

# Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale

## Sintesi

29 maggio 2024 | L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), rappresentato dal consigliere Giampaolo Arachi, ha tenuto oggi un'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. A due anni di distanza dalla precedente audizione, nella relazione il Consigliere si è soffermato sulle principali novità che hanno interessato il federalismo regionale, l'autonomia finanziaria degli Enti locali, la perequazione comunale e la determinazione e il finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Ha inoltre delineato le principali criticità che ancora sussistono in questi ambiti, anche alla luce dell'applicazione delle nuove regole di bilancio europee e dell'attuazione dell'autonomia differenziata.

**Il percorso di attuazione del federalismo fiscale ha conosciuto una relativa accelerazione negli ultimi anni ma ha riguardato essenzialmente il comparto degli Enti locali.** Nel triennio 2020-22 per i Comuni è stato previsto il superamento graduale del criterio storico nella ripartizione dei trasferimenti perequativi ed è stato avviato un percorso di potenziamento per le funzioni degli asili nido, dei servizi sociali e del trasporto degli studenti con disabilità attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive e la fissazione di obiettivi di servizio. Per le Province e le Città metropolitane sono state stanziare risorse aggiuntive, sulla base di una stima dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali, e istituiti due distinti fondi perequativi per ripartire il contributo alla finanza pubblica sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali.

Nell'ultimo biennio sono stati disposti interventi di rafforzamento dei servizi comunali e a seguito della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale sono state modificate le modalità di finanziamento e di monitoraggio e apportate modifiche al sistema sanzionatorio nel caso di inadempienza da parte degli Enti nella destinazione delle risorse.

**Allo stato attuale permangono ancora diverse criticità.**

**Continuano a essere limitati i progressi per il superamento della finanza derivata nelle materie diverse dalla sanità di competenza delle Regioni a statuto ordinario (RSO).** Il completamento del federalismo regionale è ora oggetto di una specifica milestone (M1C1-119) del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) da realizzare entro il primo trimestre del 2026 nell'ambito della riforma abilitante del quadro fiscale subnazionale (M1C1 - Riforma 1.14). Per raggiungere l'obiettivo è necessario che siano tempestivamente completati i passaggi fondamentali che riguardano l'individuazione dei trasferimenti erariali da fiscalizzare e dei tributi da assegnare in loro sostituzione e la determinazione dei LEP relativi alle materie regionali.

**La fiscalizzazione dei trasferimenti alle Regioni da parte dello Stato richiede, tuttavia, un più generale riorientamento del ruolo svolto dalle Amministrazioni centrali.** Queste non potranno più disporre dei vincoli di destinazione sui trasferimenti perequativi ma piuttosto dovranno tutelare l'uniformità territoriale della fornitura dei servizi legati ai diritti civili e sociali attraverso la determinazione e il monitoraggio dei LEP e l'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato previsti dall'articolo 120 della Costituzione in caso di inadempienza.

**È evidente la necessità di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli Enti locali e a questa esigenza dovranno rispondere i decreti attuativi della legge delega per la riforma fiscale.** Sia i Comuni, sia le Province e le Città metropolitane hanno pressoché esaurito gli spazi disponibili per lo sforzo fiscale. Vi hanno contribuito, da un lato, i tagli operati nel decennio scorso per il concorso degli Enti al risanamento della finanza pubblica e, dall'altro, il ridimensionamento delle basi imponibili prodotto dagli interventi di riforma sulla tassazione immobiliare e sull'Irpef per i Comuni e dall'evoluzione del parco automobilistico per le Province e le Città metropolitane. A ciò si aggiunge una difficoltà di riscossione dei tributi che si manifesta in particolare in ambito comunale. È auspicabile che i decreti attuativi della legge delega per la riforma fiscale intervengano con misure volte a rafforzare la capacità di riscossione dei tributi propri, a individuare nuove fonti di finanziamento per le Province e le Città metropolitane e a razionalizzare e ampliare le basi imponibili sulle quali si fonda la finanza comunale.

