



upb

ufficio
parlamentare
di bilancio

L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE E IL FINANZIAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI

Giampaolo Arachi

Divari e politiche territoriali

Università di Bari, Dipartimento di Scienze politiche

20 settembre 2023

- 
- Sommario**
 - Dove siamo
 - Criticità
 - Prospettive

A che punto è l'attuazione del federalismo fiscale?

Quali sono le principali criticità che si sono manifestate?

Quali sono i principali nodi da sciogliere per completare il percorso?

○ Sommario

○ Dove siamo

○ Criticità

○ Prospettive

**La legge 42/2009
in gran parte
inattuata**

Obiettivo	Comuni	Province e CM	Regioni sanità	RSO altre funzioni	
Fiscalizzazione trasferimenti spesa corrente	✓	✓	✓		*
Fiscalizzazione trasferimenti conto capitale					*
Fondo perequativo fabbisogni/capaci tà fiscale	✓	✓	✓		*
Autonomia fiscale	✓		✓		*
Riequilibrio	✓	✓	✓		*

✓ Realizzato

✓ Realizzato in parte

* Riforma abilitante del PNRR

- Sommario
- **Dove siamo**
- Criticità
- Prospettive

Fattori che hanno ostacolato l'attuazione

Consolidamento fiscale a seguito delle crisi

Riforma costituzionale che prevedeva l'eliminazione delle Province poi non confermata dal referendum

Orientamenti di politica tributaria che hanno eroso i gettiti dei principali tributi degli Enti territoriali (in particolare IMU-Tasi e Irap)

- Sommario
- **Dove siamo**
- Criticità
- Prospettive

**Gli interventi
realizzati hanno
riguardato
principalmente i
Comuni**

Gli elementi fondamentali del «modello» comunale per RSO

Spesa corrente finanziata da tributi propri derivati e trasferimenti perequativi dal FSC

Perequazione basata su fabbisogni e capacità fiscale

- Perequazione standard per 80% su pro-capite corretto per i fabbisogni (dovrebbe riguardare le funzioni fondamentali e i LEP) e 20% su pro-capite uniforme
- Previsto un periodo di transizione tra la perequazione sulla base della spesa storica e la piena applicazione del meccanismo di perequazione standard che si concluderà nel 2030. Nel 2023 la componente standard ha pesato per il 45,5%

- **Fondo chiuso**

- La componente perequativa ripartisce risorse pari alla capacità fiscale del complesso dei Comuni integrata da un trasferimento verticale
- Nel 2023 le risorse perequate (standard) complessivamente a disposizione dei Comuni delle RSO era pari a circa 21 mld (di cui 19 mld di capacità fiscale e 1,1 mld di trasferimento verticale dallo Stato)
- Oltre alla componente perequativa il FSC distribuisce 1,8 mld di trasferimenti verticali non perequati e ulteriori 1,6 mld (a regime) di trasferimenti verticali finalizzati al potenziamento dei servizi sociali, asili nido e trasporto disabili

- **Trasferimenti perequativi prevalentemente orizzontali**

- La componente perequativa agisce principalmente redistribuendo il gettito raccolto da Comuni con capacità fiscale superiore alla media (per il 20%) o superiore ai propri fabbisogni standard (per l'80%) verso Comuni con capacità fiscale inferiore alla media o inferiore ai propri fabbisogni

- Sommario
- **Dove siamo**
- Criticità
- Prospettive

Il «modello» comunale è stato sostanzialmente riproposto per la riforma della finanza delle province e CM nel 2022

La finanza delle Province e delle CM

Spesa corrente finanziata da tributi propri derivati e trasferimenti perequativi dal FSC

Perequazione basata su fabbisogni e capacità fiscale

– Previsto un periodo di transizione dalla perequazione sulla base della spesa storica e la piena applicazione del meccanismo di perequazione standard che si concluderà nel 2031. Nel 2023 la componente standard ha pesato per il 10%

- **Fondi chiusi**

– Due fondi distinti per Province e CM

– La componente perequativa ripartisce risorse pari alla capacità fiscale del complesso delle Province integrata da un trasferimento nazionale e al netto del contributo alla finanza pubblica (di fatto un trasferimento verticale dalle Province e CM allo Stato)

- **Trasferimenti perequativi prevalentemente orizzontali**

– La componente perequativa orizzontale redistribuisce il contributo alla finanza pubblica dalle province e CM con maggiore capacità fiscale e/o minori fabbisogni standard verso Province e CM con minore capacità fiscale e/o maggiori fabbisogni

– L'integrazione verticale (100 mln nel 2023, 600 mln a regime) è distribuita secondo i fabbisogni standard

