 (articoli 1-15), come da ultimo modificato dalla legge n. 176/2020 (art. 31-sexies).

Il D.Lgs. n. 68/2011 prevede per le Regioni il superamento del modello di finanza derivata e il finanziamento integrale delle spese relative alle funzioni fondamentali sia con entrate proprie sia con appositi fondi perequativi. Viene riconosciuta alle Regioni una più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali, assicurando spazi di manovrabilità dei tributi "propri derivati".

La definizione dei nuovi assetti finanziari richiede: i) la fiscalizzazione dei trasferimenti statali destinati alle regioni a statuto ordinario e ii) la rideterminazione dell'aliquota di base dell'addizionale regionale IRPEF associata alla riduzione delle aliquote di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il carico fiscale complessivo sui contribuenti e di garantire alle sole regioni a statuto ordinario un gettito equivalente ai trasferimenti soppressi (art. 2 del d.lgs. n. 68/2011).

La fiscalizzazione dei trasferimenti statali di parte corrente e in conto capitale (ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento) non è stata finora attuata anche a causa dei tagli succedutisi negli ultimi anni (dal D.L. n. 78/2010 in poi).

Risultano previsti e non ancora attuati, due fondi perequativi:

- il primo, alimentato dal gettito della compartecipazione all'IVA che deve assicurare il finanziamento totale delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali. L'aliquota di compartecipazione deve essere fissata al livello necessario per assicurare il finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni di una sola regione. Per le altre il fabbisogno non coperto è garantito dal fondo perequativo. Si tratta quindi di una perequazione verticale, garantita dallo Stato.

- il secondo, alimentato dal gettito dell'addizionale regionale e volto a ridurre (non colmare) le differenze interregionali per il finanziamento delle spese non fondamentali. Si tratta in questo caso di una perequazione orizzontale per cui le regioni con maggiore capacità fiscale alimentano il fondo e le regioni con minore capacità fiscale ottengono risorse dal riparto del fondo medesimo.

L'attuazione di queste previsioni è stata tuttavia caratterizzata da numerose difficoltà tecnico-operative di non facile soluzione che hanno comportato continui rinvii dell'entrata in vigore di alcune disposizioni.

Per trovare soluzione a queste problematiche, è stato istituito un Tavolo tecnico presso il MEF, a norma dell'art. 1, comma 958, della legge n. 145 del 2018.

Tra gli obiettivi del Tavolo tecnico si è manifestata, in particolare, la necessità di definire puntualmente le procedure che riguardano, tra l'altro, la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario, l'applicazione del principio di territorialità delle entrate, la definizione delle modalità di perequazione, l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna regione nell'attività di recupero fiscale in materia di imposta sul valore aggiunto, oltre alla imprescindibile definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

5.1. La rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF delle regioni a statuto ordinario

L'art. 2 del D.Lgs. n. 68/2011 prevede che l'addizionale regionale all'IRPEF sia rideterminata in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, ai

trasferimenti statali soppressi ai sensi del successivo art. 7. Da tali manovre sarebbe dovuta scaturire una riduzione delle aliquote IRPEF di competenza statale, in modo da mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

La norma è risultata, però, di difficile attuazione, in quanto la sua applicazione avrebbe come conseguenza che la riduzione delle aliquote dell'IRPEF interesserebbe le sole regioni a statuto ordinario e comporterebbe, dunque, la creazione di due scale di aliquote Irpef sul territorio nazionale, una per le Regioni a statuto ordinario e una per le Regioni a statuto speciale. Una modifica in tal senso della disciplina dell'IRPEF darebbe, pertanto, luogo a ingiustificate discriminazioni tra contribuenti, in manifesta violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza che deve inderogabilmente permeare l'attività legislativa ed amministrativa.

E' importante, inoltre, rilevare che l'obiettivo di mantenere "inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente" può perseguirsi solo in una prospettiva macroeconomica ma, inevitabilmente, in una visione atomistica del singolo contribuente non può esservi garanzia del raggiungimento di tale risultato. Alle gravi distorsioni del sistema fiscale andrebbero, poi, aggiunte le notevoli complicazioni sul piano della gestione amministrativa del tributo che mal si conciliano con le esigenze di semplificazione cui è protesa l'attività del legislatore in materia fiscale.

