COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

44.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 NOVEMBRE 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

INDICE

PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori: Invernizzi Cristian, presidente	Giovanardi Andrea, ordinario di diritto tri- butario presso l'Università degli studi di Trento	3. 13
Audizione del professor Andrea Giovanardi, ordinario di diritto tributario presso l'U-	Perosino Marco (FIBP-UDC)	12
niversità degli studi di Trento, e del pro- fessor Francesco Porcelli, associato di eco- nomia politica presso l'Università degli studi	Porcelli Francesco, associato di economia politica presso l'Università degli studi di Bari « Aldo Moro »	7, 14
di Bari « Aldo Moro », sullo stato di attua- zione e sulle prospettive del federalismo	Ruggiero Francesca Anna (M5S)	13
fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e	Turri Roberto (Lega)	13
resilienza:	ALLEGATO: documentazione presentata dai	
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i> 3, 7, 12, 13, 14, 15	professori Andrea Giovanardi e Francesco Porcelli	16



PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla web-TV della Camera dei deputati.

Audizione del professor Andrea Giovanardi, ordinario di diritto tributario presso l'Università degli studi di Trento, e del professor Francesco Porcelli, associato di economia politica presso l'Università degli studi di Bari « Aldo Moro », sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'audizione del professor Andrea Giovanardi, ordinario di diritto tributario presso l'Università degli studi di Trento, e del professor Francesco Porcelli, associato di economia politica presso l'Università degli studi di Bari « Aldo Moro », sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

L'audizione odierna offre l'opportunità di acquisire un autorevole contributo scientifico e dottrinario in merito all'assetto dei possibili sviluppi evolutivi della finanza regionale e locale, con particolare riguardo ai nodi da affrontare per la compiuta realizzazione del disegno tracciato, la legge n. 42 del 2009.

Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto.

Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori avverto che, secondo le intese intercorse, in conformità alla prassi già seguita nelle precedenti sedute di audizioni, dopo le relazioni introduttive da parte degli auditi darò la parola a un oratore per gruppo. Conclusa questa fase della discussione si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per le repliche. Invito pertanto a far pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare, raccomandando ai colleghi di contenere la durata degli interventi.

A questo punto do il benvenuto ai nostri ospiti, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per aver accettato l'invito, cedendo la parola al professor Andrea Giovanardi. Prego.

ANDREA GIOVANARDI, ordinario di diritto tributario presso l'Università degli studi di Trento. Grazie, presidente. Sono veramente contento di essere qui oggi e ringrazio per l'invito. Cercherò di contenere il tutto in 10-15 minuti. La mia relazione si divide nei seguenti punti o nei paragrafi 1 e 2. Ho fatto un po' il punto su quello che è lo stato di attuazione del federalismo fiscale. Saranno forse anche delle nozioni, dei contenuti, che i commissari conoscono

già molto bene, però mi serve per introdurre al meglio quello che viene dopo.

Nel paragrafo 3 mi occupo di quelle che sono le prospettive del federalismo fiscale alla luce del disegno di legge delega sulla riforma fiscale; quindi ci occupiamo sia della norma che trasforma le addizionali in Irpef in sovraimposte, sia del graduale superamento dell'IRAP. C'è poi una penultima parte, che è il paragrafo 4, destinata al tormentato processo dell'autonomia differenziata. Il titolo è « Qualcosa si muove ? » Alla fine qualche annotazione sul PNRR. Questo è lo schema del mio intervento.

Riguardo alla prima parte introduttiva sarò estremamente sintetico. L'obiettivo federalista è quello di garantire la differenziazione delle politiche pubbliche in ragione delle diverse esigenze dei territori. Si tratta di un obiettivo che deve essere contemperato nel nostro ordinamento correttamente dalla necessità di assicurare a tutti i cittadini i servizi in linea con i LEP (livelli essenziali delle prestazioni).

Cosa è successo in tutti questi anni nel nostro Paese? Il nostro Paese sconta gli importanti divari economici e sociali tra le diverse aree del Paese. Questo rende particolarmente complicata l'attuazione di traiettorie marcatamente federaliste, che per essere tali non possono che fondarsi su un utilizzo importante dello strumento tributario e quindi dell'autonomia tributaria. Questo è molto difficile perché i divari impongono di fondare incisivi meccanismi perequativi, che ovviamente non possono che essere lo strumento per garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Per la perequazione però è necessario che vi siano dei tributi tra loro omogenei. Ecco che, come vedremo, sia la Corte costituzionale che il legislatore del federalismo fiscale sto facendo riferimento alla delega n. 42 del 2009 – hanno assunto un atteggiamento particolarmente prudente. Basterà pensare alla cosiddetta « riserva di presupposto » di cui all'articolo 2, comma 2, lettera o, della legge n. 42/2009. C'è un divieto di sovrapposizione nell'ordinamento sullo stesso presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale.

Dalla riserva di presupposto, e quindi dal divieto di sovrapposizione tra tributi statali e regionali, è derivato inevitabilmente lo sdoganamento dei tributi propri derivati. Oggi i principali tributi delle Regioni, ma ovviamente anche dei comuni, sono tributi previsti dalla legge dello Stato, su cui Regioni e comuni possono intervenire nei limiti individuati dalla stessa legge statale. Il sistema che nasce dalla riforma del Titolo V relega l'autonomia tributaria ai margini dell'architettura costituzionale, e questo è un grande limite per ogni processo di trasformazione federalista che si consideri veramente tale o che voglia essere veramente tale.

La situazione non è migliore per quel che riguarda l'autonomia di spesa perché, se la Costituzione all'inizio degli anni Duemila aveva sostenuto la tesi secondo la quale occorresse individuare esclusivamente da parte della legge dello Stato i criteri direttivi su cui poi si fonda l'autonomia di spesa, ci sono delle sentenze più recenti in cui si interviene anche sulla singola spesa, sull'assunto che dovrebbero desumersi dall'ordinamento i principi del coordinamento. Lo stesso Franco Gallo ha detto sul punto che stiamo andando anche oltre a quello che è previsto dalla Costituzione in senso negativo, nel senso che abbiamo l'idea che l'enucleazione dei principi di base di una disciplina per interpretare le norme di dettaglio possano essere desunte dalle norme di dettaglio, il che evidentemente è una contraddizione.

Questo contesto è mortificante per le ragioni dell'autonomia. Il PNRR da questo punto di vista non è che modifica molto, ma perché è pur vero che prevede che la realizzazione del federalismo fiscale si debba chiudere entro il primo quadrimestre del 2026, e quindi è evidente che entro quella data dovremmo arrivare alla fissazione dei LEP per le Regioni. È vero anche che da questo punto di vista si appalesa la necessità istituzionale, e mi permetterei di dire urgenza, di superare la spesa storica, come peraltro prevedeva l'articolo 1 della legge n. 42 del 2009; sono passati più di dodici anni.

È pur vero che si può arrivare a questo, ma è anche vero che i LEP e il superamento, quindi la determinazione dei fabbisogni standard su cui dovranno fondarsi i LEP, sono strumenti non autonomistici, non che spingono sull'autonomia, ma sono pur sempre strumenti di accentramento, strumenti di controllo dal centro. Non sto a dire che non siano necessari. Sono necessari, ma sicuramente non si tratta di traiettorie di federalismo. È un'altra cosa. Non parliamo di autonomia tributaria, non parliamo di autonomia di spesa, ma evidentemente parliamo di superamento della spesa storica e parliamo di determinazione dei LEP, che sono ovviamente un meccanismo di controllo per evitare l'inefficienza e gli sprechi nella spesa pubblica. Questo è il contesto in cui si inserisce la legge delega sulla riforma tributaria.

Nell'articolo 7 si prevede la sostituzione delle attuali addizionali regionali e comunali all'Irpef con delle sovraimposte. Nella mia relazione, per vostra comodità, ho anche riportato la norma per quella che risulta dalla bozza resa disponibile.

Si tratta di previsione che non è particolarmente intellegibile, perché non è frutto di un uso accorto dei termini « sovraimposta » e « addizionale ». Attenzione: per la letteratura tributaristica si ha un'addizionale allorquando si aumenta l'aliquota di un tributo e quell'aliquota va a colpire la base imponibile di quello stesso tributo. Le attuali addizionali Irpef funzionano così. Tutti lo sanno, penso. Si ha sovraimposta, invece, quando si istituisce un tributo diverso rispetto al tributo originario; quindi abbiamo due tributi, due imposte, mentre con l'addizionale abbiamo un'imposta unica. E quel tributo condividerà con l'imposta madre, con il tributo principale, il presupposto e la base imponibile.

A me pare che invece – questo risulta anche dalla relazione finale delle Commissioni finanze riunite, su cui si è ispirato l'estensore del disegno di legge delega, ma risulta anche (ho avuto occasione di leggerla) dalla relazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (è venuto il professor Zanardi qui il 20 ottobre) – l'idea di quello che sia la sovraimposta in questa norma sia

completamente diversa, cioè la sovraimposta sarebbe un prelievo aggiuntivo che avrebbe quale base imponibile il gettito del tributo originario. Ma allora questa non è una sovraimposta; questa è un'addizionale. A guardar bene è un'addizionale in senso proprio perché colpisce il gettito del tributo di provenienza di riferimento; l'addizionale in senso lato è quella che colpisce la base imponibile del tributo di riferimento. Quindi la norma merita già una critica perché fa confusione tra addizionale e sovraimposta, e questo potrebbe creare dei significativi problemi.

Specifico, inoltre, che nel sistema del federalismo fiscale l'articolo 7 della legge n. 42/2009 prevede che solo alcuni possono essere tributi delle autonomie, quindi i tributi propri derivati, le addizionali e i tributi propri in senso stretto. Non c'è scritto che possano essere anche le sovraimposte. Uno potrà dire: « Ma con la legge delega di riforma fiscale evidentemente posso derogare alla legge di attuazione del 119 », però è importante che i commissari si rendano conto che la previsione della sovraimposta, se non è un'addizionale, ma allora chiamiamola « addizionale », confligge con la norma che individua i tributi propri delle autonomie non nelle sovraimposte ma nelle addizionali, senza contare che il divieto di sovrapposizione, la riserva di presupposto, dice: « Non puoi sovrapporti altro tributo a meno che tu non metta lì un'addizionale ».

Qual è la conseguenza finale? Assistiamo, se è così, a un ulteriore giro di vite sull'autonomia tributaria. L'articolo 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011 lascia alle Regioni una anche significativa autonomia tributaria sulle addizionali regionali, possibilità di aumentarle, possibilità di introdurre delle deduzioni e delle detrazioni anche per situazioni in cui vi sono problemi di sostegno sociale o di reddito familiare insufficiente. Tutto questo sparirà. Un primo messaggio: la sostituzione addizionale/sovraimposta riduce l'autonomia tributaria, che è già limitata, in capo alle Regioni.

Lo stesso può dirsi con riferimento al graduale superamento dell'IRAP. Io sono uno dei più tenaci nemici dell'IRAP. L'ho criticata fin da quando è stata varata a fine degli anni Novanta. La considero un'imposta insostenibilmente iniqua e particolarmente distorsiva. Da questo punto di vista le ipotesi di superamento non possono che farmi piacere.

È vero anche, però, che se noi guardiamo l'IRAP, che è il principale tributo regionale, dal punto di vista dell'autonomia tributaria, e quindi ci poniamo nell'ottica dell'attuazione di percorsi di federalismo, l'eliminazione dell'IRAP è anche qui un passo indietro dal punto di vista del riconoscimento di concrete forme di autonomia tributaria.

Secondo la norma nell'IRAP è previsto che si possa intervenire sulle aliquote, che si possa arrivare al graduale azzeramento. Ci sono anche possibilità di introdurre forme di fiscalità di vantaggio – la Lombardia lo fa – cercando di attirare sul proprio territorio delle imprese che verranno non assoggettate all'IRAP per un po' di tempo. Oltretutto, se l'idea è quella di sostituirla in una norma di delega, occorrerebbe scrivere con cosa si deve sostituire un tributo che viene meno. Questo dalla norma non si capisce, quindi anche da questo punto di vista non mi sento di condividere la formulazione della disposizione.

Ci sono poi dei problemi. Se l'idea è quella di sostituirla con l'addizionale Ires segnalo innanzitutto che ovviamente i soggetti IRAP sono più ampi dei soggetti Ires, quindi noi ci troveremmo con tutti i soggetti Ires che dovrebbero pagare, per farsi carico dell'IRAP altrui, una maggiore IRAP di quella che pagano oggi. In secondo luogo, vi segnalo che ci sono degli importanti effetti redistributivi di cui tener conto nel momento in cui si passa da IRAP addizionale a Ires che sia destinata alle Regioni, perché l'IRAP colpisce le imprese per dove le imprese lavorano, per dove ci sono gli stabilimenti, perché lo prevede l'articolo 4 del decreto legislativo n. 446 del 1997, quindi in relazione al costo del lavoro. Se passiamo all'addizionale Ires evidentemente il riferimento è alla sede legale, con la conseguenza che ci troveremmo la Lombardia soprattutto e anche il Lazio ad avere più IRAP di quella che hanno oggi. Ho visto che il professor Zanardi nella sua relazione dice: « Andranno impostati dei meccanismi perequativi ». È sempre molto difficile fare questo, non nascondiamocelo. Quindi c'è un problema.

Mi sono confrontato con l'amico Dario Stevanato, che so che viene domani, quindi non voglio rubargli spazio. C'è anche poi un problema di modello duale. Nella delega si vogliono tassare le imprese in modo tale che le scelte tra le diverse forme giuridiche non siano influenzate dalle forma fiscale delle imprese, ma è evidente che se pagano l'IRAP solo i soggetti Ires converrà andare nelle società di persona, nelle imprese individuali, perché quelle non pagheranno l'IRAP. Ma allora, se per amor di simmetria fai pagare l'IRAP anche a loro, allora perché ne stanno fuori i professionisti? Ci sono molti interrogativi che vanno sicuramente approfonditi.

Due parole, e vado in chiusura, sull'autonomia differenziata e poi sul PNRR. Il treno dell'autonomia differenziata è ripartito; io lo posso dire perché faccio parte della delegazione trattante per il Veneto. Nella NADEF è previsto che vi sia un collegato alla legge di bilancio che riguarderà la cosiddetta « legge quadro ». Io ci tengo a dire questo: qual è il principale punto di conflitto, al di là di tutte le discussioni?