- Sommario
- Dove siamo
- **Criticità**
- Prospettive

L'evoluzione delle risorse e gli spazi di autonomia

Il riequilibrio

- del livello dei servizi
- delle risorse rispetto alla spesa storica

La capacità fiscale

- Sommario
- Dove siamo
- **Criticità**
- Prospettive

L'evoluzione delle risorse e gli spazi di autonomia

Complesso delle risorse a disposizione dei Comuni

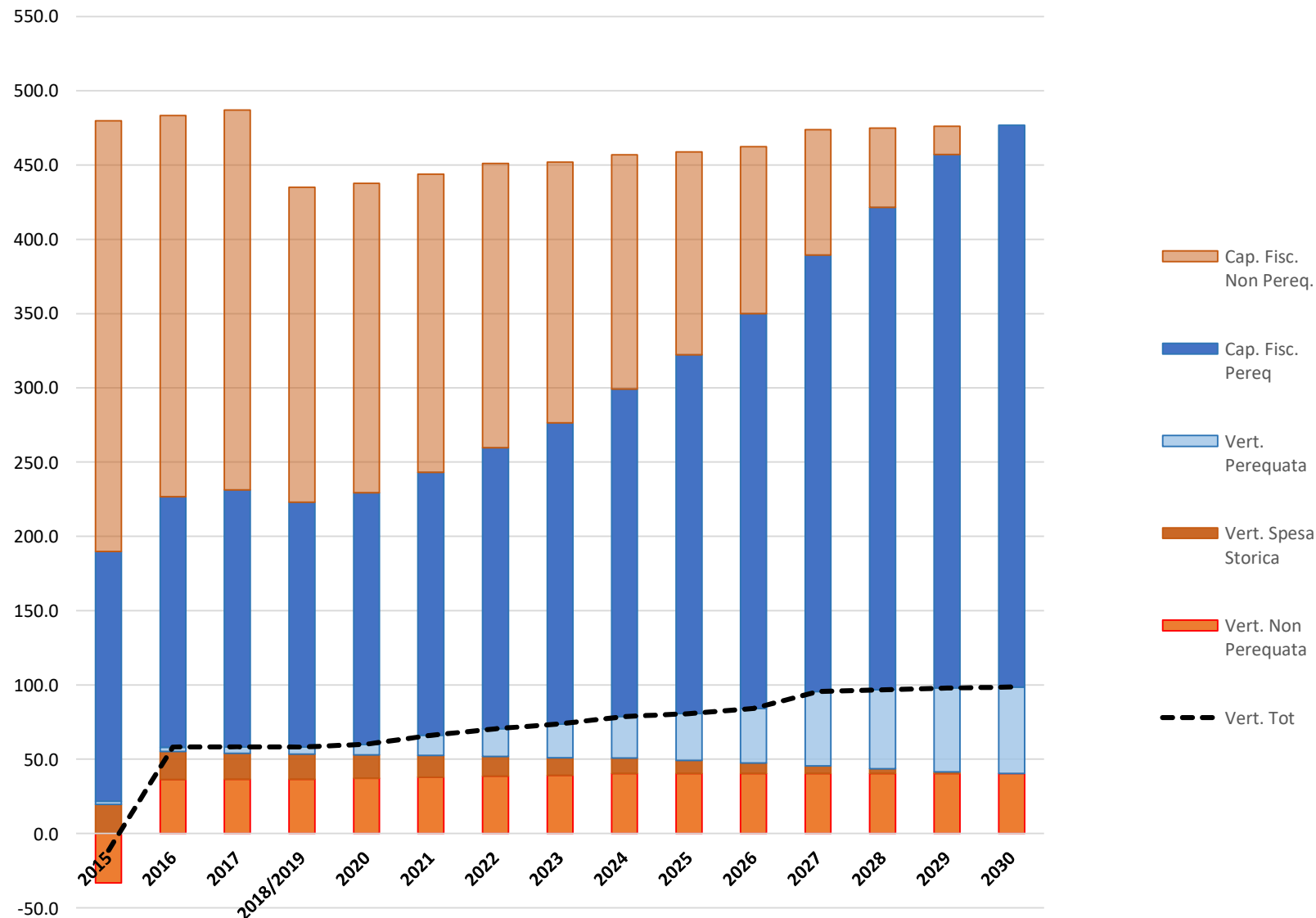
- L'avvio del sistema perequativo è avvenuto a parità di risorse al netto dei tagli attuati per il consolidamento della finanza pubblica dal 2011 al 2015
- Le risorse standard redistribute dal fondo perequativo derivano in gran parte dalla tassazione immobiliare su base catastale che resta fissa nel tempo in termini nominali
- I fabbisogni standard hanno avuto una valenza solo in termini relativi (per determinare dei coefficienti di riparto di risorse date). Solo dal 2021 sono stati utilizzati anche per la quantificazione delle risorse necessarie per potenziare alcuni servizi (sociale, asili, trasporto, disabili) e successivamente per la costituzione dei fondi di Province e CM

- Sommario
- Dove siamo
- **Criticità**
- Prospettive

L'evoluzione delle risorse

Evoluzione delle risorse standard comunali

(valori pro-capite, esclusa Tari)



Dal 2024 proiezioni, assumendo costanza della capacità fiscale, dei FAS e della popolazione.

Nella componente verticale perequata sono considerate le risorse per il potenziamento del sociale, asili nido e trasporto alunni disabili, il contributo piccoli Comuni, la quota di restituzione del taglio del DL 66/2014 perequata.

Sommario

Dove siamo

Criticità

Prospettive

L'evoluzione degli spazi di autonomia

La mancata dinamica delle risorse standard ha spinto i Comuni a utilizzare i margini di autonomia disponibili

Tab. 8 – Aliquote medie effettive dell'addizionale comunale all'Irpef per classe dimensionale e ripartizione geografica nel 2019
(valori per mille; classi dimensionali in migliaia)

		Fino a 5	5 - 10	10 - 50	50 - 200	>200	Totale
RSO	Nord Ovest	5,22	5,95	6,39	7,04	7,30	6,37
	Nord Est	6,35	6,38	6,56	6,04	7,43	6,52
	Centro	6,45	6,97	7,09	6,92	7,76	7,21
	Sud	5,65	6,92	7,06	7,49	7,66	7,02
	Totale	5,64	6,36	6,72	6,89	7,53	6,72
RSS	Nord Ovest	0,50		2,92			1,20
	Nord Est	1,25	2,66	2,71	0,77	7,59	2,36
	Isole	3,24	6,00	6,82	7,26	7,92	6,56
	Totale	1,97	4,22	5,51	4,97	7,84	4,85
Totale	5,00	6,10	6,58	6,64	7,56	6,49	

Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle finanze, Portale federalismo fiscale.

