

**Audizione
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
sulle tematiche relative allo stato
di attuazione e alle prospettive
del federalismo fiscale**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Giampaolo Arachi**

**Commissione parlamentare per
l'attuazione del federalismo fiscale**

29 maggio 2024



Indice

1. Introduzione e considerazioni generali	5
2. Lo stato di attuazione del federalismo fiscale	8
2.1 L'attuazione del federalismo regionale	8
2.2 L'autonomia finanziaria degli Enti locali	11
2.3 La perequazione comunale	22
2.4 I LEP e gli obiettivi di servizio: recenti sviluppi, meccanismi di finanziamento e monitoraggio	30
3. L'impatto delle nuove regole di bilancio europee	35
4. Il coordinamento con il regionalismo differenziato	40

1. Introduzione e considerazioni generali

Come illustrato in una precedente audizione¹, il percorso di attuazione del federalismo fiscale ha conosciuto una relativa accelerazione nel triennio 2020-22 in particolare per il comparto degli Enti locali. Per i Comuni è stato previsto il superamento graduale del criterio storico nella ripartizione dei trasferimenti perequativi ed è stato avviato un percorso di potenziamento per le funzioni degli asili nido, dei servizi sociali e del trasporto degli studenti con disabilità attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive e la fissazione di obiettivi di servizio. Per le Province e le Città metropolitane sono state stanziare risorse aggiuntive, sulla base di una stima dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali previste dalla L. 56/2014 (cosiddetta riforma Delrio), e istituiti due distinti fondi perequativi per ripartire il contributo alla finanza pubblica sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali.

Nell'ultimo biennio le principali novità hanno sostanzialmente riguardato l'attuazione degli interventi di rafforzamento dei servizi comunali. In particolare, a seguito della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale sono state modificate le modalità di finanziamento e di monitoraggio. Le norme originarie prevedevano l'inserimento delle risorse aggiuntive nel Fondo di solidarietà comunale (FSC) e una rendicontazione che implicava un vincolo di destinazione delle risorse e prevedeva la restituzione in caso di inadempienza. La Corte ha rilevato che vincoli di destinazione sull'uso delle risorse possono essere previsti solo per gli interventi speciali secondo il comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione e che la restituzione delle risorse è in contrasto con l'obiettivo di rafforzamento dei servizi in vista del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). La sanzione più coerente consiste nell'intervento sostitutivo statale come previsto dall'articolo 120 della Costituzione. In attuazione della sentenza, la legge di bilancio per il 2024 ha fatto confluire le risorse precedentemente stanziare in un nuovo Fondo speciale equità livello dei servizi per il periodo 2025-2030 e ha previsto che in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi annuali il Ministero dell'Interno possa nominare un commissario limitando il recupero delle somme ai casi in cui il Comune certifichi l'assenza di utenti potenziali.

La legge di bilancio per il 2024 ha tuttavia anche previsto un nuovo contributo alla finanza pubblica per un ammontare annuo nel quinquennio 2024-28 pari a 350 milioni per le Regioni a statuto ordinario (RSO) e a 200 e 50 milioni, rispettivamente, per i Comuni, le Province e le Città metropolitane delle RSO e delle regioni Siciliana e Sardegna.

Questa audizione si concentra su alcune delle principali criticità che ancora permangono e sulle implicazioni per la finanza locale delle nuove regole europee e dell'autonomia differenziata.

¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale", 5 maggio.

L'ambito che fino a oggi ha sperimentato i minori progressi è costituito dal finanziamento delle materie diverse dalla sanità di competenza delle RSO. L'Italia si è impegnata a portare a termine la riforma del federalismo regionale nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) entro il primo trimestre del 2026. Per raggiungere questo obiettivo è necessario che siano tempestivamente completati i passaggi fondamentali che riguardano l'individuazione dei trasferimenti erariali da fiscalizzare e dei tributi da assegnare in loro sostituzione e la determinazione dei LEP relativi alle materie regionali (par. 2.1).

Il superamento della finanza derivata delle Regioni richiede un più generale riorientamento del ruolo svolto dalle Amministrazioni centrali. Queste non potranno più disporre dei vincoli di destinazione sui trasferimenti perequativi e dovranno tutelare l'uniformità territoriale della fornitura dei servizi legati ai diritti civili e sociali attraverso la determinazione e il monitoraggio dei LEP e l'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato previsti dall'articolo 120 della Costituzione in caso di inadempienza.

Per gli Enti locali è evidente la necessità di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria. Come illustrato nel paragrafo 2.2, sia le Province e le Città metropolitane sia i Comuni hanno pressoché esaurito gli spazi disponibili per lo sforzo fiscale. Vi hanno contribuito, da un lato, i tagli operati nel decennio scorso per il concorso degli Enti al risanamento della finanza pubblica e, dall'altro, il ridimensionamento delle basi imponibili prodotto dagli interventi di riforma sulla tassazione immobiliare e sull'Irpef per i Comuni e dall'evoluzione del parco automobilistico per le Province e le Città metropolitane. A questo si aggiunge la difficoltà di riscossione dei tributi che si manifesta in particolare in ambito comunale.

A questa esigenza dovranno rispondere i decreti attuativi della legge delega per la riforma fiscale attraverso misure che rafforzino la capacità di riscossione dei tributi propri, l'individuazione di nuove fonti di finanziamento per le Province e le Città metropolitane e la razionalizzazione e l'ampliamento delle basi imponibili comunali.

In ambito comunale va assicurata la piena realizzazione della perequazione basata su fabbisogni standard e capacità fiscali. Il suo pieno operare è ostacolato dalla presenza di correttivi volti ad attenuare le variazioni negative del FSC e da significativi flussi finanziari distribuiti secondo criteri storici. L'obiettivo di sterilizzare le perdite prodotte dall'avanzare del meccanismo di perequazione appare non sostenibile dal punto di vista finanziario e, come recentemente osservato dalla Corte costituzionale, in contraddizione con l'obiettivo stesso della riforma del federalismo fiscale. Le simulazioni condotte nel paragrafo 2.3 suggeriscono che l'inclusione nella perequazione delle componenti del FSC fino a oggi escluse, oltre a garantire una maggiore corrispondenza fra risorse e fabbisogni, potrebbe ridurre la numerosità dei Comuni, soprattutto quelli piccoli, che vedranno ridurre le proprie risorse a seguito della perequazione. L'integrale applicazione dei criteri perequativi renderebbe il sistema più trasparente. Eventuali specificità comunali riflesse

nel riparto storico dovrebbero più correttamente essere colte attraverso l'aggiornamento dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.

Per il complesso degli Enti locali sarebbe auspicabile che anche la ripartizione dei contributi alla finanza pubblica avvenga utilizzando i criteri standard dei fondi perequativi per garantire la coerenza con le esigenze di finanziamento dei fabbisogni standard e delle funzioni fondamentali.

Resta frammentato il quadro relativo ai LEP, che dovrebbero costituire il riferimento per determinare i fabbisogni e ripartire i fondi perequativi. Dal 2021 si sono succeduti diversi provvedimenti per introdurre percorsi di avvicinamento ai LEP con differenti modalità di finanziamento e di monitoraggio. Queste esperienze hanno evidenziato la necessità di un maggiore coordinamento fra i diversi livelli di governo – per assicurare che le singole misure siano tra loro coerenti – e di una chiara definizione delle responsabilità per poter intervenire con forme di commissariamento in casi di inadempienza (par. 2.4).

È auspicabile che la determinazione dei LEP per le materie di competenza delle RSO non divenga secondaria rispetto alle azioni necessarie per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Il disegno di legge attualmente all'esame della Camera dei deputati delinea una corsia privilegiata per la determinazione dei LEP nelle materie su cui le Regioni possono richiedere maggiore autonomia (par. 4).

In questo quadro, il completamento del federalismo fiscale potrebbe essere favorito dall'applicazione delle nuove regole di bilancio europee che prevedono come indicatore unico per il monitoraggio dei conti pubblici il tasso di crescita della spesa primaria netta. L'indicazione di un percorso programmatico della spesa per comparto coerente con il limite massimo concordato con il Consiglio europeo per il complesso delle Amministrazioni pubbliche dovrà necessariamente tenere conto del diverso peso delle componenti non comprimibili della spesa come quella per le funzioni fondamentali e i LEP e di quelle relative agli impegni assunti nel Piano strutturale di bilancio relativamente agli investimenti. Una volta definito il percorso della spesa primaria netta sarà necessario assicurare un'evoluzione coerente delle entrate degli Enti territoriali, al netto delle misure discrezionali da questi attuate, attraverso la revisione periodica dei trasferimenti e delle compartecipazioni. La programmazione della spesa potrà costituire il momento per valutare l'adeguatezza delle risorse e della loro evoluzione futura facilitando la gestione dei bilanci e l'operare dei meccanismi perequativi (par. 3).

La gestione delle compartecipazioni delle Regioni che accedono a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (RAD) affidata a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe mettere a rischio gli obiettivi di crescita della spesa primaria netta con conseguenti aggiustamenti che potrebbero ricadere su altre Regioni e/o su altri comparti delle Amministrazioni pubbliche. Permane quindi l'esigenza di prevedere una sede istituzionale unica dove le valutazioni e le decisioni possano essere prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva che coinvolga anche la

determinazione della compartecipazione che, secondo il D.Lgs. 68/2011, dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico.

2. Lo stato di attuazione del federalismo fiscale

2.1 L'attuazione del federalismo regionale

L'ambito in cui la realizzazione del federalismo fiscale appare oggi più in ritardo è quello delle funzioni diverse dalla sanità di competenza delle RSO. Un percorso articolato per l'attuazione del federalismo fiscale regionale è stato delineato dal D.Lgs. 68/2011, attuativo della L. 42/2009. Il decreto, tuttavia, ha trovato concreta applicazione solo per la parte relativa alla determinazione dei fabbisogni sanitari e alla ripartizione del Fondo sanitario, mentre la riforma della finanza regionale extra-sanitaria è stata ripetutamente rinviata, da ultimo dalla legge di bilancio per il 2023. L'attuazione del federalismo regionale è attualmente oggetto di una specifica *milestone* (M1C1-119) del PNRR da realizzare entro il primo trimestre del 2026 nell'ambito della riforma abilitante del quadro fiscale subnazionale (M1C1 - Riforma 1.14).

Il D.Lgs. 68/2011 prevede che i trasferimenti statali con carattere di generalità e permanenza destinati all'esercizio delle competenze regionali siano soppressi e sostituiti nelle RSO da un incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef compensata da una equivalente riduzione della parte di competenza statale in modo da mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente. Dovrà essere poi istituito un fondo perequativo finalizzato a perequare le risorse in modo da garantire la copertura dei fabbisogni per le spese relative ai LEP e ridurre le differenze nelle capacità fiscali. Alla copertura dei fabbisogni relativi ai LEP verrà destinata una compartecipazione all'IVA con un'aliquota fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai LEP nella Regione che presenta la distanza minima fra gettito dei tributi propri e fabbisogni. Al finanziamento integrale dei LEP nelle Regioni in cui il gettito tributario è insufficiente dovranno concorrere le quote del fondo perequativo. A tal fine si prevede che la regionalizzazione dell'IVA non avvenga sulla base della distribuzione regionale dei consumi rilevata dall'Istat, come oggi accade per il finanziamento della sanità, ma piuttosto sia determinata individuando il luogo di consumo sulla base di dati derivanti dalle dichiarazioni fiscali e da altre fonti informative in possesso dell'Amministrazione finanziaria.

Alcuni dei passaggi previsti dal decreto si sono dimostrati difficili da attuare sul piano tecnico. Per lasciare invariato il prelievo sui contribuenti, l'aumento dell'addizionale all'Irpef dovrebbe essere compensato da una equivalente diminuzione delle aliquote statali nelle sole RSO creando due distinte scale di aliquote sul territorio nazionale, una per le RSO e una per le Regioni a statuto speciale (RSS). Inoltre, **la richiesta di invarianza del carico fiscale può essere facilmente realizzata a livello aggregato ma non garantita**

a livello di singolo contribuente. Anche la territorializzazione dell'IVA sulla base di dati amministrativi si è rivelata di difficile attuazione.

Queste criticità dovrebbero trovare soluzione con l'attuazione della delega per la riforma fiscale (L. 111/2023). L'articolo 13 consente di rivedere il meccanismo previsto per la fiscalizzazione, anche prevedendo fonti di entrata alternative all'addizionale all'Irpef, e i criteri di territorializzazione della compartecipazione all'IVA.

Un ulteriore ostacolo al completamento del federalismo fiscale deriva dall'assenza di un chiaro quadro di riferimento per i LEP (par. 2.4). A differenza di quanto accaduto per gli Enti locali, l'avvio del fondo perequativo nel caso delle Regioni è strettamente connesso con la determinazione dei LEP che, come detto in precedenza, sono necessari per determinare i fabbisogni che devono essere garantiti per una Regione dall'aliquota di compartecipazione all'IVA.

Il lavoro istruttorio condotto dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)² fornisce prime indicazioni sulla dimensione finanziaria dei trasferimenti alle RSO che potrebbero essere soppressi. La CTFS, con l'ausilio della Ragioneria generale dello Stato (RGS), ha individuato i capitoli relativi ai trasferimenti di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale con carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province, Città metropolitane e Comuni. L'elenco dei trasferimenti e l'importo appostato nel bilancio di previsione dello Stato per il triennio 2024-26 sono riportati nella tabella 1.

Tra i trasferimenti individuati dalla CTFS, quelli più significativi riguardano il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale e i grandi Fondi nell'ambito dell'assistenza sociale (Fondo per le non autosufficienze, Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, Fondo nazionale per le politiche sociali). Va sottolineato che molti dei trasferimenti inclusi tra quelli potenzialmente fiscalizzabili comprendono anche quote significative finalizzate all'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali. Tutti i Fondi nell'ambito dell'assistenza sociale sono destinati alle Regioni per il finanziamento della programmazione regionale (in coerenza con quella nazionale). Il riparto delle risorse, tuttavia, prevede l'obbligo a carico delle Regioni di trasferire le risorse agli ambiti territoriali sociali (ATS), il livello sovracomunale per l'esercizio associato dei servizi sociali comunali.

Come già segnalato in precedenti audizioni³, la fiscalizzazione dei trasferimenti potrà avere importanti riflessi sul piano finanziario e richiedere un più generale riorientamento del ruolo svolto dalle Amministrazioni centrali.

² Si veda Commissione tecnica per i fabbisogni standard (2023), "Valutazioni in merito ai trasferimenti da fiscalizzare ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 68 del 2011".

³ Si veda, ad esempio, Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", 1° febbraio.

