



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

10° Corso
Concorso

II PERCORSO DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Giampaolo Arachi

Ufficio parlamentare di bilancio

I TEMI

- **A che punto è l'attuazione del federalismo fiscale?**
- **Quali sono le principali criticità che si sono manifestate?**
- **Quali i principali nodi da sciogliere per completare il percorso?**

SOMMARIO

- **Il disegno originario: Titolo V e Legge delega n. 42 del 2009**
- **Cosa è stato attuato**
- **Le criticità della situazione attuale**
- **Cosa manca**
- **Gli ostacoli da superare**

TITOLO V

Articolo 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno **risorse autonome**. Stabiliscono e applicano **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di **compartecipazioni al gettito** di tributi erariali riferibile al loro territorio.

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**.

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.

TITOLO V

Articolo 117

Comma 1 — La **potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni** nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Comma 4 — Spetta alle **Regioni** la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Comma 2 — Lo **Stato** ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

[...]

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;

[...]

m) determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

[...]

n) **norme generali sull'istruzione**;

o) previdenza sociale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e **funzioni fondamentali** di Comuni, Province e Città metropolitane;

[...]

Comma 3 — [...] Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione **dei principi fondamentali**, riservata alla legislazione dello Stato.

TITOLO V

Articolo 118

Comma 1 — Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Articolo 120

Comma 2 — Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero **quando lo richiedono** la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare **la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

TITOLO V

- **Autonomia di entrata e di spesa degli Enti territoriali**
- **Finanziamento integrale attraverso una perequazione senza vincoli di destinazione**
- **Trasferimenti vincolati solo per interventi speciali**
- **Unitarietà delle politiche a livello nazionale assicurata attraverso LEP, norme generali, principi fondamentali**
- **Enti inadempienti sanzionati con commissariamento**

LEGGE DELEGA 42/2009

- **Fiscalizzazione** dei trasferimenti statali che non rientrano nel comma 5 art. 119
- **Perequazione integrale per fabbisogni standard dei LEP e per funzioni fondamentali degli Enti locali; perequazione parziale della capacità fiscale per le altre spese**
- **Perequazione degli Enti locali mediata dalle Regioni:** i trasferimenti perequativi statali confluiscono in un fondo regionale; le Regioni possono utilizzare proprie stime dei fabbisogni per il riparto
- **Perequazione per la spesa in conto capitale del trasporto pubblico locale delle Regioni e per quella degli Enti locali**
- **Progressivo allontanamento dalla spesa storica e convergenza ai LEP**
- **Prerequisito: perequazione infrastrutturale**

ATTUAZIONE: COMUNI

Fiscalizzazione dei trasferimenti	Attuata con D.Lgs. 23/2011 Permangono numerosi trasferimenti anche mediati da Regioni
Perequazione spesa corrente	Fondo di solidarietà comunale Nessuna mediazione regionale
Perequazione spesa in conto capit.	Nessuna
Superamento della spesa storica	Prevista per il 2030
Convergenza ai LEP	Avviata dal 2021 su alcuni servizi
Spazi di sforzo fiscale	Quasi esauriti
Perequazione infrastrutturale	In parte affidata al PNRR

ATTUAZIONE: PROVINCE E CM

Fiscalizzazione dei trasferimenti	Le norme di consolidamento della finanza pubblica hanno progressivamente invertito il flusso dei trasferimenti: oggi sono le Province che trasferiscono parte del proprio sforzo fiscale allo Stato
Perequazione spesa corrente	Dal 2022 nuovi fondi perequativi Nessuna mediazione regionale
Perequazione spesa in conto capit.	Nessuna
Superamento della spesa storica	Avviata
Convergenza ai LEP	Non prevista
Spazi di sforzo fiscale	Esauriti
Perequazione infrastrutturale	In parte affidata al PNRR

ATTUAZIONE: REGIONI

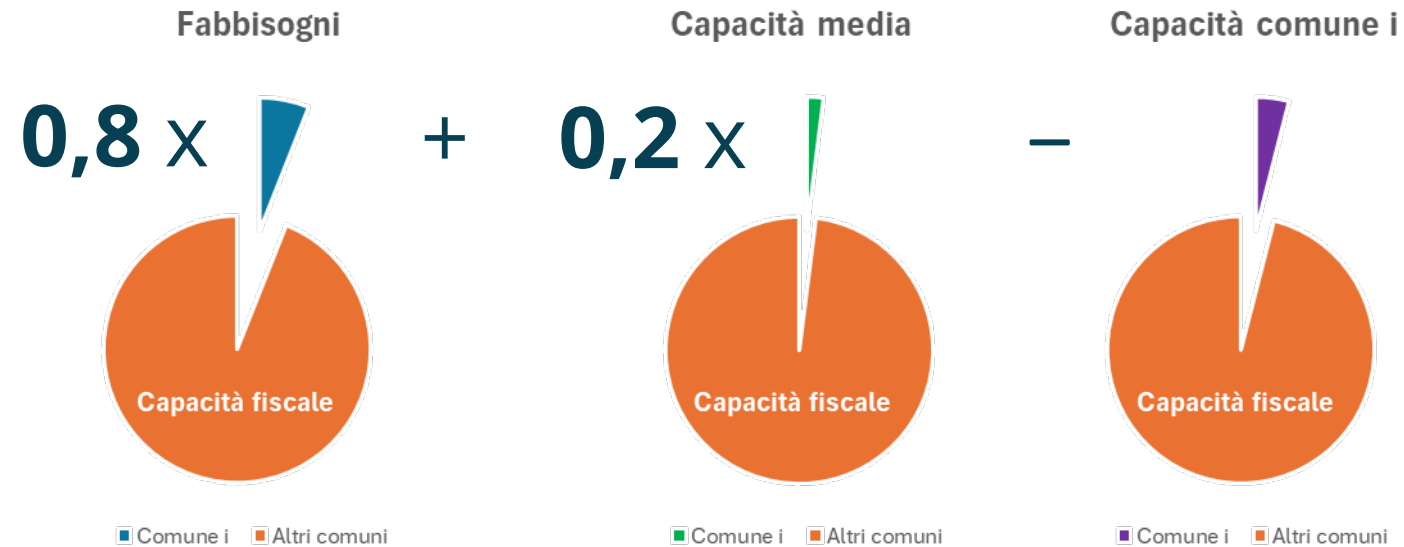
- **D.Lgs. 68/2011 applicato solo per Sanità**
- **Realizzazione per spesa extra-sanitaria prevista come riforma abilitante del PNRR (scadenza marzo 2026)**