- Circa la metà dei Comuni applica un'aliquota effettiva media superiore al 6 per mille
- Circa la metà della popolazione risiede in Comuni con un'aliquota media superiore al 7,3 per mille

Fonte: Audizione della Presidente dell'UPB, Lilia Cavallari, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale – Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio 2022

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità**
- Prospettive

**Il riequilibrio
delle risorse e dei
servizi**

La determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard ha evidenziato:

- a) sperequazioni nei livelli dei servizi**
- b) sperequazioni nella spesa storica dati i livelli dei servizi**

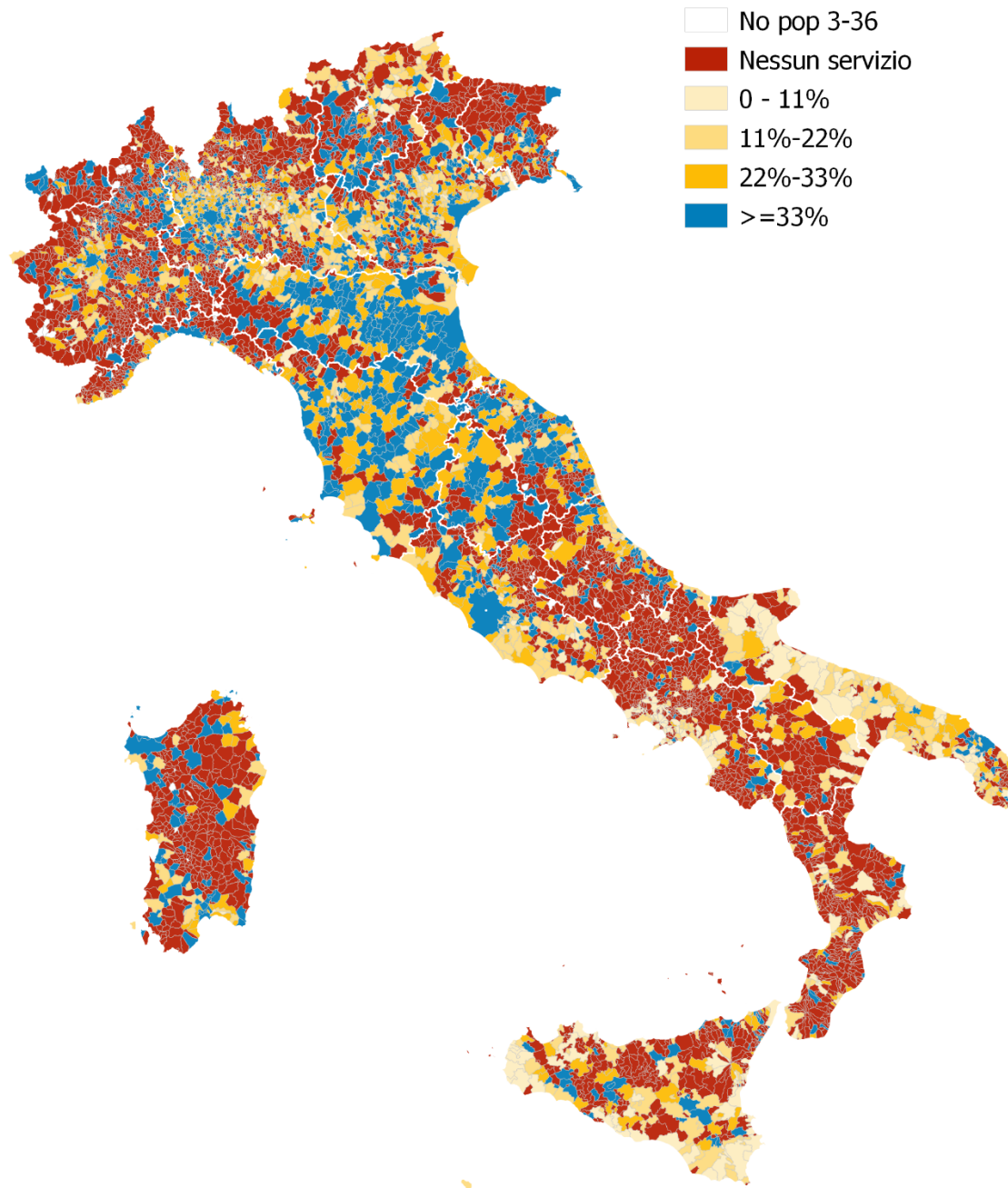
○ Sommario

○ Dove siamo

○ **Criticità**

○ Prospettive

Il riequilibrio dei servizi

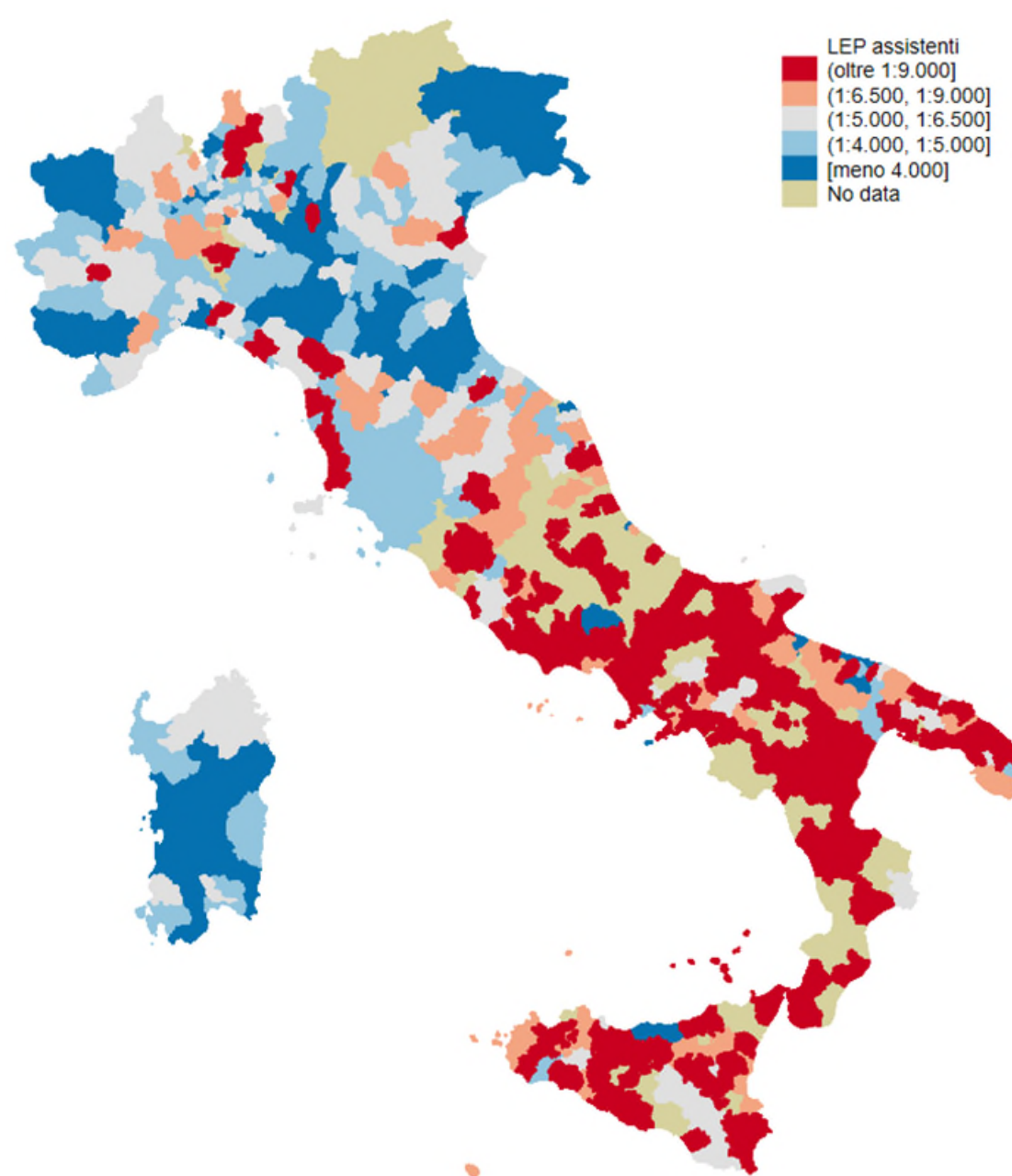


Posti di nido e micronido per bambino 3-36 mesi a livello comunale (2019)

Posti pubblici e privati

- Sommario
- Dove siamo
- **Criticità**
- Prospettive

Il riequilibrio dei servizi



Assistenti sociali per abitante a livello di ATS (2022)



- Sommario
- Dove siamo
- Criticità**
- Prospettive

Il riequilibrio dei servizi

La legge 42/2009 prevedeva che l'avvio del federalismo fosse accompagnato da un percorso di potenziamento dei servizi per garantire il graduale raggiungimento dei LEP attraverso la fissazione di obiettivi di servizio

In assenza di LEP la determinazione dei fabbisogni standard ha preso come riferimento i livelli di servizio storici, tendendo a riflettere i differenziali della spesa storica

Dal 2019 sono stati realizzati numerosi interventi per il potenziamento delle risorse correnti per specifici servizi (asili nido, servizi sociali, istruzione). Anche il PNRR contiene importanti interventi infrastrutturali che puntano a garantire il riequilibrio delle forniture

L'assenza di una strategia complessiva ha creato problemi di coordinamento fra i diversi interventi e di gestione dei fondi (slide successive)