Tab. 1 – Trasferimenti statali alle RSO potenzialmente fiscalizzabili e risorse previste a legislazione vigente nel bilancio di previsione 2024 (milioni di euro)

Capitolo/ Piano di gestione	Stato di previsione/ Amministrazione di competenza	Denominazione capitolo/ Piano di gestione	2024	2025	2026
2861	Ministero dell'Economia e delle finanze	Somme da erogare alle RSO a titolo di quota non sanità della compartecipazione IVA	603,5	603,5	603,5
2080	Ministero dell'Economia e delle finanze/PCM, Ministero per la Disabilità e Ministero per gli Affari regionali e le autonomie	Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità (solo quota Regioni)	100,0	100,0	100,0
2102	Ministero dell'Economia e delle finanze/PCM, Ministero per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità	Politiche per la famiglia (Fondo PCM)	98,9	98,9	98,9
2106	Ministero dell'Economia e delle finanze/PCM, Ministero per lo Sport e i giovani	Fondo politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù	72,8	57,8	57,8
2108 PG 1	Ministero dell'Economia e delle finanze/PCM, Ministero per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità	Fondo per le politiche delle pari opportunità	67,9	66,8	66,8
1710	Ministero dell'Università e della ricerca	Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio	593,8	557,8	307,8
2043	Ministero dell'Istruzione e del merito	Somma per l'erogazione gratuita di libri di testo	133,0	133,0	133,0
1465	Ministero dell'Istruzione e del merito	Fondo per l'istruzione tecnologica superiore	48,4	48,4	48,4
1270	Ministero dell'Istruzione e del merito	Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione	281,9	277,7	290,8
1527	Ministero dell'Istruzione e del merito	Fondo unico per il <i>welfare</i> dello studente e per il diritto allo studio	37,7	37,7	39,7
3550	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	594,7	601,1	617,0
3671	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Fondo per le politiche sociali	390,9	390,9	390,9
3538	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Fondo per le non autosufficienze	913,6	914,2	961,0
3553	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare	72,3	72,3	73,3
1232	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Contributo alle Regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego	805,0	805,0	805,0
2230 PG 2	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Fondo sociale per occupazione e formazione (attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato, finanziamento dei percorsi formativi rivolti all'apprendistato, finanziamento dei percorsi finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale) L. 144 /1999, art. 68	339,9	341,7	339,9
1315 PG 1	Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (al netto contributo Venezia e osservatorio TPL)	5.169,4	5.219,4	5.269,4
7637	Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	Somme da assegnare alle Regioni per interventi nel campo del miglioramento genetico del bestiame, con particolare riferimento alla tenuta dei libri genealogici e ai controlli funzionali	8,3	8,3	8,3
7638	Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	Somme da assegnare alle Regioni per interventi nei settori dell'agricoltura, dell'agroindustria e delle foreste e di altre attività trasferite in attuazione del D.Lgs. 143/1997	14,2	14,2	14,2
7639 PG 1	Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	Somme da assegnare alle Regioni per interventi nei settori dell'agricoltura, dell'agroindustria e delle foreste e di altre attività trasferite in attuazione del D.Lgs. 143/1997	8,6	6,1	6,1
2325	Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	Fondo per le mense scolastiche biologiche	5,0	4,6	3,8
1386 PG 2	Ministero della Giustizia	Somme da trasferire a Regioni, università ed Enti di ricerca per la realizzazione di interventi destinati al potenziamento della rete volta all'assistenza delle vittime di reato per la tutela sociale e assistenziale delle stesse	1,7	1,7	1,7
1824	Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica	Somme da assegnare alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano da destinare alla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi	0,2	0,2	0,2
2090	Ministero dell'Economia e delle finanze/PCM, Ministero per la Disabilità e Ministero per gli Affari regionali e le autonomie	Fondo da trasferire alla PCM per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del <i>caregiver</i> familiare	26,0	26,0	26,0
2121	Ministero dell'Economia e delle finanze/PCM, Ministero per la Disabilità e Ministero per gli Affari regionali e le autonomie	Fondo da trasferire alla PCM per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia	6,0	6,0	6,0
Totale			10.393,6	10.393,2	10.269,4

Fonte: Commissione tecnica per i fabbisogni standard (2023), "Valutazioni in merito ai trasferimenti da fiscalizzare ai sensi dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 68/2011" e ripartizione in capitoli/piani gestionali del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e per il triennio 2024-26 disponibile nella Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (Open BDAP).

Nel caso in cui l'avvio della perequazione non venisse accompagnato dalla definizione dei LEP, per alcuni settori di spesa si potrebbero verificare significative riallocazioni di risorse fra Regioni. Ad esempio, se non verranno definiti i LEP per il trasporto pubblico locale anche relativi alle prestazioni finanziate con la spesa corrente, le risorse oggi assegnate attraverso il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale affluiranno alle singole Regioni in proporzione della capacità fiscale parzialmente perequata. Pertanto, non vi sarà garanzia che la nuova ripartizione delle risorse fra le Regioni sia coerente con gli effettivi fabbisogni, con possibili ripercussioni sulla capacità delle medesime di assolvere ai contratti di servizio di trasporto⁴.

A seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti cambieranno le modalità con cui le Amministrazioni centrali dovranno garantire l'unitarietà delle politiche a livello nazionale. Attualmente le Amministrazioni centrali utilizzano i vincoli di destinazione dei trasferimenti come strumento per indirizzare le politiche regionali⁵ che, tuttavia, non saranno più applicabili ai trasferimenti perequativi che saranno attivati dopo la fiscalizzazione. La garanzia dell'uniformità territoriale della fornitura dei servizi legati ai diritti civili e sociali dovrà essere perseguita attraverso la determinazione e il monitoraggio dei LEP e l'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato previsti dall'articolo 120 della Costituzione in caso di inadempienza, analogamente a quanto oggi accade in ambito sanitario.

L'attuale rilevanza dei trasferimenti vincolati come strumento di indirizzo è stata segnalata da alcune Amministrazioni centrali nell'ambito della ricognizione effettuata dalla CTFS. Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ad esempio, ha indicato che essi costituiscono le risorse regolate con appositi strumenti programmatici che assicurano, a livello statale, un'opera di indirizzo complessivo nel campo dei servizi sociali, nell'ottica di un graduale raggiungimento dei LEP da garantire su tutto il territorio nazionale⁶.

2.2 *L'autonomia finanziaria degli Enti locali*

Gli Enti locali condividono una contrazione della propria autonomia finanziaria, al cui rafforzamento mira anche la legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023, art. 14).

Per le Province e le Città metropolitane è in corso il graduale processo di ricostruzione degli spazi finanziari iniziato nel 2022 con l'istituzione di due fondi perequativi.

⁴ *Ibidem.*

⁵ Si pensi, ad esempio, alla concessione di borse di studio agli studenti universitari, che rientra nell'ambito delle competenze regionali in materia di istruzione. Nelle more della definizione dei LEP e di quanto previsto dal D.Lgs. 68/2011, l'attuale finanziamento del fabbisogno finanziario è assicurato, oltre che dal gettito standard derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio, dal Fondo integrativo statale (FIS) per la concessione di borse di studio, da assegnare alle Regioni in misura proporzionale al loro fabbisogno finanziario, e da altre risorse proprie delle Regioni (diverse dal gettito standard della tassa regionale per il diritto allo studio) che le stesse devono impiegare in misura pari ad almeno il 40 per cento dell'assegnazione del FIS. In assenza dei LEP per il diritto di studio universitario, il decreto interministeriale MIUR-MEF 798/2017 ha introdotto una serie di parametri necessari alla quantificazione del fabbisogno e criteri di riparto del Fondo.

⁶ Commissione tecnica per i fabbisogni standard (2023), "Valutazioni in merito ai trasferimenti da fiscalizzare ai sensi dell'articolo 7 del D.Lgs n. 68/2011".

Attraverso i fondi viene redistribuito il contributo alla finanza pubblica che gli Enti hanno fornito nel periodo 2011-15⁷ in base ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali e vengono distribuite risorse aggiuntive crescenti nel tempo (80 milioni per il 2022, 100 nel 2023, 130 nel 2024 destinati ad aumentare di anno in anno fino a raggiungere 600 milioni a decorrere dal 2031)⁸. In parte questa impostazione è stata modificata con la legge di bilancio per il 2024 che ha previsto un nuovo contributo alla finanza pubblica a carico delle Province e delle Città metropolitane di 50 milioni annui nel quinquennio 2024-28 con un riparto da effettuare in proporzione degli impegni di spesa corrente, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022, al netto della spesa relativa alla missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), e tenuto conto delle risorse del PNRR. A differenza dei criteri utilizzati nei fondi perequativi, questi non garantiscono che il riparto sia coerente con le esigenze di finanziamento delle funzioni fondamentali.

Nel quinquennio 2011-15 tagli di risorse sono stati effettuati in base a numerosi criteri diversi senza un'adeguata salvaguardia della spesa per le funzioni fondamentali. Oggi, grazie all'avvio della perequazione, sono disponibili gli indicatori dei rispettivi fabbisogni finanziari su cui graduare il contributo al fine di salvaguardare il finanziamento di queste funzioni.

Province e le Città metropolitane si trovano oggi nella situazione di dovere esercitare al massimo lo sforzo fiscale autonomo sulle loro principali entrate tributarie — l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), quella sulle assicurazioni sulla responsabilità civile (RC auto) e il tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali (TEFA) — per finanziare le spese connesse con le proprie funzioni fondamentali e con il contributo alla finanza pubblica (tab. 2). **L'operatività delle Province e delle Città metropolitane richiede che si dia rapida attuazione alla legge delega per la riforma fiscale e si giunga a una revisione dei principali tributi.** L'IPT e l'imposta RC auto risentono fortemente della congiuntura economica e dell'evoluzione del parco automobilistico⁹ e presentano una tendenza alla diminuzione; il TEFA, invece, costituisce di fatto una compartecipazione alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani applicata dai Comuni (Tari), la quale, a sua volta, è soggetta a una complessa disciplina del settore (si veda oltre).

Per il comparto dei Comuni l'autonomia finanziaria è condizionata dalle modifiche della tassazione disposte a livello centrale, dalla difficoltà di riscossione e dai limitati spazi residui per l'esercizio dello sforzo fiscale (possibilità di modificare le aliquote).

Le principali entrate tributarie comunali derivano dalla tassazione immobiliare (Imu) e dalla gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti (Tari); a queste segue, a una certa distanza, l'addizionale comunale all'Irpef e poi le entrate tributarie minori come, ad esempio, l'imposta di soggiorno, che può essere introdotta solo dai Comuni capoluogo di

⁷ La misura del contributo alla finanza pubblica ha comportato non soltanto l'azzeramento dei trasferimenti statali per il comparto ma anche il prelievo di una porzione del gettito da parte dello Stato. Per maggiori informazioni si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), *op. cit.*

⁸ Legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020).

⁹ Il gettito risente anche della mobilità delle basi imponibili. Soprattutto nel caso delle imprese, si assiste allo spostamento delle immatricolazioni nelle zone del paese in cui è inferiore la tassazione, ad esempio, le Province autonome.

Provincia, dalle Unioni dei Comuni, dai Comuni turistici e dalle città d'arte. Il gettito complessivo delle entrate tributarie risulta sostanzialmente stabile riflettendo la staticità delle rendite catastali, che costituiscono la base imponibile della principale imposta, e gli spazi pressoché esauriti di aumento delle aliquote (tab. 3).

Si ricorda che il gettito della Tari deve coprire integralmente il costo del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti che è soggetto alla regolamentazione da parte dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA). Pertanto, le aliquote della Tari devono essere fissate in modo tale da rispettare questo vincolo.

Tab. 2 – Le principali entrate delle Province e delle Città metropolitane
(milioni di euro)

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, di cui:	4.229	4.387	158	4.443	56	4.040	-403	4.218	179	3.869	-350	
<i>Imposta iscrizione registro automobilistico</i>	1.565	1.647	83	1.705	57	1.448	-257	1.639	191	1.479	-160	
<i>Imposta sulle assicurazioni RC</i>	1.951	1.999	48	2.027	28	1.935	-92	1.897	-38	1.801	-96	
<i>Tributo per funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente</i>	377	381	4	390	8	392	2	403	12	433	30	
Trasferimenti correnti, di cui:	2.827	2.196	-631	2.207	11	3.061	854	2.368	-693	3.461	1.094	
<i>Da Amministrazioni centrali (ministeri)</i>	990	638	-352	655	17	1.668	1.013	964	-704	2.031	1.067	
<i>Da Comuni</i>	56	83	27	87	4	93	7	94	1	95	1	
<i>Da Regioni e Province autonome</i>	1.565	1.397	-168	1.406	9	1.241	-165	1.246	5	1.261	16	
Entrate extratributarie, di cui:	628	653	24	676	23	549	-127	679	129	682	4	
<i>Proventi da repressione delle irregolarità/illeciti</i>	234	230	-3	263	33	210	-53	300	90	283	-18	
Entrate in conto capitale	702	1.085	383	1.371	286	1.554	184	2.414	859	2.944	530	

Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

Tab. 3 – Le principali entrate dei Comuni
(milioni di euro)

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.	Livelli	Var. ass.
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (a+b)	38.784	39.741	957	40.375	634	38.473	-1.902	39.752	1.279	41.042	1.289	
Fondi perequativi (a)	5.890	6.063	173	6.079	17	6.236	156	6.579	343	6.769	190	
Tributi (b), di cui:	32.894	33.679	784	34.296	617	32.238	-2.058	33.174	936	34.273	1.099	
<i>Addizionale comunale all'Irpef</i>	4.541	4.675	133	4.886	212	4.674	-212	4.842	168	5.199	357	
<i>Imposte immobiliari</i>	15.581	16.176	595	16.507	331	15.751	-757	16.641	891	16.853	211	
<i>Imposta di soggiorno</i>	321	420	100	479	58	199	-280	296	97	508	212	
<i>Entrate servizio raccolta/smaltimento rifiuti</i>	10.545	10.749	204	10.766	17	10.447	-319	10.692	245	10.944	252	
Trasferimenti correnti, di cui:	9.542	10.178	636	10.176	-2	17.948	7.772	15.952	-1.995	14.300	-1.652	
<i>Da Amministrazioni centrali</i>	3.297	3.662	365	3.536	-126	9.992	6.456	8.149	-1.843	6.491	-1.657	
<i>Da Amministrazioni locali</i>	5.943	6.196	253	6.301	105	7.535	1.234	7.445	-91	7.365	-80	
Entrate extratributarie, di cui:	13.360	13.464	104	13.770	306	11.035	-2.734	12.702	1.667	14.557	1.856	
<i>Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni</i>	2.605	2.506	-99	2.535	29	1.887	-648	2.235	348	2.744	509	
<i>Entrate dalla vendita di servizi</i>	3.933	3.952	20	4.023	71	2.812	-1.211	3.431	619	3.851	420	
Entrate in conto capitale	8.356	9.449	1.093	11.579	2.130	12.154	576	13.769	1.615	17.705	3.936	

Fonte: Documenti di contabilità analitica (aggiornamento al 9 febbraio 2024).

Un tema particolarmente attuale e rilevante, affrontato anche nell’ambito della delega per la riforma fiscale, è costituito dalla limitata capacità di riscossione dei Comuni, soprattutto di quelli di minore dimensione, che ne costituiscono la maggioranza. Tale incapacità è tra le principali cause dei dissesti degli Enti locali¹⁰.

A fronte di ciò, ai fini della salvaguardia dei vincoli di bilancio, la riforma sull’armonizzazione dei bilanci ha reso obbligatoria una serie di accantonamenti in fondi specifici a fronte di diversi tipi di rischio e, tra questi, quello della mancata riscossione. In particolare, è **previsto che ogni anno vengano effettuati accantonamenti al Fondo di crediti di dubbia esigibilità (FCDE) pari a una quota delle entrate accertate che possa essere ritenuta di incerta e difficile riscossione per impedire che siano utilizzate per l’assunzione di impegni di spesa¹¹**. L’importo complessivo dell’accantonamento a tale fondo è calcolato applicando all’ammontare dei residui attivi la media dell’incidenza degli accertamenti in conto residui su quelli totali negli ultimi cinque anni¹². L’evoluzione e la dimensione del FCDE (tab. 4) rappresentano indicatori delle difficoltà che incontrano i Comuni nel riscuotere le proprie entrate.