IL MODELLO COMUNALE

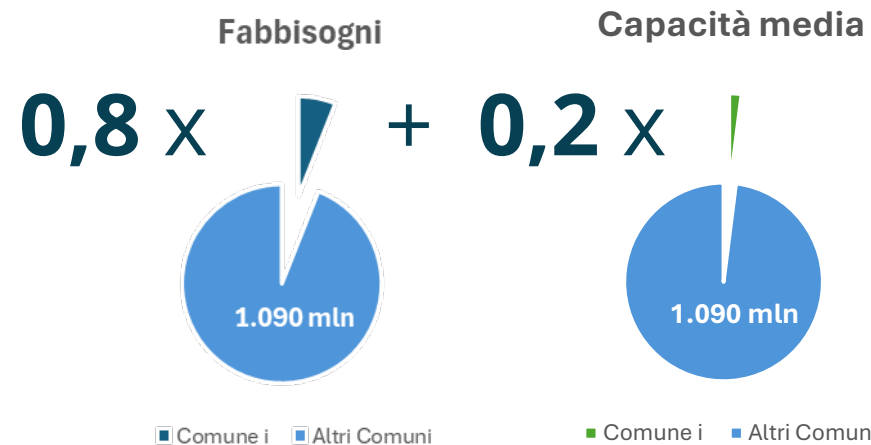
- **Il Fondo di solidarietà comunale (FSC) è un fondo chiuso**
 - le risorse perequate dal FSC sono predeterminate e pari alla somma della capacità fiscale (determinata sulla base di valutazioni tecniche della CTFS e pari nel 2025 a circa 19 mld) e di una integrazione da parte dello Stato (per 1,1 mld)
- **Compresenti una componente orizzontale e una verticale**
 - A regime (2030) la capacità fiscale verrà redistribuita dai Comuni con capacità fiscale superiore alla media (per il 20%) o superiore ai propri fabbisogni standard (per l'80%) verso Comuni con capacità fiscale standard inferiore alla media o inferiore ai propri fabbisogni
 - A regime (2030) l'integrazione verticale dallo Stato sarà distribuita in proporzione ai fabbisogni standard