- Sommario
- Dove siamo
- Criticità**
- Prospettive

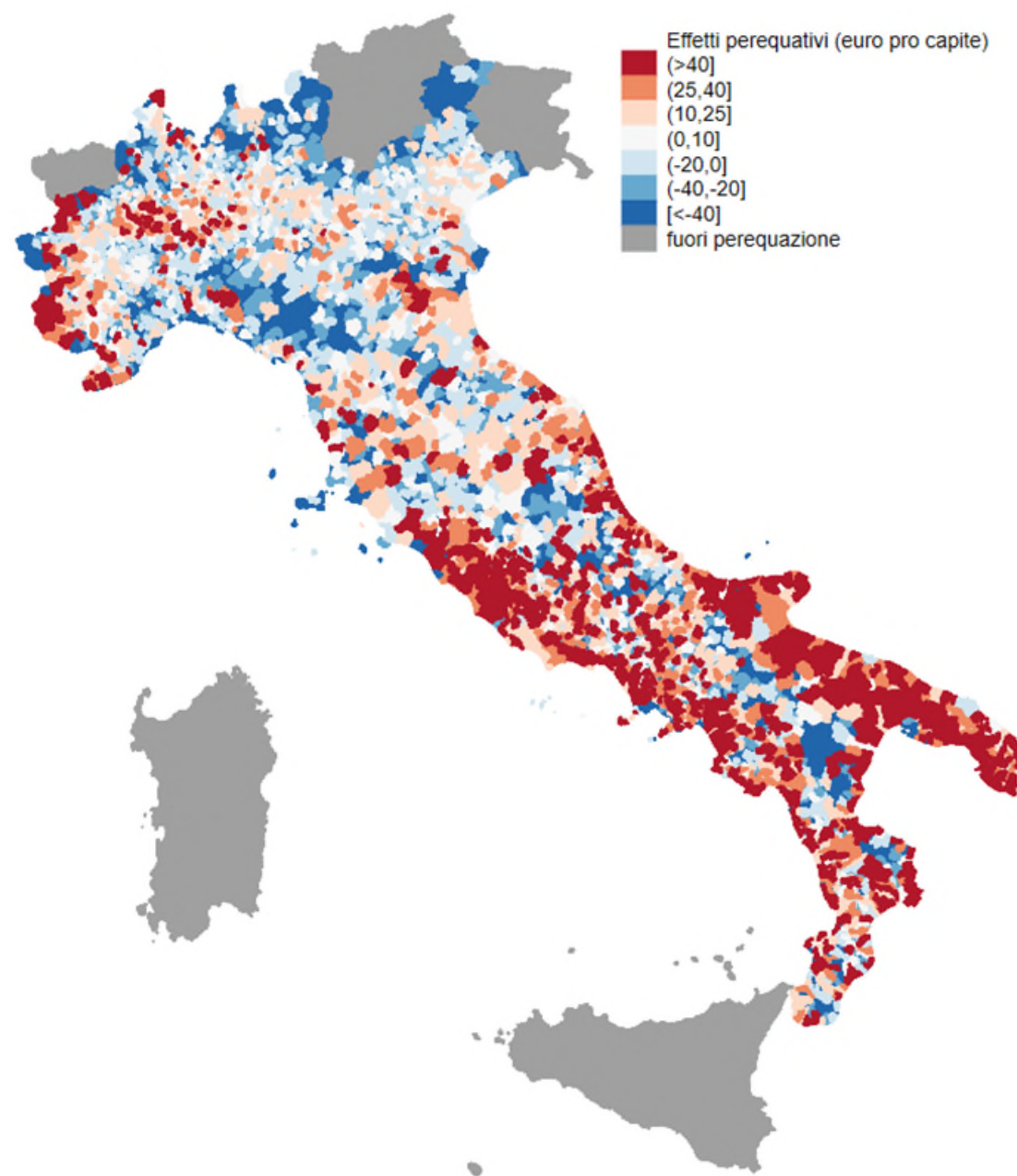
Il riequilibrio delle risorse

La perequazione genera dei perdenti a meno che non avvenga con un contestuale aumento delle risorse

- Inizialmente perequazione limitata a regime al 50% della capacità fiscale
- Nel 2019 blocco avanzamento perequazione
- Nel 2020 ripresa dell'avanzamento della perequazione con obiettivo 100% nel 2030 e avvio del progressivo reintegro dei tagli per il concorso alla finanza pubblica degli anni 2014-2018 (DL 66/2014).
- Dal 2021 potenziamento dei fondi per il sociale, gli asili nido, il trasporto alunni disabili

- Sommario
- Dove siamo
- **Criticità**
- Prospettive

Il riequilibrio delle risorse

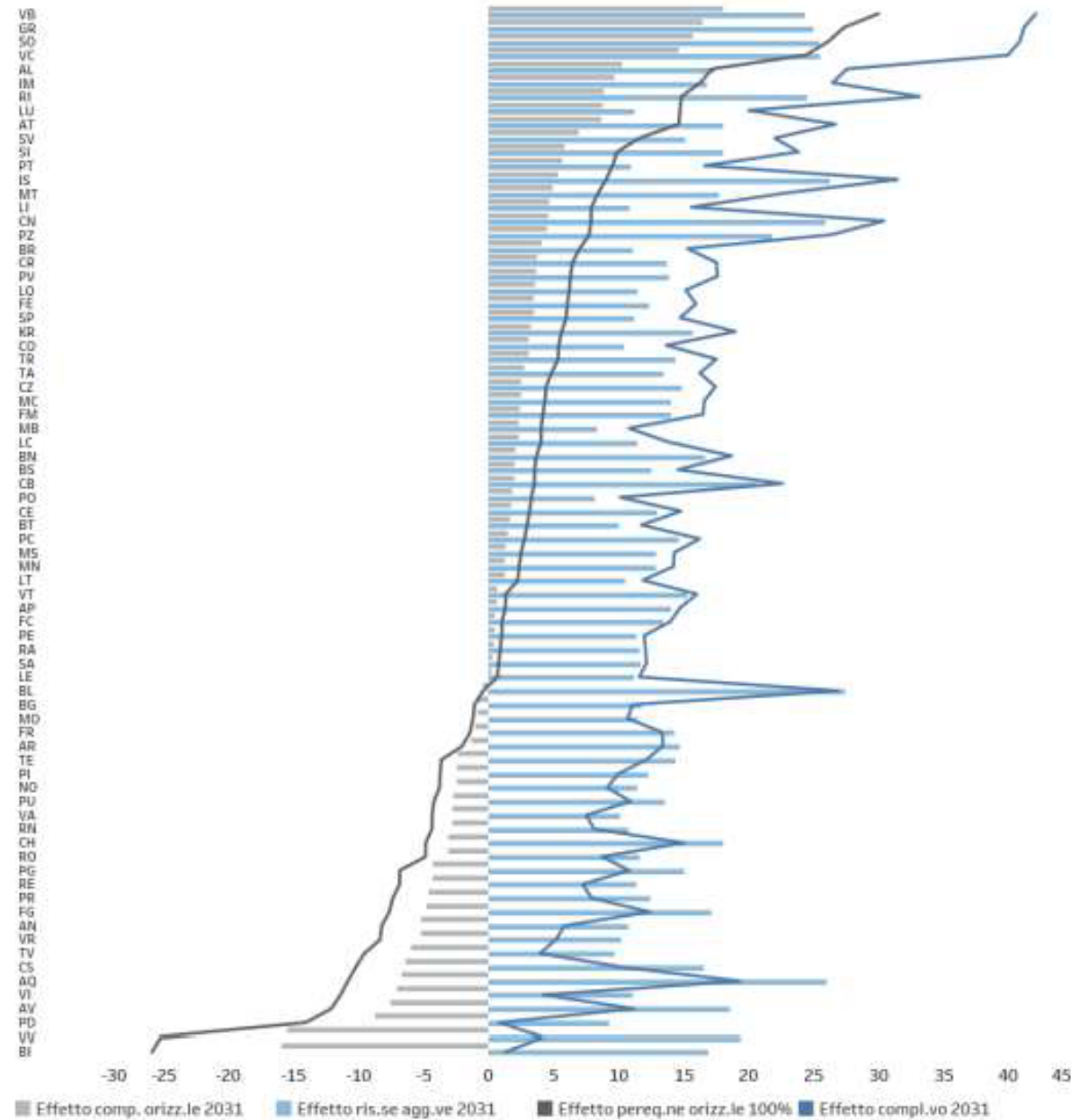


Differenza fra
perequazione
parziale (45,5%) e
perequazione piena

Costanza di ogni altro
elemento del FSC sui valori
del 2023

- Sommario
- Dove siamo
- **Criticità**
- Prospettive

Il riequilibrio delle risorse



Simulazione degli effetti della transizione alla perequazione standard per le Province

Si assume la costanza di capacità fiscale e FAS.