Annualmente viene poi verificata la congruità delle risorse accantonate al volume dei residui attivi sulle entrate accertate di dubbia esigibilità e tale operazione può dar luogo a ulteriori accantonamenti annuali al FCDE (tab. 5).

Tab. 4 – Totale degli accantonamenti nel risultato di amministrazione degli Enti locali (milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale parte accantonata (a=b+c)	23.620,2	29.257,9	33.175,0	41.239,1	46.086,9	48.692,3	50.280,2
Comuni (a1)	22.299,1	27.751,6	31.530,1	39.417,2	44.029,0	46.388,9	47.923,5
Province e Città metropolitane (a2)	1.321,1	1.506,2	1.645,0	1.821,9	2.057,9	2.303,4	2.356,7
Fondo crediti di dubbia esigibilità (b)	18.546,8	22.143,5	25.660,1	30.580,3	33.126,8	34.670,7	35.856,3
Comuni (b1)	17.738,0	21.216,3	24.646,2	29.532,1	32.019,9	33.499,3	34.694,7
Province e Città metropolitane (b2)	808,9	927,1	1.013,9	1.048,3	1.106,9	1.171,3	1.161,6
Fondo anticipazioni liquidità (c)	1.247,6	2.041,1	2.318,5	5.092,9	6.692,7	6.382,3	6.099,6
Comuni (c1)	1.214,9	1.970,8	2.190,0	4.995,7	6.583,8	6.268,7	5.971,3
Province e Città metropolitane (c2)	32,7	70,2	128,5	97,2	108,9	113,6	128,3

Fonte: Rendiconti di bilancio degli Enti territoriali (aggiornamento al febbraio 2024).

¹⁰ Si veda al riguardo il Ministero dell’Interno – Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali (2019), “Criticità finanziarie degli enti locali: cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento”, 12 luglio.

¹¹ L’introduzione dello strumento degli accantonamenti al FCDE è stata graduale nel tempo: 36 per cento dall’ammontare complessivo dell’accantonamento nel 2015, 55 nel 2016, 70 nel 2017, 85 nel 2018 e 100 dal 2019.

¹² Gli Enti che negli ultimi tre esercizi hanno avviato formalmente un processo di rafforzamento della propria capacità di riscossione possono calcolare il FCDE facendo riferimento ai risultati di tali tre esercizi.

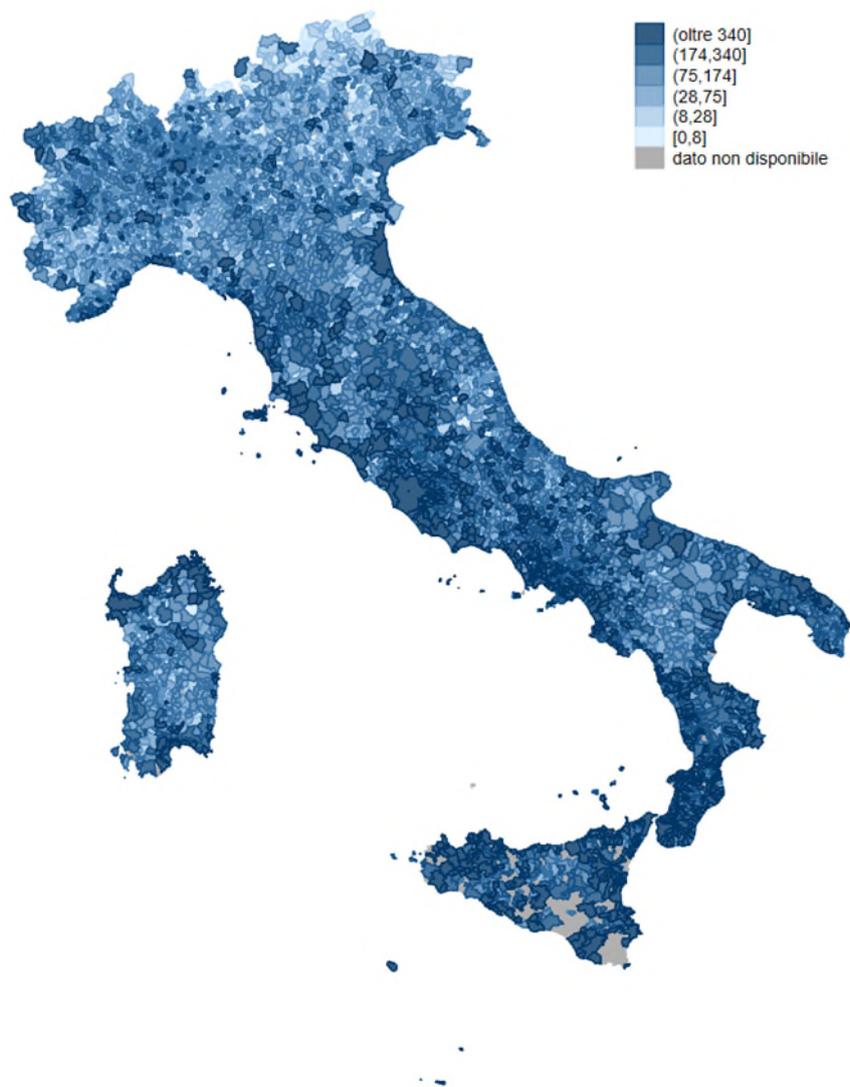
Tab. 5 – Accantonamenti annuali al FCDE degli Enti locali
(milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Comuni	2.984	3.663	4.136	4.894	5.006	5.540	6.051
Province e Città metropolitane	184	175	147	180	163	219	202
Totale	3.168	3.838	4.283	5.074	5.169	5.759	6.253

Fonte: Rendiconti di bilancio degli Enti territoriali (aggiornamento al febbraio 2024).

La necessità di accantonare le risorse al FCDE è diffusa ovunque, coinvolge anche i Comuni di media-grande dimensione, ma soprattutto i Comuni collocati nelle aree del Centro-Sud e nelle zone litoranee (fig. 1).

Fig. 1 – Accantonamenti annuali dei Comuni al FCDE nel 2022
(euro pro capite)



Fonte: elaborazioni sui dati dei Rendiconti di bilancio degli Enti territoriali (aggiornamento al febbraio 2024).

Le difficoltà di riscossione hanno riflessi sulla capacità di gestione della cassa. Gli Enti devono più frequentemente ricorrere ad anticipazioni di liquidità da parte della Cassa depositi prestiti e ciò implica l'obbligo di istituire il Fondo anticipazione liquidità (FAL), alimentato da importi pari alle anticipazioni ricevute che si riducono nel tempo coerentemente con la restituzione delle stesse. Ciò determina l'assorbimento di ulteriori entrate che, analogamente a quanto accade con il FCDE, diventano indisponibili per l'assunzione di impegni di spesa (tab. 4).

L'anticipazione di liquidità rappresenta un utile strumento per ridurre lo *stock* di debiti certi ed esigibili degli Enti locali, mentre la funzione del FAL nella formazione del risultato di amministrazione è quella di garantire la restituzione delle risorse ottenute dagli Enti a titolo di anticipazione.

Il FAL ha una dimensione complessiva notevolmente più contenuta rispetto a quella del FCDE. Per i Comuni esso è pari nel 2022 a circa 6 miliardi, contro 34,7 del FCDE e coinvolge un numero più limitato di Enti, che si concentrano nel Centro-Sud (fig. 2).

La mancata riscossione impatta sulla gestione finanziaria degli Enti in funzione del peso degli accantonamenti al FCDE sul totale delle entrate riscosse e sulla possibilità di diversificare il gettito rispetto ai tributi e/o alle voci delle entrate extratributarie su cui si generano maggiori residui attivi di dubbia esigibilità.

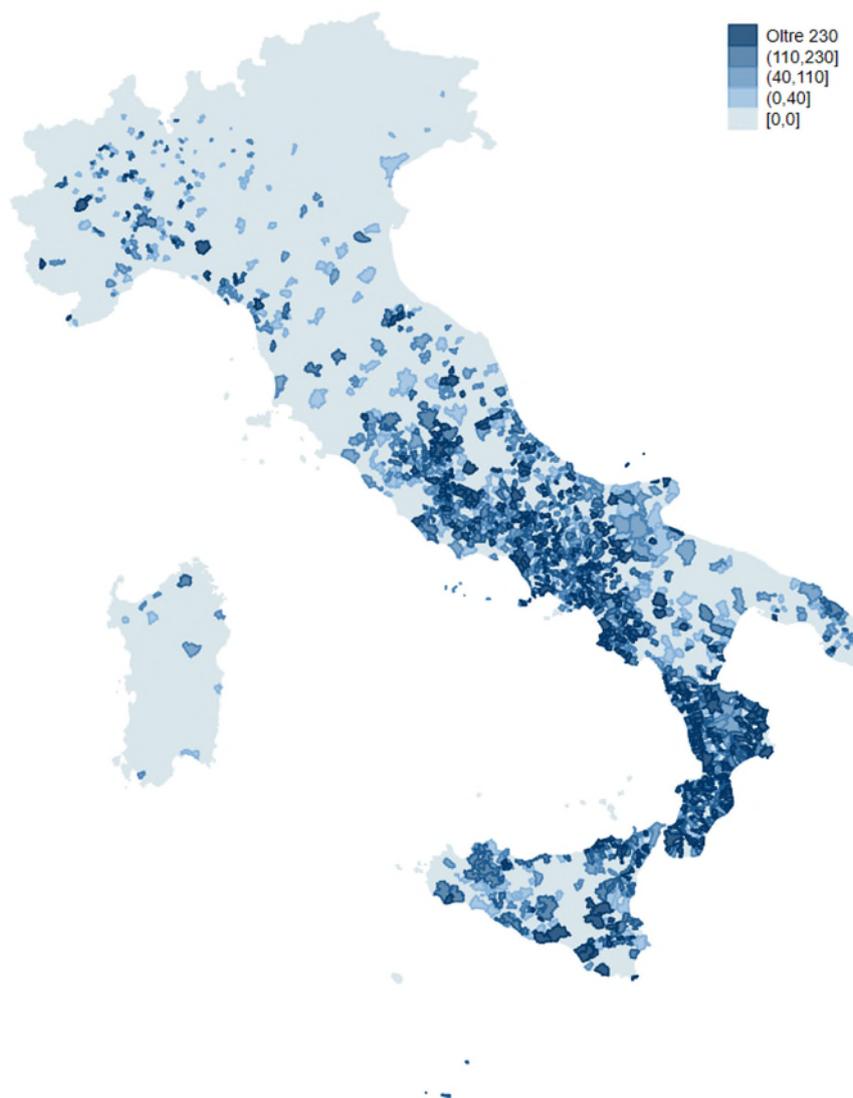
Sulla gestione finanziaria degli Enti influisce anche il grado di manovrabilità delle entrate proprie, in diminuzione a causa sia della detassazione delle basi imponibili comunali disposta a livello centrale, sia dei limitati spazi residui per l'esercizio dello sforzo fiscale (possibilità di modificare le aliquote).

Negli ultimi anni si sono succeduti numerosi interventi disposti a livello centrale che hanno compresso le basi imponibili delle imposte immobiliari (Imu e Tasi)¹³ e dell'addizionale comunale all'Irpef¹⁴. Anche se tali operazioni sono state accompagnate dal ripiano del gettito perduto, la compensazione ha creato disparità di trattamento tra Enti che esercitavano un diverso livello di sforzo fiscale (parziale o totale, ossia fino al livello massimo consentito dalla legge). Al riguardo, va osservato che attualmente il ristoro del gettito connesso principalmente con l'esenzione della prima casa dall'applicazione della Tasi è distribuito agli Enti attraverso il FSC creando delle distorsioni che vengono approfondite nel paragrafo 2.3.

¹³ Ci si riferisce, ad esempio, alla sottrazione dall'applicazione delle imposte immobiliari dell'abitazione principale, dei macchinari, congegni e attrezzature e altri impianti ancorati al suolo funzionali al processo produttivo (imbullonati) e alle agevolazioni e poi esenzione degli immobili merce, ossia dei beni alla cui produzione o scambio è diretta l'attività d'impresa. Il conseguente mancato gettito è stato compensato sotto forma di trasferimenti.

¹⁴ Si tratta dei diversi interventi disposti a livello centrale che hanno interessato la base imponibile dell'Irpef. Per maggiori informazioni si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario", 2 febbraio.

Fig. 2 – Accantonamenti dei Comuni al FAL nel 2022
(euro pro capite)



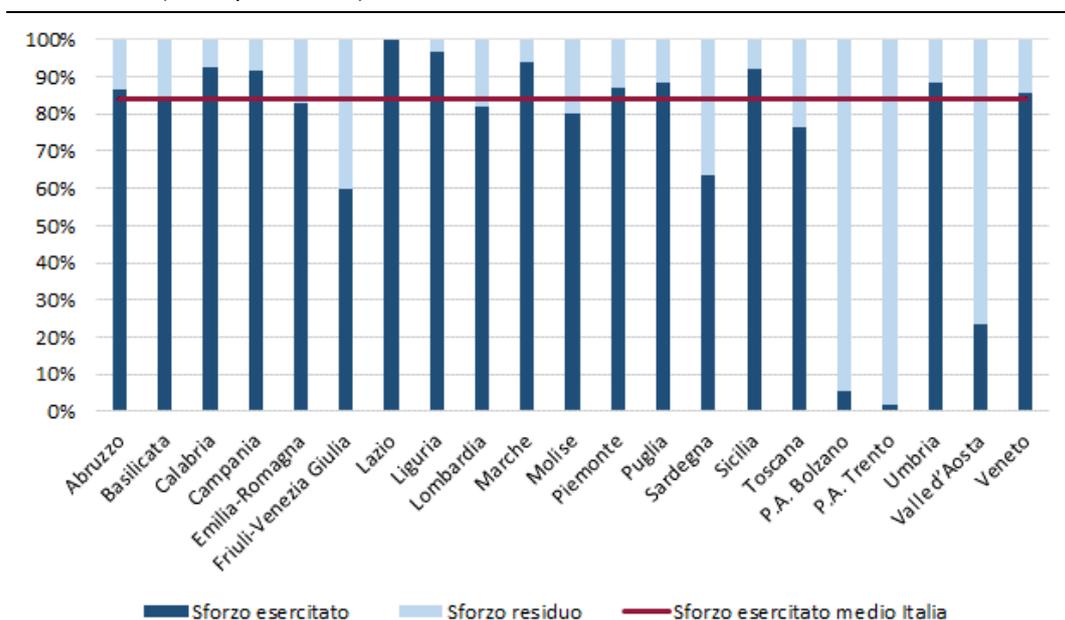
Fonte: elaborazioni sui dati dei Rendiconti di bilancio degli Enti territoriali (aggiornamento al febbraio 2024).