IL MODELLO COMUNALE

Componente orizzontale



Componente verticale



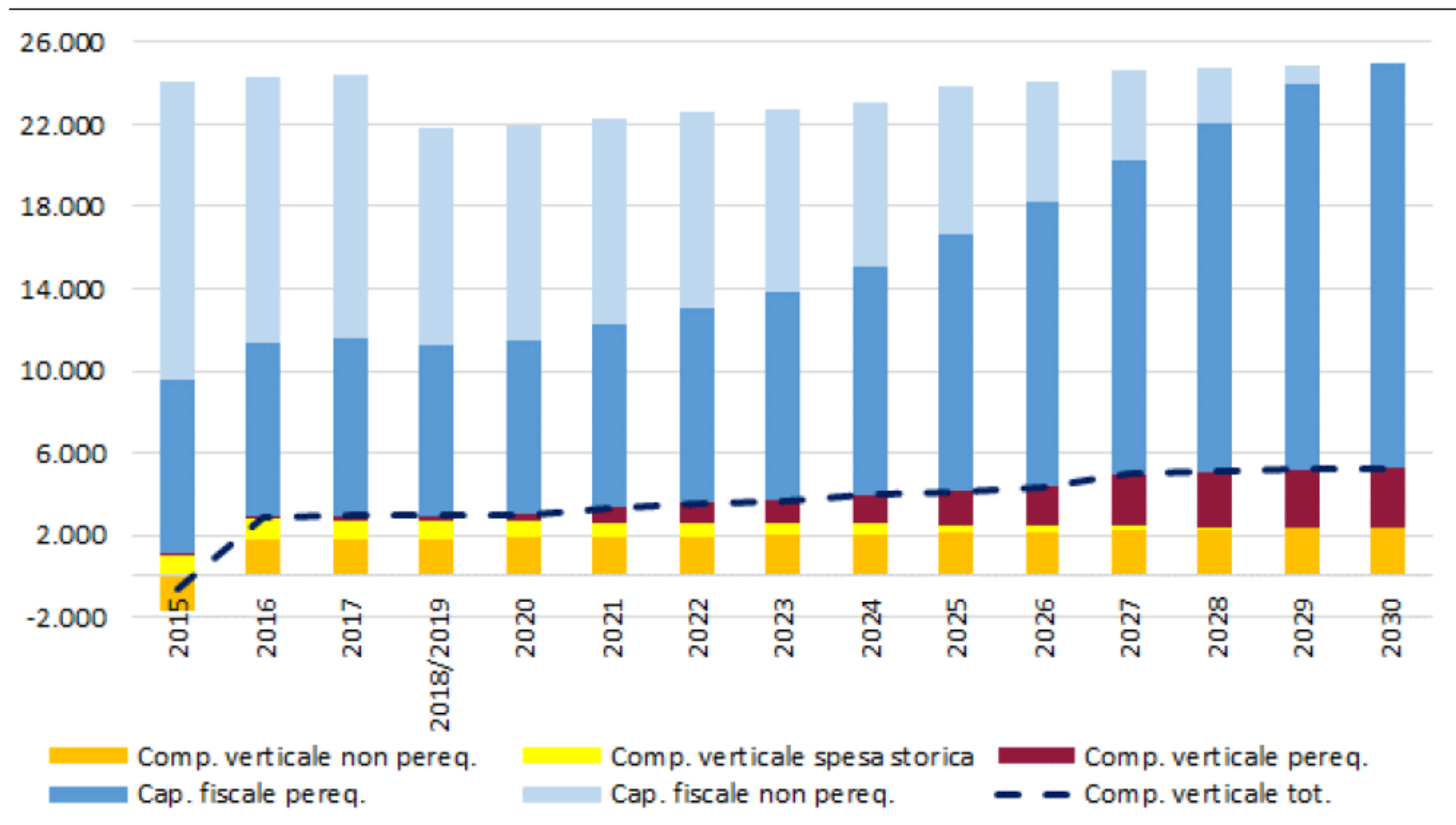
IL MODELLO COMUNALE

- **Attraverso il FSC transitano trasferimenti verticali non perequati**
 - circa 1,8 mld nel 2025
- **I trasferimenti dal FSC non hanno vincolo di destinazione**
- **Dal 2022 attivati dei trasferimenti per il potenziamento dei servizi (art. 119 comma 5)**
 - Distribuiti secondo indicatori di fabbisogno
 - A regime 764 mln per sociale, 1.100 mln per asili, 120 mln per trasporto alunni disabili
 - Con vincolo di destinazione
 - Monitoraggio degli obiettivi di servizio e commissariamento in caso di inadempienza

CRITICITÀ

- **Evoluzione nel tempo delle risorse perequate**
 - capacità fiscale sostanzialmente statica
 - dimensione della capacità fiscale basata su scelte discrezionali
 - assenza di un chiaro legame con la programmazione di medio periodo
 - permanenza di altri trasferimenti non coordinati
- **Autonomia tributaria limitata**
- **Riequilibrio delle risorse, della spesa e dei servizi**

Fig. 5 – Evoluzione delle risorse standard comunali (1)(2)
(milioni di euro)