È pacifico che le maggiori risorse che andranno riconosciute alle Regioni e alle autonomie differenziate, quelle che avranno le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, andranno individuate e determinate grazie allo strumento delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio ai sensi dell'articolo 119. Il problema non sta nel primo anno, quando occorrerà calcolare la spesa relativa alla funzione devoluta e quindi si determinerà la compartecipazione in corrispondenza. Il problema sta negli anni successivi perché, se si lascia andare il meccanismo compartecipativo e se il PIL (prodotto interno lordo) aumenta e quindi il gettito aumenta, le Regioni ad autonomia differenziata, in particolare le tre principali dal punto di vista economico, avranno più risorse di quello che attualmente hanno.

Tutto questo è considerato dalla gran parte delle altre Regioni e anche da molti oppositori come qualcosa di inaccettabile, perché in questo modo delle risorse che altrimenti sarebbero destinate agli altri resterebbero laddove non dovrebbero restare. A questo argomento si può rispondere da un punto di vista dogmatico e teorico dicendo che proprio la presenza, nell'articolo 119, delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio è indice di un'aspettativa giuridicamente fondata da parte delle regioni di trattenere, fatti salvi gli obblighi perequativi, parte del proprio gettito nel territorio, oltretutto in un contesto in cui c'è un'importante drenaggio di risorse da una parte del Paese all'altra parte del Paese per tenere in piedi la finanza pubblica.

Però questi sono discorsi teorici che non portano a niente. Da un punto di vista pratico ci potrebbe essere una soluzione. Quella che io individuo come ipotesi di lavoro è che sarebbe possibile che delle maggiori risorse una parte venga trasferita alle Regioni a minore capacità fiscale grazie all'istituzione di un fondo perequativo orizzontale, come prevede peraltro l'articolo 119, comma 3. Ci vogliono però delle cautele, nel senso che se la Regione, per esempio, spende su quella particolare funzione e investe, non sarà possibile che una parte delle maggiori spese poi venga anche malmessa nel fondo perequativo. Occorrerà non tenere conto dei risparmi di spesa, altrimenti vengono meno gli incentivi della Regione a risparmiare.

Da ultimo, nel caso in cui invece di avere un maggior gettito si ha un minor gettito, quel minor gettito sarà coperto dalla Regione, però poi di esso si dovrà tener conto negli anni successivi perché evidentemente non si potrà, per motivi di simmetria, andare ad alimentare il fondo perequativo finché quella quota non è chiusa, non è finita. Però questa potrebbe essere una soluzione, perché così anche le altre Regioni potrebbero, consentitemi, « fare il tifo » per la crescita delle Regioni che sono quelle del Nord, perché quella crescita delle

Regioni del Nord si tradurrebbe in un immediato vantaggio anche per le Regioni del Sud grazie al fondo perequativo, che peraltro è previsto in Costituzione. Questa secondo me è la strada su cui lavorare.

Il PNRR non c'entra niente col federalismo. È un'altra cosa, è una cosa molto importante. Ho letto con attenzione quello che vi ha già detto il collega e amico professor Zanardi. Condivido tutto. Due secondo me sono le criticità. La prima è il problema dell'esecuzione, e su questo saranno interessate molte amministrazioni locali. Il carico amministrativo per gestire gli ingentissimi trasferimenti è particolarmente elevato, e quindi è una battaglia che non si può perdere e che richiede un forte coordinamento. Il secondo profilo che vi segnalo, per amor di completezza, è l'idea che alle Regioni del Sud debba essere devoluto il 40 per cento degli investimenti. A me questa sembra una scelta verticistica che non porti nulla di buono. Io non sto a dire che il 40 per cento è troppo. Il 40 per cento potrebbe anche essere troppo poco. Il problema è che bisogna individuare prima gli investimenti meritevoli, gli investimenti che sono in grado soprattutto di generare crescita non assistita nei territori. Tutto ciò sull'assunto, tutto da dimostrare, che la spesa pubblica generi crescita; però questo è il contesto in cui siamo costretti a vivere.

Si deve partire dagli investimenti per arrivare alla percentuale; non si deve partire dalla percentuale per arrivare agli investimenti. E non per niente l'Ufficio parlamentare di bilancio evidenzia due criticità. La prima è che non si arrivi al 40 per cento perché non si riescono a individuare investimenti meritevoli. La seconda è che pur di arrivare al 40 per cento si mettano i soldi lì dove non dovrebbero essere messi, e mi sembra che di tutto abbiamo bisogno ma non di ulteriori cattedrali nel deserto. Ho finito. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professore. Do ora la parola al professor Francesco Porcelli per la sua relazione. Prego.

FRANCESCO PORCELLI, associato di economia politica presso l'Università degli

studi di Bari « Aldo Moro ». Buongiorno a tutte e a tutti. Grazie per l'invito, che mi consente di contribuire con un mio intervento alla discussione sul livello di attuazione delle norme che regolano il federalismo fiscale, dei principi costituzionali che guidano l'attuazione del federalismo fiscale in Italia.

Il mio intervento segue i principi di carattere economico e quantitativo già ampiamente esaminati negli interventi del professor Zanardi del 20 ottobre e del professor Arachi del 6 ottobre, rispetto ai quali non è facile aggiungere ulteriori elementi. Condivido tutto quello che è stato già detto nei precedenti interventi. Nel mio cerco di aggiungere delle analisi e degli esercizi di carattere quantitativo che danno una misurazione di alcuni fenomeni.

Il primo punto che ho esaminato nel mio intervento, e che possiamo vedere anche con la prima *slide*, è una tabella che rimette insieme quelli che sono i pilastri fondamentali del processo di attuazione nei tre comparti territoriali delle Regioni, province, città metropolitane e comuni, lungo diversi pilastri. Da questa tabella si riesce a quantificare qual è il livello dell'attuazione del federalismo fiscale.

Dalla mia analisi sono arrivato a un numero, che ovviamente risente della soggettività della mia analisi, che è il 59 per cento. Possiamo dire che siamo a questo livello nel processo di attuazione, che però non è univoco per tutti i comparti. È univoco per tutti i pilastri del processo di attuazione. Per esempio, sgomberiamo il campo dalle province e dalle città metropolitane, dove vedete che prevale il colore rosso in quanto siamo ancora fermi nel processo di attuazione; però sarà interessante esaminare questo comparto il prossimo anno, perché è in corso di approvazione un nuovo impianto metodologico per i fabbisogni standard e per la capacità fiscale, e nel 2022 dovrebbe nascere un nuovo meccanismo di perequazione.

Per quello che ho potuto vedere, è di grande qualità il lavoro che sta uscendo in questi giorni dalla Commissione tecnica per il federalismo fiscale. Si sospende in qualche modo il giudizio su questo comparto, anche se bisogna richiamare almeno due criticità importanti: quella dell'assenza dei livelli essenziali delle prestazioni e poi l'assenza di autonomia impositiva, che si collega alla presenza di un trasferimento negativo per questi enti. Cioè, questi enti trasferiscono risorse allo Stato centrale attraverso il concorso alla finanza pubblica per circa un miliardo e tre, e questo chiaramente è un elemento di grande criticità.

Detto questo, però, gli altri due comparti delle Regioni e dei comuni, invece, sono molto più avanti nel processo di attuazione. I più vicini alla meta sono i comuni, dalla mia analisi, con un livello di attuazione del 66 per cento. Un po' più lontane sono le Regioni, con un'attuazione del 58 per cento. Però, se vediamo i diversi pilastri, possiamo notare come, con riferimento al grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard e in relazione all'individuazione dei LEP, sono le Regioni quelle più avanti. Vedete il colore giallo rispetto al colore arancione che contraddistingue i comuni. Questo grazie al settore sanitario, dove tutta la spesa è standardizzata e dove abbiamo definizione dei LEP, che in ambito sanitario sono i livelli essenziali di assistenza, i LEA.

Invece per i comuni troviamo qualche criticità. Innanzitutto c'è il basso livello di standardizzazione dei trasferimenti; trasferimenti che transitano nel fondo di solidarietà comunale, dove attualmente abbiamo una standardizzazione del 17 per cento e a regime si dovrebbe arrivare a un 43 per cento; quindi comunque lontani dal 100 per cento che prescrive l'articolo 119 della Costituzione.

Il processo di attuazione è molto lento. C'è un processo transitorio che prevede l'arrivo a regime nel 2030 con diverse percentuali di avanzamento nella standardizzazione dei trasferimenti, e poi ovviamente non abbiamo una misurazione dei LEP in ambito comunale, anche se c'è da dire che un passo in avanti molto importante, intermedio, è stato fatto quest'anno con l'individuazione degli obiettivi di servizio in ambito sociale, che aprono un ponte molto importante verso la determinazione dei LEP e fanno da apripista anche per tutta una

serie di altre analisi che, se avrò il tempo, vi illustrerò brevemente.

Da questo punto di vista sono in vantaggio le Regioni. Se però poi iniziamo a spostarci verso il grado di autonomia impositiva, come già ci ha esposto in modo molto dettagliato il professor Giovanardi, vediamo che le Regioni perdono terreno perché il grado di autonomia impositiva a livello regionale è piuttosto debole, e si indebolirà probabilmente ancora di più con l'abolizione dell'IRAP. Invece sembrava essere adeguato per quanto riguarda i comuni. Infatti vedete la casella verde sul grado di autonomia impositiva dei comuni.

Dove i comuni, inoltre, hanno un grosso vantaggio rispetto alle Regioni è, dal mio punto di vista, sull'adeguatezza dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, perché nei comuni abbiamo delle metodologie che identificano dei costi standard soprattutto nei settori LEP, quali il sociale, istruzione, asili nido, che permettono, una volta che i LEP verranno determinati, di quantificarli dal punto di vista finanziario. Invece questo non è possibile in ambito regionale.

Al di là del fatto che nelle Regioni non abbiamo ancora iniziato il processo di standardizzazione delle funzioni non sanitarie, che però hanno un peso contenuto rispetto al comparto sanitario, se noi guardiamo alla sanità vediamo come il meccanismo di determinazione del fabbisogno standard sanitario sia troppo legato alla popolazione. Anzi, è di fatto un pro capite, perché per il 65 per cento alloca le risorse su base perfettamente pro capite e per il 35 le alloca su base di un pro capite pesato, cioè di una popolazione pesata per età. Questo non permette di legare il fabbisogno standard sanitario ai LEA, che sono presenti in ambito sanitario. Dal mio punto di vista, questo è un elemento di grossa criticità. Vedete la casella rossa finale delle Regioni, che richiede secondo me un'attenzione.

È come se nei due comparti, comuni e Regioni, avessimo elementi di eccellenza ed elementi di criticità, però su punti diversi. Sui comuni abbiamo un punto di eccellenza sulla metodologia, però abbiamo delle criticità sul livello di attuazione; sulle Regioni invece abbiamo il caso opposto. Questo mi fa dire che potrebbe essere auspicabile un'ibridazione tra soluzioni tecniche e politiche adottate nei due comparti.

Andando avanti nell'ambito del mio contributo, ho cercato di approfondire gli aspetti più critici di questi due comparti, per le Regioni esaminando quella che potrebbe essere l'idea di un modello da poter applicare per legare i LEA ai fabbisogni standard sanitari, e quindi inglobare all'interno del fabbisogno sanitario un po' l'output gap che emerge, cioè il deficit di servizi che soprattutto - vedete il grafico a sinistra contraddistingue le Regioni del Sud, che hanno un livello di servizio sanitario più basso rispetto a quella che sarebbe una domanda potenziale, e che non permette all'attuale fabbisogno standard sanitario di misurare i livelli di efficienza all'interno del settore sanitario. Nel grafico vedete i livelli di inefficienza, che sono altrettanto più alti a Sud, quindi nelle Regioni meridionali, dove si contrappongono deficit di servizi e livelli di efficienza più alti. Questo è un po' un sintomo dell'inadeguatezza del meccanismo di calcolo dei fabbisogni standard.

Per quanto riguarda i comuni, ho cercato invece di fare un'analisi di quantificazione e poi anche di simulazione di quello che è il processo di perequazione all'interno del fondo di solidarietà comunale. È un processo di analisi che mi porta a esplicitare innanzitutto quelli che sono i flussi perequativi o l'effetto perequativo, che vedete esplicitato in questa *slide*, dove a sinistra vedete la distribuzione delle risorse storiche, che è il punto di partenza della distribuzione delle risorse all'interno dei comuni, quindi più alte nelle zone interne e nelle zone montane.

Poi nella cartina di centro e di destra vedete come sono cambiate queste risorse storiche dal 2015 al 2021 per effetto della perequazione. In azzurro vedete le zone che hanno perso risorse storiche; in rosso invece le zone territoriali che hanno acquisito più risorse per effetto della perequazione. Si nota subito l'effetto di riequilibrio che la perequazione sta esercitando sulla distribuzione delle risorse storiche; un ri-

equilibrio guidato ovviamente dal fabbisogno standard e dalla capacità fiscale, perché vedete che le zone che arretrano rispetto alla spesa storica sono le zone territoriali con più alte risorse storiche e, viceversa, le zone che guadagnano risorse sono quelle, se vogliamo, più esterne, vicino alla costa: vedete la Puglia, vedete il Lazio, vedete tutte le coste e le zone più urbanizzate. C'è questo spostamento di risorse generato dalla perequazione.

L'altro contributo che ho voluto fornirvi è quello di un'analisi delle componenti del flusso perequativo. Attualmente, all'interno del meccanismo dei trasferimenti dei comuni abbiamo tre componenti che generano quella che possiamo chiamare la « dotazione netta » di ogni comune del fondo di solidarietà, cioè sostanzialmente il suo trasferimento. Nel grafico in alto vedete, a livello nazionale, quindi sommando tutti i comuni delle Regioni a statuto ordinario, come si compone la dotazione netta del fondo di solidarietà comunale. Si compone di tre elementi: la componente redistributiva storica, che è quella in grigio chiaro in basso; la componente redistributiva standard, che è quella che sostituirà gradualmente la componente redistributiva storica per effetto del meccanismo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali; però poi ne vedete un'altra, molto alta, che porta per esempio a regime a una dotazione netta di 80 euro per abitante, l'ultima barra proiettata al 2030 alla fine del processo di perequazione. L'altra componente, quella più in alto, in grigio a scacchi, è quella che misura i trasferimenti non perequativi, che come vedete è la componente dominante all'interno del fondo di solidarietà. Quindi vi dà una quantificazione della criticità che avevo esplicitato all'inizio.