Gli spazi residuali dello sforzo fiscale sui tributi comunali sono pressoché esauriti. Nel periodo 2011-15, quando gli Enti sono stati chiamati a concorrere al risanamento della finanza pubblica e hanno subito il taglio dei trasferimenti dal governo centrale, i Comuni hanno reagito aumentando le aliquote dei propri tributi tanto da rendere necessari interventi di blocco delle stesse per quasi tutti i tributi nel periodo successivo (2016-19).

La figura 3 mostra lo spazio fiscale residuo relativo all'addizionale comunale all'Irpef simulato sulla base delle dichiarazioni fiscali relative al 2022. Si ricorda che l'aliquota massima applicabile dai Comuni è pari allo 0,8 per cento¹⁵ e che non è prevista un'aliquota

¹⁵ La legge di bilancio per il 2024, che ha stanziato 10 milioni annui per il periodo 2024-2038 a favore dei Comuni capoluogo di Città metropolitane che al 31 dicembre 2023 sono usciti dal dissesto finanziario, ha

Fig. 3 – Sforzo fiscale esercitato e residuo relativo all’addizionale comunale all’Irpef nel 2022 (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni sui dati MEF, dichiarazioni dei redditi presentate nel 2023 e relative al 2022.

(1) Il valore dello sforzo fiscale esercitato dai Comuni del Lazio è influenzato dal dato di Roma Capitale che applica un’aliquota di addizionale comunale all’Irpef pari allo 0,9 per cento, in deroga alla disciplina nazionale del tributo. Se si considerasse al posto di questa aliquota quella massima consentita dello 0,8 per cento, lo sforzo fiscale esercitato dai Comuni del Lazio risulterebbe pari al 97 per cento.

minima. Per i Comuni delle RSO il gettito derivante dall’aliquota standard (0,4 per cento) è perequabile attraverso il FSC.

Il gettito potenzialmente derivante dall’esercizio dello sforzo fiscale residuo è stimabile con riferimento al 2022 in circa 1,2 miliardi a fronte di un totale dell’addizionale dovuto ad aliquota vigente pari a circa 5,8 miliardi. Gli spazi residuali si concentrano maggiormente nelle RSO del Nord e, a parità di posizione geografica, nei Comuni più piccoli (tab. 6).

La figura 4 evidenzia i livelli dello spazio fiscale residuo sull’Imu nel 2022, simulati sulla base dei versamenti dell’imposta effettuati attraverso il modello F24¹⁶. **Il gettito ottenibile dall’esercizio dello sforzo fiscale residuo è quantificabile in circa 1,2 miliardi, a fronte di un gettito effettivo versato nel 2022 pari a 16,5 miliardi.** La figura 5 mostra la

previsto che questi Comuni possano deliberare un’aliquota dell’addizionale comunale all’Irpef anche oltre il limite dello 0,8 per cento (l’incremento rispetto alla pre-esistente aliquota non può tuttavia superare 0,4 punti percentuali). La deroga al superamento dell’aliquota massima è stata concessa a Roma Capitale dal 2011.

¹⁶ La simulazione è stata realizzata calcolando, a partire dai gettiti ad aliquota standard (utilizzati nel riparto del FSC 2024) relativi alle diverse categorie di immobili, gli introiti massimi ottenibili attraverso l’applicazione delle aliquote più alte consentite. Le entrate derivanti dallo sforzo fiscale residuo sono calcolate come differenza tra i due gettiti, quello effettivo e quello massimo.

composizione del gettito potenziale derivante dall'esercizio dello sforzo fiscale residuale per categoria di immobile.

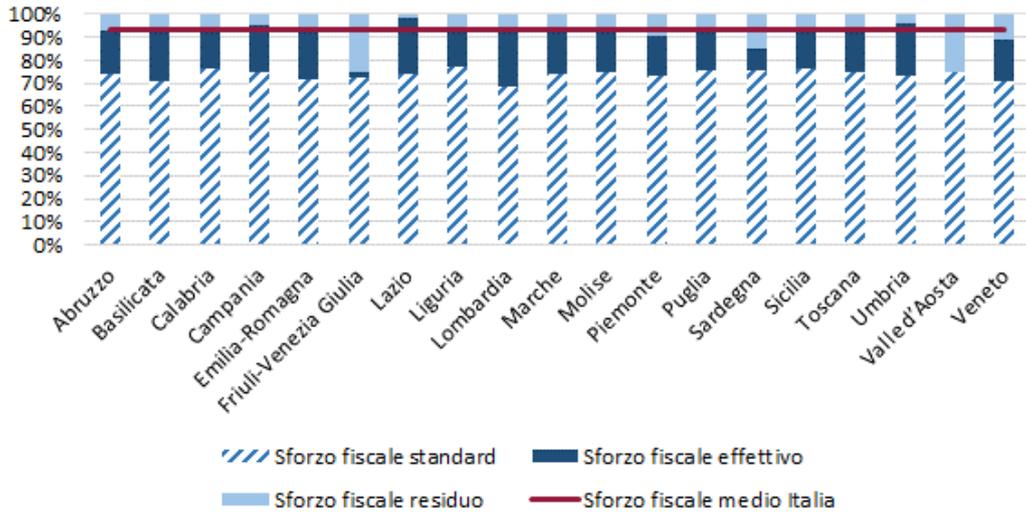
La tabella 7 riporta il gettito potenziale ottenibile dall'esercizio dello sforzo fiscale residuo e quello effettivo per Regioni e per dimensione dei Comuni. Il gettito effettivo comprende sia la parte derivante dall'applicazione delle aliquote standard in corrispondenza delle quali si stimano le capacità fiscali dei Comuni delle RSO perequabili attraverso il FSC, sia la parte dovuta allo sforzo fiscale esercitato tranne che per i fabbricati della categoria D per i quali il gettito deriva esclusivamente dall'esercizio dello sforzo fiscale.

Tab. 6 – Sforzo fiscale residuale ed esercitato sull'addizionale comunale all'Irpef nel 2022
(euro pro capite)

Regione e classe dimensionale Comuni	Gettito potenziale da sforzo fiscale residuo	Gettito effettivo (dovuto)
Abruzzo	13,9	88,6
Basilicata	13,6	75,2
Calabria	5,6	68,1
Campania	6,5	69,9
Emilia-Romagna	24,3	117,1
Friuli-Venezia Giulia	55,4	82,5
Lazio	3,6	125,3
Liguria	16,0	128,7
Lombardia	26,5	120,7
Marche	7,1	111,8
Molise	18,0	72,7
Piemonte	20,0	115,4
Puglia	9,8	74,6
Sardegna	34,7	60,5
Sicilia	6,1	69,8
Toscana	30,4	97,8
P.A. Bolzano	149,1	9,0
P.A. Trento	135,7	2,3
Umbria	13,5	103,1
Valle d'Aosta	106,3	32,5
Veneto	19,5	114,1
Fino a 1.000	43,8	58,9
1.001-5.000	33,8	73,8
5.001-10.000	22,8	90,3
10.001-20.000	17,8	94,1
20.001-60.000	14,8	94,2
60.001-100.000	16,1	98,3
100.001-250.000	22,2	110,0
Oltre 250.000	10,3	140,5
Italia	19,7	98,6

Fonte: elaborazioni sui dati MEF, dichiarazioni dei redditi presentate nel 2023 e relative al 2022.

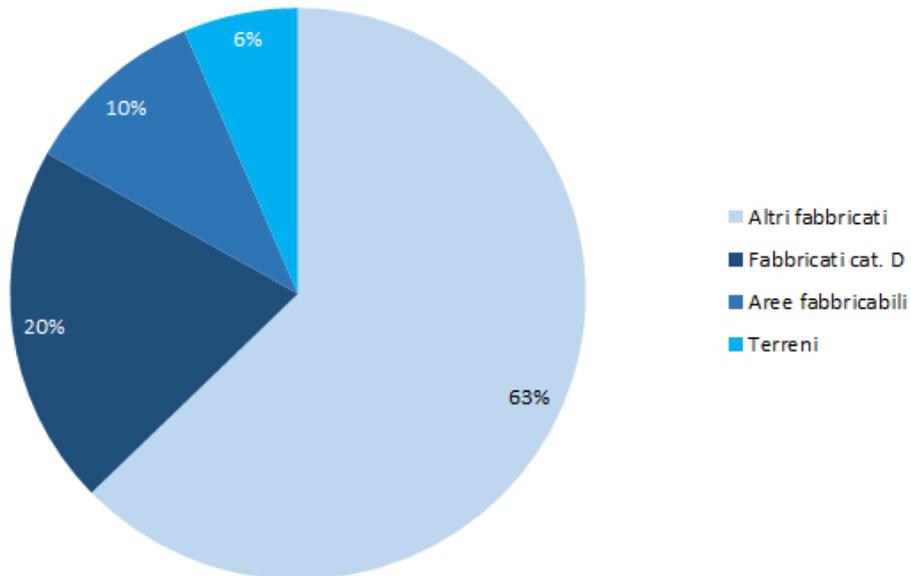
Fig. 4 – Sforzo fiscale standard, esercitato e residuo relativo all’Imu nel 2022 (1) (2)
(valori percentuali)



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

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

Fig. 5 – Composizione del gettito potenziale dall’esercizio dello sforzo fiscale residuo sull’Imu per categoria di immobile



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

Tab. 7 – Gettito potenziale derivante dall’esercizio dello sforzo fiscale residuo e gettito effettivo dell’Imu del 2022
(euro pro capite per Regione e per classe dimensionale dei Comuni)

Regione e classe dimensionale Comuni	Gettito potenziale da sforzo fiscale residuo	Gettito effettivo (versato)
Abruzzo	22,1	273,5
Basilicata	13,6	173,3
Calabria	10,5	169,8
Campania	9,9	194,0
Emilia-Romagna	24,4	343,7
Friuli-Venezia Giulia ⁽¹⁾	77,7	233,9
Lazio	6,3	353,2
Liguria	37,5	525,6
Lombardia	19,1	313,3
Marche	20,9	250,8
Molise	16,0	246,0
Piemonte	31,5	307,5
Puglia	13,4	234,6
Sardegna	40,1	227,6
Sicilia	10,9	195,2
Toscana	21,3	347,8
Umbria	11,4	261,0
Valle d’Aosta	216,1	628,2
Veneto	36,0	278,3
Fino a 1.000	55,8	377,3
1.001-5.000	33,7	262,2
5.001-10.000	25,3	249,5
10.001-20.000	22,8	242,8
20.001-60.000	17,1	248,5
60.001-100.000	19,5	265,1
100.001-250.000	15,2	296,1
Oltre 250.000	9,5	426,9
Totale	21,1	284,5

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

(1) Si veda la nota 2 della figura 4.

Alla luce di quanto esposto finora, ai fini del rafforzamento dell’autonomia finanziaria dei Comuni, essenziale per il finanziamento delle funzioni non fondamentali ed eventualmente di livelli di servizi superiori ai LEP, **è importante intervenire su almeno due aspetti specifici, entrambi affrontabili nell’ambito dell’attuazione della legge delega per la riforma fiscale.**

In primo luogo, è necessario rafforzare la capacità di riscossione dei tributi propri, agendo sia sul piano degli strumenti, attraverso un più efficiente utilizzo delle banche dati e forme di collaborazione con lo Stato, sia su quello delle competenze del personale comunale al fine di ridurre gli accantonamenti al FCDE e, indirettamente, il FAL, in considerazione delle minori necessità di ricorso alle anticipazioni di liquidità.

In secondo luogo, è opportuno rafforzare gli spazi finanziari dei Comuni attraverso il riordino dei tributi propri di questo comparto. Come evidenziato dall'UPB in precedenti occasioni¹⁷, allo stato attuale, la base imponibile della principale imposta, l'Imu, presenta due rilevanti criticità. La prima deriva dalla scelta di applicarla esclusivamente agli immobili diversi dall'abitazione principale e quindi prevalentemente ai cittadini non residenti. Questo genera disparità tra Comuni più o meno vocati al turismo aumentando le esigenze di perequazione e indebolisce il legame tra prelievo e spesa che dovrebbe favorire una più corretta valutazione dell'azione amministrativa da parte degli elettori. La seconda criticità riguarda l'obsolescenza delle rendite catastali e la loro non piena corrispondenza con le caratteristiche effettive degli immobili e con i valori di mercato. Allo stato attuale vi è infatti un trattamento relativamente più favorevole – perché più discosto dal valore di mercato – degli immobili meno recenti e generalmente localizzati nelle zone centrali delle città rispetto a quelli di più recente costruzione, anche in virtù del mancato aggiornamento delle destinazioni d'uso degli stessi¹⁸. La revisione delle rendite catastali, oggetto di passate deleghe al Governo, è stata più volte rinviata e non rientra tra gli ambiti di intervento della L. 111/2023¹⁹.

2.3 *La perequazione comunale*

La perequazione comunale è svolta dal FSC, che si articola in diverse componenti e sottocomponenti secondo lo schema descritto nella tabella 8.

Alla componente redistributiva è affidato il compito di perequare le risorse comunali. Dal 2015 è stato avviato un processo che prevede la graduale affermazione di una perequazione interamente basata su fabbisogni standard e capacità fiscali. La quota di risorse perequata secondo questi criteri ha raggiunto il 52,5 per cento nel 2024. **Il completamento della transizione è previsto per il 2030.**

Il progredire della perequazione standard modifica la distribuzione delle risorse fra Comuni producendo perdite nette per alcuni a fronte di guadagni netti per altri.

La tabella 9 riporta la scomposizione della variazione dei trasferimenti dal FSC tra il 2023 e il 2024 evidenziando gli effetti dovuti ai diversi fattori che concorrono alla loro modifica nell'ambito della perequazione: l'impatto dovuto all'aumento della percentuale del fondo

¹⁷ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL C. 1038 e sull'abbinata proposta di legge C. 75 Marattin recanti 'Delega al Governo per la riforma fiscale'", 25 maggio.

¹⁸ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario", 2 febbraio.

¹⁹ Va peraltro considerato che i Comuni non sono incentivati ad aggiornare in maniera autonoma e indipendente le proprie rendite catastali per avvicinarle ai valori di mercato a causa degli effetti negativi che ciò potrebbe generare nell'ambito del riparto del FSC (par. 2.3).

Tab. 8 – Struttura del FSC

Componente principale	Sottocomponente	Ulteriore sottocomponente	
A	Componente redistributiva	A.1 Storica del riequilibrio/compensazione delle risorse storiche di riferimento Formula=A.1.1-A.1.2	A.1.1 Risorse storiche di riferimento (gettito ICI + spettanze figurative del FSR 2011) A.1.2 Gettito standard Imu e Tasi, ottenuto valorizzando le basi imponibili ad aliquota legale
		A.2 Perequativa del <i>fiscal gap</i> tra fabbisogni standard e capacità fiscali Formula=A.2.1-A.2.2	A.2.1 Risorse standard assegnate in base ai fabbisogni standard e alla popolazione comunale A.2.2 Capacità fiscali standard ricavate dai gettiti standard delle principali entrate comunali
B	Correttiva	Attenuazione degli effetti redistributivi nel passaggio alla perequazione	
C	Riduzioni, rettifiche e accantonamenti	Tagli, rettifiche puntuali, accantonamenti	
D	Restituzione della quota di alimentazione del FSC	Quota di alimentazione del FSC ⁽¹⁾ sottratta dai gettiti comunali	
E	Ristorativa	Ristoro del gettito effettivo della Tasi e dell'Imu perduto a seguito delle modifiche alle imposte immobiliari apportate dal 2016	
F	Reintegrazione taglio, contributo per piccoli Comuni incapienti	Reintegrazione delle risorse sottratte al FSC nel 2014 ai sensi del DL 66/2014 e del contributo di 5,5 milioni per i piccoli Comuni	
FSC prima della quota ristorativa (A+B-C+D)		Comprensivo della restituzione della quota di alimentazione modificata per l'effetto redistributivo e per i correttivi, le riduzioni, le rettifiche e gli accantonamenti	
FSC (A+B-C+D+E+F)		Comprensivo del ristoro del gettito Tasi perduto dai Comuni a seguito dell'esclusione delle prime case dalla base imponibile	

(1) Il 27,5 per cento del gettito Imu standard.