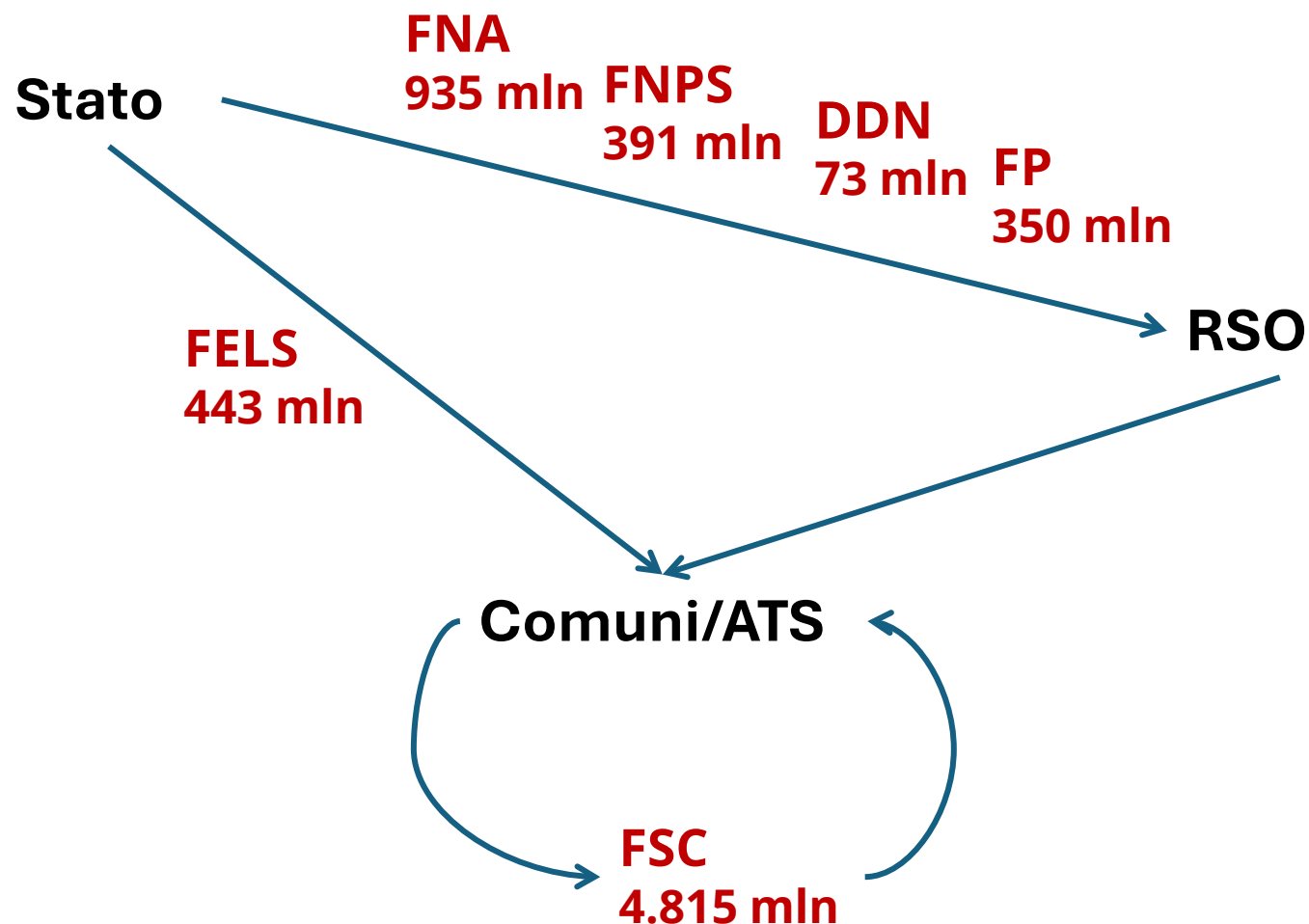


Fonte: Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio
sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle
prospettive del federalismo fiscale, 7 maggio 2025

CRITICITÀ

- **Programmazione di medio periodo**
 - Nel PSB non è stata esplicitata la dinamica programmatica della spesa netta delle Amministrazioni locali e dei trasferimenti perequativi

FINANZIAMENTI DEL SOCIALE 2026



FNA: Fondo nazionale per le non autosufficienze

FNPS: Fondo nazionale per le politiche sociali

DDN: Fondo «Dopo di noi»

FP: Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale

FELS: Fondo speciale per l'equità dei livelli di servizio

AUTONOMIA TRIBUTARIA

Circa la metà dei Comuni applica un'aliquota effettiva dell'addizionale Irpef media superiore al 6 per mille

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

La base imponibile dell'imposta è stata ampiamente erosa dal proliferare di regimi sostitutivi

Aliquote effettive (per mille) dell'addizionale comunale Irpef valori mediani, anno 2023

		Fino a 5	5 - 10	10 - 50	50 - 200	> 200	Totale
RSO	Nord Ovest	6,02	6,89	7,22	7,42	8,78	6,35
	Nord Est	7,43	7,39	7,43	6,73	7,63	7,43
	Centro	7,39	7,75	7,73	7,60	5,25	7,66
	Sud	6,04	7,84	7,82	7,89	7,94	7,26
	Totale	6,40	7,52	7,61	7,73	7,69	6,94
RSS	Nord Ovest	0,19		4,79			0,21
	Nord Est	0,13	2,80	4,81	2,22		0,18
	Isole	2,18	7,70	7,86	7,79	7,93	4,96
	Totale	0,33	5,81	7,67	7,64	7,93	2,19
Totale		5,99	7,42	7,62	7,70	7,80	6,59