Fonte: elaborazioni su dati della Nota metodologica della CTFS del 13 aprile 2022.

Fonte: Audizione della Presidente dell'UPB, Lilia Cavallari, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale – Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio 2022

- Sommario
- Dove siamo
- **Criticità**
- Prospettive

La capacità fiscale

I ripetuti interventi sulla tassazione immobiliare hanno:

- a) sottratto alla perequazione una quota rilevante delle risorse
 - Dopo l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale, dal 2016 i singoli Comuni si vedono ristorato, al di fuori della perequazione, il gettito perso (incluso quello derivante dallo sforzo fiscale)
 - Al netto dei contributi alla finanza pubblica i Comuni ricevono trasferimenti verticali non perequati rispetto a fabbisogni e capacità fiscale per circa 1,8 miliardi
- b) spostato gran parte del carico fiscale comunale sui non residenti, creando una dissociazione fra contribuenti e fruitori dei servizi comunali

- Sommario
- Dove siamo
- **Criticità**
- Prospettive

La capacità fiscale

Poco meno di un quarto della capacità fiscale (al netto della TARI) deriva da tributi minori comunali e da entrate extratributarie (tra cui tariffe e sanzioni) per le quali non è possibile individuare un'aliquota e una base imponibile standard

- La quantificazione della capacità fiscale per questa componente presenta ampi margini di incertezza
- Per la componente tariffaria è necessario un coordinamento con la determinazione dei fabbisogni dei servizi a domanda individuale

A fini perequativi non è solo rilevante la distribuzione della capacità fiscale ma anche la sua dimensione complessiva

- Dato che il FSC è un fondo chiuso, la dimensione della capacità fiscale determina la portata della perequazione legata ai fabbisogni

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

La riforma dei tributi degli Enti territoriali

Il coordinamento fra livelli di governo

Conciliare autonomia finanziaria e LEP

La perequazione infrastrutturale ed il finanziamento della spesa in conto capitale

Coordinamento con autonomia differenziata

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

La riforma dei tributi degli Enti territoriali

- Recuperare margini di autonomia
- Ristabilire il legame fra prelievo autonomo degli Enti territoriali e benefici dei servizi
 - Comuni: quale corrispettivo per i servizi offerti ai proprietari dell'abitazione principale?
 - Regioni: quale criterio di riparto per la sovrainposta Ires?
- Garantire comparabilità nelle principali fonti di entrata al fine di consentire una chiara definizione della capacità fiscale a fini perequativi
 - Limitare l'autonomia «al margine» agendo principalmente sulle aliquote

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

La riforma dei tributi degli Enti territoriali

I contenuti della delega fiscale

Comuni	Province e CM	Regioni
Razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali salvaguardandone la manovrabilità e eliminando entrate che hanno alti costi di adempimento e gettito	Un nuovo tributo proprio con adeguata manovrabilità e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale	Sostituzione Irap con sovraimposta Ires
Facoltà di semplificare adempimenti dichiarativi, di rivedere il sistema della riscossione e quello sanzionatorio, di introdurre forme di definizione agevolata degli obblighi tributari		Territorializzazione dell'IVA
		Trasformazione di alcuni tributi propri derivati in tributi propri regionali
		Facoltà di estendere l'accertamento esecutivo e disciplinare tipologie di definizione agevolata

- 
- Sommario
 - Dove siamo
 - Criticità
 - **Prospettive**

Il coordinamento del finanziamento fra livelli di governo

L'attuazione del federalismo al solo comparto comunale ha oscurato il problema del coordinamento del finanziamento fra diversi livelli di governo

Nel contesto internazionale è possibile individuare due modelli

- *Sistemi unitari*: i flussi perequativi operano fra governo centrale e governi locali
- *Sistemi federali*: i flussi perequativi operano a cascata, dal governo centrale ai livelli intermedi e da questi al livello locale

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- **Prospettive**

Il coordinamento del finanziamento fra livelli di governo

L'Italia adotta un sistema misto: lo Stato distribuisce risorse a tutti gli Enti territoriali e Regioni a loro volta finanziano alcuni servizi delle Province dei Comuni

- Asili nido e istruzione primaria: finanziati sia dal FSC (diretto ai comuni) sia dal Fondo nazionale per il sistema integrato zerosei (intermediato da Regioni) sia dallo Stato con il bonus asili nido
- Assistenza sociale: finanziata sia del FSC (diretto ai comuni) che da diversi fondi (es. Fondo per le politiche sociali, fondo per le non autosufficienze) intermediati da Regioni
- Trasporto pubblico locale: finanziato sia dal FSC (diretto ai comuni) che dal Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (intermediato da Regioni)

Il problema è garantire risorse coerenti con le funzioni fondamentali ed i LEP

- Esempi: Fondo zerosei e intervento di potenziamento degli asili avviato con la legge di bilancio per il 2021; interventi Fondo povertà e FSC per il potenziamento degli assistenti sociali
- Particolarmente rilevante in prospettiva per il disegno del sistema perequativo delle RSO
- E' possibile prevedere che le Regioni ripartiscano i fondi ricevuti dalla perequazione statale per il sociale e il TPL secondo criteri differenti da quelli che utilizza lo Stato per i trasferimenti diretti ai comuni?

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- **Prospettive**

Conciliare autonomia finanziaria e LEP

art. 119, commi 3 e 4 della Costituzione:

*«La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, **senza vincoli di destinazione**, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*

*Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di **finanziare integralmente** le funzioni pubbliche loro attribuite»*

In assenza di vincoli di destinazione come garantire che i LEP siano effettivamente erogati?

Sul punto è recentemente intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 71 del 2023

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- **Prospettive**

**Conciliare
autonomia
finanziaria e LEP**

In una fase iniziale di superamento di squilibri nella fornitura di servizi, le risorse aggiuntive possono essere vincolate secondo il comma 5 dell'art. 119 della Costituzione

«Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»

Ma il vincolo di spesa è sufficiente? E come garantire che le risorse siano effettivamente impiegate? Quali sanzioni?