Tab. 9 – Scomposizione della variazione complessiva del FSC tra il 2023 e il 2024 – Comuni delle RSO (euro pro capite)

Classe dimensionale dei Comuni e macro aree	Variazione (a+b)	Di cui: per variazione dei criteri perequativi			FAS (a2)	CF (a3)	Popolazione (a4)	Di cui: per incremento della quota di restituzione taglio DL 66/2014 (b)
		(a=a1+a2+a3+a4)	% perequazione (a1)					
Fino a 1.000	6,24	8,12	-11,43	20,92	-1,1	-0,28	-1,88	
1.001-5.000	3,09	1,01	-3,64	6,36	-1,62	-0,09	2,08	
5.001-10.000	3,69	1,81	0,86	2,08	-1,15	0,02	1,87	
10.001-20.000	2,82	0,2	1,53	-0,27	-1,1	0,04	2,62	
20.001-60.000	2,67	-0,41	2,16	-1,62	-0,96	0,01	3,08	
60.001-100.000	1,94	-1,69	-0,41	-1,31	0,01	0,01	3,64	
100.001-250.000	1,93	-0,6	-0,98	-1	1,37	0,01	2,53	
Oltre 250.000	4,89	-1,97	-0,33	-6,11	4,45	0,03	6,86	
Nord-Ovest	1,74	-2,1	-2,23	0,54	-0,49	0,07	3,84	
Nord-Est	1,33	-1,65	-1,71	1,11	-1,13	0,08	2,97	
Centro	5,03	2,19	2,37	-2,3	2,11	0	2,85	
Sud	4,64	1,69	1,71	0,61	-0,49	-0,14	2,95	
Totale RSO	3,21	0	0	0	0	0,00	3,21	

Fonte: elaborazioni sui dati del Ministero dell'Interno 2024.

distribuita attraverso il criterio standard (tenendo fissi i valori dei fabbisogni standard, delle capacità fiscali e della popolazione) e quello dell'aggiornamento dei fabbisogni

standard (FAS), delle capacità fiscali (CF) e della popolazione (a parità di quota distribuita secondo il criterio standard). L'ultima colonna riporta le variazioni dovute all'incremento dell'importo relativo alla restituzione del taglio operato dal DL 66/2014 su cui si tornerà più avanti.

Il riparto perequativo è dinamico, basato su aggiornamenti periodici dei fabbisogni standard, delle capacità fiscali e della popolazione. I valori delle variabili sottostanti ai fabbisogni standard (popolazione e numerosi fattori socio-economici) e alle capacità fiscali (basi imponibili dei tributi comunali) vengono aggiornati annualmente a metodologia invariata. Periodicamente, attraverso una procedura di approvazione rafforzata che prevede il coinvolgimento del Parlamento, sono sottoposti ad aggiornamento anche i modelli metodologici di stima.

La tabella evidenzia che il progredire della perequazione standard tende a redistribuire le risorse dai piccoli Comuni e dalle grandi città ai Comuni di medie dimensioni e dal Nord al Centro e al Sud. Questo effetto si verifica perché la perequazione standard sostituisce flussi perequativi "storici" fotografati nel 2015 al momento della sua introduzione. La componente storica è il risultato del sovrapporsi di modifiche che dal 2012 hanno teso a sterilizzare per i singoli Comuni l'impatto delle riforme sui tributi immobiliari. L'avanzamento della componente standard riequilibra la distribuzione delle risorse dai Comuni storicamente più dotati verso quelli che mostrano fabbisogni relativamente più elevati rispetto alla capacità fiscale o capacità fiscale inferiore alla media.

Nel 2012 con introduzione dell'Imu sperimentale, che a differenza della precedente imposta immobiliare ICI era applicata anche sull'abitazione principale, si è verificato un rilevante incremento di gettito comunale che è stato neutralizzato, in parte, attraverso la diretta compartecipazione statale su una quota del gettito e, in parte, mediante una riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR) (tab. 10, variazione tra il 2011 e il 2012). Il riparto del FSR nel 2012 è stato determinato dai criteri compensativi delle risorse storiche di riferimento rispetto alle variazioni del gettito valutato ad aliquote standard.

Tab. 10 – Evoluzione delle risorse storiche di riferimento – Comuni delle RSO e delle Isole (1)
(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
Risorse storiche di riferimento (a+b)	20.681	18.480	17.601	17.550	15.985
Gettiti standard (a)=(a1+a2+a3+a4)	9.416	11.655	15.345	15.928	15.925
ICI (a1)	8.802				
Addizionale comunale sull'energia elettrica (a2)	614				
Imu (a3)		11.655	15.345	12.345	12.342
Tasi (a4)				3.583	3.583
Fondo (al netto della quota di alimentazione) (b)=(b1-b2)	11.265	6.825	2.256	1.622	61
Fondo (al lordo della quota di alimentazione) (b1)	11.265	6.825	6.974	6.340	4.779
Quota di alimentazione del fondo (b2)			4.718	4.718	4.718

Fonte: ricostruzione sulla base degli atti normativi.

(1) Negli anni tra 2011 e 2014 il riparto del FSC è avvenuto in base agli stessi criteri sia per i Comuni delle RSO sia per quelli delle Isole mentre nel 2015 per i Comuni delle RSO è stato effettuato per il 20 per cento in base ai criteri perequativi.

Nel 2013, in contemporanea con la rimodulazione dell'Imu (attribuzione ai Comuni dell'intero gettito tranne quello derivante dalla categoria catastale D ad aliquota standard), che ha prodotto un ulteriore incremento del gettito immobiliare, è stato istituito il FSC alimentato con risorse statali (componente verticale) e con una quota del gettito Imu comunale (componente orizzontale) prelevata e successivamente redistribuita con il riparto del FSC. Nel 2013 e nel 2014 il riparto del fondo è stato determinato in modo tale da neutralizzare le differenze tra le risorse storiche di riferimento e le variazioni del gettito Imu ad aliquota standard. Dal 2015 il riparto storico del FSC (applicato nel 2014) è stato cristallizzato e viene gradualmente sostituito con il riparto perequativo.

Per attenuare gli impatti negativi sono stati introdotti due correttivi (tab. 8, componente b). Il primo evita che singoli Enti sperimentino una variazione annuale positiva del fondo per effetto dei criteri perequativi superiore al 4 per cento e utilizza le somme così recuperate per attenuare le variazioni negative. Il secondo correttivo, di 25 milioni, è destinato a ridurre le variazioni annuali negative derivanti dall'applicazione dei criteri perequativi.

Va inoltre considerato che dal 2020 una parte delle risorse di reintegrazione del taglio del DL 66/2014 (nel 2024 la quota dedicata è pari a 333 milioni) sono rivolte a compensare le variazioni annuali negative del Fondo²⁰.

Come evidenziato nella tabella 11 grazie ai meccanismi correttivi e, soprattutto, all'utilizzo della parte incrementale del ristoro del taglio disposto dal DL 66/2014 le variazioni finali sono tutte positive.

L'azzeramento delle variazioni annuali negative del FSC non è, tuttavia, sostenibile nel tempo e appare in contrasto con le finalità perequative del fondo. Come si evince dai risultati della scomposizione delle variazioni del FSC nella tabella 9, esse non derivano esclusivamente dalla transizione dal criterio storico a quello perequativo, ma anche dalle

Tab. 11 – Distribuzione delle variazioni del FSC tra il 2023 e il 2024 (al netto delle variazioni annuali delle risorse per gli obiettivi di servizio/LEP) – Comuni delle RSO
(euro pro capite)

Classe dimensionale dei Comuni	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale
Fino a 1.000	7,85	1,73	3,81	4,69	6,24
1.001-5.000	2,03	1,26	3,69	5,41	3,09
5.001-10.000	1,92	1,76	4,18	8,13	3,69
10.001-20.000	0,94	1,20	2,96	6,09	2,82
20.001-60.000	1,47	0,84	2,67	4,38	2,67
60.001-100.000	2,03	0,74	1,19	2,85	1,94
100.001-250.000	2,29	1,82	1,98	1,84	1,93
Oltre 250.000	0,86	1,15	11,20	0,67	4,89
Totale	1,74	1,33	5,03	4,64	3,21

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno FSC 2024.

²⁰ Per i Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna la restituzione delle risorse segue il criterio del taglio applicato.

variazioni dovute all'aggiornamento dei criteri perequativi. L'aggiornamento dei fabbisogni standard ha comportato una redistribuzione dai centri medio-grandi a quelli piccoli mentre l'aggiornamento delle capacità fiscali e l'evoluzione della popolazione hanno operato in senso opposto. La redistribuzione ha l'obiettivo di correggere gli squilibri finanziari di carattere orizzontale dovuti alla distribuzione non omogenea delle basi imponibili rispetto ai fabbisogni standard. Tali squilibri, se non corretti, pregiudicherebbero la capacità degli Enti di fornire servizi simili ai cittadini a parità di sforzo fiscale (equità orizzontale).

Proseguire nel tempo ad azzerare le variazioni negative annuali del fondo richiederebbe continue risorse. Una possibilità per rendere i cambiamenti più gestibili da parte dei Comuni è rendere graduale l'introduzione degli aggiornamenti nei fabbisogni e nelle capacità fiscali. Ad esempio, quest'anno, in sede di aggiornamento metodologico della capacità fiscale residuale del 2023, è stata introdotta una regola di transizione che prevede che il nuovo gettito entri gradualmente, nell'arco di tre anni, a quote costanti, nella capacità fiscale degli Enti²¹.

La sentenza n. 63/2024 della Corte costituzionale ha confermato che la piena sterilizzazione degli effetti derivanti dall'avanzare del criterio perequativo in base ai fabbisogni standard in luogo del criterio della spesa storica è in contraddizione con l'obiettivo stesso della riforma del federalismo fiscale.

La sentenza affronta anche la questione della natura orizzontale del FSC. La Regione ricorrente sosteneva la non adeguatezza della perequazione orizzontale "alla scelta costituzionale di perequazione verticale" che avrebbe dovuto essere sostenuta con risorse statali e che le somme della restituzione progressiva del taglio operato con il DL 66/2014 destinate "a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale" non fossero sufficienti. La Corte, trovando non fondata la questione di legittimità costituzionale, ha affermato che un modello di perequazione integralmente verticale, basato esclusivamente sullo stanziamento di risorse statali, è espressamente imposto dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione solo per interventi speciali a favore di "determinati" Enti territoriali e non per gli interventi della perequazione ordinaria.

Va a tale proposito osservato che il modello di redistribuzione orizzontale non è stato introdotto con il riparto perequativo; esso è il modello di assegnazione delle risorse che è stato adottato nel passaggio dal FSR al FSC in corrispondenza della variazione del gettito immobiliare dovuto alla sostituzione dell'ICI con l'Imu. La riduzione della componente verticale del fondo è in parte il risultato della sostituzione dei trasferimenti con il gettito del tributo immobiliare.

Il passaggio dal modello redistributivo verticale a quello orizzontale avvenuto negli anni tra il 2011 e il 2015 è descritto nella tabella 10. Il FSR è stato istituito nel 2011 in attuazione del D.Lgs. 23/2011 in materia di federalismo municipale con lo scopo di consentire la fiscalizzazione dei trasferimenti statali ai Comuni delle RSO e delle Isole. I trasferimenti fiscalizzati del FSR²² e le entrate comunali derivanti dall'ICI e dall'addizionale comunale per l'energia elettrica nel 2011 hanno costituito il riferimento a cui ancorare i criteri del riparto compensativo delle variazioni del gettito immobiliare

²¹ Si veda l'Allegato B "Capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario – Nota metodologica" al Decreto 15 dicembre 2023 del Ministero dell'Economia e delle finanze.

²² A comporre il FSR nel 2011 concorrono anche le risorse della compartecipazione all'IVA oltre ai trasferimenti fiscalizzati.

a seguito dei cambiamenti nella fiscalità comunale nel FSR del 2012, nel FSC degli anni 2013-14 e nel FSC per la parte relativa al meccanismo storico che viene gradualmente sostituito con il riparto in base ai criteri perequativi.

La diminuzione delle risorse storiche di riferimento sperimentata tra il 2011 e il 2015 è determinata dai tagli effettuati nel FSC per il concorso dei Comuni delle RSO e dell'Isole al contributo alla finanza pubblica. Nel 2015, per l'effetto del taglio previsto dalla legge di stabilità per il 2015, il FSC ha operato sostanzialmente come fondo orizzontale (fondo netto).

Attualmente attraverso il FSC transitano altre risorse, per complessivi 2.326 milioni, che sono sottratte alla redistribuzione²³. Si tratta, facendo riferimento alla tabella 8: 1) della componente E (che ammonta per i Comuni delle RSO a circa 3.570 milioni), ristorativa del gettito effettivo della Tasi e dell'Imu perso a seguito delle modifiche della disciplina delle imposte immobiliari comunali disposte dal 2016; 2) della componente C (circa 1.744 milioni per i Comuni delle RSO), che corrisponde ai tagli effettuati al fondo ai sensi del DL 66/2014 e a quelli della legge di stabilità per il 2015; 3) della componente F che corrisponde alla già ricordata reintegrazione del taglio del DL 66/2014 (circa 500 milioni per i Comuni delle RSO) che, in parte, è restituita ai Comuni e neutralizza l'ammontare della componente C e, in parte, è utilizzata per l'attenuazione delle variazioni annuali negative del fondo.

Nel FSC 2024 sono presenti anche le risorse vincolate alla realizzazione degli obiettivi di servizio per le prestazioni sociali comunali come i servizi sociali, gli asili nido e il trasporto di alunni disabili che dal 2025 fino 2031 saranno assegnate a un Fondo speciale come descritto nel paragrafo 2.4. **La permanenza di flussi finanziari non perequati nell'ambito del FSC appare in contrasto con le disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione e altera significativamente gli esiti redistributivi.**

Per fornire alcune indicazioni sulla portata e sulla direzione delle distorsioni prodotte dalla mancata perequazione sono stati simulati tre scenari. Nel primo si ipotizza che nell'ambito della componente redistributiva del FSC 2024 evidenziata nella tabella 8 la quota di risorse perequata sulla base di fabbisogni standard e capacità fiscali sia portata dal 52,5 al 100 per cento. Questa simulazione non intende stimare gli effetti che si otterranno nel 2030 alla fine del periodo di transizione descritto in precedenza perché non è possibile prevedere oggi le modifiche che interverranno in futuro negli aggiornamenti dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. L'esercizio ha l'obiettivo, più limitato, di evidenziare la differenza fra il riparto effettivo del FSC 2024, che in parte ancora avviene sulla base di un criterio storico, e quello che si sarebbe ottenuto applicando integralmente i criteri redistributivi e senza considerare i correttivi che limitano le variazioni negative²⁴. In altri termini, il primo scenario evidenzia la discrepanza fra la distribuzione storica delle risorse e quella giustificata dal confronto fra i fabbisogni standard e le capacità fiscali. L'applicazione di una percentuale di perequazione standard del 100 per cento nel FSC 2024 avrebbe comportato una

²³ Si ricorda che attraverso il FSC viene anche distribuito un contributo di 5,5 milioni ai Comuni delle RSO e delle Isole con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e spettanze del fondo negative.