Il grafico di sotto vi fa vedere l'evoluzione della percentuale dei trasferimenti che verranno standardizzati. Per intenderci, nel comparto sanitario siamo già al 100 per cento, sia pur con le criticità che ho esposto; nei comuni arriveremo, con l'attuale struttura legislativa, cioè la legislazione vigente, al 43 per cento alla fine del processo di transizione. Oggi siamo al 17 per cento.

Vedete poi la distanza tra la linea nera in alto, che è il livello della dotazione netta complessiva, cioè il livello dei trasferimenti che viaggiano all'interno del fondo di solidarietà comunale, rispetto a quella tratteggiata. Quel gap è la distanza rispetto a quelle che sarebbero state le risorse storiche in assenza di perequazione. La distanza è positiva perché dal 2021, dopo quasi dieci anni di austerity, stanno arrivando nuove risorse all'interno del comparto comunale. Sono le risorse dedicate al potenziamento dei servizi sociali, circa 651 milioni a regime, cioè alla fine del processo di transizione, che sono già distribuite per una quota di 216 milioni quest'anno ai comuni in base al fabbisogno standard sociale. A queste risorse si andranno ad aggiungere - non sono presenti in questo grafico perché non è ancora chiaro il meccanismo di assegnazione – le risorse per gli asili nido, che a partire dal prossimo anno arriveranno a regime a 300 milioni.

Questa tabella vi fa vedere la composizione di queste componenti ripartite sul territorio aggregando i comuni a livello regionale. Da questa tabella emergono due tendenze importanti. Una è quella che porta le componenti redistributive a viaggiare da Nord a Sud. Infatti vedete che la componente redistributiva storica e quella standard è tendenzialmente negativa nei comuni delle regioni settentrionali e positiva nei comuni delle Regioni meridionali; quindi la perequazione sposta risorse verso il Sud, come è ovviamente immaginabile. Invece il flusso delle componenti non perequative segue un andamento del tutto opposto. Si va, per esempio, da 65 euro per abitante in aggregato nei comuni dell'Emilia Romagna a zero, di fatto, in Calabria e in Basilicata. Questo è un altro problema importante nell'affrontare questo aspetto, perché è chiaro che la distribuzione di queste risorse, che dovranno essere standardizzate in qualche modo, è inficiata da una distribuzione molto eterogenea sul territorio. E poi vedete la distribuzione dell'effetto perequativo, anch'esso negativo principalmente nelle Regioni del Nord e più positivo nel Centro-Sud.

Vi consegno poi un ulteriore spaccato, che non abbiamo il tempo di vedere qui. Si tratta della proiezione a regime per ogni comparto regionale, cioè aggregando i comuni per ogni Regione, di queste componenti. Al termine del mio contributo trovate delle schede che fanno vedere come si evolverà a legislazione vigente il livello di perequazione nei comuni aggregati per Regione.

Come eventualmente la delega fiscale può incidere su questi flussi perequativi è molto difficile da dire oggi. In particolare la revisione del catasto, e quindi delle basi imponibili dell'IMU (imposta municipale unica) di fatto, sicuramente avrà un impatto notevole su questa distribuzione, però è impossibile oggi dire in quale direzione. Da questo punto di vista sarebbe interessante la costruzione di un gruppo di lavoro al Dipartimento delle finanze per iniziare a valutare, in prospettiva della riforma del catasto, come si muoveranno questi flussi perequativi.

È immaginabile un arretramento del Sud e un avanzamento dei comuni del Centro-Nord in virtù del mismatch tra rendite catastali e valori di mercato, però le componenti sono così tante che è impossibile fare delle simulazioni. Non si prevedono effetti significativi da parte delle altre componenti della delega fiscale, cioè del cambio dell'Irpef, l'addizionale a sovraimposta.

Per quanto riguarda l'IMU D, cioè sugli immobili strumentali, sarebbe auspicabile che la componente standard dell'IMU D potesse essere inglobata all'interno del fondo di solidarietà come contributo verticale da parte dello Stato a favore dei comuni, per ridurre un altro aspetto della perequazione comunale, col quale vado a chiudere, che è quello dell'orizzontalità del sistema.

Questo grafico vi fa vedere come i flussi perequativi all'interno del fondo di solidarietà comunale hanno due canali: quello verticale - sono le barre in rosso che vedete a sinistra, cioè di trasferimenti che arrivano dallo Stato ai comuni - e poi una piccola componente in blu che è orizzontale, che sono dei comuni che versano risorse ad altri comuni.

La componente orizzontale pesa a oggi circa il 17 per cento. A regime potrà arrivare al di sotto del 15 per cento. La componente orizzontale è molto spesso, a mio avviso in modo errato, richiamata come un elemento di non attuazione dei principi del federalismo fiscale. Secondo me non è così. L'orizzontalità del sistema è sostanzialmente endemica a quella che è la struttura delle entrate proprie dei comuni e dell'alto grado di autonomia tributaria dei comuni. Infatti vedete che nonostante l'afflusso di risorse aggiuntive a regime - oltre 650 milioni a regime arriveranno, più altre componenti – queste non andranno a eliminare il contributo orizzontale; contributo orizzontale che viene fornito dai comuni in blu, che vedete qui a sinistra.

Quali sono i due principali comuni che contribuiscono al fondo di solidarietà, cioè che hanno un trasferimento negativo? Ad esempio, Portofino, Cortina d'Ampezzo. Si tratta di comuni prevalentemente turistici, con molte seconde case collocate principalmente nel Centro-Nord, nelle aree montane costiere, ripeto, a carattere turistico. Tutti gli altri in rosso, invece, ricevono trasferimenti positivi dal fondo di solidarietà, ovviamente concentrati principalmente nel Centro-Sud.

Nel mio lavoro, a titolo puramente esemplificativo, faccio vedere come se si volesse azzerare questo carattere orizzontale e far diventare il fondo di solidarietà perfettamente verticale. Servirebbe ridurre dell'80 per cento l'autonomia impositiva dei comuni, qualcosa ovviamente di inimmaginabile, forse con un costo politico anche più alto del costo politico che oggi genera questo carattere di orizzontalità, che quindi, ripeto, è endemico al sistema. Questo non vuol dire che non si possono fare delle riforme per ridurre questa orizzontalità. Per esempio, si può ridurre in parte l'autonomia impositiva, si possono aumentare le risorse verticali e quindi far ridurre il numero di comuni che contribuiscono con trasferimenti negativi. Però la sua eliminazione è abbastanza difficile da poter essere attuata.

Un ultimo *flash* su alcune implicazioni del federalismo fiscale, in particolare dei comuni, nel post COVID. C'è un elemento importante che io vorrei richiamare, che è quello dell'aggiornamento dei dati. Oggi in ambito comunale misuriamo questi flussi perequativi guardando, nella componente standard, a variabili del 2018. L'anno prossimo probabilmente guarderemo alle variabili del 2019. Ovviamente tutti sappiamo che ci potranno essere dei cambiamenti strutturali nel post COVID nel quale auspichiamo tutti di stare per entrare. Quindi potrà essere auspicabile una misurazione di alcune variabili, come quelle demografiche, che guidano per esempio il 24 per cento dei flussi dei fabbisogni standard, o di quelle del reddito, che guidano una percentuale importante della capacità fiscale, quasi in tempo reale, o comunque guardare al 2022 e non al 2019.

Infatti cito un articolo del *The Economist*, uscito proprio il 23 ottobre, che parla della *Real-Time Revolution*; cioè con la pandemia si sta sviluppando, soprattutto in ambito economico, l'analisi dei dati in tempo reale. C'erano già prima, però ormai siamo entrati in questa nuova era. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie anche a lei, professor Porcelli. Si è iscritto a parlare il senatore Perosino. Prego.

MARCO PEROSINO. Grazie. Ritengo molto interessanti questi due contributi di oggi, dei due professori, che ringrazio a livello personale pur non conoscendoli, perché quanto hanno detto è musica per le mie orecchie e anche per il mio cuore.

Il federalismo della riforma fiscale in discussione – che passerà perché è una delle richieste dell'Europa – è fortemente negativo. Io l'ho detto nella Commissione VI, nelle riunioni congiunte con quella della Camera, prima della produzione del documento base al 30 giugno; ma oggi le voci, che non sono così consone all'Europa o che non sono consone al commissariamento di fatto che subisce l'Italia, non vengono tenute in considerazione.

L'Irpef aveva la forma dell'addizionale, e addizionale o sovraimposta è la stessa cosa perché è il totale che conta, quello che paga il contribuente. Quella regionale e quella comunale erano un sistema per giudicare le amministrazioni, perché l'amministrazione che riusciva a contenere oppure che alzava, nell'ambito della possibilità fissata dalla legge, la percentuale di addizionale aveva delle giustificazioni, doveva dare delle spiegazioni e veniva giudicata. L'IRAP è antipatica, dice bene il professor Giovanardi, però ormai era stata digerita dal sistema ed è un'importante entrata per la Regione. Se viene girata sull'Ires, ha un diverso sistema di calcolo, e quindi andiamo a complicare un sistema che va toccato il meno possibile, perché per avere un sistema fiscale più o meno equilibrato la mia opinione è che bisognava toccare qualche aliquota dell'Irpef e finiva lì. Era una riforma, ma che è finanziata con 8 miliardi a debito. È sempre peggio. Sono debiti che pagheranno i nostri pronipoti. Ma purtroppo sta andando così. Io penso anche che è completo il discorso tecnico del relatore, con una valutazione politica secondo cui tra qualche anno tutto il sistema fiscale sarà costretto ad aumentare la tassazione perché le entrate, quali il debito, vanno pagate in qualche modo, a meno che ci pensi l'inflazione.

Su quanto ha detto il professor Porcelli, trovo molto interessante questo calcolo della percentuale di attuazione del federalismo. Le province lo abbassano perché non hanno avuto a disposizione leggi che glielo consentissero. La tabella 2 dà la perequazione rispetto ai trasferimenti standard e alla spesa storica, operando un'inversione tra il concetto di spesa storica e la capacità fiscale. Inversione che porta, però, alla fine, tante volte, o allo stesso risultato a favore dei comuni che avevano la spesa storica molto alta, oppure a una distorsione a favore o contro i comuni turistici eccetera, che già hanno delle problematiche riguardo al fatto di dover contribuire al fondo di solidarietà. Per cui il rischio è di andare a miscelare un qualcosa che bene o male funzionava.

Non faccio domande perché mi trovo molto d'accordo con i contenuti esposti dai professori, e da senatore che conta per uno sappiate che da oggi avete un sostenitore in più.

SEDUTA DEL 3 NOVEMBRE 2021 XVIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — FEDERALISMO FISCALE —

PRESIDENTE. Grazie, senatore. Prego, onorevole Ruggiero.

FRANCESCA ANNA RUGGIERO, Grazie, presidente. Saluto gli auditi. Una domanda per entrambi, il professor Giovanardi e il professor Porcelli. Effettivamente è un grande lavoro quello portato avanti dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard del professor Arachi negli ultimi due anni, che ha abbandonato il criterio della spesa storica per i comuni. Riguardo a tutto il lavoro per le province e le città metropolitane, che è in divenire e che arriverà anche per le Regioni come abbiamo visto dai grafici, volevo chiedere se anche la definizione del fabbisogno standard, quindi del costo standard, per province, città metropolitane e Regioni, che non ha ancora visto la luce ma a breve ci sarà, porterà a un abbassamento della quota orizzontale.

La seconda domanda è se voi avete mai approfondito l'uso delle risorse pubbliche per l'erogazione dei servizi pubblici in capo a privati, quindi quanti trasferimenti ci sono ai privati di risorse pubbliche per garantire un servizio che dovrebbe essere pubblico, essenziale; e se avete mai analizzato il trasferimento delle risorse sulla base di appalti, affidamenti, quindi bandi di gara, che ci sono, alle imprese e che localizzazione hanno queste imprese. Inoltre volevo dei chiarimenti se le risorse che vengono date a un comune, a una Regione o a un'area del territorio nazionale restano lì poi come imponibile Irpef e tanto altro. oppure se vengono spostate in altre Regioni che hanno magari delle imprese più stabili, più corpose e più organizzate, in maniera completamente diversa rispetto ad altre aree del territorio nazionale. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Prego, onorevole Turri.

ROBERTO TURRI. Grazie, presidente. Anch'io ringrazio gli auditi per la loro disponibilità e per il contributo prezioso che ci hanno lasciato stamattina. Volevo riferirmi all'intervento del professor Giovanardi e in particolare alla disamina che ha fatto sullo stato dell'autonomia tributaria locale. Sappiamo che è stabilita dallo Stato agli enti locali, ma rimane un margine risicato. Inoltre, ha anche aggiunto che la riforma fiscale ha fatto dei passi indietro e ha precisato, per quanto riguarda l'Irpef e l'IRAP. Io aggiungo anche che dalle audizioni che abbiamo fatto nelle settimane precedenti, in particolare sui rappresentanti dei piccoli comuni, abbiamo visto che negli ultimi dieci anni gli enti territoriali hanno visto, a fronte di un aumento dell'imposizione tributaria locale, un taglio di trasferimenti abnorme che va oltre il 40 per cento.

Volevo chiedere una cosa al professor Giovanardi, che poi alla fine ha terminato con ottimismo rispetto al fatto che nella NADEF è previsto che riparta il processo dell'autonomia differenziata, perché uno spazio andrà riservato a questa legge quadro che lo dovrebbe definire. Volevo quindi capire, a fronte di tutto questo scenario, se dobbiamo realmente essere ottimisti o, al contrario, pessimisti. Volevo capire se a questo punto si partirà dalla spesa storica, come peraltro mi sembra che avesse suggerito la Regione Veneto per quanto riguarda l'autonomia differenziata. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Do la parola al professor Giovanardi per la replica. Prego.

ANDREA GIOVANARDI, ordinario di diritto tributario presso l'Università degli studi di Trento. Parto da questa ultima domanda che mi è direttamente indirizzata. Sì, io sono convinto che il processo di autonomia differenziata sia un po' una conseguenza del non completamento dell'attuazione del processo del federalismo fiscale. Le due cose sono assolutamente in linea. Non è a caso - dal punto di vista ovviamente economico, sia chiaro - se le tre principali Regioni del Paese cercano nuovi percorsi per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Questo è certamente collegato a un riconoscimento di competenze anche in materia tributaria che io reputo insufficiente, soprattutto alla luce di quelle che erano le ambizioni che avevano portato al varo del Titolo V.