In questo scenario il Tavolo di lavoro è chiamato a esaminare le varie problematiche e a valutare le soluzioni più opportune per evitare il ricorso al un sistema a "doppio binario", fermo restando che detta criticità era già emersa durante i lavori preparatori all'emanazione del D.Lgs. n. 68/2011 e appare difficilmente superabile se non condizionandola alla possibilità di una modifica dell'art. 2 del medesimo D.Lgs. n. 68/2011.

5.2. La compartecipazione regionale all'IVA

L'art. 4 del D.Lgs. n. 68/2011 prevede la radicale modifica della disciplina relativa alla compartecipazione regionale all'IVA, istituita dall'art. 2 del D.Lgs. n. 56/2000, allo scopo di assicurare la definitiva eliminazione dei difetti strutturali connaturati nel sistema vigente e di prevedere strumenti diretti a sollecitare una maggiore responsabilizzazione degli enti territoriali.

Le aree di manovra sulle quali la norma impone di operare sono due: la determinazione dell'aliquota di compartecipazione e le modalità di attribuzione del gettito. La norma prevede che l'aliquota di compartecipazione deve essere fissata al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in una sola regione. Per le restanti regioni, ove il gettito tributario è insufficiente, viene previsto un fondo perequativo alimentato da un'ulteriore quota di compartecipazione IVA determinata in modo tale da garantire il finanziamento integrale delle spese connesse ai LEP.

Viene, pertanto, abbandonato il criterio della determinazione ex post dell'aliquota di compartecipazione a copertura di spese già sostenute, che viene sostituito da un parametro che dovrebbe sollecitare l'attivazione di processi volti sia ad una migliore allocazione delle risorse disponibili e sia ad una concreta razionalizzazione delle spese.

La norma introduce, inoltre, un importante correttivo al meccanismo di attribuzione della compartecipazione regionale all'IVA, giacché essa non deve essere più assegnata alle Regioni sulla base della distribuzione regionale dei consumi rilevata dall'Istat, ma deve essere determinata attraverso l'applicazione del principio di territorialità, che privilegia il luogo in cui vengono effettivamente realizzate le operazioni di consumo o le prestazioni di servizi.

L'operatività del nuovo sistema ha presentato, però, molti problemi operativi di non facile soluzione. Ad ostacolare la concreta fattibilità della norma è, innanzitutto, la mancata definizione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard nei settori extra-sanitari.

5.3. L'attribuzione alle Regioni una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA

Tra i compiti attribuiti al Tavolo vi è quello di attuare la disposizione dell'art. 9 del D.Lgs. n. 68/2011, il cui comma 2 prevede che sia attribuita alle regioni a statuto ordinario una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA, ed il cui comma 4 rinvia ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione delle modalità di attribuzione alle regioni delle risorse.

Lo schema di decreto in esame non è stato ancora compiutamente definito, poiché si sono incontrate numerose difficoltà nella sua predisposizione, strettamente collegate non tanto alla definizione delle "modalità di attribuzione alle regioni delle risorse", quanto all'esatta individuazione delle modalità di "concorso della regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA" che non sono in alcun modo stabilite dalla norma statale

Durante i lavori del Tavolo è stata esaminata l'ultima bozza del decreto ministeriale ed è ancora oggetto di discussione la scelta di parametri oggettivi che rendano possibile l'attuazione della disposizione in esame.

5.1. La definizione delle modalità della perequazione

La definizione di un percorso applicativo per assicurare la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali si è mossa da una prima ricognizione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario che potrebbero formare oggetto di fiscalizzazione ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 68 del 2011 (trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza, destinati all'esercizio delle competenze regionali).

Le criticità hanno riguardato anche la definizione delle modalità di perequazione, con particolare riferimento alla voce più significativa tra i trasferimenti da fiscalizzare, ovvero il finanziamento di parte corrente del trasporto pubblico locale (circa 4,9 miliardi di euro, su 7 miliardi complessivi come da Tabella A in Appendice). Il trasporto pubblico locale, che giova ricordare allo stato non è considerato tra i LEP se non per la parte in conto capitale, non gode, infatti, della perequazione integrale riconosciuta dalla legge n. 42/2009 per le sole funzioni fondamentali e per il LEP.