²⁴ Nella simulazione non vengono applicati i due correttivi, quello che non permette la variazione annuale positiva del FSC superiore al 4 per cento e quello di 25 milioni per mitigare le variazioni negative.

redistribuzione delle risorse per circa 664 milioni. Gli effetti in termini di variazioni nette *pro capite* e di numerosità di Comuni con variazioni positive o negative sono riportati nella prima parte della tabella 12. La distribuzione storica dei trasferimenti tende a favorire i piccoli Comuni e le grandi città. La maggior parte di questi avrebbe ricevuto minori risorse qualora fosse stata applicata integralmente la perequazione, registrando riduzioni medie tra i 15,6 e i 32 euro *pro capite* nel caso di Enti con meno di 5.000 abitanti e fra i 5,2 e i 6,9 euro in presenza di più di 100.000 abitanti. Fa eccezione Roma Capitale che con la perequazione integrale avrebbe ottenuto circa 46 euro *pro capite* in più. Al contrario, sono penalizzati principalmente i Comuni di medie dimensioni che con l'applicazione della perequazione standard avrebbero ottenuto maggiori risorse pari in media a poco più di 8 euro *pro capite*. Dal punto di vista territoriale i criteri storici avvantaggiano il Nord (che con l'applicazione integrale della perequazione avrebbe visto ridurre i trasferimenti in media fra i 10,3 euro *pro capite* del Nord-Est e i 13,2 del Nord-Ovest) a discapito del Centro e del Sud (che con la perequazione integrale avrebbero ottenuto maggiori risorse, rispettivamente, per circa 14,2 e 10,2 euro *pro capite*).

Nel secondo scenario si simulano le variazioni che si sarebbero realizzate nel riparto del FSC 2024 qualora le poste finanziarie attualmente non perequate (componenti C, E e F della tabella 8) fossero state distribuite sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Questo esercizio evidenzia di quanto i criteri attuali di attribuzione di queste poste si discostino dai criteri perequativi standard. In termini assoluti l'applicazione di questi ultimi alle componenti attualmente non perequate avrebbe redistribuito risorse per circa 617 milioni. La seconda parte della tabella 12 mostra che i criteri attuali tendono a favorire i grandi centri urbani (che con l'applicazione della perequazione standard avrebbero visto ridurre i trasferimenti in media fra i 10,8 euro *pro capite* dei Comuni con un numero di abitanti compreso fra 100.000 e 250.000 e i 26,8 euro di quelli con oltre 250.000 abitanti) mentre penalizzano significativamente i piccoli Comuni (che con la perequazione standard avrebbero ottenuto maggiori risorse per 21,1 euro *pro capite* in presenza di un numero di abitanti compreso tra 1.000 e 5.000 e per 51,4 euro *pro capite* al di sotto di 1.000). In termini territoriali risulta penalizzato il Sud, i cui Comuni avrebbero sperimentato un aumento delle risorse in media pari a 21,7 euro e favorito soprattutto il Nord-Est, con Comuni che in media avrebbero perso 12,9 euro *pro capite*.

Il terzo scenario simula l'effetto congiunto dei due scenari precedenti per verificare in che misura le due distorsioni tendono ad amplificarsi o ridursi. In termini assoluti le risorse che sarebbero state redistribuite in questo caso sono pari a circa 962 milioni, inferiori alla somma degli importi movimentati singolarmente dai due scenari precedenti. In parte, dunque, le due fonti di discrepanza dalla perequazione secondo criteri standard tendono a compensarsi. La terza parte della tabella 8 evidenzia che il permanere dei criteri storici nella componente redistributiva del FSC e nelle poste non perequate tende complessivamente a penalizzare principalmente i Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti (che con una perequazione completa avrebbero ricevuto in media maggiori trasferimenti per 19,4 euro *pro capite*) e ad avvantaggiare i grandi centri oltre 100.000 abitanti (che con

Tab. 12 – Effetti dell’applicazione della perequazione standard al 100 per cento e dell’inclusione delle poste finanziarie attualmente sottratte alla redistribuzione (1)

		Nord-Ovest			Nord-Est			Centro			Sud			Totale		
		Euro pro capite	N. Comuni variazioni positive	N. Comuni variazioni negative	Euro pro capite	N. Comuni variazioni positive	N. Comuni variazioni negative	Euro pro capite	N. Comuni variazioni positive	N. Comuni variazioni negative	Euro pro capite	N. Comuni variazioni positive	N. Comuni variazioni negative	Euro pro capite	N. Comuni variazioni positive	N. Comuni variazioni negative
Scenario 1 - Attuazione riparto perequativo	Fino a 1.000	-23,4	379	644	-63,2	8	50	-39,8	41	137	-41,4	106	316	-32,0	534	1.147
	1.001-5.000	-26,7	275	967	-28,5	48	316	-5,9	197	222	3,3	455	366	-15,6	975	1.871
	5.001-10.000	-4,3	186	188	-5,4	117	121	12,9	115	39	40,2	227	11	8,5	645	359
	10.001-20.000	-7,7	62	104	-6,5	62	96	13,8	82	32	35,9	155	8	8,8	361	240
	20.001-60.000	-3,3	41	53	-10,4	15	43	11,6	58	24	22,6	99	15	8,2	213	135
	60.001-100.000	-3,9	6	6	-13,5	0	4	2,8	10	4	-7,8	8	9	-4,0	24	23
	100.001-250.000	1,2	1	3	-5,4	3	7	-4,8	2	3	-9,1	3	3	-5,2	9	16
	Oltre 250.000	-26,3	0	3	-13,3	1	2	34,5	1	1	-63,7	0	2	-6,9	2	8
Totale	-13,2	950	1.968	-10,3	254	639	14,2	506	462	10,2	1.053	730	0,0	2.763	3.799	
Scenario 2 - Inserimento delle componenti verticali nel riparto perequativo	Fino a 1.000	44,3	904	119	35,4	48	10	55,3	174	4	66,3	414	8	51,4	1.540	141
	1.001-5.000	11,1	882	360	4,1	213	151	26,7	380	39	42,9	798	23	21,1	2.273	573
	5.001-10.000	2,9	218	156	-8,2	88	150	2,3	94	60	26,9	220	18	5,8	620	384
	10.001-20.000	-1,7	81	85	-11,9	51	107	-4,8	54	60	21,9	146	17	1,6	332	269
	20.001-60.000	-7,4	35	59	-18,4	12	46	-6,0	36	46	16,5	96	18	-0,5	179	169
	60.001-100.000	-11,8	2	10	-16,5	1	3	-3,7	5	9	24,0	14	3	2,9	22	25
	100.001-250.000	-1,9	1	3	-20,6	1	9	-13,6	2	3	3,2	3	3	-10,8	7	18
	Oltre 250.000	-32,2	0	3	-20,8	1	2	-34,1	0	2	-0,4	1	1	-26,8	2	8
Totale	-4,0	2.123	795	-12,9	415	478	-9,3	745	223	21,7	1.692	91	0,0	4.975	1.587	
Scenario 3 - Effetto netto scenario 1 e scenario 2	Fino a 1.000	20,9	734	289	-27,8	25	33	15,5	121	57	24,9	290	132	19,4	1.170	511
	1.001-5.000	-15,6	559	683	-24,4	94	270	20,8	309	110	46,2	713	108	5,5	1.675	1.171
	5.001-10.000	-1,4	209	165	-13,6	94	144	15,2	115	39	67,1	232	6	14,3	650	354
	10.001-20.000	-9,3	74	92	-18,4	46	112	9,0	75	39	57,8	162	1	10,4	357	244
	20.001-60.000	-10,7	39	55	-28,8	9	49	5,6	50	32	39,1	105	9	7,7	203	145
	60.001-100.000	-15,7	3	9	-30,0	1	3	-0,9	7	7	16,2	12	5	-1,2	23	24
	100.001-250.000	-0,7	1	3	-26,0	2	8	-18,4	1	4	-5,9	3	3	-16,0	7	18
	Oltre 250.000	-58,5	0	3	-34,0	1	2	0,4	1	1	-64,1	0	2	-33,7	2	8
Totale	-17,2	1.619	1.299	-23,3	272	621	4,9	679	289	31,9	1.517	266	0,0	4.087	2.475	

(1) Le variazioni dello scenario 1 rappresentano le differenze tra la ripartizione del FSC 2024 e quella ottenuta applicando integralmente i criteri perequativi a parità di tutte le altre condizioni e senza considerare gli effetti dei correttivi; quelle dello scenario 2 rappresentano le differenze tra la ripartizione del FSC risultante dallo scenario 1 e quella ottenuta inglobando nel riparto anche le componenti verticali attualmente non redistribuite a parità di tutte le altre condizioni e senza considerare gli effetti dei correttivi; quelle dello scenario 3 corrispondono all’effetto complessivo delle variazioni derivanti dagli scenari 1 e 2.

la perequazione integrale avrebbero viste ridotte le proprie assegnazioni in media fra i 16 e i 33,7 euro *pro capite*). Anche in questo caso Roma Capitale rappresenta un'eccezione rispetto alla tendenza generale delle grandi città in quanto le due distorsioni tendono a compensarsi lasciando un margine positivo. Con riferimento alle macroaree la mancata applicazione integrale dei criteri standard penalizza in media significativamente il Sud, per 31,9 euro *pro capite*, e in misura inferiore il Centro, per circa 4,9 euro *pro capite*, mentre favorisce il Nord-Ovest, per 17,2 euro *pro capite*, e soprattutto il Nord-Est, per circa 23,3 euro *pro capite*.

Come già osservato per le Province e le Città metropolitane, i criteri perequativi standard andrebbero peraltro applicati anche per il riparto dei contributi alla finanza pubblica per evitare, tra le altre cose, di introdurre nel FSC un ulteriore flusso estraneo alla finalità perequativa del fondo.

2.4 I LEP e gli obiettivi di servizio: recenti sviluppi, meccanismi di finanziamento e monitoraggio

I LEP costituiscono un riferimento cruciale per la completa attuazione del federalismo fiscale. Il ritardo nella loro definizione è stato indicato nel 2021 dalla Corte costituzionale come la principale causa del mancato completamento della riforma federalista (sentenza n. 220/2021).

Bisogna, tuttavia, riconoscere che il processo di determinazione dei LEP ha subito un'accelerazione dal 2021, anche per la necessità di fornire una cornice in cui inquadrare alcuni interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale.

Alla base dei progressi sono i documenti di programmazione promossi dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e, in particolare, il Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale²⁵ il 28 luglio 2021, e il Piano per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024, proposto dalla stessa Rete e adottato con DPCM del 3 ottobre 2022²⁶.

Sono stati adottati diversi provvedimenti per introdurre percorsi di avvicinamento ai LEP, anche attraverso l'indicazione di obiettivi di servizio, che riguardano le funzioni svolte dagli Enti territoriali. In particolare, la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020) ha introdotto il LEP di assistenza sociale, che prevede un rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente pari a uno su 5.000, e un ulteriore obiettivo di servizio di un assistente sociale ogni 4.000 abitanti. Inoltre, sempre dal 2021 per i Comuni delle RSO e dal 2022 per quelli delle Isole, sono stati introdotti gli obiettivi di servizio per il

²⁵ D.Lgs. 147/2017. La Rete è presieduta dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e comprende rappresentanti di alcuni Ministeri, delle Regioni, dei Comuni e, come invitato permanente, dell'INPS.

²⁶ Tale DPCM ha anche fissato il riparto del Fondo per le non autosufficienze.

potenziamento degli asili nido e del trasporto di alunni disabili con lo stanziamento di apposite risorse nel FSC.

A fine dicembre 2021 anche la legge delega in materia di disabilità è intervenuta sul tema, inserendo tra i principi e criteri direttivi la definizione di procedure per la determinazione dei LEP per le persone con disabilità e prevedendo, nel frattempo, una disciplina transitoria per individuare e garantire degli obiettivi di servizio con il supporto della CTFS. È stato successivamente emanato un decreto legislativo volto a istituire una Cabina di regia per la determinazione dei LEP a favore delle persone con disabilità. Con l'obiettivo di assicurare una più efficiente programmazione delle politiche a favore delle persone con disabilità, è stato istituito, a decorrere dal 2024, il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità con una dotazione pari a circa 231,8 milioni annui, che ha sostituito una pluralità di Fondi preesistenti (il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, il Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare e il Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia).

Con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021) è stato poi effettuato un tentativo di riordino dei LEP sociali (LEPS) sebbene siano rimaste alcune ambiguità interpretative che lasciano dubbi sulla compiuta determinazione di alcuni di essi²⁷.

L'evoluzione normativa ha comportato anche alcuni cambiamenti nell'ambito dei finanziamenti.

A decorrere dal 2021, a fronte del LEP di assistenza sociale, è stato previsto un meccanismo di finanziamento composto da due distinte misure con modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione molto diverse tra loro: il contributo per l'assunzione di assistenti sociali nel Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà) e il finanziamento degli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali comunali nel FSC. In particolare, il contributo dal Fondo povertà per l'assunzione di assistenti sociali, pari a 180 milioni, è distribuito agli ATS che raggiungono già una dotazione di assistenti sociali non inferiore a uno ogni 6.500 abitanti ed è erogato a rimborso della spesa sostenuta per gli assistenti in servizio nell'anno precedente. L'altro canale di finanziamento è costituito dalle risorse che i singoli Comuni ricevono attraverso il FSC, con fondi (pari a 764 milioni a regime dal 2030 per i Comuni delle RSO e delle Isole) destinati al potenziamento dei servizi sociali, che i Comuni possono utilizzare per consentire agli ATS di appartenenza di raggiungere la soglia minima di un assistente ogni 6.500 abitanti entro il 2026.

Dal 2023 è stato disposto il finanziamento del Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità in favore dei Comuni delle RSO, delle Isole

²⁷ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", 1° febbraio.

e del Friuli-Venezia Giulia (100 milioni in più rispetto allo stanziamento già esistente a favore delle Regioni, anch'esso pari a 100 milioni). Dal 2024 tale Fondo è **confluito nel menzionato Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità**, per il quale è prevista la rendicontazione anche ai fini della definizione dei LEP in materia²⁸.

I finanziamenti vincolati agli obiettivi di servizio che mirano a superare i divari territoriali nelle prestazioni comunali relative al campo sociale, agli asili nido e al trasporto degli alunni disabili – attualmente inclusi nel FSC ma assegnati separatamente dai finanziamenti indistinti per la perequazione ordinaria dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali – **confluiranno dal 2025**, in attuazione della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale e sulla base di quanto disposto dalla legge di bilancio per il 2024, **nel Fondo speciale equità livello dei servizi in favore dei Comuni delle RSO e delle Isole per il periodo 2025-2030**. Tali finanziamenti rientreranno gradualmente nel FSC nel periodo **2029-2031 per costituire la componente verticale del meccanismo perequativo che dal 2031 sostituirà integralmente il riparto storico**²⁹ (tab. 13). Contestualmente, la legge di bilancio ha stabilito una riduzione permanente delle risorse destinate al FSC pari a 71,98 milioni a partire dal 2030 per finanziare i maggiori costi derivanti dal potenziamento amministrativo di alcuni Enti locali (DL 124/2023, art. 19, c. 8, lett. f)).

Alcune criticità potrebbero manifestarsi per il riassorbimento nell'ambito del FSC del Fondo speciale al termine del percorso previsto per il superamento degli squilibri territoriali. Una potrebbe emergere in particolare per il finanziamento degli asili nido, per il quale le regole di assegnazione delle risorse vincolate a colmare la distanza rispetto a un tasso di copertura nel servizio asili nido pubblico e privato pari al 33 per cento della popolazione in età sono diverse da quelle usate per il calcolo dei FAS per la ripartizione del FSC. In assenza di correttivi, il passaggio dai criteri di riparto della perequazione

Tab. 13 – La rimodulazione dei finanziamenti tra FSC e Fondo speciale equità livello dei servizi
(milioni di euro)

	FSC pre rimodulazione	Riduzioni del FSC (DL 124/2023)	FSC post rimodulazione	Dotazione del Fondo speciale equità livello dei servizi
2025	7.619,51		6.760,59	858,92
2026	7.830,51		6.760,59	1.069,92
2027	8.569,51		6.760,59	1.808,92
2028	8.637,51		6.760,59	1.876,92
2029	8.706,51		7.980,59	725,92
2030	8.744,51	-71,98	7.908,61	763,92
2031	8.744,51	-71,98	8.672,53	0

Fonte: Relazione tecnica della legge di bilancio per il 2024.

²⁸ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

²⁹ *Ibidem*.

straordinaria a quelli della perequazione ordinaria potrebbe produrre significative redistribuzioni di risorse.

Si ricorda che nella perequazione ordinaria del FSC il fabbisogno standard relativo al servizio asili nido concorre a determinare i coefficienti di riparto complessivi, relativi a tutte le funzioni fondamentali, in base ai quali si perequa la capacità fiscale dei Comuni delle RSO. L'assegnazione delle risorse vincolate per gli asili nido è fatta in base a un unico costo standard, che è pari al valore medio dei molteplici costi standard nei FAS. Tale molteplicità, che riflette l'offerta del servizio diversificata sul territorio (diversa incidenza del tempo parziale, della refezione, dei lattanti, ecc.), è stata finora riconosciuta nella perequazione ordinaria del FSC per evitare che la correzione degli squilibri, non quantitativi ma in questo caso qualitativi, avvenisse a scapito dei Comuni con i servizi migliori o più strutturati. È auspicabile che si proceda nella direzione della standardizzazione del servizio asili nido e, dunque, del finanziamento, anche nella perequazione ordinaria del FSC. Inoltre, ai Comuni che non offrono il servizio di asili nido, il cui *gap* rispetto al tasso di copertura del 33 per cento è integralmente finanziabile attraverso il meccanismo straordinario, sono assegnati i FAS base per il medesimo servizio anche nella perequazione ordinaria, determinando una duplicazione del finanziamento sebbene i valori assegnati nei FAS siano parziali rispetto a quanto avviene attraverso le risorse vincolate. Infine, un ulteriore elemento di differenziazione fra criteri di riparto ordinari e straordinari per i finanziamenti per gli asili nido e per il trasporto di alunni disabili deriva dal fatto che la confluenza delle risorse nel FSC avverrà nel 2029, quando non sarà ancora completata la transizione della perequazione ordinaria verso il criterio dei fabbisogni e delle capacità fiscali e l'assegnazione dei trasferimenti del fondo sarà ancora parzialmente attuata in base alle cosiddette regole storiche di assegnazione delle risorse.

Per i Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna che partecipano al riparto del FSC in base ai criteri storici, in assenza di una transizione alla perequazione basata su fabbisogni e capacità fiscali, il rientro delle risorse dal Fondo speciale nel FSC si tradurrà nella mera somma di flussi distinti calcolati secondo criteri diversi.

Sempre con la legge di bilancio per il 2024, per tenere conto delle indicazioni della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale, sono state introdotte importanti modifiche volte a rafforzare l'attuazione degli obiettivi di servizio/LEP. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte di Comuni è previsto il commissariamento dell'Ente in luogo della restituzione del finanziamento vincolato non utilizzato. Il recupero delle somme avviene (in alternativa al commissariamento) se il Comune certifica l'assenza di utenti potenziali nell'anno di riferimento.

La legge di bilancio per il 2024 (art. 1, c. 499) prevede che il Ministero dell'Interno proceda inizialmente alla nomina di un commissario individuato nel sindaco *pro tempore* del Comune inadempiente; il commissario deve provvedere all'invio della certificazione entro trenta giorni e, nel caso in cui non sia stato raggiunto l'obiettivo di servizio assegnato, deve attivarsi affinché questo o il LEP siano garantiti. Nel caso in cui perduri l'inadempimento da parte dell'Ente, il Ministero dell'Interno nomina con successivo decreto un commissario su designazione del Prefetto.

L'introduzione di una sanzione a carico dei Comuni che non attuano gli obiettivi di servizio/LEP diversa da una mera restituzione del finanziamento costituisce un'innovazione rilevante che si auspica venga estesa all'attuazione degli obiettivi di servizio/LEP diversi da quelli coinvolti nei finanziamenti vincolati del Fondo speciale.

L'applicazione di sanzioni presuppone, tuttavia, l'esistenza di un adeguato monitoraggio e di una chiara attribuzione di competenze tra i diversi livelli di governo. Allo stato attuale, meccanismi di monitoraggio sono esplicitamente previsti in campo sanitario, con riferimento all'erogazione dei LEA, e in campo sociale, per gli asili nido e per il trasporto scolastico degli alunni disabili riguardo ai relativi obiettivi di servizio e LEP. Simili meccanismi andrebbero estesi a tutti i LEP.

La legge di bilancio per il 2024 (art. 1, cc. 198-199) prevede, al fine di garantire l'attuazione dei LEP per le persone anziane non autosufficienti (assistenza domiciliare, servizi sociali di sollievo, servizi sociali di supporto) nonché per i progetti per il Dopo di noi e per la vita indipendente, l'obbligo a carico delle Regioni di monitorare e rendicontare al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali gli interventi programmati e realizzati con le risorse a esse trasferite. L'unità di osservazione è l'ATS. Nei casi in cui, in esito al monitoraggio, risultino risorse assegnate non spese da parte degli ATS, queste sono restituite e versate dalle Regioni all'entrata del bilancio dello Stato, per la successiva assegnazione al Fondo per le non autosufficienze e al Fondo Dopo di noi. Si ricorda, inoltre, che la rendicontazione del 75 per cento della quota relativa alla seconda annualità precedente costituisce la condizione sufficiente per l'erogazione della quota annuale di spettanza del Fondo nazionale per le politiche sociali, del Fondo nazionale per le non autosufficienze, del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità prive di sostegno familiare e del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza fermo restando la verifica da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali della coerenza degli utilizzi delle risorse con le norme e gli atti di programmazione (DL 34/2020, convertito nella L. 77/2020).

A decorrere dal 2025, il monitoraggio e la rendicontazione sono previsti anche per il menzionato Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità ai fini della definizione degli obiettivi di servizio, ma non sono ancora state previste le modalità di attuazione e le eventuali sanzioni in caso di inadempienza.

Le sanzioni diverse dalla perdita di finanziamento non sono state introdotte con riferimento al Contributo per le assunzioni degli assistenti sociali erogato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali agli ATS a partire dal 2021 per l'assunzione degli assistenti sociali ai fini del raggiungimento del LEP (di un assistente ogni 5.000 abitanti a livello di ATS).

Per poter rafforzare e accelerare l'erogazione dei servizi indispensabili serve innanzitutto la definizione chiara delle prestazioni per le quali si vuole definire i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio – che rappresenta il presupposto per poter definire le risorse adeguate – e poi risolvere anche i molteplici problemi di coordinamento. Emerge con chiarezza che in molti casi alla fornitura delle prestazioni per le quali vengono definiti LEP e obiettivi di servizio partecipano diversi livelli di governo territoriale. È emblematico il caso delle prestazioni nell'ambito sociale dove le Regioni hanno competenza esclusiva nell'ambito dell'assistenza sociale, i Comuni hanno invece le competenze amministrative

attinenti alla funzione dei servizi sociali e il luogo indicato per la programmazione e gestione degli interventi sociali è quello degli ATS³⁰.

3. L'impatto delle nuove regole di bilancio europee

Il completamento del federalismo fiscale e le soluzioni che saranno adottate per risolvere le criticità evidenziate nei paragrafi precedenti dovranno tenere conto dei vincoli che derivano dalla nuova *governance* economica della UE entrata in vigore il 30 aprile scorso con la pubblicazione dei testi legislativi sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea³¹.

Secondo le nuove regole gli Stati membri con un disavanzo o un debito delle Amministrazioni pubbliche superiori, rispettivamente, al 3 e al 60 per cento del PIL sono tenuti a presentare alla UE un Piano strutturale di bilancio di medio periodo (PSB) in cui si impegnano a realizzare un aggiustamento di bilancio pluriennale al fine di ridurre in modo plausibile il debito in rapporto al PIL verso livelli prudenti. L'aggiustamento di bilancio è definito per un periodo minimo di quattro anni estendibile fino a sette condizionatamente alla presentazione nel Piano di un programma vincolante di riforme e investimenti.

L'aggiustamento di bilancio richiesto dai nuovi criteri verrà espresso attraverso un unico indicatore: la spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali³². L'indicatore esclude dalla spesa totale la spesa per interessi, i trasferimenti ricevuti dalla UE per programmi europei, le spese di co-finanziamento nazionale sostenute per i progetti finanziati dalla UE³³, le spese legate alla componente ciclica dei sussidi di disoccupazione, l'impatto delle *una tantum* e delle altre misure temporanee. L'indicatore è, inoltre, calcolato al netto dell'impatto finanziario delle misure di entrata discrezionali, che possono quindi servire a

³⁰ Per maggiori approfondimenti si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali", Focus tematico n. 5, dicembre.

³¹ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Per maggiori dettagli si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della *governance* economica europea", 7 maggio.

³² Come anticipato da Commissione europea (2024), "Debt Sustainability Monitor 2023", p. 113, marzo, l'aggiustamento richiesto sarà espresso verosimilmente in termini di tasso di crescita della spesa primaria netta nominale, traducendo così l'aggiustamento richiesto del saldo primario in obiettivi di spesa primaria netta. Ulteriori dettagli sull'indicatore saranno disponibili nel Codice di condotta che gli Stati membri stanno attualmente discutendo con la Commissione.

³³ Questo elemento è stato introdotto durante il negoziato con il Parlamento europeo. Per ridurre la difficoltà di misurazione delle spese di co-finanziamento nazionale dei progetti finanziati dalla UE, il nuovo Regolamento sul braccio preventivo richiede a Eurostat di sviluppare un sistema di raccolta dati e monitoraggio di tale aggregato che garantisca qualità e trasparenza. In attesa di tali statistiche, per il monitoraggio verranno utilizzate le stime fornite dagli Stati membri.

coprire spese più elevate di quanto inizialmente previsto durante la fase di attuazione del Piano.

La gestione e la composizione del bilancio restano di competenza nazionale: lo Stato membro dovrà formulare la sua politica di bilancio in modo tale da rispettare il limite della spesa primaria netta concordato con il Consiglio, che diventa il meccanismo operativo di coordinamento a livello della UE.

La sorveglianza di bilancio annuale si baserà sul monitoraggio del percorso effettivo dell'indicatore unico di spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, che non potrà superare quello contenuto nel PSB. La Commissione valuterà i risultati conseguiti sulla base dei dati a consuntivo dell'anno precedente certificati da Eurostat. È previsto un conto di controllo che tratterà le deviazioni annuali e cumulate sia positive che negative della spesa netta osservate rispetto agli obiettivi.

In caso di deviazioni superiori a determinati valori dal percorso concordato di spesa primaria netta, viene attivata la procedura per disavanzo eccessivo basata sul criterio del debito. La Commissione valuta l'apertura di una procedura quando il rapporto tra debito pubblico e PIL supera il 60 per cento, il saldo di bilancio non è vicino al pareggio o in avanzo³⁴ e le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato membro superano determinate soglie (0,3 punti percentuali di PIL su base annuale e 0,6 punti su base cumulata).

Le disposizioni transitorie prevedono che in sede di prima applicazione la Commissione trasmetta agli Stati membri gli orientamenti preliminari sulle traiettorie di riferimento pluriennali entro il 21 giugno 2024 e che lo Stato membro presenti il proprio Piano entro il successivo 20 settembre, salvo che questo e la Commissione non concordino di prorogare il termine per un periodo di tempo "ragionevole".

Gli Enti territoriali dovranno concorrere al rispetto del percorso della spesa primaria netta in base a quanto previsto dall'articolo 97 della Costituzione secondo cui tutte le Amministrazioni pubbliche assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento della UE. L'indicatore unico di spesa primaria netta appare in linea con il concetto di equilibrio di bilancio previsto per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, in quanto richiede che la crescita strutturale della spesa debba essere finanziata da corrispondenti entrate discrezionali, e con l'obiettivo di assicurare la sostenibilità del debito.

Coerentemente con l'impostazione delle nuove regole, il concorso degli Enti territoriali dovrebbe essere definito da un percorso programmatico della spesa primaria netta per comparto coerente con il limite massimo concordato con il Consiglio per il complesso delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del PSB. Per ogni comparto occorrerà

³⁴ Come riportato nel Considerando n. 14 del [Regolamento](#) che modifica il braccio correttivo, la posizione di bilancio è considerata prossima al pareggio se l'indebitamento netto non supera lo 0,5 per cento del PIL.

tenere conto del diverso peso delle componenti non comprimibili della spesa come quella per funzioni fondamentali e LEP, il cui finanziamento deve essere garantito in base all'articolo 119 della Costituzione, e per gli investimenti per i quali si sono assunti impegni nell'ambito del PSB. Appare quindi opportuno che quest'ultimo definisca, insieme al tasso di crescita complessivo della spesa primaria netta delle Amministrazioni pubbliche, anche quelli relativi ai sottosettori e ai comparti. Nella definizione degli obiettivi di spesa per comparto, e nella loro eventuale modifica successiva nel corso del ciclo di bilancio annuale, andrà assicurato il coinvolgimento degli Enti territoriali recuperando il ruolo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Una volta definito il percorso della spesa primaria netta sarà necessario assicurare un'evoluzione coerente delle entrate degli Enti territoriali, al netto delle misure discrezionali da questi attuate, attraverso la revisione periodica dei trasferimenti e delle compartecipazioni. L'allineamento fra dinamica delle entrate e delle spese degli Enti è necessario per evitare che eventuali risorse in eccesso rispetto al limite fissato per la spesa siano utilizzate. La realizzazione di questo obiettivo richiede che siano superate alcune delle criticità evidenziate nei paragrafi precedenti. In primo luogo, è necessario che sia attuata al più presto la riforma del finanziamento delle RSO – inserita come abilitante nel PNRR e da realizzare entro il primo trimestre del 2026 – con la fiscalizzazione dei trasferimenti e l'istituzione di un fondo perequativo. Sarebbe inoltre auspicabile una razionalizzazione dei trasferimenti che ancora affluiscono agli Enti locali al di fuori dei fondi perequativi esistenti. Come illustrato dal caso dell'assistenza, non è sempre agevole ricostruire l'ammontare delle risorse destinate alle singole materie o funzioni degli Enti territoriali a causa del sovrapporsi di diversi trasferimenti dalle Amministrazioni centrali, diretti o intermediati da Regioni e forme associative, mirati a sostenere specifici servizi, a cui a volte si affiancano trasferimenti che le Regioni finanziano con risorse proprie.

In questo quadro andrà valutata la necessità di introdurre nuovi obiettivi di bilancio per le Amministrazioni locali per garantire che il tasso di crescita della spesa primaria netta non ecceda il limite programmato. Attualmente sono previsti due obiettivi distinti per i singoli Enti e per il sottosettore³⁵. Per i singoli Enti, la L. 145/2018 prevede l'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio inteso come un risultato di competenza non negativo (differenza tra il complesso delle entrate e delle spese includendo gli avanzi di

³⁵ A sostegno del pareggio di bilancio e, indirettamente, di un indebitamento netto nullo sono previsti ulteriori vincoli di natura contabile. Innanzitutto, gli Enti territoriali sono tenuti ad avere conti che tendano al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e dell'equilibrio complessivo. Questi due concetti di equilibrio risultano più restrittivi rispetto al pareggio di bilancio e sono finalizzati a garantire il rispetto dei vincoli di destinazione della spesa non impegnata nell'esercizio e degli accantonamenti obbligatori di bilancio (il FCDE, il FAL, ecc.).

amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato³⁶). A livello di sottosettore³⁷, la L. 243/2012 richiede l'equilibrio di bilancio definito come saldo non negativo, in termini di competenza, tra il totale delle entrate e delle spese finali, escludendo l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato (art. 9). Inoltre, stabilisce che operazioni di indebitamento e utilizzo degli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti possano essere effettuate soltanto a fronte di spese d'investimento, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale e nazionale che garantiscano il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli Enti territoriali conseguito sia a livello di singola Regione sia a livello nazionale (art. 10).

La RGS monitora il rispetto *ex ante* ed *ex post* del saldo non negativo tra entrate e spese (ai sensi dell'articolo 9 della L. 243/2012) utilizzando, rispettivamente, i bilanci di previsione e i rendiconti trasmessi dagli Enti territoriali alla Banca dati delle pubbliche Amministrazioni (BDAP)³⁸. Il controllo dell'andamento del saldo in corso d'anno non avviene a livello di singola Regione, secondo la lettera del settimo comma dell'articolo 119 della Costituzione, ma sul complesso degli Enti a livello nazionale attraverso i dati del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

Il rispetto del saldo non negativo *ex ante* è il presupposto per l'autorizzazione delle operazioni di indebitamento da parte degli Enti territoriali. Qualora la RGS rilevi il mancato rispetto del saldo non negativo *ex ante* a livello di sottosettore deve informare preventivamente le Regioni interessate con l'obiettivo di consentire loro di attivarsi tempestivamente, utilizzando gli strumenti previsti dall'articolo 10 della L. 243/2012, per riequilibrare i bilanci degli Enti inadempienti del territorio³⁹. Nel caso di mancato rispetto *ex post*, sempre a livello di sottosettore, del saldo non negativo, gli Enti territoriali della Regione interessata, compresa la Regione medesima, devono adottare misure atte a consentirne il rientro nel triennio successivo.

Nella legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) è prevista una specifica clausola di salvaguardia (art. 17, c. 13) che demanda al MEF l'adozione di iniziative legislative finalizzate ad assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione qualora, nel corso dell'anno, risultino andamenti di spesa nel complesso delle Regioni non coerenti con gli impegni finanziari assunti con la UE.

La revisione periodica dei trasferimenti e delle partecipazioni potrebbe essere sufficiente a garantire il controllo della spesa primaria netta degli Enti territoriali senza introdurre modifiche all'attuale quadro normativo se le variazioni delle entrate in assenza di interventi discrezionali fossero di entità ridotta o prevedibili con sufficiente precisione. Continuando a richiedere agli Enti territoriali l'equilibrio di bilancio, tale

³⁶ Il Fondo pluriennale vincolato (FPV) è uno strumento che permette di destinare risorse al sostenimento di spese specifiche per un periodo pluriennale. È un fondo di riserva che viene creato accantonando entrate già accertate ma non ancora esigibili a copertura di spese future. Quando viene sostenuta una spesa precedentemente assegnata al FPV, i fondi vengono liberati dalla riserva e utilizzati per il pagamento. Ciò aiuta a garantire che gli Enti dispongano delle risorse necessarie anche se le entrate non vengono riscosse o ricevute nello stesso anno in cui vengono sostenute le spese.

³⁷ Qualora, in sede di rendiconto, si riscontrasse un valore negativo del saldo, l'Ente territoriale è obbligato ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo in quote costanti.

³⁸ Per assicurare l'invio tempestivo da parte degli Enti territoriali delle informazioni relative ai bilanci di previsione e ai rendiconti di gestione sono state introdotte misure sanzionatorie che prevedono il blocco delle assunzioni di personale e, per i soli Enti locali, quello dei trasferimenti fino all'invio dei dati contabili.

³⁹ Circolare MEF-RGS n. 8 del 15 marzo 2021.

revisione consentirebbe di controllare indirettamente il livello della spesa per allinearne il tasso di crescita a quello desiderato per l'intero sottosettore.

Se la variabilità delle entrate fosse bassa, come accade, ad esempio, per i tributi con basi imponibili che non dipendono dal ciclo economico, come l'Imu, la revisione potrebbe essere trascurata: gli Enti potrebbero utilizzare le maggiori entrate rispettando l'equilibrio di bilancio senza che l'incremento della spesa produca uno scostamento significativo dal percorso programmato.

Nel caso di variabilità elevata delle entrate il rischio di uno sfioramento dell'obiettivo di spesa dovrebbe essere prevenuto attraverso la modifica di trasferimenti e compartecipazioni: trasferimenti e compartecipazioni dovrebbero diminuire a seguito di incrementi congiunturali delle entrate e aumentare in caso di riduzioni.

Alcune indicazioni sulla variabilità delle entrate correnti di natura tributaria ed extratributarie dei Comuni provengono dai dati dei Documenti di contabilità analitica riportati nella tabella 3. Le variazioni in termini assoluti da un anno all'altro appaiono in generale contenute. Il gettito dell'Imu, data la natura catastale della base imponibile, non risente del ciclo economico (la riduzione del 2020 è legata all'abolizione della prima e seconda rata del tributo per alcune categorie di immobili disposta a seguito della chiusura delle attività durante l'emergenza COVID⁴⁰). L'addizionale comunale all'Irpef mostra variazioni più ampie in termini percentuali anche se inferiori in termini assoluti. La variabilità è più limitata sulle entrate extratributarie anche se ha assunto valori non trascurabili (in particolare per le tariffe e i proventi da repressione degli illeciti) nel recupero *post* COVID. Per le Province e le Città metropolitane una valutazione sarà possibile solo dopo l'attuazione della riforma fiscale, con la quale è previsto vengano ridisegnati i tributi propri e ampliati gli spazi di sforzo autonomo. Per le Regioni è già previsto nell'ambito della sanità la revisione della compartecipazione all'IVA. Al di fuori della sanità i principali tributi sono l'IRAP e la tassa di circolazione. Anche in questo caso sarà determinante l'attuazione della delega fiscale che prevede, tra le altre cose, il superamento dell'IRAP.

Qualora la revisione annuale dei singoli trasferimenti risultasse di difficile gestione, si potrebbe considerare l'istituzione di un Fondo straordinario alimentato da un contributo degli Enti territoriali nelle fasi favorevoli del ciclo economico e a questi distribuito nelle fasi sfavorevoli, in analogia a quanto previsto dall'articolo 11 della L. 243/2012 per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

Nel caso la sterilizzazione delle variazioni endogene delle entrate attraverso i trasferimenti si rivelasse insufficiente per contenere il rischio di sfioramenti potrebbe divenire necessario ricorrere a un vincolo diretto sul tasso di crescita della spesa primaria netta, modificando il concetto di equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali

⁴⁰ L'abolizione delle rate del 2020 è stata disposta dai DDLL 34, 104, 137, 149, 154 e 157 del 2020.

nella L. 243/2012. Il monitoraggio potrebbe avvenire attraverso modalità analoghe a quelle attuali: la RGS verificherebbe *ex ante* ed *ex post* il rispetto del tasso di crescita della spesa del sottosettore e in caso di sforamenti potrebbe richiedere gli aggiustamenti necessari prima di autorizzare il ricorso all'indebitamento. Difficoltà potrebbero emergere nell'individuazione di indicatori affidabili basati su dati che possano essere ottenuti in modo tempestivo e che non impongano oneri di raccolta e di comunicazione eccessivi. Quest'obiettivo potrebbe essere facilitato dall'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale basato sulla competenza economica in linea con gli standard contabili nelle pubbliche amministrazioni internazionali ed europei (IPSAS/EPSAS) e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, così come previsto dalla Riforma 1.15 del PNRR. Va tuttavia ricordato che tali principi contabili differiscono dalle regole del Sistema europeo dei conti adottate per predisporre i Conti economici delle Amministrazioni pubbliche utilizzati dalla Commissione europea per monitorare l'andamento della spesa.

Il controllo della spesa primaria netta richiederebbe inoltre di definire procedure per la valutazione delle variazioni discrezionali delle entrate degli Enti territoriali e per la raccolta delle relative informazioni da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze. Per la loro rilevanza, soprattutto in ambito comunale, sarebbe necessario chiarire se potranno essere considerate discrezionali le variazioni delle entrate extratributarie come, ad esempio, quelle delle tariffe – non legate a cambiamenti delle aliquote – e quelle relative all'attività di repressione degli illeciti. Nel caso dei Comuni andrebbe anche valutata l'opportunità di prevedere procedure semplificate per gli Enti di minori dimensioni.

Un'attenzione a parte, sempre nell'ambito della definizione del vincolo della spesa e della valutazione delle entrate discrezionali, andrebbe posta allo *stock* di risorse accantonate nel FCDE. Una qualunque azione volta a recuperare in maniera permanente l'evasione fiscale o a migliorare le capacità di riscossione degli Enti territoriali libererebbe risorse da questo Fondo e le renderebbe, allo stato attuale, utilizzabili per assumere nuovi impegni di spesa.

All'interno di ciascuno di questi scenari dovrà essere garantita l'applicazione dei meccanismi di monitoraggio e di controllo alle RSS, come già oggi accade per l'equilibrio di bilancio.

4. Il coordinamento con il regionalismo differenziato

Il completamento del federalismo fiscale dovrà essere coordinato con l'eventuale attivazione di forme di autonomia differenziata previste dall'articolo 116 della Costituzione. Dopo l'approvazione del Senato, è attualmente all'esame della Camera dei

deputati un disegno di legge che definisce le procedure per l'attuazione dell'autonomia differenziata e i criteri per regolare i rapporti finanziari con le RAD.

La necessità di un coordinamento fra i due processi riguarda principalmente due aspetti: la determinazione dei LEP e la gestione delle compartecipazioni per il finanziamento delle RAD.

Il DDL all'esame della Camera dei deputati assegna ai LEP un ruolo centrale subordinando alla loro determinazione il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie. A tal fine introduce delle procedure specifiche per l'individuazione dei LEP nelle materie o ambiti di materie citati dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, da applicare qualora non siano già stati determinati nella legislazione vigente. Tra queste viene confermata, fino all'approvazione dei decreti legislativi, la procedura prevista dalla legge di bilancio per il 2023 che affida a una Cabina di regia presieduta dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie il compito di predisporre entro la fine del 2024 schemi di DPCM con cui determinare, anche distintamente, i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard nelle materie rilevanti ai fini dell'autonomia differenziata⁴¹. A supporto della Cabina di regia è stato in seguito istituito un Comitato tecnico-scientifico con compiti istruttori e di approfondimento tecnico (CLEP).

Si è così prodotta una separazione tra i LEP riferiti a materie e ambiti di materie rilevanti per il regionalismo differenziato (o "asimmetrico") — che godono di una corsia privilegiata — e gli altri LEP che, come evidenziato in precedenza, sono necessari per completare il federalismo fiscale "simmetrico". Anche se il CLEP ha inteso il suo mandato in senso ampio, costituendo al suo interno un sottogruppo, l'undicesimo, volto a considerare anche i LEP rilevanti per il federalismo simmetrico, la precedenza è stata data ai LEP nelle materie interessate dall'autonomia differenziata, per i quali è stato presentato un rapporto finale lo scorso ottobre⁴².

Un eventuale ritardo nella determinazione dei LEP non rilevanti per l'autonomia differenziata costituirebbe un ostacolo al completamento del federalismo regionale simmetrico perché, come illustrato in precedenza, essi sono necessari per la costruzione del fondo perequativo.

Per quanto riguarda il finanziamento delle RAD, il DDL prevede che questo avvenga attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale. Al momento del trasferimento delle funzioni l'aliquota di compartecipazione sarà fissata in modo da garantire i fabbisogni relativi ai LEP e un ammontare pari alla spesa storica nelle materie o ambiti di materie in cui i LEP sono

⁴¹ Scadenze come modificate dal decreto milleproroghe (DL 215/2023).

⁴² Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2023), "Rapporto finale". Per maggiori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "[Audizione](#) dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", 1° febbraio.

assenti. Successivamente è prevista una verifica annuale dell'allineamento fra fabbisogni relativi ai LEP e gettito delle compartecipazioni e, nel caso di scostamenti, l'adeguamento delle aliquote di compartecipazione. L'attività di verifica e di proposta di variazione delle aliquote è affidata, per ogni RAD, a una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali. Non sono presenti indicazioni sui criteri da utilizzare per valutare l'adeguatezza delle compartecipazioni per le funzioni che non saranno assistite dai LEP.

Come già rilevato in precedenti audizioni⁴³, una gestione delle compartecipazioni affidata esclusivamente a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e mettere a rischio il rispetto degli obiettivi di crescita della spesa primaria netta previsto dalle nuove regole europee. Come descritto nel paragrafo precedente, per controllare la spesa delle RAD è necessario che sia programmato un tasso di crescita delle spese per le funzioni trasferite, che siano o meno assistite dai LEP, e che a questo tasso sia allineata la crescita del gettito delle compartecipazioni. Se le aliquote non fossero adeguatamente riviste e il gettito seguisse una dinamica più accentuata occorrerebbe compensare la maggiore spesa delle RAD con riduzioni in quelle delle altre Regioni e/o degli altri comparti delle Amministrazioni pubbliche. **Permane quindi l'esigenza di prevedere una sede istituzionale unica dove le valutazioni e le decisioni possano essere prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva che coinvolga anche la determinazione della compartecipazione che, secondo il D.Lgs. 68/2011, dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico.**

⁴³ Si vedano al riguardo Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", 1° febbraio e Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "DDL n. 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario – Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti", 20 giugno.