SEDUTA DEL 3 NOVEMBRE 2021 XVIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — FEDERALISMO FISCALE —

La domanda, in questo contesto, è se bisogna essere ottimisti o pessimisti. È vero che non è la prima volta che nella NADEF viene prevista la legge quadro, e quindi uno potrebbe dire: «Succederà anche questa volta che nulla si fa ». A me verrebbe da dire, però, che qui un po' di ottimismo in più forse è il caso di averlo. Io penso che l'atteggiamento di questo Governo – è una mia sensazione – sia un atteggiamento molto più costruttivo rispetto a quello che si era registrato in precedenza. Ho quindi formulato quell'ipotesi di lavoro che, vorrei ribadire, è un'ipotesi mia, un tentativo di dare un contributo a una soluzione, che secondo me ridurrebbe molte delle opposizioni, che non sono giuridiche, ma sono di tipo culturale, sono di tipo politico, sono di tipo ideologico. Sto riferendomi all'istituzione di un fondo perequativo orizzontale, che colleghi il buon andamento delle Regioni più ricche a un trasferimento, ovviamente senza vincoli di destinazione, alle Regioni a minore capacità fiscale per abitante. Si parte ovviamente dalla spesa storica. La relazione del collega Porcelli da questo punto di vista è ampia e dà sicura dimostrazione.

I fabbisogni standard per le Regioni non ci sono. Nella prima domanda dell'onorevole Ruggiero, si faceva riferimento al prossimo varo dei fabbisogni standard. È dal 2009 che li aspettiamo. Che ci sia un prossimo varo di fabbisogni standard, questo sì, è ottimismo. Il percorso di autonomia differenziata, se parte con la legge quadro e con le successive intese che sulla legge quadro devono fondarsi, è un percorso che deve partire dalla spesa storica.

È evidente che poi si deve assistere a un superamento della spesa storica, e quindi le compartecipazioni andranno ricalcolate sulla base dei fabbisogni standard, perché evidentemente la spesa storica è un criterio iniquo e insostenibile.

Una parola sulla precedente domanda. Nella seconda parte si fa riferimento a studi in relazione al trasferimento delle risorse, o comunque alle risorse a disposizione delle autonomie. Faccio presente che l'articolo 119 non consente più il trasferimento dal centro come strumento di finanziamento, tanto che c'è voluta una norma che ha esteso i trasferimenti che ancora rimangono al 2023. La domanda è se quelle risorse finiscono alle imprese del territorio o possono finire anche a imprese che del territorio non sono, in ragione della loro adeguatezza, della loro forza economica, della loro capacità di garantire un risultato. La risposta è ovvia: vanno a finire alle imprese che sono in grado di partecipare a bandi pubblici; quindi non ci possono essere senz'altro, non solo a livello italiano ma nemmeno a livello europeo, percorsi preferenziali perché le risorse rimangano a imprese che lavorano sul territorio. È la cornice giuridica in cui viviamo che rende impossibile questo. Credo di aver risposto, e rimango a disposizione.

PRESIDENTE. Grazie. Prego, professor Porcelli.

FRANCESCO PORCELLI, associato di economia politica presso l'Università degli studi di Bari « Aldo Moro ». Grazie, presidente. Vado alle domande dell'onorevole Francesca Ruggiero. Per quanto riguarda il meccanismo di perequazione delle province, come dicevo nella relazione, dovrebbe nascere nel 2022. Nel 2022 dovremmo vedere una nuova metodologia dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Le province sono sostanzialmente vicine ad allinearsi con gli altri comparti, con quello delle Regioni e con quello dei comuni. Però adesso non abbiamo ancora i dettagli tecnici. Probabilmente li avremo entro fine anno. Per quello che posso dire, mi sembra che l'impianto metodologico che sta nascendo sia adeguato a quelle che sono le richieste di questo comparto e prenda anche elementi tecnici innovativi dall'esperienza dei comuni.

Per quanto riguarda le Regioni parliamo delle funzioni non sanitarie, che quindi sono principalmente: trasporto pubblico locale, istruzione professionale, e poi abbiamo il comparto del sociale, dell'assistenza, che però fa più da coordinamento dei comuni che da comparto di spesa autonoma. Oui non abbiamo ancora un impianto definito, però abbiamo un crono-

programma molto definito che ci dovrebbe portare entro dicembre 2024 a terminare i lavori per quanto riguarda le Regioni. Probabilmente sarà un cantiere che verrà aperto nei prossimi giorni. In realtà non è mai stato chiuso, perché è stato sempre aperto, però non ha mai sviluppato delle soluzioni o dei risultati al pari dei comuni, al momento. L'idea è che anche qui il prossimo anno vedremo delle novità. Il mio auspicio è che si possano prendere elementi metodologici principalmente dall'esperienza dei comuni e portarli dentro il comparto delle Regioni, ovviamente con le dovute differenze.

L'ultimo punto sono i trasferimenti ai privati. Questo è un aspetto che attiene alla sfera dell'autonomia degli enti locali dal punto di vista del modello di gestione che intendono utilizzare. Ci sono enti locali che decidono di esternalizzare, e quindi poi trasferiscono una parte delle loro risorse ad aziende private, e comuni che invece fanno in proprio. Questo è particolarmente esaminato in settori come gli asili nido, dove ci sono dati. Non li ho qui a disposizione, però da OpenCivitas e dalla banca

dati dei fabbisogni standard si riesce a reperire questo tipo di informazioni, così come anche il settore dell'istruzione, sempre per quanto riguarda l'ambito comunale.

I dati sono disponibili e utilizzabili soprattutto per i comuni dove abbiamo Open-Civitas. Per altri comparti, come le Regioni, non abbiamo la stessa diffusione dei dati. Quindi mi sento di dire che è un po' più difficile fare questo tipo di analisi. I dati ci sono, però i risultati non ne sono stati derivati al momento. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente sia il professor Giovanardi che il professor Porcelli per le esaurienti relazioni. Dispongo che le relazioni consegnate siano allegate al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.25.

Licenziato per la stampa il 7 giugno 2022

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Documentazione presentata dai professori Andrea Giovanardi e Francesco Porcelli.

AUDIZIONE

presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 3 novembre 2021

Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai contenuti del PNRR

2

SOMMARIO. 1. Una necessaria premessa (che è anche chiave di lettura del complessivo percorso di trasformazione). - 2. Sullo stato di attuazione del c.d. federalismo fiscale (avendo a mente le autonomie regionali): l'unitarietà della finanza pubblica è il valore che ha avuto sulla prevalenza sul principio dell'autonomia. Effetti del PNRR sull'assetto della ripartizione dei poteri finanziari tra Stato e regioni. - 3. Sulle prospettive di attuazione del c.d. federalismo fiscale: gli effetti del disegno di legge delega sulla riforma fiscale. - 3.1. Dalle addizionali alle sovraimposte, che sono in realtà addizionali: verso l'ulteriore riduzione dei già ristretti margini di autonomia tributaria. - 3.2. Il graduale superamento dell'IRAP: anche qui, sempre meno autonomia tributaria. - 4. Profili finanziari dell'autonomia differenziata: qualcosa si muove? - 5. Ancora sul PNRR: centralizzazione o federalismo? - 6. Considerazioni conclusive.

1. <u>Una necessaria premessa (che è anche chiave di lettura del complessivo percorso di trasformazione).</u>

È noto che l'obiettivo federalista, garantire la differenziazione delle politiche pubbliche in ragione delle diverse esigenze dei territori, debba essere contemperato, in forza di quanto previsto dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., con la necessità di assicurare a tutti i cittadini servizi in linea con i livelli essenziali delle prestazioni (da ora in poi anche LEP) decisi dallo Stato nelle materie individuate dall'art. 14, primo comma, del d.lgs. n. 68 del 2011 (salute, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale). Il nesso tra autonomia e solidarietà sta tutto qui: soluzioni istituzionali che pur potrebbero trovare giustificazione in richieste finalizzate a rendere più efficiente l'azione della pubblica amministrazione non possono essere perseguite se la loro realizzazione metta a rischio i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti che danno corpo alla cittadinanza.

In questo contesto, l'omogeneità dei territori dal punto di vista dello sviluppo economico e sociale assume un ruolo fondamentale nella scelta degli strumenti finanziari. In assenza di significativi *gap* territoriali potrà farsi ampio ricorso ai tributi propri: essi garantiscono che il potere impositivo segua il potere di spesa, rafforzano l'*accountability* dell'azione di governo, responsabilizzano gli eletti, che, per spendere, dovranno prima tassare. Viceversa, in presenza di ampi divari, è purtroppo il caso italiano, non si potrà utilizzare al massimo delle sue potenzialità lo strumento tributario, che è quello più confacente alla realizzazione di traiettorie marcatamente autonomistiche: è richiesta in tal caso la progettazione da parte dello Stato [art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.] di meccanismi perequativi della capacità fiscale di non poco momento, i quali richiedono che i principali tributi siano tra loro il più possibile omogenei.

È alla luce dell'evidenziata chiave di lettura che occorre analizzare il tormentato processo di federalizzazione delle istituzioni del nostro paese. Esso si caratterizza, a vent'anni dalla riscrittura del Titolo V della II parte della Costituzione, per la tutt'altro che riuscita realizzazione di compiute forme di federalismo fiscale, e ciò sia per il prevalere nella giurisprudenza della Corte costituzionale di una lettura del dato costituzionale tesa a valorizzare, a scapito delle ragioni dell'autonomia, la funzione statale di coordinamento finanziario, sia in ragione delle, per il vero conseguenti, eccessive cautele del legislatore dell'attuazione dell'art. 119 Cost.

3

2. Sullo stato di attuazione del c.d. federalismo fiscale (avendo a mente le autonomie regionali): l'unitarietà della finanza pubblica è il valore che ha avuto sulla prevalenza sul principio dell'autonomia. Effetti del PNRR sull'assetto della ripartizione dei poteri finanziari tra Stato e regioni.

Partiamo, alla luce di quanto detto nel paragrafo di apertura, dall'autonomia tributaria regionale.

L'art. 2, secondo comma, lett. o), della l. n. 42 del 2009, rispecchiando gli esiti interpretativi di una giurisprudenza costituzionale particolarmente cauta fin dalle prime sentenze del 2003 (nn. 296-297 e 311) e del 2004 (n. 37) (¹), individua quale criterio direttivo cui il legislatore delegato doveva attenersi quello della «riserva di presupposto», e cioè a dire quello della «esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale». Divieto di sovrapposizione, quindi, e inevitabile «sdoganamento» dei tributi istituiti e disciplinati dalla legge dello Stato il cui gettito spetti alle regioni, i quali, in conseguenza della qualificazione operata dall'art. 7, primo comma, lett. a), della l. n. 42 del 2009, diventano a tutti gli effetti tributi propri (anche se derivati) e, quindi, fonte di finanziamento ammessa ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost. (cfr. art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011). I tributi regionali sono quindi di fatto tributi erariali su cui la regione può intervenire nei limiti previsti dalla legge dello Stato.

Merita anche di ricordare che: i) l'art. 11, primo comma, del d.lgs. n. 68 del 2011 stabilisce che «gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi», così sancendo il principio secondo il quale lo Stato può modificare discrezionalmente tributi propri derivati e addizionali, fatta salva la compensazione delle minori entrate che derivino dai suoi interventi; ii) l'art. 2, secondo comma, lett. p), della l. n. 42 del 2009 normativizza il principio di continenza, il quale imporrebbe alle regioni che vogliano introdurre tributi negli spazi lasciati liberi dal legislatore statale la previa valutazione della prossimità dell'interesse espresso dall'elemento materiale del presupposto agli interessi compresi nell'elencazione delle materie attribuite alla competenza delle autonomie.

Traspare in modo evidente, dunque, l'idea secondo la quale i tributi regionali debbano comunque restare confinati a quelli di scopo e a quelli di carattere corrispettivo. L'esigenza di poter contare su forme di prelievo che facilitino la progettazione dei meccanismi perequativi, non disgiunta dalla «preoccupazione di evitare disorganicità e frammentazione dei tributi e delle discipline fiscali in ragione di un fattore geografico» e dall'«intento di scongiurare il rischio di doppie o plurime imposizioni degli stessi presupposti imponibili» ha, anche nell'ordinamento che nasce dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, relegato l'autonomia tributaria regionale «ai margini dell'architettura costituzionale» (²).

¹ Si tratta delle sentenze in cui si è sancito che, in assenza della legge statale di coordinamento, le regioni non avevano possibilità di istituire tributi propri o di sovrapporsi alla disciplina dei tributi, qualificati come statali, il cui gettito era destinato alle regioni o agli enti locali (i c.d. tributi propri derivati).

4

La situazione non è di molto migliore per quel che concerne l'autonomia di spesa. Ed invero:

- se in un primo momento il Giudice delle leggi aveva sostenuto il principio secondo il quale la limitazione statale all'entità di una singola uscita non poteva essere ricondotta ai principi fondamentali del coordinamento in materia di finanza pubblica perché costituiva «un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolveva, perciò, in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non può imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 390 del 2004, nello stesso senso sentenza n. 417 del 2005);
- in un secondo momento la Corte è giunta a diversa soluzione, allorquando ha statuito che lo Stato si muove nell'ambito dei principi fondamentali del coordinamento anche quando limita le regioni attraverso l'introduzione di «puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa, sempre che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, essendo in tale caso possibile l'estrapolazione dalle singole disposizioni statali di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenze nn. 139 del 2012 e 182 del 2011, nonché nn. 236 e 36 del 2013)» (sentenza n. 64 del 2016).

Si tratta di cambiamento di prospettiva che «è difficilmente comprensibile sul piano logico, oltreché sul piano dell'applicazione letterale del richiamato art. 117, terzo comma. Esso pone, infatti, una condizione quasi impossibile per qualificare i principi fondamentali, e cioè l'enucleazione di detti principi sulla base di una disciplina – quella statale che fissa puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa – che è essa stessa, e non può non esserlo, di dettaglio» (³).

In definitiva, l'unitarietà della finanza pubblica è valore che è risultato vincente, tanto da far dire a Franco Gallo che in suo nome «pare essersi messo in moto in via trasversale un processo, in termini politico-culturali, inverso rispetto ai modelli classici di federalismo fiscale e, comunque, non del tutto coerente con i principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà» (⁴).