**Va assicurata nell'ambito comunale la piena realizzazione della perequazione basata su fabbisogni standard e capacità fiscali** oggi ostacolata dalla presenza di correttivi per attenuare le variazioni negative del Fondo di solidarietà comunale (FSC) e da significativi flussi finanziari distribuiti al di fuori di essa sulla base di criteri storici. La sterilizzazione delle perdite prodotte dall'avanzare del meccanismo di perequazione appare non sostenibile dal punto di vista finanziario e, come rilevato dalla Corte costituzionale, in contraddizione con l'obiettivo stesso della riforma del federalismo fiscale. Alcuni esercizi di simulazione mostrano che l'inclusione nella perequazione delle componenti del FSC fino a oggi escluse, oltre a garantire una maggiore corrispondenza fra risorse e fabbisogni e una maggiore trasparenza, potrebbe ridurre il numero dei Comuni, soprattutto piccoli, che rischiano di subire una riduzione delle risorse con il progredire della perequazione. Eventuali specificità comunali riflesse nel riparto storico dovrebbero più correttamente essere colte attraverso l'aggiornamento dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.

**Sarebbe auspicabile che anche la ripartizione dei contributi alla finanza pubblica per il complesso degli Enti locali avvenga utilizzando i fondi perequativi, sia per garantirne la coerenza con le esigenze di finanziamento delle funzioni fondamentali sia per evitare di introdurre nel FSC un ulteriore flusso estraneo alla finalità perequativa del fondo.**

**Resta frammentato il quadro dei LEP, che dovrebbero costituire il riferimento per determinare i fabbisogni e ripartire i fondi perequativi.** Dal 2021 diversi provvedimenti hanno introdotto percorsi di avvicinamento ai LEP con differenti modalità di

finanziamento e di monitoraggio. Ne è emersa la necessità di un maggiore coordinamento fra diversi livelli di governo e di una chiara definizione delle responsabilità per poter intervenire con forme di commissariamento in casi di inadempienza.

**È auspicabile che la determinazione dei LEP per le materie di competenza delle RSO non divenga secondaria rispetto alle azioni necessarie per l'attuazione dell'autonomia differenziata.** Il disegno di legge attualmente all'esame della Camera dei deputati delinea una corsia privilegiata per la determinazione dei LEP nelle materie su cui le Regioni possono richiedere maggiore autonomia.

**Il completamento del federalismo fiscale potrebbe essere favorito dall'applicazione delle nuove regole di bilancio europee che prevedono come indicatore unico per il monitoraggio dei conti pubblici il tasso di crescita della spesa primaria netta.** L'indicazione di un percorso programmatico della spesa primaria netta per comparto coerente con il limite massimo concordato con il Consiglio europeo per il complesso delle Amministrazioni pubbliche dovrà necessariamente tenere conto del diverso peso delle componenti non comprimibili della spesa, come quella per le funzioni fondamentali e i LEP e di quelle relative agli impegni assunti nel Piano strutturale di bilancio relativamente agli investimenti. Fissato il percorso della spesa primaria netta, sarà necessario assicurare un'evoluzione coerente delle entrate degli Enti territoriali, al netto delle misure discrezionali da questi attuate, attraverso la revisione periodica dei trasferimenti e delle compartecipazioni. La programmazione della spesa potrà costituire il momento per valutare l'adeguatezza delle risorse e della loro evoluzione futura facilitando la gestione dei bilanci e l'operare dei meccanismi perequativi.

**La gestione delle compartecipazioni delle RAD affidata a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe mettere a rischio gli obiettivi di crescita della spesa netta con conseguenti aggiustamenti che potrebbero ricadere su altre Regioni e/o su altri comparti delle Amministrazioni pubbliche.** Permane quindi l'esigenza di prevedere una sede istituzionale unica dove le valutazioni e le decisioni possano essere prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva che coinvolga anche la determinazione della compartecipazione che, secondo il D.Lgs. 68/2011, dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico.