

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

Prof. Paolo Liberati
Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Economia

10 novembre 2021

Introduzione

Il processo di attuazione del federalismo fiscale, avviato con la L. 42/2009, ha subito un forte rallentamento e una serie di rinvii, con carattere asimmetrico tra diversi livelli di governo. Da ultimo, con la L. 176/2020, all'art. 31-*sexies* e nelle more del riordino del sistema della fiscalità locale previsto nel Dlgs. 68/2011, l'attuazione della legge è stata differita al 2023, e il termine per l'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere al 31 luglio 2022. Per valutare le prospettive di ripresa di questo percorso è necessario confrontarsi con due ordini di argomenti. Il primo riguarda la *validità della struttura interna* di quanto già previsto nel 2009 e le difficoltà di applicazione che ne sono derivate; il secondo riguarda le *influenze esterne* che su tale percorso potranno esercitare da un lato il progetto di revisione del sistema fiscale – di cui al recente disegno di legge delega – e dall'altro gli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che coinvolgeranno – in varia misura – gli enti territoriali.¹ Con l'avvertenza generale, tuttavia, che il processo di federalismo fiscale dovrebbe essere reinserito all'interno di una visione unitaria del funzionamento del sistema tributario e dell'articolazione della spesa pubblica tra i diversi livelli di governo. Senza questo sforzo, il rischio concreto – di cui negli anni recenti si è già avuta prova – sarà quello di favorire la proliferazione di soluzioni parziali di dubbia efficacia.

¹ In quanto segue, si farà riferimento all'espressione *enti territoriali* per indicare indistintamente tutti i livelli di governo sub-centrali, e all'espressione *enti locali* per indicare invece i livelli di governo al di sotto di quello regionale.

1. Lo stato di attuazione e le prospettive del federalismo fiscale: la struttura interna

Il processo di attuazione del federalismo fiscale è sospeso da molti anni. Al riguardo, la L. 42/2009 aveva indicato principi e criteri direttivi per la disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni (Capo II), per la finanza locale (Capo III), e per il finanziamento delle Città Metropolitane (Capo IV). Nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni la legge aveva opportunamente distinto due tipologie di spese regionali. Da un lato, le spese relative a materie che richiedono la determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni* (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale (art. 117, comma 1, lett. m) della Costituzione); dall'altro, le *spese autonome*, per le quali non sussiste un analogo vincolo. Tale distinzione, per quanto opportuna, è stata poi negli anni la principale fonte di inerzia nell'attuazione della legge, dato che allo stato attuale risultano operativi solo i livelli essenziali di assistenza in sanità.

Per ciò che concerne gli enti locali, e sul solco di quanto previsto nel comparto regionale, la L. 42/2009 aveva analogamente distinto due tipologie di spese: da un lato le spese riconducibili alle *funzioni fondamentali* (art. 117, comma 1, lett. p) della Costituzione); dall'altro le spese relative ad *altre funzioni*. Nell'affermare la necessità del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, la legge prevedeva poi la possibilità che ad alcune di esse fossero eventualmente associati livelli essenziali delle prestazioni (art. 11, comma 1, lett. b)). Come sarà argomentato in seguito, la definizione dei livelli essenziali per le funzioni fondamentali dei Comuni tarda ad essere realizzata, con conseguenze non trascurabili sull'interpretazione dei fabbisogni, sui modelli di finanziamento e perequazione, e sul rispetto del principio di copertura finanziaria integrale delle prestazioni.

Il ritardo accumulato nell'attuazione della L. 42/2009 con riferimento ai Lep – dovuto in parte anche alle conseguenze della crisi finanziaria del 2008 – ha infatti avuto (e continua a produrre) importanti riflessi almeno su due fronti: il primo riguarda la capacità dei fabbisogni standard di rappresentare le effettive esigenze degli enti territoriali; il secondo è relativo alla struttura del finanziamento che manifesta alcune incoerenze sia nel livello sia nella tipologia di fonti destinate alla copertura delle diverse funzioni di spesa. In ciò che segue saranno posti in rilievo gli aspetti che si ritengono più critici nel (mancato) processo di attuazione, nonché gli ostacoli che si potrebbero manifestare nella prospettiva di riavvio del federalismo fiscale.

1.1. *Analisi delle criticità nel comparto regionale*

La ricognizione degli elementi critici dell'attuale sistema può prendere le mosse dall'osservazione di ciò che è accaduto a **livello regionale**. In questo caso, le principali criticità emergono con riferimento al comparto sanitario, anche in ragione del peso preponderante che tale comparto assume nei bilanci regionali (circa $\frac{3}{4}$ del totale). Da un lato, la determinazione del fabbisogno sanitario segue una procedura che si discosta dal concetto di fabbisogno standard, nonostante per la sanità siano definiti dei Livelli Essenziali di Assistenza (Lea); dall'altro, come conseguenza, il finanziamento del fabbisogno sanitario avviene con modalità che presentano elementi di incoerenza. A ciò si aggiunga che per le Regioni non sono ancora definiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep) per le funzioni non sanitarie.

I singoli aspetti suggeriscono autonomi elementi di riflessione, e presentano anche naturali punti di contatto. La necessità di ricorrere al calcolo di *fabbisogni standard e costi standard* in sanità è prevista dal Dlgs. 68/2011 (capo IV).² A tale fine, l'attuale metodologia di calcolo prevede in primo luogo l'individuazione di tre Regioni di riferimento che abbiano garantito (nel secondo esercizio precedente) la fornitura dei Lea in condizioni di efficienza e appropriatezza, con le risorse ordinarie stabilite dalla legislazione nazionale vigente. In base al Dpcm del 29/11/2001, l'individuazione dei Lea avviene con riferimento a tre macro-livelli di assistenza che concorrono con percentuali diverse alla formazione del fabbisogno. In particolare, alla *prevenzione* è riservato il 5 per cento delle risorse, all'*assistenza distrettuale* il 51 per cento, e all'*assistenza ospedaliera* il 44 per cento. Per ciascun livello di assistenza, si procede alla determinazione del *costo standard pro capite* definito dalla media ponderata della spesa pro capite delle tre Regioni di riferimento, dove i pesi da applicare alla spesa sono relativi alla composizione anagrafica della popolazione regionale.³ Il *fabbisogno standard regionale*, per ciascun macro-livello, si ottiene poi

² Il Dlgs. 68/2011 dispone anche in materia di autonomia di entrata delle Regioni e delle Province. A questo decreto, si sono aggiunti – nello stesso anno – il Dlgs. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e il Dlgs. 149/2011 che prevede meccanismi sanzionatori e premiali.

³ Per il 2021, la popolazione di riferimento è quella del 1/1/2020 e i pesi impiegati sono quelli del riparto del 2011 e del 2019, differenziati per fasce di età e per livello di assistenza specialistica e ospedaliera. I dati si riferiscono all'intesa relativa al riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 2021, e contenuti nella Proposta per il CIPE sul riparto stesso, Allegato A all'intesa del 4 agosto 2021. Va segnalato che, per l'anno 2021, il DL 73/2021 – modificando il Dlgs. 68/2011 (art. 27, comma 5-ter) – ha previsto che ai fini della determinazione dei fabbisogni sanitari standard regionali, le Regioni di riferimento siano 5 (Emilia Romagna, Umbria, Marche, Lombardia e Veneto).

moltiplicando il costo standard per il corrispondente criterio di riparto. In particolare, per ciò che concerne il 5 per cento relativo alla prevenzione, il criterio di riparto è la *popolazione non pesata*; nell'ambito del 51 per cento riservato all'assistenza distrettuale, il 7 per cento (medicina di base) è ripartito sulla base della *popolazione non pesata*, l'11,84 per cento (farmaceutica) è ripartito sulla base di un *tezzo imposto sul fabbisogno complessivo*, il 13,3 per cento (assistenza specialistica) è ripartito in base alla *popolazione pesata*, e il 18,86 per cento (assistenza territoriale) è ripartito in base alla *popolazione non pesata*; infine, per ciò che concerne il 44 per cento dell'assistenza ospedaliera, il 50 per cento si ripartisce sulla base della *popolazione non pesata*, e il 50 per cento sulla base della *popolazione pesata*. A ciò si aggiunga che per l'anno 2021, come previsto dall'art. 35, comma 1, lett. b) del DL 73/2021 (convertito in L. 106/2021), oggetto del riparto sulla base dei parametri sopra descritti è l'85 per cento del finanziamento indistinto. In sintesi, per l'anno 2021 e tenendo conto che il restante 15 per cento del finanziamento indistinto è ripartito sulla base della *popolazione residente*, la popolazione pesata (con pesi per fasce di età differenziati tra assistenza specialistica e ospedaliera) contribuisce al riparto del 30 per cento delle risorse, la popolazione non pesata per il 59,9 per cento, e i tetti di spesa per il 10,1 per cento. Si ottiene infine il *fabbisogno standard nazionale* come somma dei fabbisogni standard regionali così calcolati. A questo punto, il rapporto tra il fabbisogno standard regionale e il fabbisogno standard nazionale determina un coefficiente che si applica al livello predeterminato di risorse nazionali ai fini del calcolo delle *risorse effettive* di competenza regionale.

Sulla base di questa metodologia, ciò che viene destinato a ciascuna Regione per ogni macro-livello corrisponde sostanzialmente ad una frazione dell'ammontare predeterminato di risorse sulla base della quota regionale di popolazione pesata.⁴ Da ciò consegue da un lato l'irrelevanza della definizione di costo standard, e dall'altro l'irrelevanza dei fabbisogni standard regionali nel comporre il fabbisogno standard nazionale, dato che il *fabbisogno sanitario nazionale standard* corrisponde al livello del finanziamento al quale

⁴ Ci si può riferire, nel tempo, a Pisauro G. (2010), *I fabbisogni standard nel settore sanitario – Commento allo schema di decreto legislativo*, Federalismo; Dirindin N. (2010), "Fabbisogni e costi standard in sanità: limiti e meriti di una proposta conservativa", *Politiche sanitarie*, 11, 202-208; Abbafati C., Spandonaro F. (2011), "Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale", *Politiche sanitarie*, 12(2), 45-55; Petretto A. (2011), *La finanza delle regioni a statuto ordinario a seguito del Dlgs. Recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, Firenze, Irpet; Crisafi G. (2016), "Fabbisogni e costi standard, un'occasione perduta", *Osservatorio Costituzionale*, 3/2016, 1-23; Paudice F. (2020), *Come vengono ripartite tra le regioni le risorse del Fondo Sanitario Nazionale?*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (OCPI), 1-4.

ordinariamente concorre lo Stato (Dlgs. 68/2011, art. 3, comma 1) a prescindere dai singoli fabbisogni regionali. Ciò in coerenza con una logica di determinazione *top-down* per la quale il vincolo di bilancio appare sovraordinato ai fabbisogni sanitari regionali effettivi. Infatti, come previsto dall'art. 26, comma 1, del Dlgs. 68/2011, il fabbisogno sanitario nazionale è determinato in *coerenza* con il quadro macroeconomico complessivo e, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, *coerentemente* con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei Lea erogati in condizioni di efficienza e appropriatezza. Il doppio riferimento alla “coerenza” lascia impregiudicato il percorso da seguire nel caso una delle due venga a mancare, con ampia probabilità che sia preminente la coerenza con il vincolo di finanza pubblica.

L'attuale procedura, dunque, determina un distacco operativo tra livelli essenziali e fabbisogni standard regionali: i primi sono di fatto determinati sulla base delle risorse disponibili; il calcolo dei secondi, invece, costituisce solo criterio di riparto di quelle risorse. Non c'è dunque certezza, in una prospettiva dinamica, che i Lea in sanità rappresentino adeguatamente il livello essenziale *effettivamente necessario* (come accadrebbe se la logica di determinazione fosse di tipo *bottom up*) e per questa ragione essi non costituiscono un saldo elemento prospettico di ancoraggio per la definizione dei fabbisogni standard regionali, soprattutto in relazione al mutamento delle esigenze sanitarie che dovesse verificarsi in ragione di fattori esogeni. D'altro lato, la procedura *top down* risponde al condizionamento finanziario che sui Lea è esercitato dai vincoli di finanza pubblica e dalla necessaria compatibilità con il quadro macroeconomico. L'attuale modalità di calcolo, nel contemperare queste esigenze, manifesta alcune ridondanze che non contribuiscono alla trasparenza del sistema. Gioverebbe, al riguardo, operare una precisa scelta politica sul rapporto che – in prospettiva – dovrà stabilirsi tra vincoli di bilancio ed esigenze sanitarie, anche al fine di assicurare maggiore grado di certezza alle risorse cui le Regioni potranno disporre in relazione ad una funzione che ha oggettive necessità di programmazione stabile su un arco pluriennale.

Nella prospettiva di riavvio del percorso di federalismo fiscale, sarebbe dunque opportuno riflettere sull'opportunità di mantenere in vita il calcolo di fabbisogni standard regionali che non influiscono sulla dinamica effettiva delle risorse destinate al finanziamento dei livelli essenziali, a meno che i primi (i fabbisogni) non divengano effettiva traduzione quantitativa dei secondi (i livelli essenziali). Ciò al fine di limitare il rischio che la

variabilità delle risorse destinate ai livelli essenziali si traduca in una copertura di *livelli minimi* di assistenza, non più riferiti quindi alle effettive condizioni di bisogno, bensì alla capacità finanziaria dello Stato annualmente determinata, considerando che già attualmente alcune criticità si manifestano nel monitoraggio e nella valutazione dell'adempimento dei Lea da parte delle Regioni. Prendendo a riferimento i punteggi assegnati alle Regioni a statuto ordinario e alla Sicilia⁵, in base alla griglia Lea per il 2019, si osserva che una valutazione positiva si può riscontrare per 17 Regioni. Tuttavia, secondo i dati riportati dal Ministero della Salute, solo dieci Regioni riportano un punteggio al di sopra del livello minimo accettabile, fascia in cui si collocano invece le altre sette. Infine, due Regioni (Calabria e Molise) presentano una valutazione negativa. Come ulteriore elemento di criticità, si osserva che la distribuzione di questi adempimenti ha una precisa connotazione territoriale, con punteggi più bassi nelle Regioni del Sud, il che – almeno in parte – da un lato spiega la significativa persistenza dei flussi di mobilità sanitaria interregionale, e dall'altro può essere spiegata da un livello di risorse non adeguato, di cui qualche indizio si rintraccia nella sovrapponibile distribuzione territoriale dei piani di rientro sanitari (e quindi di deficit), in presenza dei quali gli spazi di autonomia relativi ai due principali tributi regionali (Irap e addizionale Irpef) sono esauriti dai previsti incrementi obbligatori. Anche dall'esame degli esiti del monitoraggio sperimentale dell'assistenza sanitaria – previsto dal Nuovo Sistema di Garanzia⁶ introdotto con DM 12 marzo 2019 – la difficoltà delle Regioni del Sud emerge con una certa chiarezza, dato che sono tali Regioni a presentare punteggi più prossimi al livello minimo nelle aree di prevenzione, distrettuale e ospedaliera, con quattro di esse – tra quelle sottoposte a verifica – a presentare elementi di criticità in almeno una delle aree (Basilicata, Calabria, Molise e Sicilia). In quanto alla mobilità sanitaria interregionale dovrebbe essere elemento di riflessione ciò che si osserva dai saldi 2020 disponibili nella Tabella C dell'intesa per il riparto 2021 delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale. Si osserva che – tra le Regioni a statuto ordinario – presentano saldi positivi dovuti a mobilità solo cinque Regioni (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Molise), complessivamente per circa 1

⁵ Le altre Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano non sono soggette alla verifica degli adempimenti.

⁶ Il nuovo sistema – in fase sperimentale – consta di 88 indicatori, di cui 16 nell'area prevenzione, 33 nell'area distrettuale, 24 nell'area ospedaliera, 4 indicatori di contesto per la stima del bisogno sanitario, 1 indicatore di equità sociale, 10 indicatori per il monitoraggio e la valutazione dei percorsi diagnostico-terapeutico-assistenziali (PDTA).

miliardo di euro, di cui poco più della metà attribuibile alla sola Lombardia.⁷ È anche da segnalare che una delle Regioni (il Molise) che presenta un saldo positivo rispetto alla mobilità regionale, non soddisfa i requisiti di adempimento della griglia Lea per il 2019.

Ulteriori elementi di riflessione si aggiungono poi dal lato del finanziamento del fabbisogno sanitario. Attualmente, le principali fonti di copertura sono costituite da fiscalità regionale, nella forma di Irap e addizionali Irpef applicate ad aliquota base, da entrate proprie degli enti del SSN (ticket e ricavi da attività intramoenia), e dalla compartecipazione Iva. Con riferimento all'ultima intesa di riparto, l'addizionale Irpef contribuisce per circa 9,5 miliardi di euro, l'Irap per poco più di 21 miliardi, le entrate proprie per circa 2 miliardi, e la compartecipazione Iva per circa 71 miliardi di euro, a cui si aggiungono, nel 2021, i 9,8 miliardi di euro di partecipazione delle Regioni a statuto speciale. Le criticità di questo sistema si manifestano – in via principale – come riflesso del vincolo costituzionale a non far ricorso a trasferimenti espliciti, ma solo a trasferimenti perequativi (peraltro senza vincolo di destinazione), e sono riconducibili alle difficoltà di contemperare esigenze diverse con il solo strumento della compartecipazione Iva. Da un lato, infatti, si prevede che la ripartizione della stessa tra le Regioni a statuto ordinario sia fondata sul principio di territorialità (Dlgs. 68/2011, art. 4, comma 3); d'altro lato, si prevede che la percentuale di compartecipazione Iva sia stabilita al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento dei Lea in una sola Regione, e che per le Regioni ove le risorse distribuite in base a tale percentuale dovessero essere insufficienti, si debba far ricorso ad un fondo perequativo alimentato dalla stessa compartecipazione Iva determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale dei livelli essenziali (art. 15, comma 5), con ciò ponendo anche un problema di coerenza con l'assenza di vincolo di destinazione prevista per i trasferimenti perequativi. Ne deriva, nei fatti, un sistema di finanziamento equivalente ad una compartecipazione Iva ad aliquota differenziata (Appendice 1), a sua volta non diverso, nella sostanza, da un sistema puro di trasferimento. Analogamente al ruolo che i costi standard assumono nella determinazione del fabbisogno regionale, l'assegnazione dell'Iva sulla base dei consumi regionali ha un ruolo puramente nozionale, poiché l'importo di Iva distribuito ad ogni regione è determinato dalla quota di fabbisogno non coperta dalle altre fonti.⁸

⁷ I saldi non considerano le somme dovute all'Associazione dei Cavalieri Italiani del Sovrano Ordine di Malta (ACISMOM) e all'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù (OPBG).

⁸ Si veda, al riguardo, anche il *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica 2020* della Corte dei Conti.

Sul tema dell'attuale finanziamento dei Lea si aprono almeno due elementi di riflessione. Da un lato, si pongono questioni di opportunità sulle modalità di distribuzione della compartecipazione Iva; dall'altro, si osservano le incoerenze di una struttura che coinvolge livelli essenziali dal lato della spesa e fonti tributarie regionali dal lato del finanziamento. Per ciò che concerne il primo aspetto, un notevole elemento di semplificazione consisterebbe nell'assegnare alla compartecipazione Iva il ruolo che le è proprio nel finanziamento del fabbisogno sanitario, cioè quello di garantire la copertura dei fabbisogni stessi con una esplicita direzione verticale, evitando il passaggio intermedio della distribuzione nozionale in base ai consumi e la successiva redistribuzione 'contabile' attraverso il fondo perequativo. Nel modo attuale, invece, emerge un non necessario conflitto distributivo (orizzontale) tra Regioni rispetto all'erogazione di fondi (di direzione verticale) il cui obiettivo è garantire la fornitura dei livelli essenziali nel servizio sanitario. Tale garanzia dovrebbe provenire dalla fiscalità generale di cui è titolare lo Stato.

Il ricorso alle compartecipazioni per la copertura integrale dei fabbisogni connessi ai livelli essenziali avrebbe infatti l'effetto di rendere superflua la presenza di un meccanismo esplicito di perequazione, dato che l'effetto "perequativo" sarebbe implicito nelle modalità di assegnazione della compartecipazione, rendendone evidente il carattere verticale – dal governo centrale alle Regioni – piuttosto che il nozionale aspetto redistributivo orizzontale tra Regioni. Ma affinché il modello di finanziamento integralmente verticale sia efficace, è necessario da un lato superare il criterio della spesa storica, che – a causa dei continui rinvii nell'applicazione del Dlgs. 68/2011 – assume ancora un peso pari al 71 per cento della compartecipazione Iva;⁹ dall'altro, ridurre i disallineamenti regionali tra bisogni sanitari e risorse disponibili.

Dalla considerazione che il ricorso alla fiscalità generale sia strumento più appropriato per il finanziamento dei livelli essenziali, consegue (ed è il secondo aspetto) che sarebbe opportuno affrancare da quel finanziamento il gettito dei tributi propri regionali ad aliquota base (Irap e addizionale Irpef). Nell'attuale sistema, l'imputazione dei tributi regionali al finanziamento della sanità sembra assolvere ad una sorta di clausola di salvaguardia per il governo centrale. Infatti, nel devolvere quote di compartecipazione Iva inferiori a ciò che

⁹ Si ricorda che al momento dell'introduzione della compartecipazione Iva con il Dlgs. 56/00, fu previsto al 2013 il termine del periodo transitorio di abbandono della spesa storica.

sarebbe necessario se tale compartecipazione fosse l'unica fonte di finanziamento, si riduce il rischio di finanziare elementi di inefficienza e spreco che vengono di fatto riversati sui tributi regionali. Tuttavia, anche a voler riconoscere merito a tale argomentazione, essa appare in contrasto con la logica dei fabbisogni standard, la cui costruzione è fondata proprio sull'esigenza di comprimere gli spazi di inefficienza che hanno caratterizzato, in passato, il ricorso al criterio della spesa storica. Se il calcolo dei fabbisogni standard quantifica correttamente le risorse necessarie, si riduce significativamente la necessità che i tributi regionali contribuiscano all'obiettivo di copertura dei livelli essenziali, dato che le risorse erogate dal governo centrale saranno commisurate a fabbisogni nel calcolo dei quali gli elementi 'spuri' che ne influenzano la dimensione saranno stati neutralizzati.

In tale caso, la responsabilità regionale si eserciterebbe – come si conviene – soltanto *al margine*, cioè nel caso in cui le risorse centrali non siano ben utilizzate. Ma per quanto affermato sopra, l'attuale calcolo del fabbisogno sanitario non appare compiutamente identificabile con il concetto di fabbisogno standard coerente con questa impostazione, poiché esso implica che la responsabilità regionale – di fatto – si eserciti anche sul livello e non solo sul margine. D'altra parte, è opportuno chiedersi se la difficoltà di questo passaggio non rifletta – nel caso specifico – un'insufficienza dell'approccio metodologico al finanziamento dei livelli essenziali, dato che la decisione in merito agli stessi è inevitabilmente permeata di valutazioni politiche difficilmente rappresentabili negli schemi tecnici di determinazione dei fabbisogni.

Va poi osservato che il vincolo (indiretto) che grava sull'aliquota base di Irap e addizionale Irpef implica – per quella parte – una loro indisponibilità da parte delle Regioni, e contribuisce a rendere opache le attribuzioni di responsabilità su una spesa la cui base di determinazione è di competenza statale, oltre ad impedire la possibilità che quei tributi siano impiegati per il finanziamento di spese diverse. Come anche riportato dalla Corte dei conti nel *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica* del 2020, il grado di condizionamento esercitato dal vincolo sanitario corrisponde a circa 2/3 del gettito complessivo di Irap e addizionale Irpef. Lo spazio di manovra tributaria delle Regioni appare dunque limitato alla quota non sanitaria di tali tributi, al gettito della tassa automobilistica regionale, e al gettito dei tributi minori.¹⁰ Inoltre, occorre considerare che

¹⁰ Nelle quantificazioni relative al 2018, si trattava complessivamente di 16 miliardi di euro, pari al 14,6 per cento del gettito totale derivante dai tributi propri.

non tutto il maggiore gettito di Irap e addizionale Irpef – rispetto alla quota sanitaria – può considerarsi espressione di un autonomo esercizio della potestà impositiva regionale, dato che in alcune Regioni l'aumento si è reso necessario – in quanto obbligatorio – nel caso di squilibri nel settore sanitario. Squilibri rispetto ai quali è complesso distinguere quanto sia imputabile 'al margine' e quanto invece attribuibile a un 'livello' insufficiente di risorse, distinzione che in un modello di decentramento rimane essenziale per determinare la separazione delle responsabilità di diversi livelli di governo. A ciò si aggiunga che, nel tempo, provvedimenti nazionali hanno periodicamente compresso l'autonomia regionale attraverso il blocco delle aliquote. Devolvere tributi alle Regioni vincolandone una parte al finanziamento dei livelli essenziali equivale dunque a non devolvere alcun tributo. Ma rispetto all'ipotesi alternativa che la parte vincolata dei tributi sia direttamente applicata dallo Stato, la devoluzione prima e il vincolo poi agevolano la condivisione (e offuscano la separazione) delle responsabilità finanziarie e politiche con le Regioni.