Sull'assetto della ripartizione dei poteri in materia finanziaria sinteticamente descritto, un assetto mortificante per le ragioni dell'autonomia, non è in grado di influire nemmeno il PNRR, che pur prevede il completamento dell'attuazione del federalismo fiscale regionale per il primo quadrimestre del 2026 (⁵).

Ed invero:

- se, oltre alla definitiva soppressione dei trasferimenti statali non contemplati tra le forme di finanziamento previste e consentite per lo svolgimento delle

² Così Giovanardi, A.- Stevanato, D., Autonomia, differenziazione, responsabilità: Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato, Venezia, 2020, p. 246.

³ GALLO, F., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it., 9 maggio 2018, ma anche, negli stessi termini, GALLO, F., *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Riv. Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), n. 2/2017, p. 1 e ss.

⁴ GALLO, F., I limiti del regionalismo differenziato, in Rass. trib., 2019, p. 240.

⁵ PNRR, 25 aprile 2021, in <u>www.governo.it</u>, p. 374-375.

5

ordinarie funzioni dall'art. 119, secondo e terzo comma, Cost., da ultimo rinviata al 2023 dall'art. 31-*sexies* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (il quale interviene sull'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011 e sui collegati articoli 2, 4 e 15), quel che ancora manca, sono passati ormai dieci anni, è la fissazione dei LEP come prevista dall'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011(6);

e se si tratta di processo che, dovendo passare attraverso la definizione dei costi e fabbisogni standard nelle «macroaree di intervento, secondo le materie di cui all'articolo 14, comma 1, ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore» (art. 13, secondo comma), si configura come necessità istituzionale in quanto costituisce passaggio necessario al fine di dare realizzazione al superamento del criterio della spesa storica (cfr. art. 1, primo comma, della l. n. 42 del 2009);

si deve prendere atto che il completamento d'opera, che risponde al sacrosanto bisogno di ridurre gli sprechi che fatalmente genera un sistema incentrato non su quanto si dovrebbe spendere in condizioni di efficienza, non darà origine all'ampliamento degli angusti spazi riconosciuti all'autonomia, considerato che l'individuazione di costi e fabbisogni *standard* si risolve pur sempre in un meccanismo di controllo di regioni ed enti locali e, quindi, in ulteriore accentramento.

Si può quindi giungere a una prima conclusione. La scelta di confinare ai margini del progetto l'autonomia tributaria è di certo comprensibile, per le ragioni dette nel primo paragrafo, ma non per questo meno criticabile, atteso che gli sforamenti rispetto ai costi *standard* dovrebbero trovare copertura in tributi di una certa qual consistenza che gli amministratori regionali: i) dovrebbero introdurre, se il superamento del limite sia ascrivibile all'inefficienza del sistema; ii) dovrebbero, assumendosene ogni responsabilità, essere messi nelle condizioni di poter imporre (scegliendo tra più alternative possibili) qualora vogliano garantire ai propri cittadini, in questo o quel settore di intervento, servizi che si pongano ad un livello superiore a quello, essenziale, fissato dallo Stato.

3. <u>Sulle prospettive di attuazione del c.d. federalismo fiscale: gli effetti del disegno di legge delega sulla riforma fiscale.</u>

3.1. Dalle addizionali alle sovraimposte, che sono in realtà addizionali: verso la riduzione dei già ristretti margini di autonomia tributaria.

È questo il non entusiasmante contesto in cui si inserisce il disegno di legge delega per la riforma fiscale approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2021. Due sono le disposizioni che riguardano la fiscalità regionale: l'art. 6, concernente il «*Graduale superamento dell'IRAP*», l'art. 7, avente ad oggetto «*Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati*», l'art. 8, rubricato «*Revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef*».

⁶ Il cui primo comma, è utile ricordarlo, dispone che «nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità».

6

Partiamo da quest'ultima, la quale stabilisce che la revisione delle addizionali deve ispirarsi ai seguenti principi e criteri direttivi: «a) prevedere la sostituzione dell'addizionale regionale all'Irpef con una sovraimposta sull'Irpef la cui aliquota di base può essere aumentata o diminuita dalle regioni entro limiti prefissati. La sostituzione deve garantire che con l'applicazione dell'aliquota di base della sovraimposta le regioni nel loro complesso ottengano lo stesso gettito che avrebbero acquisito applicando l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'Irpef stabilita dalla legge statale; b) prevedere per le regioni sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari che, in base alla legislazione vigente, comportano l'automatica applicazione di aliquote dell'addizionale all'Irpef maggiori di quelle minime, un incremento obbligatorio della sovraimposta calcolato in modo da garantire lo stesso gettito attualmente ricavato dall'applicazione delle aliquote delle addizionali regionali all'Irpef maggiorate della misura obbligatoria; c) prevedere per i comuni che la facoltà di applicare un'addizionale all'Irpef sia sostituita dalla facoltà di applicare una sovrimposta sull'Irpef. I limiti di manovrabilità della sovraimposta comunale sull'Irpef sono determinati in modo da garantire ai comuni nel loro complesso un gettito corrispondente a quello attualmente generato dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale all'Irpef».

Si tratta di previsione di non immediata intellegibilità per l'utilizzo poco accorto che l'estensore del d.d.l. delega ha fatto dei termini «sovraimposta» e «addizionale».

Ed invero, è pacifico che sia l'una che l'altra sono riconducibili alla sovrapposizione dei prelievi sui medesimi presupposti, a quei casi cioè in cui il fatto generatore dell'obbligazione tributaria viene preso a riferimento di una fattispecie impositiva distinta rispetto a quella del tributo principale. In questa prospettiva, mi sembra di poter dire che si è soliti ritenere che si abbia addizionale «quando, sulla base imponibile di una determinata imposta, si prevede l'applicazione di un'ulteriore aliquota rispetto a quella già prevista per l'imposta principale» (e quindi l'imposta rimane una soltanto, intervenendo l'addizionale esclusivamente sul tasso); si avrà invece a che fare con una sovraimposta «quando presupposto e imponibile di un'imposta costituiscono anche presupposto e imponibile di un'altra» (7). Quest'ultima è quindi, a differenza dell'addizionale, un'imposta autonoma che, fatti salvi presupposto e base imponibile, che dovrebbero rimanere inalterati, ben può differenziarsi rispetto all'imposta madre (e quindi sia per quel che riguarda il soggetto attivo del tributo sia con riferimento ad altri profili di carattere sostanziale) (8).

Viene tuttavia il dubbio che l'estensore del disegno di legge non intendesse riferirsi alla tradizionale categorizzazione, se non altro perché nel documento conclusivo dell'indagine delle Commissioni finanze di Camera e Senato, a cui si è ispirato l'estensore del d.d.l. delega, si propone, allo scopo di porre rimedio alla frammentarietà di imposizioni finali sul reddito, con conseguente alterazione della progressività prevista a livello nazionale, di trasformare le addizionali in sovraimposte, «aventi quindi come base imponibile il debito di imposta erariale e non la stessa base imponibile IRPEF». La sovraimposta non sarebbe quindi un tributo autonomo, ma un prelievo aggiuntivo

⁷ Così PEVERINI, L., *Addizionali e sovrimposte*, in diritto on-line Treccani, 2015.

⁸ Cfr. LORENZON, G., Sovrimposte e supercontribuzioni, in Enc. dir., XLIII, Milano, 1990.

7

calcolato sul gettito dell'imposta principale. In tal senso anche l'Ufficio parlamentare di bilancio nell'audizione tenuta avanti a questa Commissione il 20 ottobre 2021(9).

Il che suscita più di una perplessità, tanto che, correttamente, il prof. Dario Stevanato, con cui ho potuto confrontarmi e che sarà audito da questa Commissione il 4 novembre 2021, ha evidenziato che il prelievo così individuato non è, tecnicamente, una sovraimposta, ma un'addizionale in senso proprio (quelle attuali, che sono maggiorazioni di aliquote, andrebbero ricondotte alle addizionali in senso lato).

Lo scopo della norma dunque non è quello di attribuire ulteriori poteri tributari a regioni e comuni, al che si arriverebbe riconoscendo a questi ultimi la possibilità di utilizzare delle imposte autonome che colpiscano lo stesso presupposto e la stessa base imponibile dell'imposta principale, ma piuttosto quello di attribuire il governo della progressività dell'Irpef al solo Stato, evitando che il sistema delle addizionali possa impedire il corretto funzionamento del modello duale disegnato dallo stesso d.d.l. (solo i redditi di lavoro tassati con aliquote progressive, tutti gli altri con aliquota proporzionale) e impedendo che le addizionali generino un effetto di prosciugamento del reddito dovuto al fatto che esse scattano ogniqualvolta l'Irpef sia maggiore di zero (anche per redditi molto bassi quindi).

La scelta legislativa merita quindi di essere criticata, non solo perché non fa corretto utilizzo del termine sovraimposta generando confusione e incertezza, ma anche perché, a ben vedere, la previsione, se letta in modo conforme al citato documento conclusivo delle Commissioni Finanze di Camera e Senato e all'UPB confligge sia con l'art. 7, primo comma, lett. b), della l. n. 42 del 2009, il quale annovera tra i tributi propri «1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale», sia con il già citato art. 2, secondo comma, lett. o), della l. n. 42 del 2009, il quale, come è noto, esclude ogni possibilità di doppia imposizione sul medesimo presupposto, «salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale». Né si può pensare che per ritenere la scelta della sovraimposta in linea con quest'ultima disposizione sia necessario sostenere che in realtà si scrive sovraimposta, ma si legge addizionale (in senso proprio).

Si può quindi affermare, in conclusione, che quella che poteva sembrare, in ragione dell'utilizzo del termine sovraimposta (che è tributo autonomo), come un'apertura di credito all'autonomia tributaria regionale e locale, seppur nell'ambito dei limiti individuati a livello statale, è da considerarsi in realtà un ulteriore giro di vite: la ricordata trasformazione in sovraimposta-addizionale in senso stretto fa venire meno i poteri previsti nell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, dalla possibilità di maggiorare l'aliquota di base (primo comma), a quella di disporre detrazioni a favore della famiglia e sussidi per coloro che vivono in famiglie che non possono usufruire delle detrazioni (quinto comma), a quella di disporre altre detrazioni e sussidi aventi funzione di sostegno sociale (sesto comma).

⁹ Si legge infatti nella relazione che «relativamente alle addizionali regionali e comunali all'Irpef, il DDL delega prevede la loro trasformazione in sovraimposte, ossia in prelievi aggiuntivi commisurati non più alla base imponibile dell'imposta erariale come sono le addizionali ma direttamente al debito di imposta».

8

A ciò si aggiunga, lo ha evidenziato anche l'UPB, che: i) per le regioni non è chiaro se, data l'aliquota di base, il meccanismo delineato sarà in grado di garantire il medesimo sforzo fiscale potenzialmente esercitabile grazie alla possibilità di innalzare le aliquote; ii) per i comuni che oggi adottano aliquote addizionali più elevate della media dell'intero comparto la trasformazione in sovraimposta parrebbe condurre a un gettito inferiore rispetto all'attuale.

3.2. Il graduale superamento dell'IRAP: anche qui, sempre meno autonomia tributaria.

L'IRAP nasce alla fine degli anni novanta del secolo scorso anche a seguito di un importante dibattito sulla funzione il ruolo del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, primo comma, Cost. «Perché» - si sosteneva da parte di Franco Gallo - «devono essere assunti ex art. 53 della Costituzione come presupposti solo quei fatti e circostanze la cui idoneità a concorrere alla pubblica spesa è decisa dal mercato e non dal giudizio ragionevole e coerente del legislatore?» (¹¹). E ancora: «non è dimostrabile ... che la norma in esame, attraverso il riferimento alla capacità contributiva, legittimi una sorta di dissolvimento dello Stato impositore nel mercato fissando un criterio perentorio, secondo cui, nell'individuazione dei presupposti tassabili, i fatti e i rapporti a contenuto patrimoniale offerti dal mercato e scambiabili in esso debbono considerarsi in via assoluta qualitativamente superiori ai (e tali da escludere i) fatti, rapporti e comportamenti sociali che non hanno tale contenuto, ma che purtuttavia esprimono una potenzialità economica e sono ugualmente idonei alla soddisfazione di specifiche necessità» (¹¹).

Si trattava di tesi marcatamente ideologica che non è riuscita a fare da argine a fronte del dispiegarsi dell'eterodosso tributo nel quotidiano svolgersi dei rapporti tributari tra imprese, lavori autonomi ed erario. L'IRAP, che, peraltro, si fondava, nella sua più coerente lettura, sul discutibile concetto di capacità contributiva impersonale, del *business*, e quindi sulla necessità dell'autonoma organizzazione, si è rivelata, ma non poteva essere diversamente, per quello che è, un'imposta insostenibilmente iniqua e particolarmente distorsiva. Né a diverse conclusioni si poteva addivenire in ragione della trasformazione del tributo, il quale, una volta ammessa la deducibilità dei costi del lavoro, si configura oggi come una sorta di sovraimposta (questa sì lo è!) all'imposta sui redditi che, tuttavia, risulta ancora caratterizzata da una persistente e ingiustificata anomalia, l'indeducibilità degli oneri finanziari, che, pacificamente, sono costi collegati alla realizzazione del programma economico-imprenditoriale e quindi inerenti (e, quindi, deducibili).

Corretta mi sembra dunque l'idea di arrivare al superamento del tributo, il quale, tuttavia, richiede, visto il gettito che è in grado di generare (sul punto, cfr. relazione UPB del 20 ottobre 2021, nella quale si quantifica tale importo in 13,7 miliardi di euro, che è l'importo proveniente dal settore privato), di essere sostituito da altra forma di prelievo (se si decidesse di eliminare l'imposta sulle pubbliche amministrazioni senza sostituzione alcuna ci sarebbe comunque da risolvere il problema collegato al fatto che il gettito derivante da queste ultime finisce comunque ad altra pubblica

¹⁰ GALLO, F., Ratio e struttura dell'Irap, in Rass. trib., 1998, I, p. 637.

¹¹ ID., *Imposta regionale sulle attività produttive*, in Enc. dir., Agg., Milano, 2001, p. 664-665.

9

amministrazione, la regione, che lo utilizza a copertura delle proprie spese). Da questo punto di vista la norma di delega nulla dice e, quindi, non può andare immune da critiche: se si arriva al superamento (da intendersi, ritengo, come soppressione) andrebbe anche stabilito, nella delega, con quale altro tributo l'imposta soppressa andrà sostituita.

Nel dibattito si è avanzata l'ipotesi di prevedere un'addizionale IRES che venga destinata alle regioni.