Conseguentemente, dalle prime simulazioni dell'applicazione del meccanismo perequativo tra le Regioni a statuto ordinario a seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti non riconducibili ai LEP, incluso il Fondo per il trasporto pubblico locale, attraverso un incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF, è emerso che lo stesso meccanismo, sebbene debba convergere gradualmente nell'arco di quattro anni verso le capacità fiscali, non consenta neanche il primo anno alle Regioni con minore capacità fiscale di recuperare tutte le risorse derivanti dai trasferimenti.

Al fine di evitare possibili ripercussioni sulla capacità delle Regioni di assolvere ai contratti di servizio di trasporto a causa della minor disponibilità di risorse finanziarie con conseguenti danni nei confronti degli utenti, è stata evidenziata l'opportunità di avviare un'attenta riflessione circa l'inclusione del trasporto pubblico locale di parte corrente tra le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, in quanto inerente diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Infatti, come detto, sulla base della normativa vigente (articolo 8 della legge n. 42 del 2009 e articolo 14 del decreto legislativo n. 68 del 2011) i LEP includerebbero solo il finanziamento del trasporto pubblico locale di parte capitale.

L'inclusione del trasporto pubblico locale di parte corrente tra i livelli essenziali delle prestazioni con il conseguente obbligo di copertura integrale delle spese commisurate ai fabbisogni standard e verifica sull'utilizzo delle risorse dovrebbe far venire meno anche la preoccupazione per cui la fiscalizzazione, facendo venir meno il vincolo di destinazione delle risorse al finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'articolo 16-bis del decreto legge n. 95 del 2012 possa determinare un definanziamento del comparto con ripercussioni sull'esecuzione dei contratti di servizio.

5.2. Le opportunità del PNRR

Sulla base delle indicazioni contenute nel PNRR sono state definite le seguenti fasi di approvazione del federalismo regionale, nell'ambito di un processo da concludere entro il primo quadrimestre dell'anno 2026:

- a) aggiornamento della normativa vigente (legge n. 42/2009 e decreto legislativo n. 68/2011) e soluzione dei limiti tecnico-giuridici: entro dicembre 2022;
- b) individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi (ovvero misure alternative da individuare): entro dicembre 2022;
- c) definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard: entro dicembre 2024.

Tuttavia non si può nascondere la preoccupazione derivante dalla necessità di realizzare l'intesa di più livelli di Governo sulle possibili soluzioni alternative, ferma restando la compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, ed eventuali ritardi e incertezze legati al processo di approvazione parlamentare.

Inoltre, occorre assolutamente subordinare il buon esito del processo in questione all'assunzione di

puntali e pronte decisioni da parte dei decisori politici al fine di consentire ai tecnici di disegnare un processo che accompagni il sistema enti territoriali verso i nuovi sfidanti obiettivi che il federalismo fiscale necessariamente impone.

5.3. Le prospettive

Nel corso del 2019 il Dipartimento per gli Affari regionali – Presidenza del Consiglio – aveva predisposto una bozza di legge quadro in materia di autonomia differenziata, in base alla quale, lo Stato, in virtù delle sottoscrizioni di apposite Intese, avrebbe dovuto attribuire alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto della garanzia di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in conformità ad una serie di obiettivi e previsioni.

Il tema della definizione dei Lep si è, quindi, rianimato, ritornando fortemente nel dibattito politico, con ampie discussioni sui tempi e le modalità di attuazione, in quanto preliminari al riconoscimento della maggiore autonomia differenziata richiesta.

La bozza di legge quadro aveva l'obiettivo di rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse nell'erogazione dei servizi ai cittadini a beneficio dell'equilibrio dei conti pubblici, in un contesto di solidarietà e sviluppo, secondo le richieste inizialmente manifestate solo da alcune regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) e, poi, via via avanzate da numerose altre regioni, a prescindere dalla dislocazione territoriale e dal colore politico di chi le amministrava, al fine, tra l'altro, di consentire il superamento del sistema di finanza derivata, basato sul criterio storico, in favore di un diverso assetto caratterizzato da responsabilità, autonomia fiscale, efficienza e perequazione.