Infine, alcune riflessioni possono essere svolte in merito alle spese che non coinvolgono la determinazione di livelli essenziali. Su queste funzioni, in linea generale, il governo centrale non interferisce in quanto a definizione del tipo e del livello di beni e servizi da fornire attraverso standard nazionali. Ne discende che il corrispondente fabbisogno dipenderà dalle specifiche scelte regionali. Questa struttura ha conseguenze importanti per il finanziamento. Trattandosi di funzioni rispetto alle quali è rilevante l'autonomia decisionale delle Regioni, la naturale fonte di finanziamento risiede nelle risorse proprie degli enti stessi. Il ruolo delle compartecipazioni, infatti, appare in questo caso meno soddisfacente, poiché aprirebbe un divario tra l'autonomia decisionale in termini di spesa e l'assenza di autonomia decisionale in termini di entrata, con conseguenti difficoltà nell'identificazione di responsabilità su entrambi i fronti, statale e regionale. Ma proprio affinché i tributi propri siano pienamente disponibili a questo scopo, è necessario rimuovere la loro imputazione al finanziamento dei livelli essenziali. Per queste spese, poi, l'art. 15 comma 4 del Dlg. 68/2011 prevede la concorrenza di quote di un fondo perequativo basato sui differenziali di capacità fiscale (comma 7). Dal punto di vista della struttura, appare in linea con il concetto di spese libere che il meccanismo abbia natura orizzontale, che sia cioè alimentato dalle Regioni con maggiore capacità fiscale rispetto alla media nazionale in favore delle Regioni con minore capacità fiscale rispetto alla media. E appare anche appropriato che la perequazione delle capacità fiscali tenda a ridurre – ma non ad annullare – i differenziali di risorse tributarie a disposizione delle Regioni. Particolare attenzione,

tuttavia, dovrà essere posta sul ventaglio di tributi che sarà oggetto di perequazione.¹¹ Va infatti ricordato che l'art. 15, comma 7, del Dlgs. 68/2011 prevede che ai fini della perequazione si limiti la definizione di capacità fiscale alla sola addizionale Irpef e non al complesso dei tributi. Questo specifico punto dovrà necessariamente essere oggetto di revisione, anche alla luce del necessario coordinamento con il disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale, che prevede da un lato la trasformazione delle addizionali in sovrapposte e dall'altro una direzione esplicitamente duale dell'imposta personale sul reddito. Quest'ultima, in particolare, avrebbe l'effetto di limitare il campo di applicazione dell'Irpef a poche tipologie di reddito, con conseguente indebolimento della sua funzione rappresentativa nel calcolo della capacità fiscale.

Sull'intero processo, infine, gravano la mancata definizione dei Lep per le materie non sanitarie e la mancata fiscalizzazione dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni (ivi inclusi i trasferimenti per il trasporto pubblico locale di parte corrente)¹² che – per quanto detto sopra – con difficoltà potrà ora avvenire attraverso il ricorso alla sola addizionale Irpef, stante anche il fatto che la sua trasformazione in sovrapposta impedirebbe un'equivalente riduzione delle aliquote applicate centralmente.

1.2. *Analisi delle criticità nel comparto comunale*

Nell'ambito del decentramento comunale, il processo di attuazione della L. 42/2009 ha subito interruzioni e sospensioni che presentano tratti comuni con quanto osservato nel caso del comparto regionale. Per cogliere gli aspetti di incompiutezza, anche in questo caso è opportuno distinguere il finanziamento di spese relative alle *funzioni fondamentali* ai

¹¹ Si ricorda che il regime transitorio previsto nel Dlgs. 68/2011 prevedeva che la perequazione, nel primo anno, facesse riferimento alla spesa storica, mentre nei successivi quattro anni la perequazione avrebbe dovuto gradualmente convergere verso la capacità fiscale, pur essendo previsto dalla L. 42/2009 (art. 20, comma 1, lett. c)) che lo Stato possa introdurre meccanismi di natura compensativa per situazioni di giustificata insostenibilità da parte delle Regioni.

¹² La mancata individuazione dei trasferimenti da eliminare è stata di fatto impedita – a livello regionale – dalle manovre di finanza pubblica succedutesi a partire dal DL 78/2010. Si ricorda anche che il trasporto pubblico locale, per la parte corrente, è funzione per la quale non è richiesta la definizione di livelli essenziali, ma soltanto la fornitura di un livello “adeguato” (L. 42/2009, art. 8, comma 1, lett. c)). Tuttavia, per esso, va considerato il calcolo del fabbisogno standard attraverso la determinazione di costi standard. Ma è discutibile la sua esclusione dall'insieme delle spese Lep, anche in ragione del fatto che le Regioni stipulano contratti di servizio il cui rispetto – in linea di principio – non dovrebbe dipendere dall'annuale variabilità di disponibilità finanziarie non agganciate al parametro dei livelli essenziali. Allo stato attuale, il trasporto pubblico locale è finanziato con il Fondo Nazionale Trasporti (FNT).

sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera p) della Costituzione, dal finanziamento di spese relative ad *altre funzioni* (così come previsto dalla L. 42/2009, art. 11, comma 1). Dal disposto della L. 42/2009 (art. 11, comma 1, lett. b)), si evince poi che il finanziamento delle funzioni fondamentali – *e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate* – debba essere integrale. Una dizione che implica che non per tutte le funzioni fondamentali sia prevista la definizione dei livelli essenziali, ma che per tutte sia previsto il finanziamento integrale.¹³

La distinzione tra funzioni fondamentali con e senza livelli essenziali comporta una differenziazione anche nei riferimenti da assumere per il calcolo dei corrispondenti fabbisogni. Da un lato, laddove siano previsti livelli essenziali, il fabbisogno standard deve parametrarsi su tali livelli, almeno nella misura in cui la procedura sia di tipo *bottom-up*; quantomeno, dovrebbe ad essi fare riferimento anche nel caso si dovesse adottare una logica *top down*, in questo caso con le avvertenze già elencate con riferimento al comparto regionale. Dall'altro, nel caso in cui non siano previsti livelli essenziali, il calcolo del fabbisogno può riferirsi ad altri indicatori quantitativi. In entrambi i casi, trattandosi di funzioni fondamentali, la determinazione di un fabbisogno si rende necessaria se con il termine *fondamentali* si intende che tali servizi debbano essere *obbligatoriamente* prestati. Il requisito addizionale dei livelli essenziali, a tale fine, amplia il concetto di obbligatorietà *tout court* a quello dell'obbligatorietà che i servizi siano forniti a livelli predeterminati.

Per le spese relative ad altre funzioni (le *spese libere*), non è invece necessaria la quantificazione di un fabbisogno, dovendosi assicurare la disponibilità di risorse attraverso forme di perequazione delle capacità fiscali, analogamente a quanto disposto per le Regioni. La L. 42/2009 – pur in presenza di qualche opacità terminologica – al riguardo prevedeva per gli enti locali due fondi perequativi distinti: uno rivolto a garantire la perequazione delle spese relative all'esercizio delle funzioni fondamentali, un altro rivolto alla perequazione delle spese relative all'esercizio delle altre funzioni. In particolare, per le funzioni fondamentali si stabiliva che la ripartizione del fondo dovesse avvenire considerando un indicatore di fabbisogno finanziario standard per la parte corrente e un indicatore di fabbisogno infrastrutturale per la parte in conto capitale. Per le funzioni non

¹³ Le funzioni fondamentali dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario sono: generali di amministrazione, di gestione e di controllo; polizia locale; istruzione pubblica; viabilità e trasporti; gestione del territorio; sociali.

fondamentali si prevedeva, invece, che il fondo perequativo fosse rivolto a ridurre i differenziali di capacità fiscale.

Con riferimento alle funzioni fondamentali che coinvolgono la definizione di livelli essenziali, il primo passo da compiere – e ancora mancante – riguarda proprio la definizione dei Lep. Per tali funzioni, infatti, la stima del fabbisogno standard non ha senso compiuto se non sostenuta dalla decisione sul livello delle prestazioni essenziali di beni e servizi pubblici da garantire sull'intero territorio nazionale. E, allo stato attuale, quella stima è influenzata dall'assenza della perequazione infrastrutturale, di cui solo recentemente si è predisposto il riavvio attraverso un'operazione di monitoraggio delle esistenti dotazioni regionali (L. 178/2020). La questione non è di poco conto, qualora si consideri che – anche nell'ambito della stima dei fabbisogni standard – le scelte tecniche in merito alle variabili, alle pesature e alle procedure di aggiornamento dei dati sono in grado di influenzare i riparti. Per limitare il condizionamento esercitato da tali scelte, è quindi opportuno che il processo di decentramento si fondi su basi certe che – nel caso specifico – possono essere offerte soltanto dalla definizione dei Lep. Al contrario, non potrà esservi garanzia che i relativi servizi siano assicurati ad un livello minimo adeguato; piuttosto si alimenta il rischio che emergano fabbisogni insoddisfatti.

Si tratta di una carenza – come anche osservato nel caso delle Regioni – che solleva incertezze sul complessivo assetto del federalismo fiscale, dato che la definizione dei livelli essenziali dovrebbe essere funzionale al calcolo dei fabbisogni standard, e questi ultimi necessari per determinare un coerente quadro di finanziamento. L'assenza dei primi (i Lep), ove richiesta, da un lato impedisce forme di garanzia nella fornitura dei servizi proprio con riferimento all'essenzialità degli stessi; dall'altro – non stabilizzando la base ordinaria anche del federalismo comunale – si rende meno agevole l'eventuale percorso verso forme di federalismo regionale differenziato.¹⁴ Si tratta di passaggi di non trascurabile importanza, nella misura in cui essi consentano il superamento del criterio della spesa storica – come previsto dal Dlgs. 216/2010 – e garantiscano che le risorse devolute ai Comuni siano in grado di corrispondere a una fornitura di beni e servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza. Diversamente, l'assenza di questo processo potrebbe implicare un'indesiderabile variabilità temporale delle risorse comunali in relazione alle

¹⁴ Va anche considerato, in via incidentale, che l'assenza dei Lep rende impraticabili le attività di controllo sull'uso dei fondi.

funzioni fondamentali, per le quali esiste invece una previsione di finanziamento integrale dei fabbisogni.

Modalità diverse si dovranno invece seguire per le funzioni fondamentali che non richiedono la definizione di livelli essenziali. In questo caso, la traduzione quantitativa delle funzioni può avvenire facendo riferimento ad altri indicatori, in particolare alle *best practices* da parte di Comuni nella fornitura di specifici beni e servizi, oppure ad obiettivi di servizio rivolti a favorire un certo grado di convergenza territoriale, allo scopo di agganciare la stima dei fabbisogni standard a livelli *adeguati* (e non essenziali) di servizi di cui si ritiene opportuna la fornitura.¹⁵ Ma il perimetro di queste funzioni fondamentali risulta più agevolmente definibile una volta effettuata la scelta politica di definizione dei livelli essenziali per le funzioni – altrettanto fondamentali – che li richiedono. Una ripresa del processo di federalismo dovrà allora definire in maniera netta quali funzioni appartengono a quale categoria, una classificazione che potrà essere anche oggetto di revisione ad intervalli periodici qualora le esigenze delle collettività locali e gli interessi nazionali si modifichino, ma dalla quale – nei prossimi anni – non si dovrebbe prescindere.

A questo passaggio essenziale sulla natura delle funzioni svolte dai Comuni, dovrebbe unirsi anche una coerente struttura di finanziamento. Al riguardo, nella L. 42/2009, all'art. 11 (e all'art. 12) si stabilisce che il finanziamento di tutte le funzioni fondamentali è assicurato da tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, e da un fondo perequativo. Sotto questo profilo, tuttavia, l'attuale assetto della finanza comunale costituisce uno dei punti più intensi di distacco dall'impianto della L. 42/2009. Nella definizione di funzioni fondamentali, infatti, risiede implicitamente la necessità che la loro erogazione non possa essere liberamente decisa dai Comuni, a maggior ragione nei casi in cui siano previsti livelli essenziali. Ne deriva – come sopra argomentato nel caso regionale – che il finanziamento di tali funzioni debba essere di natura verticale e che si debba fondare sulla devoluzione di parti di fiscalità generale centrale nella forma di compartecipazioni commisurate all'intero fabbisogno standard per tali funzioni. Il previsto ricorso a tributi propri per il finanziamento delle funzioni fondamentali che prevedano livelli essenziali suscita perplessità analoghe a quelle già segnalate nel caso regionale: che vincolare i tributi propri comunali corrisponde a privare

¹⁵ Si veda, al riguardo, il lavoro svolto dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard nella stima di fabbisogni basati su funzioni di costo, funzioni di spesa e funzioni di spesa aumentate.

di autonomia i Comuni stessi su quella parte di tributo; che il contemporaneo ricorso a tributi nazionali e comunali per il finanziamento dei livelli essenziali non contribuisce ad assegnare trasparenza al sistema; che il trattamento dell'inefficienza deve essere operato a valere sul calcolo dei fabbisogni standard e non attraverso il ricorso a tributi propri; che il vincolo al finanziamento dei livelli essenziali limita i Comuni nelle loro possibilità di impiego dei tributi propri per le funzioni non fondamentali.