Facile rilevare, tuttavia, che una siffatta soluzione si presta alle seguenti ulteriori osservazioni critiche:

- i soggetti passivi dell'IRAP (ci sono anche le imprese il cui reddito è soggetto ad IRPEF e i lavoratori autonomi, in forma individuale e associata, dotati di autonoma organizzazione) non sono solo i soggetti passivi dell'IRES, con la conseguenza che questi ultimi si troveranno a pagare di più di quello che pagano oggi se la copertura del gettito che viene a mancare venga addossata esclusivamente a loro;
- la base imponibile dell'IRES è diversa dalla base imponibile dell'IRAP, per effetto della deducibilità solo dalla prima degli interessi passivi, sicché la determinazione dell'addizionale dovrà tenere conto anche di questa circostanza;
- la prefigurata sostituzione genera effetti redistributivi dal punto di vista territoriale, in ragione del fatto che solo l'IRAP, in forza dell'art. 4, secondo comma, del d.lgs. n. 446 del 1997, riconduce la base imponibile a ciascuna regione in dipendenza dell'ammontare delle retribuzioni spettanti al personale dislocato nei vari territori (se ne avvantaggeranno quindi le regioni che dispongono nel loro territorio del maggior numero di sedi legali delle società, segnatamente Lombardia e Lazio, con conseguente necessità di impostare meccanismi perequativi che, tuttavia, come ha segnalato l'UPB, funzionerebbero solo per la parte del prelievo considerata come *standard*);
- una tale scelta, l'osservazione, condivisibile, è di Dario Stevanato, confligge con l'art. 4, primo comma, lett. d), del d.d.l. delega sulla riforma tributaria, il quale individua tra i criteri direttivi quello della «tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese, per limitare distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche dell'attività imprenditoriale», e ciò in quanto i soggetti non IRES, che, peraltro, saranno assoggettati ad imposta proporzionale, non subiranno il peso dell'addizionale volta a rimpiazzare il gettito dell'IRAP;
- se si arrivasse alla soluzione, per amor di neutralità, della previsione di un'addizionale ex IRAP anche per le altre imprese (a ciò si aggiunga che questi ultimi, per coerenza, andrebbero esentati dall'addizionale/sovraimposta IRPEF), ci si dovrebbe chiedere per quale motivo ne debbano star fuori i lavoratori autonomi dotati di autonoma organizzazione.

Non può sfuggire infine che il superamento dell'IRAP non potrà che influire negativamente sui margini di autonomia tributaria riconosciuti alle regioni: basterà ricordare che l'art. 5 del d.lgs. n. 446 del 1997, si tratta forse del principale strumento di autonomia tributaria riconosciuto attualmente alle regioni, consente di ridurre le aliquote, peraltro manovrabili all'interno dei limiti previsti dalla normativa statale in forza dell'art. 16 del medesimo decreto, fino ad azzerarle e a disporre deduzioni dalla

10

base imponibili nel rispetto della normativa unionale come interpretata dalla Corte di Giustizia.

4. Profili finanziari dell'autonomia differenziata: qualcosa si muove?

Il resoconto sullo stato del federalismo fiscale e sulle sue prospettive alla luce del d.d.l. delega sulla riforma fiscale non sarebbe completo se non si desse conto dei più recenti sviluppi del confronto che le tre regioni che più si sono avvicinate all'intesa hanno ripreso con il Governo al fine di ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, terzo comma, Cost.).

In una situazione in cui nella NADEF si individua tra i collegati alla legge di bilancio la legge quadro sull'autonomia differenziata, mi pare di poter dire che il punto centrale del confronto non stia tanto nell'individuazione dello strumento da utilizzarsi per trasferire alle regioni ad autonomia differenziata le risorse a fronte delle competenze trasferite in attuazione dell'art. 14 della l. n. 42 del 2009: non vi è dubbio che quest'ultimo non può che essere ravvisato nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio (eventualmente declinate anche come riserve d'aliquota), che è uno dei mezzi di finanziamento specificamente individuati nell'art. 119, secondo comma, Cost. per garantire le risorse in grado di finanziare integralmente le funzioni attribuite alle autonomie (art. 119, quarto comma, Cost.).

Il problema non sta qui, quanto nelle maggiori risorse che potrebbero restare nelle casse delle regioni ad autonomia differenziata per effetto dello svolgimento del meccanismo compartecipativo in un contesto in cui il PIL regionale cresce e, con esso, anche il gettito da riconoscersi alle regioni sotto forma di compartecipazione. Si assume, infatti, dagli oppositori ai progetti di differenziazione che in tal modo resterebbero indebitamente alle regioni che giungono all'intesa maggiori risorse a scapito degli altri territori, a cui invece dovrebbero essere destinate.

La principale critica che può essere avanzata nei confronti di una siffatta impostazione mira ad evidenziare che il riferimento al «gettito dei tributi erariali riferibile al territorio» è in grado di fondare la tesi secondo la quale può trarsi dal dettato costituzionale un'aspettativa giuridicamente fondata a trattenere in parte le risorse che il proprio territorio è in grado di produrre. Non può sfuggire poi che la regione non acquisirebbe tutte le maggiori risorse derivanti dall'aumento del gettito compartecipato, atteso che la restante parte finirebbe allo Stato, il quale, pertanto, potrebbe ottenere, qualora le traiettorie autonomistiche fossero in grado di influire positivamente sulla crescita del territorio, maggiori risorse rispetto a quelle che avrebbe ottenuto in una situazione in cui nessun tipo di autonomia rafforzata sia stata riconosciuta alla regione. Il tutto in un contesto in cui una pluridecennale perequazione implicita determina un costante e gigantesco drenaggio che rallenta la crescita delle regioni del nord senza che tale sacrificio rifluisca a vantaggio delle regioni del Mezzogiorno riducendo l'inaccettabile divario economico e sociale tra le diverse parti del Paese.

Se, tuttavia, gli argomenti oppositivi possono essere nei modi dianzi detti, attraverso la valorizzazione del principio di territorialità che promana dall'art. 119 Cost., superati, non altrettanto si può dire per le resistenze di carattere politico, ideologico, culturale, le quali si fondano sul timore delle regioni sussidiate di disporre, vista la riduzione delle risorse acquisite dallo Stato in ragione del funzionamento delle compartecipazioniriserva di aliquota, di minori risorse rispetto alle attuali.

11

Se ci si volesse porre in un'ottica pragmatica, tesa al superamento dell'*impasse*, si potrebbe quindi pensare non tanto ad un meccanismo simile a quello che già si utilizza nella sanità, un meccanismo volto cioè a tarare millimetricamente la compartecipazione alle spese effettivamente sostenute di anno in anno, giacché tale soluzione trasformerebbe, in contrasto con l'art. 119 Cost. le compartecipazioni in trasferimenti veri e propri, non più contemplati dalla norma costituzionale, quanto piuttosto, si tratta di nulla più che di un'ipotesi di lavoro che si fatica a condividere nei suoi presupposti dogmatici e teorici, alla destinazione di parte delle maggiori risorse derivanti dalla compartecipazione/riserva di aliquota secondo una quota percentuale da definirsi in sede di intesa ad un fondo perequativo orizzontale da costituirsi in forza dell'art. 116, terzo comma, Cost. e da destinarsi alle regioni a minore capacità fiscale.

Ovviamente, è veramente il minimo:

- tali risorse andrebbero calcolate al netto della maggiore spesa eventualmente sostenuta dalla regione rispetto a quella riconosciuta al momento della devoluzione della funzione (se a tanto non si addivenisse, risulterebbe impossibile per la regione investire sulla competenza ottenuta perché parte della maggior spesa dovrebbe essere comunque devoluta al fondo);
- nel calcolo non andrebbero considerati i risparmi di spesa, venendo altrimenti meno ogni incentivo a ridurre i costi;
- qualora la differenza tra il gettito derivante dalla compartecipazione e la spesa (storica o determinata sulla base dei fabbisogni standard) sia negativa, essa andrà, per ragioni di simmetria, computata in diminuzione delle quote da destinarsi al fondo negli anni successivi;
- la quota di partecipazione al fondo andrebbe comunque calcolata esclusivamente sull'incremento delle risorse rispetto a quelle conseguite nell'anno precedente.

5. Ancora sul PNRR: centralizzazione o federalismo?

Infine, ancora qualche notazione sul PNRR, anche sulla scorta di quanto già riferito dall'UPB nella relazione del 20 ottobre 2021.

La prima. Si tratta di piano che non può certo ricondursi a strategie di federalizzazione dell'ordinamento. Il fatto che le autonomie territoriali siano e saranno coinvolte nei settori di loro competenza come soggetti attuatori non è in grado di mettere in crisi l'anzidetta, per il vero ovvia, conclusione. Così come è ovvio che la dimensione degli interventi rende particolarmente critico il momento dell'esecuzione, risultando tutt'altro che certo che le strutture coinvolte siano in grado di gestire il carico amministrativo a fronte di tali ingentissimi flussi di spesa.

La seconda. Nel PNRR è previsto che almeno il 40 per cento delle risorse sia destinato al Mezzogiorno, per circa 82 miliardi di euro. Si tratta di scelta di stampo verticistico che non promette nulla di buono. Il punto, sia chiaro, non è se al Mezzogiorno debbano essere destinate più o meno risorse, ma attiene piuttosto al metodo, atteso che la percentuale di spesa da destinare al sud dovrebbe dipendere dall'individuazione degli investimenti meritevoli e non anche dalla determinazione di una percentuale da rispettarsi a priori (12).

¹² Su questo specifico punto cfr. BROCCARDO, E. e GIOVANARDI, A., *Recovery fund e PNRR: transizione ecologica, turismo e cultura, imprese e ricerca*, in AA. Vv., *Esg e recovery plan. Percorsi e strumenti per la sostenibilità a lungo termini delle P.M.I.*, Trento, 2021, p. 129, i quali rilevano che la scelta del destinazione del 40% è «indice della grande fiducia nella spesa pubblica quale grimaldello in grado di far

12

In questa prospettiva, non si possono che condividere i rilievi contenuti nella relazione dell'UPB, secondo i quali:

- la riduzione dei divari territoriali dipenderà dalla capacità tecnica di destinare le risorse a progetti adeguati alle varie linee di investimento;
- si assiste al duplice rischio di non utilizzare tutte le risorse o di destinare le stesse a obiettivi non adeguati (o carenza di progetti o carenza nella qualità dei progetti);
- la riduzione del *gap* infrastrutturale richiede una forte azione di coordinamento tra i vari strumenti e fondi oggi disponibili per queste finalità (prioritario a tal fine è il censimento delle infrastrutture).

6. Considerazioni conclusive.

Le conclusioni che si possono trarre da quanto fin qui detto sono le seguenti.

La prima. La Corte costituzionale ha da sempre privilegiato il momento del coordinamento finanziario così riducendo oltremodo gli spazi dell'autonomia sia tributaria che di spesa. Il legislatore dell'attuazione dell'art. 119 Cost. ha ovviamente risentito dell'impostazione del Giudice delle leggi relegando l'autonomia tributaria, su cui si fondano le più compiute forme di federalismo fiscale, ai margini dell'architettura costituzionale che esce dalla riforma del Titolo V della II parte della Costituzione.

La seconda. Il d.d.l. delega di riforma tributaria si muove, anche in considerazione del particolare momento storico, nella stessa direzione. La trasformazione delle addizionali regionali e comunali all'Irpef in sovraimposte (che in realtà sono addizionali) costituisce un ulteriore limite alla potestà tributaria delle regioni. Lo stesso può dirsi per il superamento dell'IRAP, tributo certamente iniquo e discutibile su cui tuttavia le regioni potevano significativamente intervenire, finanche azzerandolo, allo scopo di calibrare la propria politica fiscale alle esigenze del territorio.

La terza. Sviluppi in senso federale del sistema non sono ravvisabili, per ora, nemmeno nei tentativi di differenziazione in cui sono impegnate, primariamente, le tre più ricche regioni italiane. Si è assistito e si assiste al pervicace tentativo di disconoscere quel principio di territorialità (e quindi l'aspettativa giuridicamente fondata delle autonomie di trattenere parte delle risorse che sono state prodotte nel territorio) che pur emerge con sufficiente chiarezza, tanto più se lo si confronta con la previgente versione, dall'art. 119 Cost.

La quarta. Il PNRR, pur richiedendo l'impegno delle autonomie, non modificherà l'assetto della ripartizione dei poteri in chiave federalista. Si palesano rilevanti criticità: si intende riferirsi sia all'esecuzione delle opere sia alla scelta di destinare al Mezzogiorno il 40 per cento delle risorse disponibili, scelta questa che suscita qualche perplessità dal punto di vista metodologico, sembrando a chi scrive che si dovrebbe arrivare ad una percentuale di impegno partendo dagli investimenti che si ritengono necessari a garantire crescita e sviluppo (che, dunque, potrebbero anche superare il 40 per cento) e non anche individuando *ex ante* una quota di risorse da destinare alla soluzione dei problemi delle aree meno sviluppate del Paese.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

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

Francesco Porcelli

(Università degli Studi di Bari "Aldo Moro")

3 novembre 2021

INDICE

INTRODUZIONE	3
1 – UNA MISURA DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE	7
2 – RIFLESSIONE SUI FABBISOGNI STANDARD SANITARI E SULLA PEREQUAZIONE DELLE AI FUNZIONI REGIONALI	
3 – ANALISI DEI FLUSSI PEREQUATIVI NEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE (FSC)	16
3.1 – Effetto perequativo e componenti della dotazione netta del FSC	16
3.2 – Analisi del grado di orizzontalità nella perequazione comunale	23
4 – IL FABBISOGNO STANDARD MONETARIO E IL SUO UTILIZZO COME LEP IMPLICITO	26
5 – ALCUNE RIFLESSIONI SULL'ASSETTO DELLA FINANZA COMUNALE NEL POST-COVID	34
APPENDICE 1 - IL RIPARTO DEL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE DEI COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	36
APPENDICE 2 – INNOVAZIONI 2021 NELLA PEREQUAZIONE COMUNALE	38
APPENDICE 3 – PROIEZIONE AL 2030 DELLE COMPONENTI DEL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE, COMUNI AGGREGATI A LIVELLO REGIONALE	42

INTRODUZIONE

L'attuale assetto organizzativo degli enti territoriali italiani è il risultato della stratificazione di norme succedutesi, non sempre in modo organico, dalla nascita della Repubblica ad oggi. La cornice costituzionale di riferimento, riformata nel 2001 nel combinato degli articoli 114, 116, 117, 118 e 119, ha rafforzato le fondamenta di un sistema orientato al decentramento amministrativo e finanziario, assegnando allo Stato centrale il compito di perequare i differenziali territoriali garantendo su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni. Autonomia, decentramento e uniformità nell'erogazione dei livelli essenziali sono oggi tenuti insieme dal vigente sistema di perequazione fiscale che abbraccia una quota di spesa corrente rilevante, superiore a 170 miliardi di euro, volta a finanziare servizi fondamentali per la vita dei cittadini, relativi alla tutela della sanità e dell'ambiente, all'assistenza sociale, alla erogazione dei servizi complementari per l'istruzione, alla sicurezza, alla viabilità e ai trasporti locali.