La bozza di legge quadro, condivisa in sede di Conferenza Stato-Regioni dai Presidenti di tutte le regioni, sia a statuto ordinario, che a statuto speciale, delineava un percorso in materia di autonomia differenziata e aveva come elementi fondanti: la determinazione dei LEP o degli obiettivi di servizio nelle materie oggetto di attribuzione alle Regioni e i relativi fabbisogni standard, con riferimento all'intero territorio nazionale; l'obiettivo di assicurare uniformità in tutto il territorio nazionale anche della dotazione infrastrutturale, da conseguirsi attraverso la perequazione infrastrutturale, favorendo la crescita di quei territori, anche nell'ambito di ciascuna Regione, in ritardo; la previsione di tempi certi per l'avvio dell'autonomia differenziata, attraverso il conferimento delle funzioni e la definizione dell'assetto finanziario, infrastrutturale e amministrativo, per garantire in modo uniforme i diritti civili e sociali a tutti i cittadini, a prescindere dal territorio di residenza.

Pur non avendo trovato compiuta attuazione, alcuni aspetti esaminati nella bozza di legge quadro sono stati considerati e ripresi recentemente dal Legislatore, in relazione alla necessità di dare avvio ad una forte ripresa economica di tutti i settori che sono stati caratterizzati dalle profonde crisi determinate dall'emergenza sanitaria del COVID-19.

In particolare, con la legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021), all'articolo 1, comma 815, viene

prevista l'istituzione di un apposito Fondo per la perequazione infrastrutturale, che, in linea con quanto recato dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, consenta di assicurare il recupero del deficit infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali. In particolare, viene modificata la legge delega n. 42/2009 (art 22), evidenziando la necessità di procedere con una ricognizione delle dotazioni infrastrutturali del Paese (strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, rete stradale, autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrica, elettrica e digitale e di trasporto e distribuzione del gas), nonché la definizione di standard di riferimento in termini di servizi minimi per le predette tipologie di infrastrutture.

6. Ulteriori considerazioni

La legge n. 42/2009 (articolo 2) ha avuto integrale attuazione con riferimento alla riforma della contabilità, nell'ambito del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Il decreto legislativo n. 118/2011, integrato e corretto dal decreto legislativo n. 126/2014, ha conseguito l'obiettivo di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio degli enti territoriali, al fine di realizzare un'omogeneità effettiva e non meramente formale dei bilanci e dei rendiconti, migliorare la qualità dei nostri conti pubblici, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, delle verifiche in ambito europeo, e favorire la realizzazione di politiche economiche specifiche, con particolare riferimento al federalismo fiscale.

La legge di bilancio per il 2019, anche a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, ha semplificato, a decorrere dall'anno 2019 le regole di finanza pubblica applicate da regioni ed enti locali, completando in questo modo il percorso avviato alcuni anni fa. È stato previsto, quindi, che gli enti territoriali si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo e, di conseguenza, possono utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle sole disposizioni previste dal citato decreto legislativo n. 118 del 2011. Inizialmente prevista dal 2021, la legge di bilancio per il 2020 ha anticipato tale possibilità per le Regioni a statuto ordinario già al 2020.

L'obiettivo è rilanciare gli investimenti correggendo così uno dei limiti principali dell'assetto precedente. L'impatto in termini di maggiori investimenti è dato dall'entità degli avanzi potenzialmente utilizzabili che, in un arco temporale pluriennale, è stimabile in circa 23 miliardi di euro (14,6 miliardi per i comuni, 3,3 miliardi per le province e le città metropolitane e 5,5 miliardi per le regioni), questi valori sono concentrati in prevalenza nel Nord del Paese (con l'eccezione di alcune aree del Sud, in particolare nella Sardegna e nella Puglia).

Appendice

1. Un quadro delle entrate tributarie degli enti territoriali

Nella tabella seguente vengono riportati i dati di gettito delle principali entrate tributarie degli enti territoriali. Sono stati considerati i dati riguardanti le annualità precedenti il 2020 i cui versamenti sono influenzati dalla crisi economica in corso e dalle agevolazioni previste dal Governo per stimolare la ripresa delle attività economiche maggiormente colpite.