La debolezza dell'attuale sistema si riflette in parte nel funzionamento del Fondo di Solidarietà Comunale (Fsc), cioè del fondo perequativo. Tale fondo – al momento – è alimentato dal 22,43 per cento del gettito Imu, anziché – come sarebbe opportuno – integralmente da risorse centrali per la parte relativa alle funzioni fondamentali. Al riguardo, come sopra accennato, la L. 42/2009 prevedeva due modalità di perequazione separate, di direzione verticale per le funzioni fondamentali, e di natura orizzontale per le spese relative alle altre funzioni. L'evoluzione legislativa ha in parte neutralizzato e modificato questa iniziale previsione, poiché la distinzione tra i due fondi è confluita in un unico fondo perequativo con l'obiettivo di contemperare le esigenze di perequazione relative sia ai livelli essenziali sia alle capacità fiscali (Dlgs. 23/2011, art. 13). La separazione inizialmente prevista dalla L. 42/2009 presentava invece il vantaggio di rendere esplicito l'obiettivo di ciascuno dei fondi: da un lato, per le funzioni fondamentali, garantire (verticalmente) il finanziamento dei fabbisogni standard; dall'altro, per le altre funzioni, compensare squilibri di natura orizzontale derivanti dalla diversa distribuzione delle basi imponibili tra Comuni.

Attualmente, la perequazione comunale si basa su tre elementi: a) la spesa storica; b) la perequazione dei fabbisogni standard; c) la perequazione delle capacità fiscali. In questa metodologia si annidano alcuni elementi critici (Appendice 2).¹⁶ In primo luogo, la confluenza in un unico fondo dei due elementi di perequazione implica che il fondo stesso

¹⁶ Oltre agli elementi indicati, che rappresentano la componente strutturale, nel calcolo del fondo di solidarietà comunale rientrano ulteriori elementi non perequativi: il correttivo ex-post; la quota di alimentazione del fondo; i ristori previsti per Imu e Tasi a seguito del minore gettito dovuto all'esenzione dell'abitazione principale da entrambe le imposte. Il correttivo statistico, a sua volta, ha una componente interna e una esterna. Quella interna ha l'obiettivo di evitare che da un anno all'altro – in ragione del decrescente peso della spesa storica – le variazioni negative delle risorse siano contenute entro il limite del 4 per cento, compensate dai Comuni per i quali la variazione positiva sia invece superiore al 4 per cento. La quota di alimentazione del fondo costituisce la base per la redistribuzione del fondo stesso, una sorta di anticipazione di gettiti comunali che serve a costituire il fondo che verrà poi redistribuito. Infine, la quota di ristoro Imu e Tasi – ad ulteriore alimentazione del fondo – costituisce la compensazione riconosciuta ai Comuni per il fatto che Imu e Tasi non si applicano all'abitazione principale.

abbia una direzione verticale per una parte e orizzontale per l'altra, con un meccanismo di alimentazione che rimane principalmente centrato sull'Imu. Anche a voler prescindere dall'opportunità di utilizzare tributi locali per la perequazione di funzioni fondamentali, l'impiego dell'Imu a fini di alimentazione del fondo perequativo solleva il problema di provvedere a obiettivi redistributivi territoriali attraverso un tributo proprio comunale che per sua natura ben si conforma alla tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio, sostenuta da numerose teorie del decentramento e richiamata, in linea generale, anche dalla L. 42/2009. In questo modo, si sacrifica alla parte verticale della perequazione una frazione di un tributo che ben risponde ai principi di finanza locale per il finanziamento delle funzioni non fondamentali. Non riduce la portata del problema il fatto che l'alimentazione del Fsc attraverso l'Imu venga poi restituita ai Comuni a titolo di dotazione finale in sede di riparto; infatti, pur se l'effetto aggregato costituisce una partita di giro, la quota di Imu restituita ai singoli Comuni attraverso il fondo è diversa dalla quota con cui i Comuni stessi hanno alimentato il fondo stesso, con ciò innestando inevitabili tensioni distributive. In generale, poi, permangono dubbi sulla capacità di questo sistema di finanziamento di risolvere casi di situazioni strutturali di crisi finanziaria dovute a fattori territoriali di natura socio-economica e sottodimensionamento degli investimenti che hanno coinvolto in gran parte enti locali del Centro-Sud, con l'esito non desiderabile di mantenere una significativa differenziazione già nell'impianto ordinario del federalismo comunale.

Anche in questo caso, quindi, le prospettive di attuazione della L. 42/2009 non possono prescindere da una sistemazione coerente dell'intero assetto di spesa e finanziamento. Con riferimento al primo profilo, sarà fondamentale predisporre livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni che lo richiedono e agganciare a tali livelli il calcolo del fabbisogno standard. Con riguardo alla struttura di finanziamento – così come nel comparto regionale – sarà invece opportuno ricorrere a schemi che chiaramente consentano di distinguere quali risorse tributarie siano sotto il diretto controllo dei Comuni (responsabilità *al margine*) e quali, invece, siano destinate dal governo centrale alla fornitura di beni e servizi fondamentali (con e senza livelli essenziali). È solo da questo quadro che, a completamento, può derivare un'efficace struttura di perequazione comunale. In particolare, per le funzioni fondamentali, la perequazione potrà essere implicitamente contenuta nelle modalità di copertura di quelle stesse funzioni a valere sulle risorse centrali; per le spese autonome, invece, sarà opportuno porre a regime il meccanismo di perequazione della capacità fiscali comunali. Al contrario, il rischio sarà quello di

convogliare sul sistema di perequazione obiettivi impropri, con il solo scopo di compensare i ritardi nell'attuazione dei parametri che la dovrebbero invece governare, e di assegnare ad esso una funzione redistributiva non fondata su basi certe.

1.3. Federalismo fiscale e federalismo differenziato

Il lento processo di realizzazione di un ordinato sistema di federalismo ha riflessi anche sull'ordinato sviluppo del federalismo differenziato, cioè sulla possibilità che alle Regioni a statuto ordinario siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, come previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione. Le materie su cui il federalismo differenziato è attivabile sono tutte le materie di potestà legislativa concorrente incluse nell'art. 117 comma 3 della Costituzione; e l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le materie di potestà legislativa esclusiva statale (lett. l), n) e s) dell'art. 117, comma 2, Cost.). In generale, la valutazione sull'opportunità di attivare forme di federalismo differenziato comporta la necessità che siano analizzate congiuntamente sia le questioni relative alla devoluzione di materie e funzioni, sia le problematiche connesse al finanziamento delle stesse, sia il rapporto tra assetto del federalismo differenziato e struttura ordinaria di federalismo. Il fatto poi che, in linea di principio, le richieste di federalismo differenziato non debbano comportare oneri addizionali per la finanza pubblica rispetto allo *status quo*, da un lato non implica che esse non producano effetti economici anche rilevanti; dall'altro, costituisce un vincolo sul quale potrebbe non essere adeguato fondare riforme che inducano significative trasformazioni degli assetti territoriali.

Al riguardo, si possono formulare alcune osservazioni. La prima riguarda il fatto che per essere differenziato, questo processo dovrebbe richiedere che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia siano riferite a specifiche funzioni per specifici motivi. Si ricorda che all'iniziale richiesta di tre Regioni (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) formulata nelle bozze di intesa del febbraio 2019, fecero seguito – da parte di molte altre Regioni a statuto ordinario – procedure orientate nella stessa direzione. Va osservato che le funzioni richieste dalle tre Regioni riproducevano sostanzialmente l'elenco dell'art. 117 Cost., senza significative differenze, pur essendo indicate – dalle stesse – come corrispondenti a specificità proprie e immediatamente funzionali alla loro crescita e al loro sviluppo. Senza

entrare nel merito della correttezza di questa possibilità, va segnalato che un'ipotesi di federalismo differenziato che coinvolga gran parte delle (o tutte le) materie contenute nell'art. 116 Cost., comma 3, avrebbe l'effetto di trasformarsi in un federalismo indifferenziato, con il rischio che le attuali problematiche siano solo riprodotte su più larga scala. Affinché il federalismo differenziato possa essere di effettivo ausilio ad un processo di federalismo fiscale, il ricorso alle forme di ulteriore autonomia dovrebbe essere inizialmente limitato a quelle competenze per le quali, da parte delle Regioni, sia in un certo senso verificabile la maggiore efficacia nella gestione, in modo che i risultati ottenuti con specifiche regole e procedure siano estendibili – in tempi variabili – anche ad altri enti territoriali. Una dinamica che richiede che l'intero sistema di federalismo, nel rispetto delle differenze, sia orientato ad obiettivi almeno di parziale convergenza nella disponibilità di servizi tra le diverse aree.

La seconda osservazione, alla prima collegata, riguarda il fatto che l'attuazione del federalismo differenziato dal lato della spesa richiede una scelta sulle risorse da destinare a tale scopo. È necessario riflettere su questo aspetto in ragione del fatto che l'iniziale proposta delle tre Regioni si articolava – principalmente – su due strumenti: il primo, le compartecipazioni al gettito dell'Irpef e ad eventuali altri tributi erariali maturati nel territorio regionale; il secondo, una riserva di aliquota sulla base imponibile degli stessi tributi, con analogo riferimento alla maturazione nel territorio regionale. Si tratta di una disposizione che, se estesa anche ad altre Regioni e ad altri tributi, avrebbe l'effetto di favorire la frammentazione del sistema tributario nazionale rispetto a tributi che – oltre a quello di finanziare competenze regionali – assolvono anche ad obiettivi centrali. Anche in questo caso, sarebbe opportuno distinguere il finanziamento di ciò che sarà essenziale o fondamentale dal finanziamento di quanto – nell'ambito delle funzioni devolute – possa essere delimitato dal solo sistema di preferenze dell'ente territoriale. Se da un lato l'ulteriore differenziazione si giustifica con considerazioni di efficienza e maggiore aderenza a sistemi di preferenze locali, dall'altro i maggiori vantaggi di queste pratiche potrebbero essere colti solo nella misura in cui il governo centrale sia in grado di attivare procedure di coordinamento e monitoraggio dell'operato delle Regioni. È ragionevole assumere, sotto questo profilo, che alla maggiore autonomia delle Regioni non debba corrispondere una riduzione del ruolo dello Stato centrale, ma piuttosto una modificazione dei suoi compiti, inclusi quello del controllo e delle verifiche di adempimento.

La terza osservazione si muove dalla constatazione generale – come sopra accennato – che un percorso di federalismo differenziato che non costituisca una semplice “fuga in avanti” da parte delle Regioni che possono sostenere l’assegnazione di ulteriori competenze, debba in via propedeutica portare a completamento l’assetto ordinario del federalismo fiscale, per evitare che le differenziazioni già interne a quest’ultimo si ripercuotano sull’evoluzione dell’intero quadro di decentramento. Si tratta di un passaggio importante sia per ciò che riguarda le risorse messe a disposizione degli enti territoriali per le funzioni attualmente assegnate, sia per ciò che concerne la definizione dei Lep e dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali. Il completamento di tale impianto, in effetti, appare indispensabile affinché le forme di federalismo differenziato possano eventualmente dispiegare le loro potenzialità. Pur accettando l’ipotesi che il processo di federalismo asimmetrico possa costituire un’opportunità di avanzamento dell’assetto complessivo della finanza territoriale, va tenuto in considerazione che finora la definizione dei livelli essenziali è avvenuta solo con riferimento alla sanità nel comparto regionale, che la fiscalizzazione dei trasferimenti originariamente prevista non si è ancora attuata, e che i sistemi di perequazione si muovono tuttora su basi incerte. In assenza di un passaggio definitivo in questa direzione, non si può evitare di considerare il rischio che anche il processo di federalismo differenziato da un lato si areni su un lungo regime transitorio, dall’altro che si innesti su divari già esistenti favorendone l’amplificazione. D’altra parte, non va sottovalutato che le istanze di federalismo differenziato possono essere state motivate ed agevolate proprio dai ritardi accumulati nel percorso della parte ordinaria del federalismo. In particolare, la mancata definizione dei livelli essenziali – come in precedenza accennato – costituisce forse l’elemento di maggiore ostacolo, perché se da un lato essi costituiscono un elemento di garanzia, dall’altro essi impegnano i Governi a rendere effettiva questa garanzia attraverso il costante reperimento delle risorse necessarie. Non è un passaggio di poco conto, e – per certi versi – dall’implicito condizionamento che i Lep potrebbero esercitare sulle risorse centrali deriva almeno in parte anche il ritardo che si è accumulato nella loro definizione in ambito extra-sanitario.