I criteri della perequazione fiscale, dalla sanità ai servizi sociali, dalle regioni ai comuni, nonostante i notevoli progressi compiuti dal 2010 ad oggi, risultano ancora non del tutto allineati ai principi costituzionali. Non risulta completa, infatti, l'attuazione della Legge 42 del 2009 che, sui pilastri del decentramento e della solidarietà, concretizza il progetto costituzionale del 2001. Questa parziale attuazione - a fronte di un indubbio ammodernamento delle relazioni intergovernative, si pensi solo alla introduzione dei fabbisogni standard per la sanità e le funzioni fondamentali dei comuni - ha generato nuove criticità e scomposte richieste di maggiore decentramento da parte dei territori più ricchi del paese nell'ambito del così detto "regionalismo differenziato".

Lo scoppio della pandemia da Covid-19, da marzo nel 2020, pur rendendo più evidenti le criticità esistenti derivanti dalla incapacità degli attuali meccanismi di perequazione fiscale di coniugare a pieno decentramento e solidarietà, ha dato nuovo slancio al completamento del progetto costituzionale grazie all'allentamento dei vincoli di bilancio a fronte delle risorse del Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. È soprattutto sul versante della solidarietà che si è avvertito un forte impulso alla definizione e al finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni del comparto comunale al fine di ridurre i divari territoriali nell'erogazione dei servizi locali.

Dopo quasi un decennio di austerity, a partire dal 2021, nuove risorse di parte corrente (circa 651 milioni di euro, pari a oltre il 10% della spesa storica) sono state destinate al potenziamento dei servizi sociali offerti dai comuni delle regioni a statuto ordinario. Parallelamente si è dato nuovo impulso al processo di perequazione fiscale comunale basato sui fabbisogni standard. I fabbisogni standard comunali, infatti, per la prima volta nel 2021, sono utilizzati come parametro di riferimento per il riparto delle risorse correnti aggiuntive. Inoltre, sempre a partire dal 2021, è stato introdotto un processo di monitoraggio dell'effettivo utilizzo delle risorse aggiuntive basato sulla definizione di una serie di obiettivi di servizio, calcolati in termini di distanza tra la spesa storica e il fabbisogno standard monetario. La definizione degli obiettivi di servizio è una innovazione di grande importanza in quanto costruisce un ponte solido verso la definizione dei

Livelli Essenziali delle Prestazioni. È utile sottolineare, però, come i criteri posti alla base del riparto delle risorse aggiuntive presentino delle criticità, in quanto l'enfasi è stata posta prioritariamente su target di spesa, senza considerare indicatori di qualità dei servizi offerti e senza prevedere delle premialità a favore degli enti più virtuosi, ovvero quelli che riescono a raggiungere più velocemente gli obiettivi coniugando efficienza ed innovazione. Inoltre, un ulteriore possibile criticità è rappresentata dal peso degli adempimenti amministrativi che i comuni dovranno sostenere con il monitoraggio, contribuendo all'incremento del carico di lavoro che si prospetta in capo alle amministrazioni comunali con l'avanzamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.¹

Nella maggior parte di questo lavoro si cercherà di svolgere una serie di esercizi di misurazione di alcuni aspetti salienti del processo di attuazione dei principi costituzionali alla base del federalismo fiscale. In prima battuta si procederà ad una quantificazione dello stato di attuazione del federalismo fiscale nei tre comparti territoriali delle Regioni, delle Province e Città Metropolitane e dei Comuni. Da questa prima analisi emerge come il comparto più vicino alla meta è quello dei comuni, con una attuazione pari al 66%, seguito dal comparto regionale, con una attuazione del 58%, si sospende invece il giudizio sul comparto delle Province e Città Metropolitane in attesa dell'implementazione del nuovo sistema di perequazione previsto per il 2022 (si rimanda alla Sezione 1 per maggiori dettagli).

Confrontando i diversi aspetti del processo di attuazione che contraddistinguono le regioni e i comuni emergono eccellenze e criticità molto diverse nei due comparti, da cui sarebbe interessante immaginare un possibile processo di ibridazione tra le soluzioni tecniche e politiche adottate nei due livelli di governo. Da un lato, le regioni sono leader nel processo di implementazione del meccanismo di perequazione standard e nella definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), grazie alla completa standardizzazione dei trasferimenti sanitari e alla individuazione dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA). Di contro però, le regioni, presentano delle serie criticità nel modello di calcolo del fabbisogno standard sanitario che, essendo basato esclusivamente sulla popolazione, non riesce a legare direttamente il fabbisogno ai LEA e non consente l'individuazione di costi standard efficienti (le criticità del modello di stima dei fabbisogni standard sanitari sono approfondite nella Sezione 2).

Il comparto dei comuni soffre, invece, della mancata attuazione dei LEP (anche se nel 2021 è stato fatto un passo intermedio importante con l'individuazione degli obiettivi di servizio del settore sociale) e di una parziale standardizzazione dei trasferimenti che, anche a regime, non supererà il 43%. Inoltre, il processo di transizione è molto lento, in quanto la sua conclusione è prevista nel 2030. Accanto alla lentezza del processo di transizione, nei prossimi anni bisognerà affrontare il nodo della standardizzazione della cospicua parte di trasferimenti erogati con criteri diversi dalla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali (una analisi dettagliata dei flussi perequativi del comparto comunale è presentata nella Sezione 3.1).

Con riferimento al comparto comunale, nel lavoro si offre una analisi dei flussi perequativi e delle componenti della Dotazione Netta del Fondo di Solidarietà Comunale proiettandoli, attraverso

¹ Si consideri al riguardo l'Audizione del Prof. Alberto Zanardi del 20 ottobre 2021 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

un esercizio di simulazione, a regime. Una analisi dinamica dei flussi perequativi dei comuni aggregati a livello regionale è presentata nell'Appendice 3 dove, partendo dai dati pubblicati in OpenCivitas, si visualizza il livello e la composizione della Dotazione netta FSC dal 2015 al 2030. In particolare, si considerano i dati reali sino al 2021, invece, dal 2022 al 2030 si simula l'evoluzione che la Dotazione Netta avrebbe a legislazione vigente. Dall'analisi della distribuzione territoriale dell'effetto perequativo, ovvero la variazione che le risorse storiche hanno subito a seguito del passaggio dalla componente redistributiva standard alla componente redistributiva storica, emerge in modo chiaro il riequilibrio delle risorse storiche esercitato dalla perequazione (si rimanda alla Appendice 1 per un approfondimento delle formule di calcolo che portano alla definizione della Dotazione Netta del Fondo di Solidarietà Comunale).

Un aspetto controverso della struttura dei flussi perequativi del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) è rappresentato dal loro carattere parzialmente orizzontale, che porta alcuni comuni a versare risorse al fondo piuttosto che a riceverne in virtù di trasferimenti perequativi negativi. Molto spesso, non in modo corretto a parere di chi scrive, si pone l'accento su questa caratteristica della perequazione comunale come un elemento di non aderenza del sistema al dettato costituzionale e ai principi attuativi della costituzione previsti dalla Legge 42 del 2009. La Sezione 3.2 offre una analisi dettagliata di questo aspetto. In particolare, si mostra come, in percentuale dei trasferimenti complessivamente movimentati nel Fondo di Solidarietà Comunale, la componente orizzontale pesava il 21% dei trasferimenti FSC nel 2014 e a legislazione vigente scenderà sotto il 15% nel 2030, oggi questa percentuale si attesta al 17%. Il flusso perequativo orizzontale, oggi pari a 695 milioni, è alimentato da parte di 896 comuni (definiti "incapienti"), localizzati principalmente nel nord della penisola, lungo le coste e alcune zone montane interne ad alto carattere turistico, in molti casi si tratta di enti caratterizzati da un'alta incidenza delle seconde case. Attraverso un esercizio di simulazione si mostra come sia molto difficile, e forse indesiderabile, rendere la perequazione comunale perfettamente verticale. In quanto questa operazione richiederebbe una riforma radicale di tutto l'impianto delle entrate proprie dei comuni. Per azzerare la componente orizzontale, infatti, bisognerebbe ridurre l'autonomia impositiva del comparto comunale dell'82%, portando la capacità fiscale da 18,9 miliardi di euro a 3,3 miliardi di euro, con un costo politico probabilmente più alto di quello oggi generato dal carattere misto della perequazione (si rimanda alla Sezione 3.2 per ulteriori dettagli ed approfondimenti).

Quanto i flussi perequativi comunali saranno influenzati dalle recenti disposizioni del disegno di legge delega per la riforma fiscale da poco approvato dal Governo è difficile, se non impossibile, da simulare con le informazioni oggi a disposizione. Potenzialmente la revisione delle rendite catastali potrà avere degli effetti rilevanti sui flussi perequativi, ma non è oggi possibile dire anche solo a spanne in quale direzione. A tal fine sarebbe auspicabile l'istituzione di un gruppo di lavoro in seno al Dipartimento delle Finanze per poter valutare questi effetti dal lato della capacità fiscale IMU. Effetti che in ogni caso non saranno vicini nel tempo visto che la revisione delle rendite catastali non dovrebbe avere effetti immediati sul gettito. La tramutazione dell'Irpef comunale da addizionale a sovraimposta potrebbe non avere ripercussioni in termini di capacità fiscale, invece sarebbe auspicabile un utilizzo dell'IMU-D standard ad incremento della componente verticale del Fondo di Solidarietà comunale.

Diversamente dalle regioni, i comuni possono considerarsi leader nelle metodologie di calcolo dei fabbisogni standard (e delle capacità fiscali), con i quali è possibile addivenire alla quantificazione

finanziaria dei LEP una volta definiti dal legislatore. Ciò grazie alla identificazione dei costi standard utili a questo scopo, soprattutto nei settori del sociale (compresi gli asili nido) e dell'istruzione (si rimanda all'Appendice 2 per una rassegna sintetica delle novità metodologiche introdotte nel 2021). In assenza di LEP fissati dal legislatore, però, grazie alla definizione del Fabbisogno Standard Monetario sviluppata con gli obiettivi di servizio nel settore sociale, è possibile quantificare dei LEP impliciti, ovvero la spesa standard che ogni comune è potenzialmente in grado di finanziare con la propria capacità fiscale e i trasferimenti perequativi del Fondo di Solidarietà Comunale a regime.

Con i dati oggi a disposizione, nel settore sociale i LEP impliciti sono quantificabili nell'80% della spesa storica media nazionale; invece, nel settore dell'istruzione sono quantificabili nel 90% della spesa storica media nazionale. I LEP impliciti, assieme al concetto di Fabbisogno standard monetario, consentono di evidenziare le aree del paese che presentano dei deficit nell'offerta di servizi (o output-gap positivo). Dalle analisi effettuate nella Sezione 4, nei settori del sociale e dell'istruzione, emerge come non sono soltanto i comuni delle regioni del centro-sud a presentare un livello di spesa inferiore al LEP implicito fissato dal Fabbisogno Standard Monetario, la necessità di un potenziamento dei servizi emerge anche in alcuni comuni del nord concentrati principalmente in Piemonte e in alcune aree della Lombardia e del Veneto. I comuni dell'Emilia-Romagna, invece, tendono ad assumere molto spesso il ruolo di benchmark offrendo servizi in gran parte già superiori rispetto alla media nazionale. Per poter colmare i deficit nell'offerta dei servizi sarà fondamentale l'intervento del legislatore chiamato a tramutare, in qualche modo per intero o in parte, gli attuali LEP impliciti in LEP espliciti. Così facendo si andrebbe ad imporre un vincolo su una parte dei trasferimenti perequativi in quanto rivolti al raggiungimento dei LEP, in modo simile a quanto oggi avviene con il monitoraggio delle risorse aggiuntive destinate al potenziamento dei servizi sociali (si rimanda alla Sezione 4 per una analisi dettagliata del concetto di fabbisogno standard monetario e del suo utilizzo come LEP implicito per la misurazione dei deficit nell'offerta dei servizi).

A seguito della pandemia da Covid-19, la governance dell'emergenza sanitaria ed economica che ne è conseguita, ha fatto emergere una forte conflittualità tra i vari livelli di governo, rendendo necessaria una riflessione circa gli attuali livelli di decentramento in settori cardine come la sanità. In più, la crisi economica generata dall'imposizione delle misure di restrizione alla mobilità e di distanziamento sociale, impone il monitoraggio degli attuali meccanismi di finanziamento degli enti locali. Sarà importante verificarne, quindi, nei prossimi mesi l'adeguatezza a fronte degli scenari post-Covid e del così detto "new normal" che verrà a delinearsi sul fronte della nuova organizzazione del lavoro, della mobilità e delle relazioni sociali. Nei prossimi aggiornamenti metodologici dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali bisognerà interrogarsi circa la possibilità di considerare dati in tempo reale. In un recente articolo dell'Economist, dal titolo "The real-time revolution, how the pandemic reshaped the dismal science" pubblicato il 23 ottobre 2021, si mette in evidenza come con la pandemia è accelerata la transizione verso la "third-wave economics", ovvero lo sviluppo di analisi sempre più basate su dati che misurano fenomeni sociali ed economici in tempo reale (si rimanda alla Sezione 5 per ulteriori dettagli).