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

**Conciliare
autonomia
finanziaria e LEP**



Circa 1.700 Comuni non hanno partecipato ai bandi PNRR per gli asili nido pur avendo un tasso di copertura inferiore all'11% e più di 18 bambini fra 0 e 2 anni

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

Conciliare autonomia finanziaria e LEP

Sanzioni pecuniarie (restituzione delle risorse) sono controproducenti

Il comma 2 dell'art. 120 della Costituzione prevede forme di commissariamento

«A questo riguardo, va considerato che il quinto comma dell'art. 119 Cost., quando sono in causa i LEP di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., fa sistema con l'art. 120, secondo comma, Cost., che, ove lo richieda «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», abilita l'intervento del potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale» (Sentenza n. 71 del 2023)

Come gestire il monitoraggio e il commissariamento nel caso dei Comuni data la loro numerosità?

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- **Prospettive**

La perequazione infrastrutturale ed il finanziamento della spesa in conto capitale

Legge 42/2009

Attuazione

I fondi perequativi per Comuni, Province e CM ripartiti anche sulla base di indicatori di fabbisogno infrastrutturale

Inattuato. I fondi perequativi finanziano esclusivamente la spesa in conto corrente

Finanziamenti in conto capitale del TPL perequati sulla base del fabbisogno

Inattuato. Attuazione del federalismo regionale riforma abilitante del PNRR prevista entro il 2026

Avvio del federalismo accompagnato dalla perequazione infrastrutturale

- Ricognizione della dotazione infrastrutturale seguita da
- interventi secondo l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione finalizzati al recupero infrastrutturale

Per oltre un decennio, queste disposizioni sono state recepite solo negli aspetti preparatori e propedeutici (principi guida, informatizzazione, base dati), mentre è stato rimandato il passaggio alla fase operativa

Inattuato il decreto infrastrutture (DL 121/2021)

Il tentativo di realizzazione effettiva del riequilibrio infrastrutturale è stato affidato al PNRR

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

La perequazione infrastrutturale ed il finanziamento della spesa in conto capitale

Dopo il PNRR?

Come avviare una programmazione unitaria degli interventi infrastrutturali?

- La sperimentazione richiesta dal decreto infrastrutture (DL 121/2021) che prevedeva il censimento infrastrutturale e l'elaborazione di criteri di riparto di un fondo di 4,6 mld non è stata realizzata

Garantire la coerenza fra il finanziamento in conto capitale e quello in conto corrente

- Rilevante per la realizzazione del federalismo regionale. Il DLgs 68/2011 prevede per il TPL la perequazione sul fabbisogno della spesa in conto capitale e sulla capacità fiscale per la parte corrente

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

Il coordinamento con l'autonomia differenziata

Quale impatto avrà l'autonomia differenziata sul finanziamento dei servizi nel resto delle RSO?

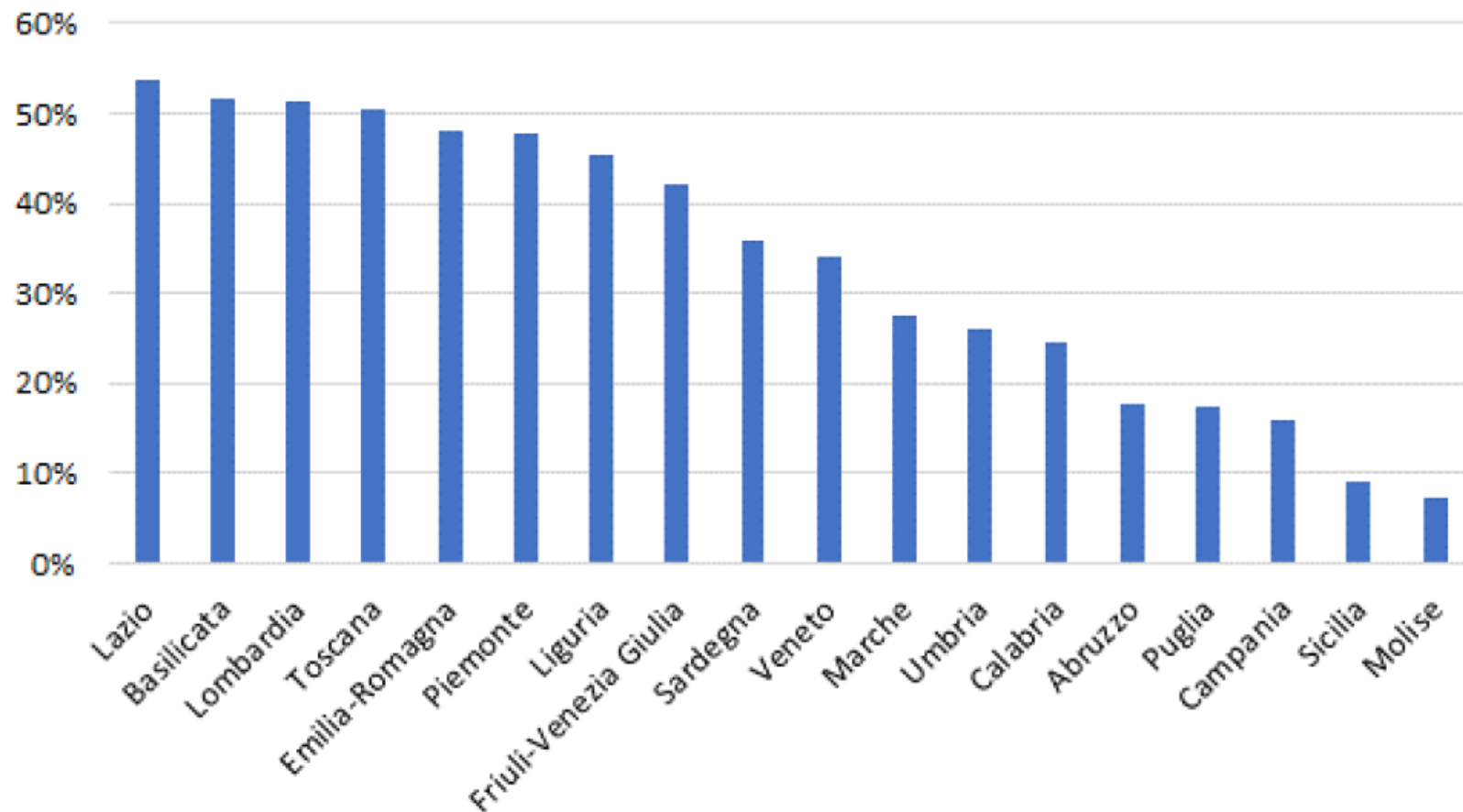
La definizione dei LEP potrebbe richiedere risorse aggiuntive nei casi in cui la fornitura statale attuale non soddisfi i livelli essenziali