2. Lo stato di attuazione e le prospettive del federalismo fiscale: le influenze esterne

2.1. Federalismo e revisione del sistema tributario

L'ipotesi di riavvio del processo di federalismo fiscale giunge in un momento nel quale non si potrà prescindere dagli orientamenti che saranno seguiti nella revisione del sistema tributario nazionale, come emergono dall'attuale disegno di legge delega. Al riguardo, è opportuno discutere alcuni aspetti della proposta di revisione: la prevista trasformazione delle addizionali Irpef in sovrainposte; la prevista abolizione dell'Irap; e, con un orizzonte che appare più ampio, la riforma del catasto.

Per ciò che concerne l'**addizionale Irpef** applicata dalle Regioni, va ricordato che il regime attuale prevede un'aliquota obbligatoria dell'1,23 per cento sulla base imponibile determinata a livello centrale, incrementabile dalle Regioni per un massimo di 2,1 punti percentuali, cioè fino a un tetto del 3,33 per cento.¹⁷ Inoltre, è data facoltà alle Regioni di applicare un'aliquota unica o aliquote marginali crescenti agli scaglioni di reddito stabiliti a livello centrale. Al riguardo, il comportamento delle Regioni è stato negli anni assai eterogeneo nella scelta tra aliquota unica (attualmente 8 Regioni) e aliquote progressive. Il tratto comune, se si osservano i dati dal 2003 al 2019, è però rappresentato dalla tendenza all'aumento dell'aliquota media effettiva dell'addizionale Irpef, che consegue all'aumento delle aliquote nominali, soprattutto in risposta agli aggiustamenti di finanza pubblica conseguenti alla crisi del 2008, alla crisi dei debiti sovrani del 2011 e – per alcune Regioni – agli aumenti obbligatori previsti in risposta ai deficit sanitari.

Per ciò che concerne l'addizionale Irpef comunale, invece, dal Dlgs. 360/1998 discende che i Comuni *possono* istituire un'addizionale all'Irpef in misura non eccedente lo 0,8 per cento¹⁸, con la possibilità di introdurre soglie di esenzione differenziate. Al pari delle Regioni, i Comuni possono introdurre un'aliquota unica o aliquote multiple articolate secondo gli scaglioni stabiliti per l'Irpef nazionale (718 Comuni, meno del 10 per cento del totale). Secondo l'ultimo aggiornamento disponibile sul sito del Dipartimento delle

¹⁷ La maggiorazione non può però estendersi oltre 0,5 punti percentuali qualora la Regione abbia disposto la riduzione dell'Irap.

¹⁸ Fa eccezione, a questo regime, Roma capitale per la quale – dal 2011 – è consentito applicare un'aliquota non superiore allo 0,9 per cento.

Finanze (22 ottobre 2021), più del 60 per cento dei Comuni applica l'aliquota unica massima (0,8 per cento), che diventa il 65 per cento se si considera un'aliquota non inferiore allo 0,7 per cento, e il 70 per cento se si abbassa il livello allo 0,6 per cento. Ne consegue che – per molti Comuni – gli spazi di autonomia tributaria appaiono notevolmente ridotti, anche in questo caso come riflesso delle manovre che – soprattutto tra il 2008 e il 2015 – hanno coinvolto l'intero comparto degli enti locali. Non alleggerisce questo ristretto spazio di autonomia il fatto che circa il 20 per cento dei Comuni abbia deciso di non applicare l'addizionale comunale, trattandosi di Comuni ai quali – complessivamente – corrisponde una percentuale di popolazione non superiore al 5 per cento.

Nel disegno di legge delega – all'art. 7 – si prevede che le addizionali (sia per le Regioni sia per i Comuni) siano sostituite da una sovrainposta con l'obiettivo che l'aliquota base della sovrainposta sia in grado di garantire lo stesso gettito dell'addizionale applicata ad aliquota base nei due comparti. Ciò che appare di non immediata interpretazione, invece, è la previsione, contenuta nello stesso articolo, che della sovrainposta si preveda l'incremento obbligatorio nelle Regioni sottoposte a piani di rientro per la presenza di disavanzi sanitari, senza aver prima definito la struttura della sovrainposta stessa e i margini di autonomia consentiti nella sua applicazione. Va infatti osservato che il passaggio dall'addizionale alla sovrainposta implicherà comunque una variazione della struttura del prelievo; mentre è infatti immediato immaginare un'applicazione progressiva dell'addizionale – misurata sulla base imponibile – risulta di assai più complessa articolazione, e anche di difficoltà concettuale, la previsione di un'applicazione progressiva di una sovrainposta commisurata al gettito.¹⁹ Con il probabile effetto che delle sovrainposte se ne faccia un uso strettamente proporzionale, il che però non evita né che la sovrainposta alteri il profilo della progressività centrale attraverso l'impatto sulle aliquote medie effettive rispetto a quelle relative alla scala di progressività del governo centrale, né che essa produca profili di progressività diversi tra Regioni e tra Comuni, nella misura in cui essi potranno applicare misure differenziate della sovrainposta.²⁰ La

¹⁹ Il che richiama anche la necessità di definire se la sovrainposta sarà applicata sull'imposta lorda o sull'imposta netta.

²⁰ Tecnicamente, l'impiego di addizionali produce una differenza nella misura della distribuzione dell'imposta rispetto al reddito (sintetizzata dall'indice di concentrazione) oltre che un effetto sull'aliquota media. L'impatto redistributivo è perciò determinato da entrambi i fattori. Con l'uso della sovrainposta, invece, l'impatto redistributivo è alterato solo dall'effetto aliquota media, dato che la distribuzione percentuale dell'imposta rispetto al reddito non muta. Intuitivamente, la sovrainposta corrisponde a un incremento proporzionale del prelievo, che non altera quindi la sua distribuzione. Tuttavia, il precedente risultato sarebbe valido solo se la sovrainposta fosse uniforme sul territorio nazionale. Poiché ci si può attendere una distribuzione non uniforme

sterilizzazione rispetto alle manovre eventualmente decise a livello centrale è poi minore nel caso della sovraimposta, dato che avrebbero un impatto sugli enti territoriali non soltanto le modifiche che incidono sulla base imponibile – come ad esempio la struttura delle deduzioni – ma anche quelle che incidono sul debito d'imposta, come ad esempio la struttura delle detrazioni nel caso in cui la base della sovraimposta fosse il debito d'imposta netto.²¹

Per i riflessi sulla finanza territoriale, analoga rilevanza assume il combinato di questa previsione con la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi verso il sistema duale. Da ciò – in linea di principio – conseguirà che nella progressività rientrino i redditi da lavoro dipendente (e pensione), ma non i redditi da capitale finanziario e immobiliare, e non i redditi direttamente derivanti dall'impiego di capitale nelle attività di lavoro autonomo e di impresa esercitate da soggetti non costituiti in forma di società di capitali. Inoltre, per la parte non imputabile al capitale, si dovrà definire la sorte dei redditi di lavoro autonomo e di impresa attualmente soggetti a regimi forfettari che già assorbono il pagamento delle addizionali Irpef regionali e comunali, e che dunque dovrebbero continuare ad assorbire anche il pagamento delle sovraimposte. Si tratta di un tema da valutare con attenzione, dato che la previsione di un sistema duale avrebbe l'effetto di restringere ulteriormente la base imponibile Irpef – e il gettito che da essa direttamente deriva – con la conseguenza che le sovraimposte agirebbero sulla componente redditi in misura più parziale rispetto al sistema precedente. Sotto un certo profilo, questa limitatezza contrasta con il principio sufficientemente consolidato nella teoria economica del decentramento, che le imposte locali dovrebbero orientarsi verso l'applicazione del principio del beneficio che sottintende l'applicazione di imposte di natura generale, e quindi una corrispondenza di ampia portata tra finanziatori e fruitori del servizio.

A voler tracciare una differenza qualitativa con l'uso finora fatto delle addizionali, va ricordato che esse furono introdotte nel 1998, un periodo nel quale la struttura dell'imposta

delle aliquote della sovraimposta, l'effetto redistributivo complessivo sarà influenzato anche dalla concentrazione dell'imposta, e non solo dall'aliquota media, dato che l'incremento proporzionale del gettito sarà differente tra territori.

²¹ Un esempio che potrebbe essere di immediata rilevanza, ai fini di finanza territoriale, è la sorte che subiranno le detrazioni per carichi familiari a seguito dell'entrata a regime definitiva dell'assegno unico per i figli. Eliminare le detrazioni in Irpef, implica un maggiore gettito, e – a parità di aliquota – una maggiore sovraimposta, con conseguenze sul calcolo dei gettiti standard eventualmente compensati da corrispondenti variazioni dei flussi perequativi basati su tale misura.

personale sul reddito – pur già provata da numerose esenzioni e trattamenti tributari differenziati – conservava un grado di generalità che nel corso degli anni si è ulteriormente e costantemente eroso. In ogni caso, al tempo, il tentativo di fornire alle Regioni prelievi che potessero coinvolgere la generalità dei contribuenti per il finanziamento delle spese regionali, fu realizzato introducendo l'Irap, applicata su redditi professionali e di impresa (e non da lavoro dipendente). A distanza di venti anni, se possibile, la debolezza dell'Irpef si è accentuata; e dell'Irap se ne prevede l'abolizione. Con l'esito di concentrare il prelievo regionale su un'imposta molto difettosa, anche in ragione dell'elevato grado di evasione del tributo. Ma anche a voler trascurare questo rilevante difetto del sistema tributario italiano, che già significativamente incide sul divario tra finanziatori e fruitori dei servizi, l'insistenza sull'addizionale (o sovrainposta) Irpef otterrebbe comunque l'indesiderato effetto di chiamare a raccolta per il finanziamento delle spese regionali e comunali una platea limitata di contribuenti. Per ripristinare una maggiore generalità, sarebbe allora opportuno che le sovrainposte fossero applicate anche ai redditi che sono soggetti ad imposizione sostitutiva o a regimi forfettari, con non poche complicazioni dal punto di vista applicativo. Se si considera poi che il gettito dell'addizionale regionale ad aliquota base – attualmente – costituisce una fonte di copertura del fabbisogno sanitario regionale e che la stessa funzione, probabilmente, dovrà essere esercitata dalla sovrainposta, le conseguenze di questa limitatezza del prelievo appaiono ancora più evidenti. A ciò si aggiunga che già nella L. 42/2009 e nei decreti legislativi di attuazione, si è fatto eccessivo ricorso all'addizionale Irpef per dirimere questioni finanziarie territoriali. Oltre a quanto previsto nella L. 42/2009, nel Dlgs. 68/2011 – all'art. 2 – si prevedeva di rideterminare l'addizionale Irpef in modo tale da garantire alle Regioni entrate corrispondenti ai trasferimenti soppressi e all'abolizione della compartecipazione all'accisa sulla benzina; e tuttora, le risorse compensative dei trasferimenti dovrebbero essere erogate a valere su questa forma di prelievo, il che implicherebbe comunque che l'onere implicito dei trasferimenti – fondato sulla fiscalità generale – sarebbe commutato in onere specifico sulle categorie economiche soggette ad Irpef.

Un secondo elemento di interazione tra questioni di federalismo fiscale e finanza regionale è costituito dall'**Irap**. Attualmente l'Irap si applica sul valore della produzione netta con un'aliquota ordinaria del 3,9 per cento, con facoltà assegnata alle Regioni di variarla di 0,92 punti percentuali e di differenziare il prelievo per categorie e settori produttivi. L'aliquota si applica poi al 4,2 per cento per le imprese concessionarie di servizi, al 4,65

per cento alle banche ed altri enti finanziari, al 5,9 per cento alle imprese di assicurazione, e all'8,5 per cento alle Amministrazioni Pubbliche.²² Il livello delle aliquote Irap aggiornato con le delibere regionali per il 2021 – come riportato dal Dipartimento delle Finanze – consente di rilevare che, a parte le eccezioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome, nessuna Regione ha attivato la riduzione dell'aliquota ordinaria dell'Irap, in parte da imputarsi al fatto che l'Irap ad aliquota base costituisce comunque fonte di copertura del fabbisogno sanitario regionale, a parziale conferma della difficoltà di manovra autonoma del tributo. La differenziazione delle aliquote tra categorie economiche è però significativa: tra le Regioni a statuto ordinario, si passa da un minimo di 5 aliquote in Calabria ad un massimo di 25 aliquote in Piemonte, con tutte le Regioni – tranne tre – ad applicare un numero di aliquote superiore a dieci.