Principali entrate tributarie degli enti territoriali su base annua

Entrata (1)	Importo
Regioni	
IRAP	24,10
Add.reg.IRPEF	12,30
Tasse automobilistiche	6,10
Totale Regioni	42,50
Province e Città metropolitane	
IPT	1,85
RCA	2,14
Totale Province e CM	3,99
Comuni	
IMU/TASI (2)	16,00
Add.com.IRPEF	5,00
TARI/TARIC	10,00
Imposta di soggiorno (3)	0,55
TOSAP/COSAP (4)	0,85
Imposta pubblicità (4)	0,42
Totale Comuni	32,82

importi in miliardi di euro

(1) I dati riportati in tabella sono estratti dalle ultime dichiarazioni disponibili (IRAP-addizionali) ovvero dalla base informativa delle deleghe F24, ove disponibili, e da altri fonti quali tra l'altro BDAP, SIOPE.

(2) dal 2020 il gettito TASI è incluso nell'IMU

(3) Include anche il gettito del contributo di soggiorno (Roma) e del contributo di sbarco (isole minori)

(4) dal 2021 TOSAP/COSAP, imposta di pubblicità e canone pubblicità sono sostituiti dal canone unico patrimoniale

Sul versante delle entrate tributarie le **Regioni** si finanziano principalmente con l' IRAP (24,1 miliardi di euro su base annua)², l'addizionale regionale all'IRPEF (12,3 miliardi di euro)³ e le tasse automobilistiche (circa 6 miliardi di euro).

² Dati dichiarazione anno d'imposta 2018 – ultimo disponibile.

³ Dati dichiarazione anno d'imposta 2019 – ultimo disponibile.

In coerenza con quanto previsto dal D.Lgs. n. 68/2011 assumono quindi rilevanza i tributi regionali “derivati”, quale IRAP e addizionale regionale all’IRPEF, istituiti con legge statale ma il cui gettito è attribuito alle regioni per realizzare adeguate politiche economiche e sociali sul territorio, prevedendo altresì ampi margini di manovrabilità.

I gettiti dell’IRAP e dell’addizionale regionale all’IRPEF, valutati ad aliquote di base (senza considerare gli spazi di autonomia deliberati dai singoli enti (ad es. maggiorazioni di aliquote e/o riduzioni/esenzioni di basi imponibili), sono destinati a finanziare la spesa sanitaria a carico delle regioni. La copertura del fabbisogno residuo è assicurata attribuendo una quota di compartecipazione all’IVA.

Negli ultimi anni, gli spazi effettivi di autonomia tributaria delle regioni si sono ridotti per effetto degli interventi di riduzione della base imponibile dell’IRAP deliberati dal Governo centrale, tra i quali rileva, in particolare, la deducibilità integrale del costo del lavoro. Le entrate IRAP sono passate dai 32 miliardi di euro del 2012 ai 24,1 miliardi del 2018, con una riduzione di circa 8 miliardi di euro.

Le **Province e le Città metropolitane** si finanziano principalmente attraverso i tributi connessi al trasporto su gomma, ovvero l’imposta provinciale di trascrizione (IPT), l’imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA) che dal 2012 viene classificata come “tributo proprio derivato delle province” e attraverso il tributo per l’esercizio delle funzioni ambientali (Tefa). Carattere residuale in termini di gettito hanno invece le altre entrate previste per tali enti.

Tra il 2010 e il 2019, a fronte di una riduzione significativa delle entrate complessive, l’incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate si è incrementata dal 40% del 2010 al 48% del 2019. Nel complesso il gettito annuo dei due tributi sopra indicati (IPT e RCA) è di circa 4 miliardi di euro e rappresenta la quasi totalità delle entrate tributarie di province e città metropolitane.

I **Comuni** si finanziano principalmente con il prelievo di natura immobiliare (IMU) e l’addizionale regionale all’IRPEF. Oggi l’IMU vale per i comuni circa 16 miliardi di euro l’anno, importo ben superiore ai 9 miliardi di euro del gettito ICI al momento della sua abrogazione. L’imposta annua dovuta a titolo di addizionale comunale all’IRPEF risulta attualmente di circa 5 miliardi di euro⁴.

Il complesso meccanismo di revisione dell’imposizione immobiliare iniziato nel 2011 e terminato lo scorso anno con l’accorpamento di IMU e TASI ha determinato un significativo aumento delle entrate tributarie. A questi due principali tributi si aggiunge la TARI, da cui deriva un gettito annuo di circa 10 miliardi di euro, che è però destinato alla copertura integrale del costo del servizio di smaltimento dei rifiuti.