–Esempio: tempo pieno

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- **Prospettive**

Il coordinamento con l'autonomia differenziata

Fig. 1 – Classi a tempo pieno
(percentuale sul totale)



Fonte: Sose, dati per fabbisogni standard.

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

Il coordinamento con l'autonomia differenziata

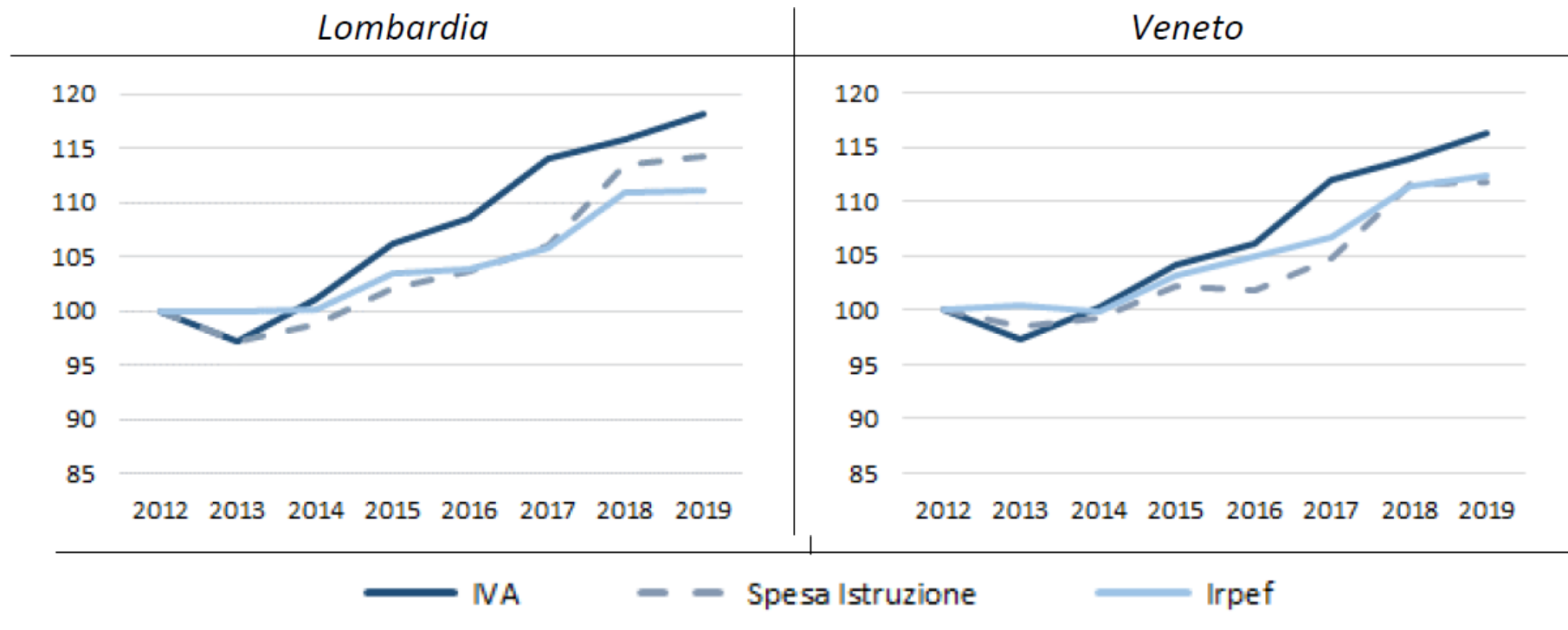
L'impatto dell'autonomia differenziata sul resto delle RSO dipenderà dalle modalità di revisione periodica delle partecipazioni

– sia per le materie coperte dai LEP sia per le materie dove i LEP non sono richiesti

In assenza di revisione, con il passare del tempo le RAD potrebbero assorbire risorse in eccesso o in difetto rispetto alla spesa che avrebbe sostenuto lo Stato

- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- Prospettive**

Il coordinamento con l'autonomia differenziata



- Sommario
- Dove siamo
- Criticità
- **Prospettive**

Il coordinamento con l'autonomia differenziata

Quale coordinamento è necessario fra autonomia differenziata e attuazione del federalismo simmetrico?

La revisione delle aliquote di compartecipazione è equivalente a rivedere i trasferimenti di un meccanismo perequativo

- La revisione delle compartecipazioni può avvenire separatamente dalla perequazione fra le RSO sul federalismo simmetrico
- Ma potrebbe essere realizzata anche incorporando i fabbisogni delle funzioni decentrate nell'ambito del sistema perequativo
 - L'inserimento nel sistema perequativo delle RSO garantirebbe l'uniformità delle procedure di revisione e la loro periodicità

L'avvio dell'autonomia differenziata prima dell'attuazione del federalismo simmetrico per le RSO priva di un elemento rilevante nella valutazione delle risorse complessive da assicurare per lo svolgimento delle funzioni attribuite e per i LEP