Nel disegno di legge delega, si prevede un graduale superamento dell'Irap (art. 5), che si può condividere in ragione del progressivo svuotamento della sua base imponibile per la componente lavoro a tempo indeterminato per ragioni riconducibili a obiettivi di politica economica nazionale e non di politica tributaria regionale. Nella sua attuale forma, l'Irap si è di fatto trasformata in un prelievo sui profitti, ai quali si aggiunge una quota trascurabile dei redditi da lavoro e gli oneri finanziari – che nel recente periodo di bassi tassi di interesse – incidono solo marginalmente sul prelievo. Si tratta dunque di un'imposta sui profitti con ineducibilità degli interessi passivi, un assetto che avvicina la base imponibile Irap a quella dell'Ires con ovvii problemi di coordinamento, comunque già presenti al momento della sua introduzione. Ciò che non si può valutare al momento è l'impatto che l'abolizione dell'Irap avrà sul grado di autonomia tributaria delle Regioni, dato che non è noto se e da cosa essa potrà essere sostituita. Al riguardo, l'abolizione dell'Irap potrà anche produrre effetti distributivi tra settori produttivi nella misura in cui l'attuale differenziazione non potrà essere riproposta con i nuovi strumenti tributari, un aspetto che rende meno lineare il processo di rimozione del tributo. Qualsiasi sia la scelta, sarebbe opportuno dotare le Regioni di una forma di tributo che sia meno esposta alle politiche nazionali, rafforzando un regime di separazione delle fonti non solo formale, ma di natura sostanziale. E ciò deve essere valutato anche in ragione del fatto che – come l'addizionale Irpef – anche l'Irap ad

²² Va ricordato che le Regioni non possono attivare modifiche dell'aliquota applicata alle Pubbliche Amministrazioni, come definito dalla Risoluzione 1/DF del 17 febbraio 2021 (Dipartimento delle Finanze), e che quindi eventuali meccanismi automatici di incremento delle aliquote devono escludere questa fattispecie. Inoltre, le Regioni possono disporre l'azzeramento dell'aliquota Irap e specifiche deduzioni dalla base imponibile.

aliquota base costituisce attualmente una fonte di copertura del fabbisogno sanitario regionale. Le problematiche connesse a questa destinazione sono state evidenti nel corso degli anni, dato che la compressione della base imponibile disposta a livello centrale, che ha causato una riduzione del gettito Irap, ha creato la necessità di ricorrere a fonti alternative, favorendo un'indesiderata commistione tra obiettivi centrali e regionali.²³ Segnale di questa tendenza, negli anni, è stato l'innalzamento della compartecipazione Iva a fini di copertura del fabbisogno sanitario regionale fino al 64,27 per cento (previsto dal DPCM del 12 febbraio 2021 per il 2019) contro il 38,55 per cento del 2001.²⁴ Eventuali proposte di abolizione dell'Irap, dunque, dovranno tener conto della necessità di ulteriori o diverse coperture del fabbisogno sanitario regionale, al netto del fatto che – come sopra argomentato – anche per queste ragioni sarebbe opportuno svincolare il finanziamento del fabbisogno sanitario regionale da qualsiasi mezzo di copertura che non siano risorse centrali. Ciò anche per evitare che alla copertura dei disavanzi sanitari regionali si destini, a tempo indefinito, l'incremento automatico e obbligatorio di imposte già insoddisfacenti a livello centrale (come l'Irpef) o la cui manovra regionale risulta in generale compromessa dall'azione del governo centrale (come è stato appunto nel caso dell'Irap), con il comune effetto di alterare la percezione della corrispondenza tra prelievo e spesa necessaria ai fini di una maggiore trasparenza dell'operato degli amministratori locali.

Un terzo elemento di interazione è costituito dalla **tassazione immobiliare**. Sul tema ricorre la questione della tassazione dell'abitazione principale, la cui esenzione – nella prospettiva duale – appare ancor meno giustificata, dato che essa costituirebbe non più eccezione all'applicazione della progressività, ma eccezione alla logica stessa del sistema duale, che dovrebbe invece essere elemento di riordino del sistema complessivo. Nel passaggio a questo sistema, il mantenimento di un'esenzione sull'abitazione principale costituirebbe un *vulnus*, poiché consentirebbe l'applicazione di un'aliquota zero ai rendimenti figurativi derivanti da una forma di investimento del capitale. Le motivazioni eventualmente addotte per questa esclusione, poi, potrebbero aprire la strada a giustificazioni altrettanto valide per replicare trattamenti differenziati anche all'interno della sola componente proporzionale del sistema duale, una direzione che appare

²³ Il gettito Irap, che ha raggiunto i 40 miliardi nel 2007, è nel 2019 (prima della pandemia) pari a circa 25 miliardi.

²⁴ Si ricorda che la compartecipazione Iva fu introdotta dal Dlgs. 56/00, nel quale si prevedeva un regime transitorio di abbandono della spesa storica che si sarebbe dovuto completare entro il 2013.

sconsigliata affinché alla frammentazione istituzionale del sistema di tassazione dei redditi non si aggiunga una frammentazione tutta interna al sistema duale.²⁵ Quello dell'abitazione principale, tuttavia, costituisce un terreno di confronto molto sensibile, come dimostrato dall'oscillazione sull'argomento che si è manifestata negli anni con riferimento all'Imu e alla Tasi e ai conseguenti provvedimenti di ristoro che tuttora interessano le modalità di perequazione comunale. Non si intende qui discutere se sia opportuno o meno che essa sia tassata – anche se la teoria economica fornisce ampie giustificazioni al riguardo – ma non tassarla implica che obiettivi di politica tributaria centrale abbiano prevalenza rispetto all'opportunità di una tassazione locale rispondente al principio del beneficio e in grado di garantire risorse adeguate ai Comuni (che peraltro debbono essere reperite a valere su altre fonti). Il valore delle abitazioni, infatti, risente significativamente dei beni e servizi forniti sul territorio; l'assenza di una tassazione sulla prima casa genera dunque una separazione non giustificata tra benefici della spesa pubblica e prelievo a livello locale. Un'assenza tanto meno giustificata – allo stato attuale – quanto più si pensi da un lato che il Fondo di Solidarietà Comunale è alimentato dal gettito dell'Imu; dall'altro, che la tassazione degli immobili residenziali diversi dall'abitazione principale sortisce in parte l'effetto di una forma di tassazione senza rappresentanza (e quindi di esportazione dell'imposta) nel caso di individui proprietari residenti in altri Comuni. Con l'effetto ultimo di attivare una perequazione tra territori a cui in parte non corrisponde una presenza di contribuenti effettivamente residenti nel territorio. La sottrazione della parte della base imponibile imputabile all'abitazione principale, dunque, rende ancora più parziale l'effetto perequativo che da quel meccanismo si potrebbe ottenere, fermo restando – come sopra sostenuto – che l'alimentazione del Fsc dovrebbe avvalersi di risorse centrali e non di tributi comunali.

Il disegno di legge delega interviene su questioni attinenti al prelievo immobiliare, da un lato predisponendo una revisione del catasto con l'obiettivo di classare adeguatamente le unità immobiliari e recuperare gli immobili attualmente non censiti (art. 6), dall'altro – richiamando i principi di attuazione del federalismo fiscale – prevedendo la revisione dell'attuale riparto del gettito derivante dagli immobili destinati ad uso produttivo

²⁵ Sul tema si veda quanto riportato nell'Audizione del 26 febbraio 2021 in tema di “Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario”, presso le Commissioni Riunite VI Finanze della Camera dei Deputati e 6^a Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica.

(categoria D) e di altri tributi che ricadono sulle transazioni immobiliari. Per ciò che concerne il catasto – anche in assenza di una tassazione dell’abitazione principale – la revisione delle rendite potrebbe generare effetti di livello e distributivi sul gettito di pertinenza dei Comuni e sul calcolo del gettito standard, qualora tale revisione sia usata a fini di tassazione e non come struttura parallela all’attuale. Dal punto di vista applicativo, sarebbe però in generale opportuno che la revisione delle rendite catastali non tenda ad un avvicinamento eccessivo ai valori effettivi di mercato, in ragione del fatto che tali valori sono soggetti ad ampia variabilità che dovrebbe comunque essere trattata in qualche forma ai fini di una tassazione equa e della certezza del gettito per i Comuni. Inoltre, mentre il riferimento alle rendite catastali per la tassazione dei redditi di natura immobiliare assolve anche alla funzione di evitare una determinazione analitica dei costi sostenuti per la gestione delle proprietà, il ricorso ai valori di mercato non potrebbe prescindere dalla considerazione di tali costi in rispetto del principio di tassazione del reddito netto. In questo senso, le rendite catastali, collocandosi generalmente al di sotto dei valori di mercato, assolvono indirettamente alla funzione di incorporare in via presuntiva una percentuale forfettaria di costo, analogamente a quanto attualmente si prevede per il regime forfettario dei lavoratori autonomi e dei redditi di impresa, con la differenza che – nel caso immobiliare – tale meccanismo sarebbe del tutto implicito e presunto nella differenza tra valori di mercato e valori catastali.

2.2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il federalismo fiscale

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro attraverso il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, di cui 68,9 miliardi rappresentati da contributi non rimborsabili e 122,6 miliardi erogati in forma di prestito. In aggiunta ai fondi europei, in Italia è stato attivato un Fondo Complementare (con DL 59/2021, convertito in L. 101/2021) che integra le risorse del PNRR con complessivi 30,6 miliardi di euro da ripartire tra i vari Ministeri negli anni dal 2021 al 2026.²⁶

Il PNRR inserisce un breve richiamo al federalismo fiscale all’interno di un paragrafo di descrizione delle *Riforme Abilitanti*, la cui specificazione – nell’indice – è rivolta a

²⁶ A queste dotazioni si aggiungono inoltre 13 miliardi resi disponibili dal fondo React-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) nel triennio 2021-2023.

Semplificazione e Concorrenza, e stabilisce la riforma del quadro fiscale subnazionale nella Riforma 1.14 nell'ambito della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) Componente 1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA). Negli obiettivi descritti nel PNRR, il federalismo fiscale dovrebbe completare il quadro delle riforme fiscali, procedendo ai necessari adeguamenti della L. 42/2009.

Secondo il Piano, il percorso di attuazione del federalismo fiscale dovrà essere graduale sia nell'ammontare delle risorse perequate sia nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio. Tuttavia, il percorso di completamento del federalismo fiscale, previsto dal Piano per il primo quadrimestre del 2026, lascia intendere che la gradualità potrebbe essere meno "graduale" di quanto finora avvenuto. In particolare, sul fronte dei Comuni, si tratterà di rivitalizzare un processo che è in corso dal 2015, ma che – come osservato in precedenza – ha manifestato alcune incertezze soprattutto per ciò che riguarda la definizione dei Lep e le modalità di distribuzione del Fondo di Solidarietà Comunale. Per Province e Città Metropolitane, invece, il riferimento del PNRR è piuttosto generico, limitandosi ad osservare che la distribuzione delle risorse dovrà avvenire sulla base dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, per questa via richiamando quanto definito nel Dlgs. 68/2011, art. 23, per la definizione delle modalità di distribuzione del fondo perequativo. Si tratta di un processo – analogamente a quanto accade per i Comuni – inscindibilmente legato alla definizione dei fabbisogni standard attualmente all'esame della corrispondente Commissione Tecnica. Infine, per le Regioni, lo stabile assetto del sistema di finanziamento e spesa non potrà prescindere dalla soluzione che sarà data alla copertura dei fabbisogni sanitari regionali, da cui discende il contenuto implicito della perequazione territoriale. Si tratta di temi che, secondo quanto riportato nel PNRR, sono in corso di approfondimento da parte del Tavolo tecnico istituito presso il MEF.

Tuttavia, al di là dell'esplicito riferimento alla necessità che sia ripreso il percorso di attuazione della L. 42/2009 e del Dlgs. 68/2011, il PNRR non introduce risorse specifiche rivolte ad accelerare il processo. Un riscontro al possibile coinvolgimento degli enti territoriali si trova comunque nelle diverse Missioni di cui è composto il Piano, e dovrebbe riguardare il ruolo degli enti locali principalmente come *soggetti attuatori* dei diversi ambiti di articolazione delle singole Missioni, ma le cui ricadute economiche effettive sono complesse da definire a priori, se non sotto un profilo strettamente contabile.

Ciò che al momento si può rilevare è quindi soltanto un potenziale di impatto che dipende dalle specifiche componenti all'interno delle singole Missioni. Sulla base del documento disponibile sul portale di "Italia Domani", a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze e aggiornato al 6 ottobre 2021, si stima che circa 80 miliardi di euro potranno avere un impatto diretto sul territorio. Al riguardo, il coinvolgimento degli enti territoriali potrà realizzarsi nella forma di titolarità e concreta realizzazione di specifici progetti, o nella partecipazione come destinatari di progetti che siano invece attivati a livello nazionale (attraverso la partecipazione a bandi per realizzare progetti di titolarità ministeriale), o – infine – attraverso la partecipazione alla definizione e all'attuazione delle riforme previste dal Piano, soprattutto nei casi in cui l'elemento territoriale sia prevalente (ad esempio, nel caso dei servizi pubblici locali e del turismo). Tra queste, maggiore rilevanza assumono i casi in cui gli enti territoriali siano beneficiari e soggetti attuatori di specifici progetti. In questo caso, gli enti territoriali, a fronte delle assegnazioni di risorse definite a livello centrale, assumono responsabilità gestionale sulla realizzazione dei progetti. Al riguardo, particolare importanza, almeno sul piano delle procedure, assume il necessario rispetto degli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo previsti per l'impiego delle risorse, con la previsione della restituzione delle stesse in caso siano state indebitamente utilizzate. Di seguito, senza pretesa di esaustività e in estrema sintesi rispetto ai parametri contenuti nelle relazioni tecniche, si forniscono alcune indicazioni sulle componenti potenzialmente più rilevanti per gli enti territoriali. Non in tutti i casi si tratterà di progetti la cui titolarità sarà assegnata agli enti territoriali; al contrario, per alcuni di essi sembra previsto l'accesso al finanziamento mediante partecipazione a bandi ministeriali, o collaborazione con soggetti attuatori centrali.²⁷

Nell'ambito della **Missione 1** (*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*), la parte di maggiore coinvolgimento è rappresentata dalla Componente 3 – *Turismo e Cultura*, in cui si prevedono interventi per l'attrattività dei borghi, per la tutela e la valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale, per la valorizzazione di parchi e giardini storici, per la sicurezza sismica e l'adozione di criteri ambientali minimi per gli eventi culturali, e anche per la competitività delle imprese turistiche. L'intervento dovrebbe riguardare 250 borghi, con risorse pari a circa 800 milioni di euro che saranno assegnate dal MIC ai Comuni per il recupero e la riqualificazione del patrimonio storico, degli spazi

²⁷ Le informazioni provengono dalla Documentazione di finanza pubblica n. 28/1 del Servizio Studi della Camera dei Deputati aggiornata al 15 luglio 2021.

pubblici e per la costruzione di piccole infrastrutture di servizio. Sempre in questo contesto, il MIC dovrebbe assegnare risorse agli enti territoriali a fini di tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio, e per la valorizzazione di parchi e giardini storici che coinvolgeranno gli enti territoriali se e nella misura in cui essi risultino proprietari degli stessi.

All'interno della **Missione 2** (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*), un coinvolgimento diretto dei Comuni, attraverso la formulazione di proposte, si può prevedere nella Componente 1 (*Agricoltura sostenibile ed economia circolare*) per ciò che concerne la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e l'ammodernamento degli impianti esistenti, anche nella prospettiva di favorire il miglioramento della raccolta differenziata dei Comuni. Nello specifico, circa il 60 per cento dei progetti dovrà riguardare Comuni del Centro-Sud. Ad essi si affiancano anche: progetti "faro" di economia circolare per potenziare la raccolta differenziata e la rete di impianti di trattamento e riciclo dei rifiuti; isole verdi come laboratori per lo sviluppo di modelli auto-sufficienti realizzati direttamente dai Comuni delle isole interessate; investimenti per favorire la formazione di comunità locali anche associate per la realizzazione di piani sostenibili sotto il profilo energetico, ambientale, economico e sociale, con una riserva dell'80 per cento per i territori situati in Comuni montani.

Nella componente 2 della stessa Missione (*Energia rinnovabile, idrogeno, rete e transizione energetica e mobilità sostenibile*) interventi di interesse per gli enti territoriali possono essere rintracciati negli investimenti per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile in piccoli centri (Comuni con meno di 5 mila abitanti); nel rafforzamento della mobilità ciclistica, soprattutto nelle zone urbane e metropolitane; nello sviluppo di trasporto rapido di massa nelle aree metropolitane delle maggiori città italiane (con più di 100 mila abitanti) con la costruzione di complessivi 231 km di infrastruttura; nello sviluppo di infrastrutture di ricarica elettrica, con circa 14 mila punti installati in centri urbani; e nel rinnovo delle flotte di autobus con mezzi a basso impatto ambientale e il rinnovo del parco veicoli dei Vigili del Fuoco (circa 1/3 dovrebbe essere destinato alle principali città).

Un ruolo rilevante – anche in relazione ad altre Missioni e alle corrispondenti componenti – assume poi quanto previsto sia nella Componente 3 (*Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*) sia nella Componente 4 (*Tutela del territorio e della risorsa*

idrica). Nella prima componente, il coinvolgimento è relativo al piano di sostituzione e di riqualificazione energetica degli edifici scolastici, e all'operatività degli Ecobonus e dei Sismabonus fino al 110 per cento. Nella seconda componente, invece, sono annunciati numerosi interventi di possibile coinvolgimento degli enti territoriali: misure per la gestione del rischio di alluvione e idrogeologico, con rilievo per le misure in favore delle aree colpite da calamità naturali per il ripristino delle infrastrutture danneggiate e per la riduzione del rischio residuo; interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni, con risorse assegnate dal Ministero dell'Interno ai Comuni attuatori; la tutela e la valorizzazione del verde urbano ed extraurbano, con una fase di pianificazione svolta dalle Città Metropolitane; la bonifica di siti industriali dismessi a fini di risanamento urbano; gli investimenti in infrastrutture idriche per garantire l'approvvigionamento e la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione, con destinazione di una quota di risorse compresa tra il 45 e il 50 per cento nelle Regioni del Mezzogiorno; gli investimenti in fognature e depurazione.

Nell'ambito della **Missione 4** (*Istruzione e Ricerca*) di potenziale rilievo è quanto previsto nella Componente 1 (*Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università*) per il potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione, in particolare per gli asili nido e le scuole per l'infanzia, da realizzarsi mediante coinvolgimento diretto dei Comuni; per il piano di estensione del tempo pieno e delle mense, da attuare a carico degli enti territoriali proprietari degli edifici; per il potenziamento delle infrastrutture sportive di proprietà degli enti territoriali; per la realizzazione di aule cablate, di nuove aule didattiche e di laboratori, per le quali si prevede che almeno il 40 per cento delle scuole beneficiarie sia localizzato nel Sud; per il piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica, sotto la responsabilità degli enti territoriali proprietari degli edifici.

La **Missione 5** (*Inclusione e Coesione*) contiene anche numerosi investimenti nei quali si prevede il coinvolgimento degli enti territoriali. Alla Componente 2 (*Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*) figurano: investimenti per il sostegno alle persone vulnerabili e degli anziani non autosufficienti (articolato in varie modalità); interventi per favorire percorsi di autonomia per le persone con disabilità, in particolare attraverso l'aumento dei servizi di assistenza domiciliare, in collaborazione con le Regioni; progetti di *housing* temporaneo e stazioni di accoglienza; progetti volti alla riduzione delle situazioni di emarginazione e degrado sociale, con sovvenzioni erogate ai Comuni di oltre

15 mila abitanti che non siano capoluoghi di provincia o città metropolitane; realizzazione di piani urbani integrati e superamento degli insediamenti abusivi per le periferie delle città metropolitane; riqualificazione e aumento dell'*housing* sociale e interventi su edilizia residenziale pubblica; investimenti su impianti sportivi per favorire integrazione e inclusione sociale, con almeno il 50 per cento degli investimenti destinati a nuove costruzioni. Alla Componente 3 (*Interventi speciali per la Coesione Territoriale*) si prevede: il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità, con poco più del 30 per cento delle risorse destinate ai Comuni del Mezzogiorno; i servizi sanitari di prossimità, con l'obiettivo di consolidare almeno 2 mila farmacie rurali in Comuni di aree interne con meno di 3 mila abitanti.²⁸ Si prevedono inoltre: la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie per il potenziamento dell'edilizia sociale, il rafforzamento dei servizi di prossimità e il potenziamento dei servizi socio-culturali; gli interventi infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali per garantire un adeguato collegamento con la rete nazionale dei trasporti, che riguardano prevalentemente Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Molise, Sicilia, Abruzzo e Sardegna.

Infine, nella **Missione 6 (Salute)**, Componente 1 (*Case della Comunità e presa in carico della persona*), particolare rilevanza per gli enti territoriali potrebbe assumere l'investimento in strutture nelle quali dovrebbe operare un team di medici con varie specializzazioni, con l'obiettivo – da raggiungere in collaborazione con le Regioni – di mettere a disposizione 1.350 Case della Comunità. È potenzialmente una componente importante del Piano, qualora si consideri che le dotazioni infrastrutturali di tipo sanitario costituiscono una delle principali ragioni di differenziazione regionale nelle prestazioni di servizi sociali e di prossimità territoriale.²⁹ Tuttavia, essa appare mirata a specifici interventi la cui capacità di chiusura del divario infrastrutturale non è definibile a priori.

Come sopra accennato, non è immediato prevedere quali possano essere le conseguenze dell'attuazione del PNRR sul comparto della finanza territoriale, e quali possano essere gli impatti sulla riduzione degli attuali divari territoriali. Si può però al riguardo osservare

²⁸ Su quest'ultimo punto, tuttavia, il coinvolgimento degli enti territoriali appare marginale, dato che l'attuazione consisterebbe nell'assegnare risorse finanziarie pubbliche per incentivare i privati a investire nell'adeguamento delle farmacie per rafforzarne il ruolo di erogatori sanitari.

²⁹ Secondo i dati Istat per il 2018, la spesa per servizi sociali passa dai 22 euro pro capite della Calabria ai 540 della Provincia Autonoma di Bolzano. La spesa sociale del Sud è più bassa che nel resto d'Italia: 58 euro annui pro capite contro una media nazionale di 124 euro. I Comuni con oltre 50 mila abitanti spendono in media 165 euro l'anno, quelli sotto i 10 mila ne spendono 100. Nel Mezzogiorno, la spesa dei Comuni più grandi (96 euro) è mediamente inferiore a quella dei Comuni più piccoli dell'Italia Settentrionale (119 euro).

come la maggior parte degli interventi descritti abbia natura infrastrutturale. L'importanza di tale fattore è indirettamente rilevabile dalla elevata quota di risorse che dal PNRR sono direttamente allocate al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS), che ammonta a circa 34 miliardi ripartiti tra vecchi e nuovi progetti.³⁰

Da ciò discendono almeno due conseguenze. La prima, che la realizzazione degli investimenti prevista per il 2026 (alla scadenza del PNRR) potrebbe mutare l'impianto della perequazione infrastrutturale di cui all'art. 22 della L. 42/2009 e recentemente ripresa con la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, comma 815) allo scopo di avviare il processo di ricognizione delle dotazioni infrastrutturali territoriali (peraltro già previsto da un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26/11/2010). Ne consegue che la perequazione infrastrutturale potrebbe impegnare flussi redistributivi di minore intensità rispetto alla situazione attuale. Tuttavia, essa dovrà essere agganciata alla definizione di un livello adeguato di fabbisogno infrastrutturale per la fornitura dei corrispondenti servizi. L'individuazione di livelli infrastrutturali adeguati e la necessità che tali livelli siano garantiti è di particolare importanza, dato che la diversa dotazione infrastrutturale è in grado di incidere sui costi di fornitura di beni e servizi pubblici, con riflessi sul livello della perequazione ordinaria. D'altro lato, come sopra discusso, il calcolo del fabbisogno di parte corrente (e la relativa perequazione) non possono assumere senso compiuto in assenza di adeguate infrastrutture di erogazione del servizio.

La seconda conseguenza consiste nel fatto che gli investimenti infrastrutturali previsti condurranno probabilmente ad un aumento delle spese correnti necessarie per la gestione e il mantenimento degli stessi, anche al fine di evitarne un rapido deterioramento. Al riguardo, è quindi ragionevole che con ampio anticipo sia definito un piano di spesa corrente da parte dei governi nazionali e territoriali, che indichi le risorse necessarie allo scopo e i mezzi per provvedervi. Si tratta anche di dotare gli enti territoriali di professionalità adeguate per consentire il rispetto dei vincoli temporali stringenti che il PNRR prevede, tenuto conto del fatto che il Piano non interverrà sulla successiva gestione delle infrastrutture; e che asimmetrie gestionali tra diverse aree del Paese dovute a insufficienza di risorse potrebbero nel medio periodo riproporre un ampliamento di quegli

³⁰ A queste si aggiungono poi le risorse destinate agli obiettivi di infrastrutturazione raggiunti attraverso programmi di spesa di altri Ministeri.

stessi divari che il PNRR può contribuire a ridurre.³¹ In particolare, il probabile aggravio di spesa corrente connesso con lo sviluppo delle infrastrutture potrà essere gestito se le risorse devolute agli enti territoriali saranno disponibili con un certo grado di certezza e di stabilità. Tali requisiti potranno essere garantiti in forma adeguata se si provvederà alla definizione dei Lep non sanitari (per Regioni e Comuni), dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali che coinvolgono livelli essenziali, delle fonti di finanziamento, e dei sistemi di perequazione. Ciò al fine di consentire a Regioni e Comuni di poter elaborare programmazioni pluriennali con elevato grado di affidabilità. Al riguardo, sarebbe auspicabile che l'assetto complessivo della parte ordinaria del federalismo fiscale trovi sistemazione ben prima del 2026, cioè prima che i progetti previsti dal PNRR siano effettivamente realizzati, per quanto – invece – i segnali che si sono recentemente manifestati siano nella direzione di un superamento di tale scadenza. Ciò implica, però, che le risorse debbano provenire principalmente da fondi interni rivolti a sostenere i livelli essenziali o adeguati di fabbisogno infrastrutturale. Inoltre, poiché i soggetti territoriali coinvolti nel PNRR – come beneficiari e/o come attuatori – sono molteplici, sarà necessario un certo grado di coordinamento tra enti territoriali per limitare disallineamenti nei percorsi di sviluppo regionali e comunali.

C'è infine un punto specifico di riflessione che riguarda le Regioni del Mezzogiorno. Il PNRR dedica alle Regioni del Mezzogiorno una quota almeno pari al 40 per cento delle risorse territorializzabili.³² Questo aspetto assume importanza specifica anche in riferimento al fatto che non è al momento determinato il raccordo tra le risorse territorializzabili e i meccanismi di attribuzione alle linee di intervento previste. Nel DL 77/2021 è infatti previsto che spetti alle amministrazioni centrali titolari di interventi nell'ambito del PNRR assicurare che la procedura di attuazione dell'intervento destini il 40 per cento alle Regioni del Mezzogiorno, anche se non appare chiaro – al momento – il meccanismo di valutazione che si adotterà per contemperare la duplice esigenza di approvare progetti di elevata qualità e progetti relativi alle Regioni del Mezzogiorno nei

³¹ Su questo piano sembra inserirsi il DL 80/2021 in materia di procedure di reclutamento e stabilizzazione del personale, con specifico riferimento alle strutture di supporto tecnico-progettuale e amministrativo. Si tratta di procedure che potrebbero avere particolare utilità soprattutto per i Comuni piccoli e medi nei quali l'accumulazione di esperienze tecniche da parte del personale è più complessa.

³² Il riferimento alle risorse territorializzabili determina per il Mezzogiorno un importo pari a circa 82 miliardi, incluse le risorse del Fondo Complementare, di cui 23 miliardi destinati alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, poco più di 14 miliardi ciascuna alla digitalizzazione, alle infrastrutture e all'istruzione e ricerca, 8,8 miliardi all'inclusione e coesione e 6 alla salute. Si veda Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Il Mezzogiorno nel PNRR*, 25 giugno 2021.

casi in cui i due obiettivi non dovessero coincidere. In ogni modo, l'obiettivo del 40 per cento dovrà essere oggetto di verifica da parte del Dipartimento per le politiche di coesione, e potrà anche essere oggetto di correttivi e compensazioni qualora non sia effettivamente raggiunto. Si tratta di passaggi che al momento non appaiono compiutamente definiti e che richiederanno uno stretto coordinamento tra i responsabili della *governance* del PNRR, le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, anche al fine di evitare l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte della cabina di regia costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (L. 108/2021).

APPENDICE 1

IL RUOLO DELLA COMPARTECIPAZIONE IVA NEL FINANZIAMENTO DEI LIVELLI ESSENZIALI

Al fine di rendere evidente – a regime – il ruolo della compartecipazione Iva nel finanziamento dei livelli essenziali in sanità, si definiscano con $Irap_k$ e con $Irpef_k$ i gettiti ad aliquota base dell'Irap e dell'addizionale Irpef nella regione k . Si definisca inoltre con F_k , nella stessa regione, il fabbisogno sanitario standard regionale e con Iva_k il gettito dell'Iva nella stessa regione sulla base del principio di territorialità. In base a quanto previsto dal Dlgs. 68/2011, per la regione k dovrà quindi valere:

$$(1) \quad F_k = Irap_k + Irpef_k + \lambda^* Iva_k$$

in cui λ^* è l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'Iva che nella regione k con la minore differenza tra fabbisogno e gettito standard garantisce la copertura integrale del fabbisogno stesso, così che la regione k non debba ricorrere a quote del fondo perequativo. Per definizione, l'aliquota di compartecipazione è così ottenuta:

$$(2) \quad \lambda^* = \frac{Lep_k - Irap_k - Irpef_k}{Iva_k}$$

L'aliquota calcolata nella (2) è poi applicata alle altre Regioni al fine di ottenere la compartecipazione Iva di loro competenza. Tuttavia, non c'è alcuna garanzia che tale aliquota possa garantire la copertura dei fabbisogni nelle regioni diverse da k , il che richiede l'eventuale ricorso al fondo perequativo. Per la generica regione j , quindi, si avrà:

$$(3) \quad F_j = Irap_j + Irpef_j + \lambda^* Iva_j + P_j$$

in cui con P si indica il fondo perequativo. Poiché l'art. 15, comma 5, del Dlgs. 68/2011 prevede che il fondo perequativo sia alimentato da una compartecipazione Iva determinata in modo tale da garantire *in ogni regione* il finanziamento integrale dei livelli essenziali, si avrà che per ogni Regione:

$$(4) \quad P_j = \beta_j Iva_j$$

in cui β_j rappresenta la quota di Iva necessaria a chiudere la differenza tra F_j e le risorse regionali. Sostituendo la (4) nella (3), si avrà quindi:

$$(5) \quad F_j = Irap_j + Irpef_j + (\lambda^* + \beta_j) Iva_j$$

da cui si deduce come la copertura del fabbisogno per la parte eccedente il gettito standard sia equivalente ad una compartecipazione Iva ad aliquota differenziata.

APPENDICE 2

IL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE

Il funzionamento del fondo di solidarietà comunale qui illustrato deve intendersi nelle sue linee essenziali di perequazione. Al riguardo, esso non considera alcune poste non perequative che determinano l'ammontare complessivo del fondo stesso. Si tratta dei seguenti elementi: correttivo statistico; contributo aggiuntivo; riduzioni e rettifiche; compensazioni; minori introiti da Imu e Tasi; contributi per Comuni fino a 5 mila abitanti; risorse per sviluppo dei servizi sociali; risorse aggiuntive; accantonamenti finali.³³

Il fondo è alimentato dal 22,43 per cento dell'Imu. Il sistema è quindi complessivamente di natura orizzontale, dato che redistribuisce risorse derivanti dall'applicazione di un tributo comunale.

Nel 2021, il trasferimento effettivo a titolo di Fsc è costituito per il 33 per cento dal **Delta Perequativo**, e per il 67 per cento dal **Delta Storico**.

- Il **Delta Storico** è determinato dalla differenza tra le risorse storiche di riferimento al 2014 ($Rsto_i$) e il gettito derivante da Imu e Tasi ad aliquote standard ($ENsto_i$).

$$\Delta sto_i = (Rsto_i - ENsto_i)$$

- Il **Delta Perequativo** è invece determinato da una **componente verticale** (CV) e da una **componente orizzontale** (CO) che seguono differenti metodi di calcolo.

Per la componente **verticale**, in aggregato, il dato di partenza è la differenza tra le risorse standard perequabili ($Rstd$) e la capacità fiscale perequabile ($CFstd$). Attualmente – di questa differenza – si considera il 60 per cento (**target perequativo**) e non la differenza integrale. Si ha quindi:³⁴

$$CV_{tot} = 0.6 (Rstd - CFstd)$$

La **distribuzione** ai Comuni della componente verticale avviene per l'80 per cento in base al coefficiente di riparto dei fabbisogni standard ($CRFS_i$) e per il 20 per cento in base al peso della popolazione comunale sul totale (p_i). Il valore di $CRFS_i$ è determinato dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard come rapporto tra il fabbisogno standard teorico del singolo Comune e il totale dei fabbisogni standard. In generale, quindi:

$$CRFS_i = \frac{Fstd_i}{\sum Fstd_i}$$

³³ Quanto rappresentato nel testo costituisce elaborazione delle informazioni relative ai *Contenuti del Report Perequazione* per ogni Regione, disponibili sul sito dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) nella piattaforma del sistema perequativo per il 2020. La correzione di alcuni coefficienti rispetto alle informazioni disponibili tiene conto dei parametri stabiliti per il 2021.

³⁴ Al netto delle quote di recupero a valere sulla componente storica. Per il 2021 si veda MEF, *Modalità di alimentazione e riparto del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) 2021*, Nota Metodologica.

La componente verticale spettante a ciascun comune (CV_i) sarà quindi determinata come segue:

$$CV_i = CV_{tot} [0.8(CRFS_i) + 0.2(p_i)]$$

È opportuno notare che la componente verticale è sempre positiva per ciascun Comune, perché sia $CRFS_i$ sia p_i sono coefficienti positivi.

Per la componente **orizzontale**, in aggregato, il dato di partenza è rappresentato dalla capacità fiscale standard complessiva ($CFstd$) del comparto comunale, come determinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF):

$$CO_{tot} = \sum CFstd_i$$

A partire dalla capacità fiscale complessiva, si può calcolare il coefficiente di riparto della capacità fiscale di ciascun Comune ($CRCF_i$) come rapporto tra la capacità fiscale standard del singolo Comune e la capacità fiscale standard complessiva:

$$CRCF_i = \frac{CFstd_i}{\sum CFstd_i}$$

La **distribuzione** ai Comuni della componente orizzontale avviene sulla base di due differenze:

1. per l'80 per cento in base alla differenza tra il coefficiente di riparto dei fabbisogni standard ($CRFS_i$) e il coefficiente di riparto delle capacità fiscali ($CRCF_i$);
2. per il 20 per cento in base alla differenza tra il peso della popolazione comunale (p_i) e il coefficiente di riparto della capacità fiscale ($CRCF_i$).

Si definisca la prima differenza:

$$FAB_{gap} = (CRFS_i - CRCF_i)$$

Si definisca ora la seconda differenza:

$$CF_{gap} = (p_i - CRCF_i)$$

in cui il termine in parentesi tonda è un coefficiente che equivale alla differenza tra capacità fiscale standard media nazionale e capacità fiscale standard del Comune.³⁵

Ne segue – con i pesi attribuiti a ciascun *gap* – che la componente orizzontale spettante a ciascun Comune sarà data da:

³⁵ L'equivalenza si può agevolmente notare osservando che $p_i = \frac{Pop_i}{Pop}$ e $CRCF_i = \frac{CFstd_i}{\sum CFstd_i}$. Confrontare i due termini equivale a porre a confronto $\frac{\sum CFstd_i}{Pop}$, che è la capacità fiscale media nazionale, e $\frac{CFstd_i}{Pop_i}$, che è la capacità fiscale media comunale.

$$CO_i = 0.8 FAB_{gap} + 0.2 CF_{gap}$$

La componente orizzontale può essere positiva o negativa, in quanto dipende dalle differenze tra i coefficienti inclusi in FAB_{gap} e in CF_{gap} .

In definitiva, quindi, il **Delta Perequativo** sarà determinato come segue:

$$\Delta per_i = CV_i + CO_i$$

- Dal calcolo del **Delta Storico** e del **Delta Perequativo** si deve poi passare al calcolo del **Fondo di Solidarietà Comunale (FSC)**. In termini generali, il totale del *FSC* spettante a ciascun Comune è la somma di due componenti, il Fondo di Solidarietà Comunale Storico ($FSCsto_i$) e il Fondo di Solidarietà Comunale Perequativo ($FSCper_i$). Il primo entra con un peso del 45 per cento, il secondo entra con un peso del 55 per cento (nel 2021). Quindi, in simboli:

$$FSC_i = 0.45 FSCsto_i + 0.55 FSCper_i$$

I due fondi sono però composti in modo diverso. In particolare, il fondo storico corrisponde al Delta Storico, mentre il fondo perequativo è attualmente composto per il 40 per cento dal Delta Storico e per il 60 per cento dal Delta Perequativo. Si ha quindi:

$$FSCsto_i = \Delta sto_i$$

$$FSCper_i = 0.4 \Delta sto_i + 0.6 \Delta per_i$$

La determinazione del fondo totale, quindi, è la seguente:

$$FSC_i = 0.45 \Delta sto_i + 0.55(0.4 \Delta sto_i + 0.6 \Delta per_i)$$

Dalla precedente formula, si evince che nella determinazione del fondo spettante a ciascun Comune si avrà il seguente risultato finale:

$$FSC_i = 0.67 \Delta sto_i + 0.33 \Delta per_i$$

da cui risulta che il peso della componente storica è complessivamente pari al 67 per cento e quella della componente perequativa pari al 33 per cento. Il percorso di aggiustamento del peso di Δsto_i dovrebbero condurre – in assenza di ulteriori rinvii – all’azzeramento di $FSCsto_i$ nel 2030. Il percorso di aggiustamento del target perequativo dovrebbe invece azzerare il peso di Δsto_i nella componente $FSCper_i$ nel 2029, per cui a regime si avrà $FSC_i = \Delta per_i$.