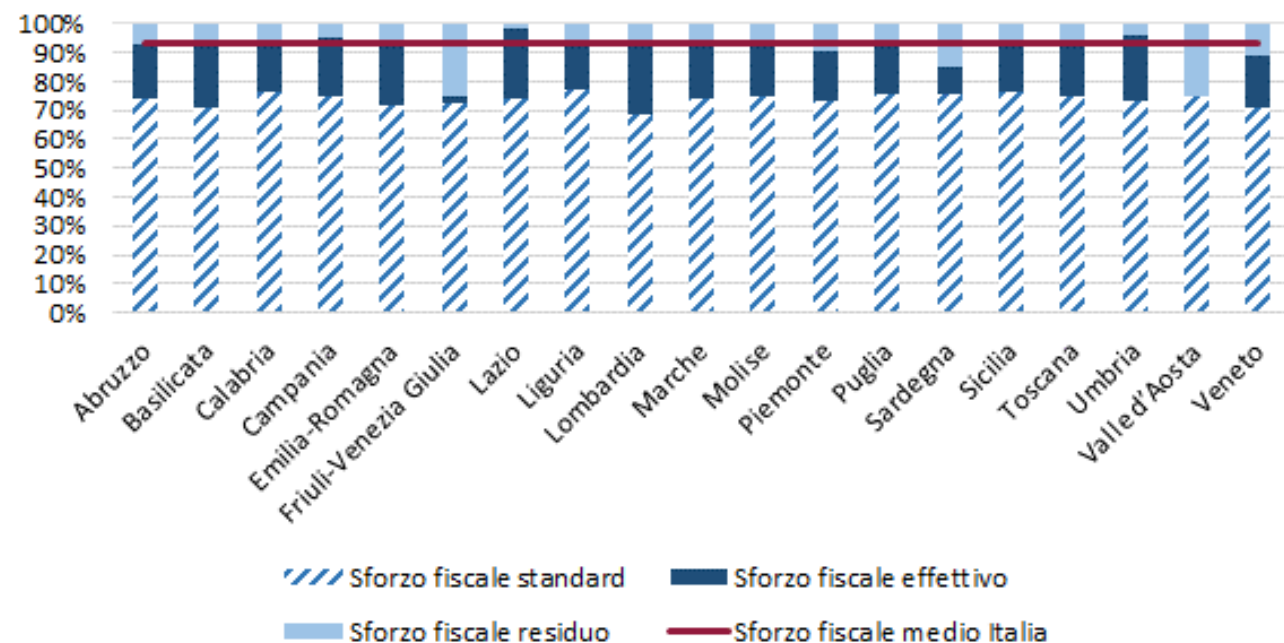
Elaborazioni su dati MEF

AUTONOMIA TRIBUTARIA

Gli spazi di sforzo fiscale residuo sull'Imu sono ridotti

I ripetuti interventi sulla tassazione immobiliare hanno spostato gran parte del carico fiscale comunale sui non residenti attenuando il legame fra imposta e benefici

Fig. 1 – Sforzo fiscale standard, esercitato e residuo relativo all'Imu nel 2022 (1) (2)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati MEF per il gettito standard (riparto FSC 2024) e su versamenti tramite F24 dovuti per il 2022 per il gettito effettivo.

(1) Nella simulazione non si considerano eventuali spazi di manovrabilità ancora disponibili con riferimento alle abitazioni principali che ricadono nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 e ai fabbricati rurali. Il gettito effettivo non include i valori relativi ai piccoli Comuni in cui i versamenti sono inferiori a 100 euro. – (2) Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno dal 2015 propri tributi immobiliari (rispettivamente, Imis e Imi) al posto dell'Imu. Dal 2023 anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha fatto una cosa simile, istituendo l'Ilia.

RIEQUILIBRIO DELLE RISORSE

- **La perequazione avanza con risorse aggiuntive**
 - All'avvio del FSC la perequazione era limitata a regime al 50% della capacità fiscale
 - Nel 2019 venne bloccato l'avanzamento della perequazione
 - Le prime stime dei fabbisogni standard hanno preso come riferimento i livelli di servizio storici, tendendo a riflettere i differenziali della spesa storica
 - Nel 2020 è ripreso l'avanzamento della perequazione con obiettivo 100% nel 2030 contestualmente al progressivo reintegro dei tagli per il concorso alla finanza pubblica degli anni 2014-18 (DL 66/2014)
 - Dal 2021 potenziamento dei fondi per il sociale, gli asili nido, il trasporto alunni disabili (attualmente nel FELS)

RIEQUILIBRIO DEI SERVIZI

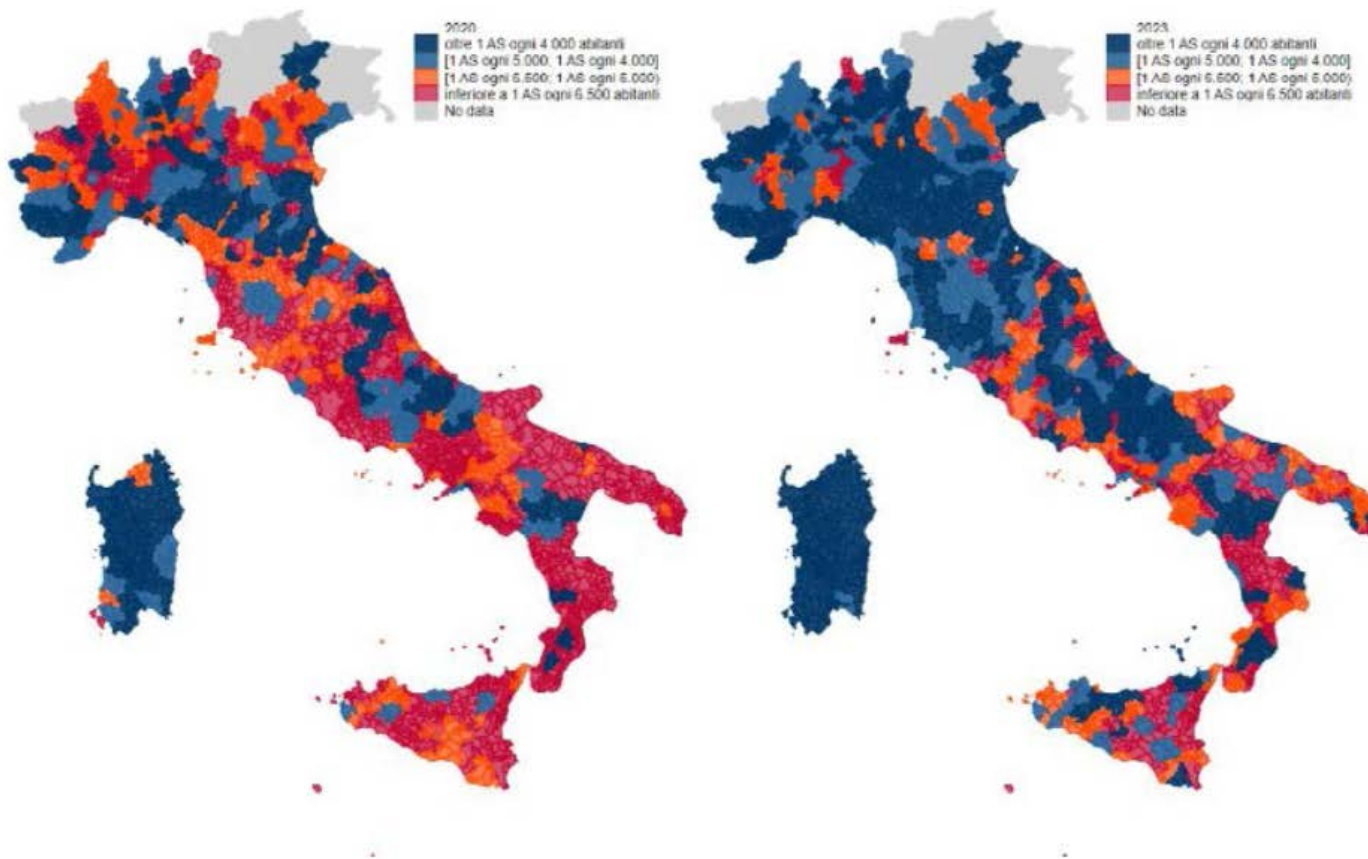
- **Come garantire effettiva erogazione dei servizi?**
 - Vincoli di spesa solo per interventi art. 119 c. 5
 - Le sanzioni per inadempienti non possono consistere in riduzione dei fondi (Corte Costituzionale, sentenza n. 73 del 2023) ma nel commissariamento
 - Necessaria coerenza fra ambito di riferimento per il monitoraggio sui servizi (singolo Comune o ATS?) e per il riparto delle risorse