⁴ Dati dichiarazione anno d’imposta 2019 – ultimo disponibile.

2. Il fondo di solidarietà comunale

Il fondo di solidarietà comunale presenta le seguenti caratteristiche:

- un vincolo di bilancio chiuso: attualmente la dotazione del fondo, al netto delle riduzioni operate dal legislatore, ammonta a 6,6 miliardi di euro, includendo i comuni delle regioni a statuto ordinario, la Sicilia e la Sardegna;
- una quota di alimentazione a carico dei comuni pari al 22% del gettito IMU ad aliquota di base (per un ammontare complessivo di 2,8 miliardi di euro);
- una componente perequativa per i soli comuni delle Regioni a statuto ordinario, di importo crescente nel corso degli anni, distribuita in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. I comuni con una differenza positiva (fabbisogni standard maggiori della capacità fiscale) ricevono risorse dal fondo mentre i comuni con una differenza negativa trasferiscono risorse al fondo;
- una componente “storica”, decrescente nel corso degli anni, finalizzata a compensare i comuni in relazione ai livelli di spesa storica (per i comuni di Sicilia e Sardegna le risorse sono attribuite esclusivamente in base a tale criterio);
- una componente compensativa pari a 3,8 miliardi di euro funzionale a ristorare il minor gettito per i comuni, a seguito dell’introduzione delle agevolazioni IMU e TASI previste dalla legge n. 208/2015 tra cui, in particolare, l’esenzione delle abitazioni principali (non di lusso) dalla TASI (circa 3,5 miliardi di euro). I trasferimenti in esame, di natura compensativa, sono attribuiti in misura puntuale ai comuni (tale componente non partecipa pertanto al meccanismo perequativo).

Al netto dei ristori, come detto, una quota del fondo relativa ai comuni delle regioni a statuto ordinario è ripartita con finalità perequative: tale quota, pari al 20% nel 2015, è stata progressivamente elevata per arrivare al 55% nel riparto del fondo di solidarietà comunale del 2021. A legislazione vigente è previsto che nel 2030 l’intera quota del fondo sarà attribuito con finalità perequative.

Va però segnalato che non tutta la capacità fiscale può essere devoluta con finalità perequative (c.d. target perequativo). Nel riparto del fondo per l’anno 2021 è stata utilizzata a tali fini il 60% della capacità fiscale complessiva; anche in questo caso è previsto un incremento progressivo del target che porterà nel 2029 a utilizzare in perequazione l’intera capacità fiscale.

I fabbisogni standard rappresentano stime del fabbisogno finanziario di ciascun ente in base alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente. Esprimono quindi il “peso” di ogni ente locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando in un unico coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta che spiegano i differenziali di costo nei diversi territori.

E’ stato adottato un approccio top-down in cui viene dapprima determinata la dimensione complessiva del fondo e le risorse sono poi ripartite sulla base dei coefficienti di riparto di fabbisogni standard e capacità fiscali.

La capacità fiscale rappresenta invece il gettito tributario di spettanza di ciascun comune valutato a “regole di base” (aliquota ordinaria, sterilizzazione dell’eventuale sforzo fiscale, positivo o negativo, deliberato dall’ente in termini di maggiorazioni o riduzioni di imposta): la stima viene effettuata considerando le basi imponibili puntuali dei principali tributi comunali, quali IMU, TASI e l’addizionale comunale all’IRPEF, e utilizzando appropriate regressioni econometriche per stimare il gettito standard dei tributi minori per i quali non sono disponibili informazioni puntuali.

Secondo l’ultima stima effettuata nell’anno 2020, tenendo conto della legislazione vigente la

capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è stimata in circa 25,6 miliardi di euro di cui quasi il 50% si riferisce al gettito ad aliquota di base dell'IMU, che dallo scorso anno "ingloba" anche il gettito della TASI.

In merito alla stima della **capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario** utilizzata per il riparto del fondo, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 dicembre 2020 è stato approvato l'ultimo aggiornamento per l'anno 2021.

Complessivamente, la capacità fiscale stimata è di **25,6 miliardi di euro** di cui circa 12 miliardi di euro si riferiscono alla componente immobiliare.