Tabella 4 – Spesa comunale per servizi sociali 2019 e 2022, milioni di euro.

	2019			2022		
	Spesa comunale	Di cui in forma associata	Compartecipazione utenza	Spesa comunale	Di cui in forma associata	Compartecipazione utenza
PIEMONTE	119,5	58,6	9,1	139,4	67,7	7,6
VALLE D'AOSTA	170,2	134,9	76,5	182,2	148,9	72,6
LOMBARDIA	120,0	28,6	10,0	143,5	39,7	9,1
TRENTINO-ALTO ADIGE	351,8	344,6	120,8	380,2	373,6	140,3
VENETO	92,6	33,7	10,1	108,9	39,1	9,6
FRIULI-VENEZIA GIULIA	260,4	172,2	40,2	292,2	192,0	37,2
LIGURIA	127,4	43,3	8,9	135,1	45,6	5,2
EMILIA-ROMAGNA	135,1	48,4	10,8	169,4	59,4	9,2
TOSCANA	114,6	63,5	14,5	139,6	76,1	8,9
UMBRIA	75,8	41,3	3,3	97,2	52,0	3,5
MARCHE	97,7	15,4	14,4	115,9	24,7	16,8
LAZIO	116,7	11,7	2,9	142,6	18,0	2,6
ABRUZZO	61,6	24,7	3,0	86,2	32,6	3,2
MOLISE	64,9	34,8	0,8	89,9	45,6	0,9
CAMPANIA	50,6	25,9	1,2	62,2	29,2	1,7
PUGLIA	71,7	29,2	0,7	96,7	36,3	0,8
BASILICATA	51,7	9,2	2,0	61,8	11,3	1,3
CALABRIA	21,0	3,3	0,7	34,3	6,0	0,6
SICILIA	71,0	13,2	1,5	83,2	11,7	1,3
SARDEGNA	247,8	30,8	8,4	297,2	40,5	8,0
Totale	108,6	39,8	9,6	130,5	47,7	9,1

Fonte: ISTAT, Rilevazioni sui servizi sociali comunali.

Figura 1 – Dotazione degli ATS con assistenti sociali rispetto popolazione 2020 e 2023, numero di assistenti rispetto la popolazione.



Fonte: Flash Ufficio parlamentare di bilancio 1/2025.

COSA MANCA?

- **Riordino e razionalizzazione dei tributi locali**
- **Fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni**
- **Fondo perequativo regionale**
- **Programmazione di medio termine dei trasferimenti**
- **Perequazione infrastrutturale**

COSA MANCA?

- **FISCALIZZAZIONE DEI TRASFERIMENTI STATALI ALLE REGIONI**

- CTFS ha individuato a dicembre 2023 i trasferimenti statali con tre caratteristiche:

- 1) di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle Regioni a statuto ordinario;
- 2) aventi carattere di generalità e permanenza;
- 3) destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni

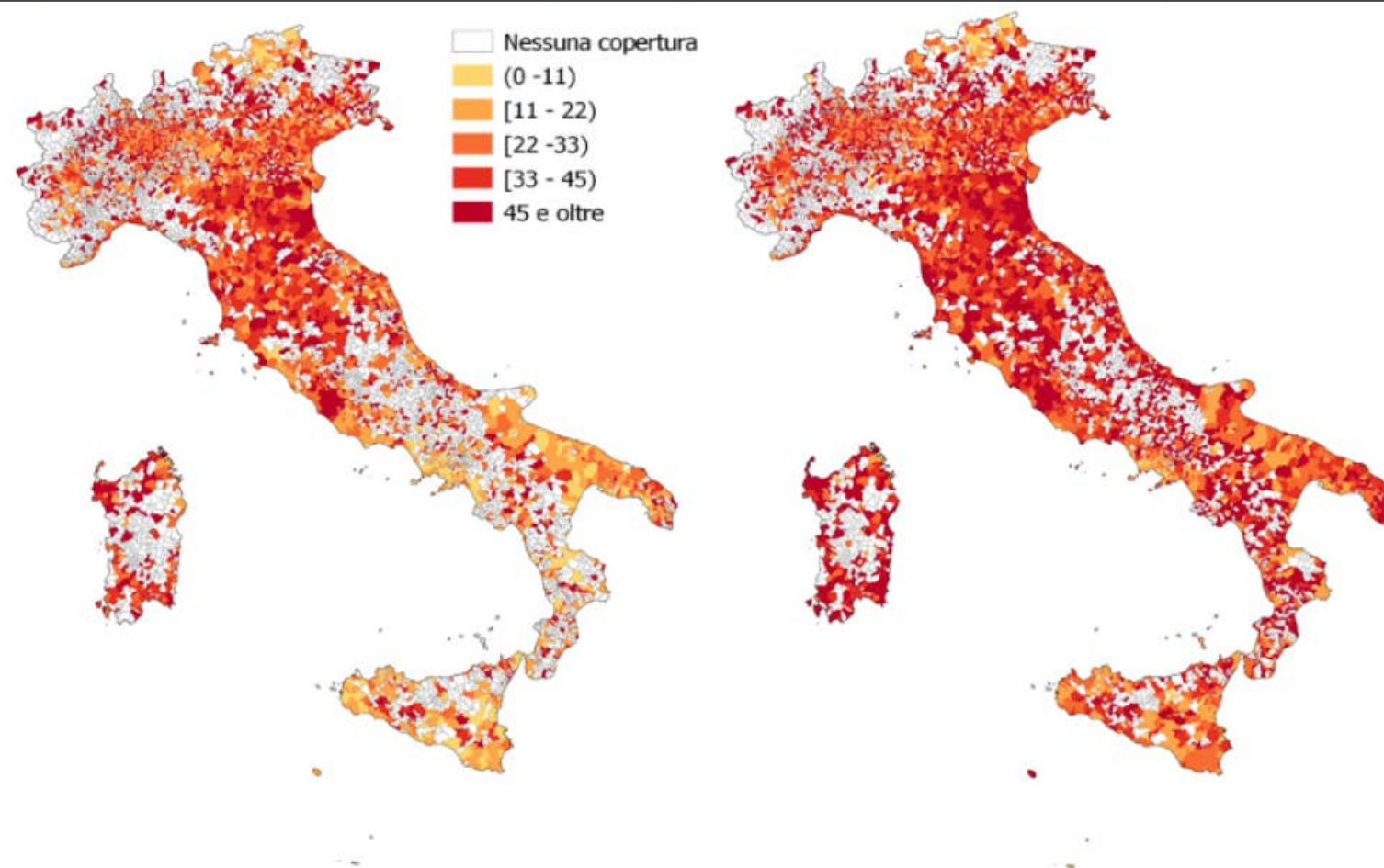
- **Circa 10,4 mld nel 2024**

COSA MANCA?