Peraltro, essendo il gettito TARI destinato alla copertura integrale del costo del servizio di smaltimento dei rifiuti, si procede ad una perfetta neutralizzazione ai fini del riparto del fondo escludendo la componente rifiuti sia dal lato delle entrate (capacità fiscale) che da quello della spesa (fabbisogni standard).

Al netto della componente rifiuti, la capacità fiscale utilizzata (parzialmente) in perequazione risulta pari a **19 miliardi di euro**.

La tabella seguente riporta la distribuzione regionale pro-capite della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario.

Capacità fiscale comuni delle Regioni a statuto ordinario - valori procapite in euro		
Regione	CF TOTALE (senza rifiuti)	CF TOTALE
ABRUZZO	322,06	452,36
BASILICATA	212,28	297,93
CALABRIA	196,05	310,87
CAMPANIA	223,49	352,65
EMILIA ROMAGNA	438,00	590,65
LAZIO	440,56	600,66
LIGURIA	583,36	729,41
LOMBARDIA	409,51	513,59
MARCHE	327,69	466,25
MOLISE	276,86	377,61
PIEMONTE	406,13	526,40
PUGLIA	263,49	389,24
TOSCANA	427,75	589,73
UMBRIA	335,90	476,39
VENETO	384,07	503,70
Totale RSO	370,09	500,18

La capacità fiscale pro-capite dei comuni delle regioni a statuto ordinario è complessivamente di 500 euro (di 370 euro se si considera l'ammontare al netto della componente rifiuti). Valori superiori alla media nazionale si registrano nei comuni delle regioni settentrionali (il valore massimo è in Liguria) mentre i comuni delle regioni centro-meridionali (ad eccezione di Lazio e Toscana) mostrano valori inferiori alla media complessiva.

TABELLA A

RISORSE PREVISTE A LEGISLAZIONE VIGENTE DA FISCALIZZARE REGIONI A STATUTO ORDINARIO			
	CAPITOLO	DESCRIZIONE	2021
NON LEP	2861/MEF	SOMME DA EROGARE ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO A TITOLO DI QUOTA NON SANITA' DELLA COMPARTECIPAZIONE IVA	423.591.285,50
	7637/MIPAAF	SOMME DA ASSEGNARE ALLE REGIONI PER INTERVENTI NEL CAMPO DEL MIGLIORAMENTO GENETICO DEL BESTIAME	19.649.046,09
	7638/MIPAAF	SOMME DA ASSEGNARE ALLE REGIONI PER INTERVENTI NEI SETTORI DELL'AGRICOLTURA, DELL'AGROINDUSTRIA E DELLE FORESTE E DI ALTRE ATTIVITA' TRASFERITE IN ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 143/1997	
TOTALE NON LEP			443.240.331,59
LEP	1710/MIUR	FONDO INTEGRATIVO PER LA CONCESSIONE DELLE BORSE DI STUDIO	206.921.611,99
	2043/MIUR	SOMMA PER EROGAZIONE GRATUITA DI LIBRI DI TESTO	82.296.721,70
	2836/MIUR	FONDO DA ASSEGNARE ALLE REGIONI PER FRONTEGGIARE LE SPESE RELATIVE ALL'ASSISTENZA PER L'AUTONOMIA E LA COMUNICAZIONE PERSONALE DEGLI ALUNNI CON DISABILITA' FISICHE O SENSORIALI	100.000.000,00
	3671/LAVORO	FONDO PER LE POLITICHE SOCIALI	333.437.343,14
	3538/LAVORO	FONDO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE	491.188.260,00
	3553/LAVORO	FONDO PER L'ASSISTENZA ALLE PERSONE CON DISABILITA' GRAVE PRIVE DEL SOSTEGNO FAMILIARE	48.492.840,00
	2102/MEF	POLITICHE PER LA FAMIGLIA (FONDO PCM)	12.556.500,00
TOTALE LEP			1.274.893.276,84
	2803/MEF	SOMMA DA ASSEGNARE ALLE REGIONI PER IL MANCATO GETTITO DELL'IRAP DERIVANTE DALLA RIDUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO	384.673.000,00
	1315/MIT	FONDO NAZIONALE PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	4.873.335.361,50
TOTALE			6.976.141.969,93