▪ PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

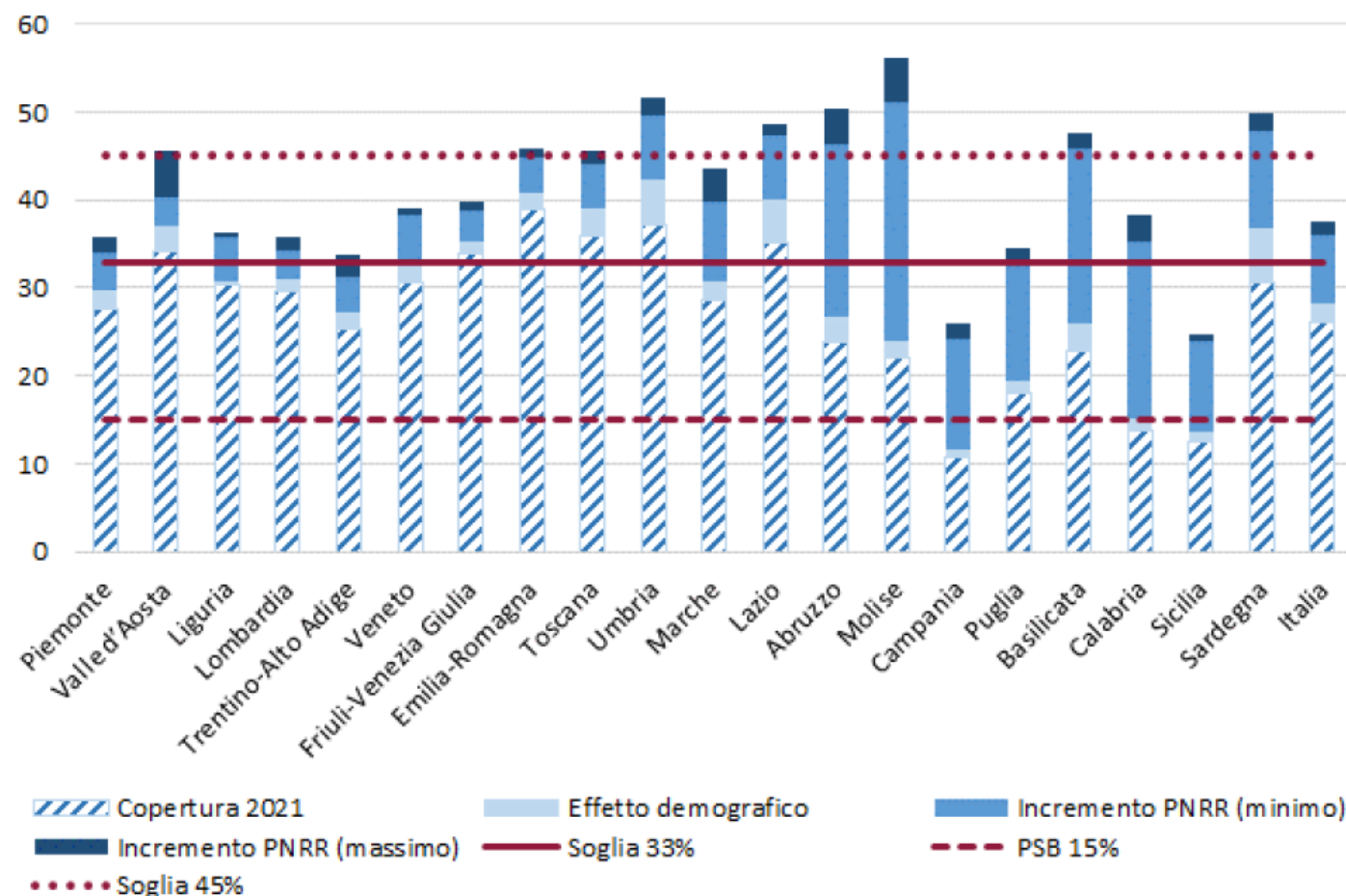
- Affidata in parte al PNRR per alcuni ambiti
- Riequilibrio raggiunto parzialmente
 - caso asili nido: la realizzazione degli interventi del PNRR sembrerebbe ridurre i divari tra Regioni mentre aumenterebbe quelli al loro interno
- Manca una stima dei deficit infrastrutturali
 - La sperimentazione prevista 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 e le risorse (il fondo è stato successivamente drasticamente ridotto e ridenominato)

Fig. 9 – Comuni per classe di copertura *pre* (sinistra) e *post* interventi (destra) PNRR



Fonte: elaborazioni su dati ReGis aggiornati al 9 dicembre 2024.

Fig. 8 – Numero di posti per 100 bambini in età 0-2 anni (popolazione media 2026) nei due scenari di stima



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS aggiornati al 9 dicembre 2024.

COSA MANCA?

■ PROGRAMMAZIONE DI MEDIO TERMINE

- Con il **Piano strutturale di bilancio (PSB)** il nostro Paese si è impegnato a realizzare un aggiustamento di bilancio pluriennale al fine di ridurre in modo plausibile il debito in rapporto al PIL verso livelli prudenti
- Il monitoraggio del rispetto degli impegni presi avviene attraverso un unico indicatore rappresentato dalla crescita nominale della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali per il complesso delle Amministrazioni pubbliche

COSA MANCA?

■ PROGRAMMAZIONE DI MEDIO TERMINE

- Come controllare l'andamento della spesa netta delle Amministrazioni locali?
- Richiedendo il rispetto dell'equilibrio di bilancio la spesa può essere controllata attraverso i trasferimenti
- La programmazione dei trasferimenti dovrebbe prendere avvio nel PSB, dove andrebbe definita, insieme al tasso di crescita della spesa netta delle Amministrazioni pubbliche, anche l'evoluzione programmatica dei fabbisogni relativi alle funzioni fondamentali degli Enti locali e ai LEP con esso compatibile
- Sulla base delle previsioni della dinamica della capacità fiscale andrebbe quindi determinato il contributo dello Stato ai trasferimenti perequativi per garantire la copertura dei fabbisogni

GLI OSTACOLI DA SUPERARE

- **RIDEFINIZIONE RUOLO STATO/ENTI TERRITORIALI**
- **«trattandosi di un processo che incide su attività significative delle varie Amministrazioni statali, inerenti a settori importanti e costituzionalmente tutelati (sociale, lavoro, TPL, istruzione), non si può prescindere da una valutazione di ordine “politico”» (CTFS)**
- **A seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti cambiano le modalità con cui le Amministrazioni centrali dovranno garantire l'unitarietà delle politiche a livello nazionale**
 - Vengono meno i vincoli di destinazione, la garanzia dell'uniformità territoriale della fornitura dei servizi dovrà essere perseguita attraverso la determinazione e il monitoraggio dei LEP e il commissariamento in caso di inadempienza

GLI OSTACOLI DA SUPERARE

- **RIDEFIZIONE RELAZIONI FINANZIARIE REGIONI/ENTI LOCALI**
- **Come fiscalizzare trasferimenti per funzioni fondamentali dei Comuni?**
 - ANCI stima che 4,9 mld dei trasferimenti statali alle RSO alimentano funzioni fondamentali dei Comuni



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

10^o Corso Concorso

GRAZIE DELL'ATTENZIONE

Giampaolo Arachi

Ufficio parlamentare di bilancio