1 – UNA MISURA DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

In Italia, il sistema di finanza multilivello disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, ancora oggi in corso di attuazione, poggia su quattro principi fondamentali di responsabilità esclusiva dello Stato centrale:

- l'attribuzione di funzioni pubbliche ai livelli decentrati di governo (regioni, province, città metropolitane e comuni) in linea con il principio di sussidiarietà;
- il finanziamento integrale delle spese decentrate con risorse proprie (tributi, tariffe, compartecipazioni) e trasferimenti pereguativi non vincolati;
- la determinazione dei trasferimenti perequativi in modo da colmare, per ciascun ente, il divario fra il fabbisogno standard di spesa e la capacità fiscale;
- il soddisfacimento, attraverso la corretta individuazione dei fabbisogni standard, dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti i diritti sociali e civili garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

I fabbisogni standard basati sui LEP, quindi, sono il cardine del meccanismo di finanziamento degli enti territoriali delineato dal legislatore costituente del 2001, centralità messa in risalto dal potere che la costituzione assegna al governo centrale di sostituirsi agli enti territoriali nel caso di una loro mancata tutela prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

Gli esiti principali, ad oggi, del percorso di implementazione dei nuovi "meccanismi standard" di finanziamento del sistema del governo locale – quelli che sostituiscono il criterio della spesa storica con la perequazione basata sui fabbisogni di spesa e sulle capacità fiscali - possono essere brevemente riassunti.

Per le regioni, a partire dal 2013 è in essere, sia pur con una forte componente proporzionale alla popolazione, l'applicazione integrale del fabbisogno standard e della capacità fiscale per quanto riguarda il riparto della componente indistinta del Fondo Sanitario Nazionale (FSN).

Per i comuni (limitatamente a quelli localizzati nelle regioni a statuo ordinario), con il riparto del Fondo di solidarietà comunale (FSC) relativo al 2015 è iniziato un lungo processo di transizione che, a normativa vigente, porterà all'applicazione integrale dei meccanismi standard nel 2030. Nel 2022 si prevede l'applicazione di fabbisogni standard e capacità fiscali per il 39% a fronte del 33% implementato nel 2021.

Nel comparto delle province e delle città metropolitane, invece, l'applicazione dei nuovi regimi perequativi non è ancora iniziata, nonostante siano stati determinati sul piano tecnico i fabbisogni standard e le capacità fiscali con la stessa metodologia e la stessa tempistica dei comuni. Alla mancata attuazione del i principi del federalismo fiscale per questo comparto, hanno pesato, dapprima, le incertezze circa l'assetto costituzionale dell'ente intermedio e, una volta caduto il disegno di riforma costituzionale del 2018, lo stato di "crisi identitaria" in cui l'ha lasciato una riforma incompiuta.

Tabella 1 – Analisi del livello di implementazione del federalismo fiscale nei tre comparti territoriali

	% di implementazione del federalismo fiscale	28%	ځ	%99	29%
	impler del fe				
Adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard	Perequazione in base ai LEP	Difficilmente implementabile (fabbisogno standard calcolato in base alia popolazione, assenza dei costi standard)	di perequazione in retodologico dei n corso di	Implementabile per le principali funzioni LEP (sono individuati correttamente i costi standard di riferimento del servizi sociali, dell'istruzione, degli asili nido)	18%
	Perequazione della differenza tra Fabbisogni standard e Capacità fiscale	Si per la sanità con struttura verticale (assente per le altre funzioni)	2 (nuovo meccanismo nne, aggiornamento m. telle capacità fiscale in	SI (struttura dei flussi perequativi mista, orizzontale al 17% nel 2021, 15% a regime, considerando solo i trasferimenti FSC)	81%
	Stima della capacità fiscale e dei fabbisogni standard	Adeguata per la capacità fiscale, non adeguata per i fabbisogni standard (in quanto parametrati solo rispetto alla popolazione residente, assenza di costi standard)	Avvio a partire dal 2022 (nuovo meccanismo di perequazione in corso di implementazione, aggiornamento metodologico dei fabbisogni standard e delle capacità fiscale in corso di approvazione nel 2021)	Quasi adeguata per i fabbisogni standard (individuazione dei costi standard per quasi tutte le funzioni LEP), parzialmente adeguata per la adeguata per la gap IMU riconosciuto solo per il 10%)	52%
	Grado di autonomia impositiva	Debole (possibile deterioramento con la progressiva abolizione dell'IRAP)	Assente	Adeguato (da notare la scelta politica di affevolire il principio della beneficio con l'abolizione della tassazione delle abitazioni principali)	22%
	Individuazione dei LEP	Sl attraverso i LEA in sanità, assenti per le altre funzioni (istruzione, sociale, TPL)	8 8	No (ma individuati nel 2021 obiettivi di servizio intermedi per il settore sociale, affinate le normalizzazioni dei driver delle funzioni LEP del Sociale, Istruzione e Asili Nido)	%29
no di perequazione	Coinvolgimento delle autonomie speciali	Completo per il settore sanitario, assente per le altre funzioni	Assente	Stima in via sperimentale dei soli fabbisogni standard per i comuni della Regione Siciliana (assenti per le altre autonomie speciali)	%29
Grado di implementazione del meccanismo di perequazione	Completamento del processo di transizione	Completo per la sanità (85% della spesa), 2024 per le altre funzioni (15% della spesa)	Awio a partire dal 2022 (processo di transizione non ancora definito)	2030 (39% nel 2022, 45,5% nel 2023, 52,5% nel 2024, 60% nel 2025, 68% nel 2026, 76,5% nel 2027, 85,5% nel 2028, 95% nel 2029, 100% nel 2030)	%89
Grado di impleme	Trasferimenti statali standardizzati o fiscalizzati	90% nel 2021 (Totale trasferimenti statali 127 mld di cui 113 sanità)	Awrio a partire dal 2022 (presenza di trasterimenti statali negativi per concorso alla finanza pubblica di 1.26 mlo, 45% della spesa corrente)	17% 2021, 43% a regime (totale trasferimenti FSC a regime 4,4 mld, non si considerano 1,6 mld di spettanze non fiscalizzate e non standardizzate)	%29
		Regioni	Province e Città M.	Comuni	TOTALE

Note: Punteggi: 100% verde, 75% giallo, 45% arancione, 0% rosso. Peso del comparto in base alla spesa corrente: Regioni = 75%, Province e C.M. = 2%, Comuni = 24%, LEP = Livelli essenziali delle prestazioni, LEA = Livelli Essenziali di Assistenza, RSO = Regioni a Statuto Ordinario, FSC = Fondo di Solidarietà Comunale, TPL = Trasporto Pubblico Locale

La Tabella 1 propone un esercizio di quantificazione del grado di attuazione del federalismo fiscale nei tre comparti territoriali raggruppando gli elementi portanti della riforma in quattro gruppi principali:

- 1) il grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard, in cui si pone l'accento sulla percentuale di trasferimenti statali standardizzati e fiscalizzati, il completamento del processo di transizione e il coinvolgimento delle autonomie speciali;
- 2) l'individuazione dei LEP;
- 3) il grado di autonomia impositiva;
- 4) l'adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard, focalizzando l'attenzione sulle tecniche di stima delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard, sull'applicazione della perequazione in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, la perequazione in base ai LEP.

In via preliminare, è importante notare che, per quanto riguarda il comparto delle Province e delle Città Metropolitane, si deve ancora rilevare la mancata attuazione di tutti i pilastri portanti del federalismo fiscale previsti dall'impianto costituzionale. Oltre alla non individuazione dei LEP, si richiama l'attenzione sulla totale assenza di autonomia impositiva e sulla presenza di trasferimenti statali negativi per circa 1,26 miliardi. Sembra, però, essere molto promettente il processo di approvazione delle nuove metodologie dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali in corso di definizione da parte della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard in questi giorni e la previsione, a partire dal 2022, della costruzione di un impianto perequativo conforme ai principi costituzionali. Quindi, sarà importante riesaminare il prossimo anno lo stato di attuazione del federalismo fiscale per le Provincie e le Città Metropolitane con l'auspicio di vedere questo comparto quanto meno allineato a quello dei comuni e delle regioni.

Dal confronto dello stato di attuazione del federalismo fiscale osservato nel comparto delle regioni e dei comuni si nota in sintesi quanto segue. Le regioni sembrano più avanti nel grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard e nella definizione dei LEP, soprattutto grazie a quanto si osserva nel settore sanitario. Invece i comuni sembrano più avanti in termini di grado di autonomia impositiva e, soprattutto, di adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard. Utilizzando dei criteri di misurazione ovviamente soggettivi, si può arrivare a concludere che il comparto delle regioni è oggi al 58% dello stato di attuazione, mentre i comuni sono leggermente più avanti al 66%. In aggregato, sospendendo la valutazione per alcuni aspetti del comparto delle Province e Città Metropolitane, si valuta nel 59% il processo di attuazione globale dei principi costituzionali alla base del federalismo fiscale. Si rimanda alla Tabella 1 per i dettagli del calcolo di queste percentuali.

A livello regionale, nel comparto sanitario è operativo il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Il problema è che la determinazione dei fabbisogni sanitari non dipende dai LEA e rimane fortemente guidata dal peso esercitato della popolazione. Una revisione dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni standard nella sanità che consenta di legarli direttamente ai LEA dovrebbe essere ai primi posti di una agenda di riforma. Rimane poi il problema della determinazione dei LEP per l'istruzione, l'assistenza e il TPL. L'esigenza della determinazione dei LEP regionali è, peraltro, tornata, di recente, in primo piano, come condizione indispensabile per riconoscere il finanziamento delle nuove funzioni devolute alle regioni che hanno richiesto ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione.

Rispetto al settore sanitario regionale, il comparto dei comuni presenta un aspetto di maggior debolezza, ed uno, invece, di maggiore forza. Maggior debolezza perché manca del tutto, a livello comunale, la definizione dei LEP, che esistono invece, con i LEA, a livello regionale. Ma anche maggior forza. Perché, mentre a livello della sanità regionale la determinazione dei fabbisogni risulta, come si è detto, del tutto svincolata dai LEA, a livello comunale, almeno per una gran parte dei servizi, il fabbisogno è fatto dipendere dai livelli quantitativi di erogazione dei servizi e quindi, potenzialmente, dai LEP.

È interessante immaginare un possibile processo, per così dire, di ibridazione tra i due livelli di governo. Da una parte, la metodologia LEA potrebbe essere un punto di riferimento per la determinazione dei LEP comunali, soprattutto per il settore sociale e dell'istruzione. Dall'altra, la metodologia di calcolo sviluppata per i comuni rappresenta un prezioso patrimonio di elaborazione tecnica sfruttabile a livello regionale per legare i fabbisogni ai livelli quantitativi delle prestazioni.

FEDERALISMO FISCALE — SEDUTA DEL 3 NOVEMBRE 2021 XVIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI -

2 – RIFLESSIONE SUI FABBISOGNI STANDARD SANITARI E SULLA PEREQUAZIONE DELLE ALTRE FUNZIONI REGIONALI

Per le Regioni, la Legge 42/2009, nel dare attuazione all'impianto costituzionale del 2001, dispone che nelle spese LEP sono ricomprese quelle per "la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative". Il comparto sanitario, quindi, con i suoi oltre 117 miliardi di spesa corrente (pari a oltre l'80% delle spese correnti delle regioni) è, in assoluto, il settore protagonista di tutto il processo di decentramento finanziario voluto dalla riforma costituzionale del 2001, oltre che essere la principale responsabilità di spesa

La stessa legge 42/2009 ha stabilito che per i comparti di spesa soggetti a LEP, sanità in testa, sia garantito il finanziamento integrale dei fabbisogni standard determinati "nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale ... da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale".

Quindi, per essere in linea con l'attuale assetto costituzione, il processo di determinazione del fabbisogno standard sanitario di ogni regione dovrebbe seguire tre semplici passaggi: 1) la fissazione dei LEP, 2) la determinazione del costo standard unitario delle prestazioni, 3) il calcolo del fabbisogno finanziario come prodotto tra i LEP e il costo standard unitario.

Dopo l'emanazione della L.42/2009, l'attuazione dei fabbisogni standard regionali del settore sanitario ha trovato attuazione concreta con il D.lgs. 68 del 2011; rendendo così possibile, dal 2013, l'attivazione del nuovo meccanismo di riparto della componente indistinta del Fondo sanitario nazionale (FSN) che, di fatto, oggi guida la perequazione in sanità.

Nonostante si dispone oggi di una precisa individuazione dei LEP sanitari attraverso la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Griglia LEA), il meccanismo di calcolo dei fabbisogni standard uscito dal D.Lgs. 68/2011 non consente di individuare dei fabbisogni standard ancorati ai LEA. Di qui l'appellativo di "falsa riforma" attribuibile al percorso seguito sino ora nel processo di standardizzazione della spesa sanitaria.

In particolare, il D.lgs. 68/2011 stabilisce che i fabbisogni standard sanitari devono essere determinati in coerenza con i vincoli di finanza pubblica nazionali e comunitari e in linea con il soddisfacimento dei LEA in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. A tal fine, dispone la determinazione di un costo standard pro capite (considerando la popolazione pesata per età nell'ambito di alcuni livelli di assistenza) come media ponderata della spesa pro capite di 3 regioni benchmark (attualmente Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto) individuate in una rosa di 5, che abbiano garantito l'erogazione dei LEA in condizione di equilibrio economico.

Trascurando per semplicità alcuni tecnicismi, se si analizza in dettaglio il meccanismo del D.lgs. 68/2011, emerge che il fabbisogno standard sanitario alla base del riparto della quota indistinta del Fondo Sanitario Nazionale è costruito considerando, per ogni regione, la popolazione residente con un peso del 65% e la popolazione equivalente per fasce di età con un peso del 35%. Il costo standard diventa, quindi, irrilevante e finisce per essere una costante moltiplicativa che viene elisa nel meccanismo di riparto. Pertanto, nonostante i richiami ai LEA e ai costi standard, l'attuale meccanismo di standardizzazione è, di fatto, un pro capite uniforme con minime

differenze in base alle fasce d'età, in cui i costi standard sono di fatto irrilevanti. Questo sistema non garantisce il finanziamento integrale dei LEA che operano soltanto come strumento di monitoraggio ex-post.

Il meccanismo di perequazione delle risorse sanitarie non può, quindi, giudicarsi pienamente in linea con i principi costituzionali e con quelli della L. 42 del 2009. Una revisione dei criteri di definizione e dei fabbisogni standard e del riparto del fondo sanitario indistinto dovrebbe utilizzare in modo esplicito i LEA - eventualmente mediati dalla costruzione di indicatori compositi del livello globale dei servizi offerti - nella definizione del fabbisogno standard di ogni regione.

Questo ultimo dovrebbe essere poi individuato con un modello del tipo:

$$Costo standard = f (contesto socio-economico, demografia)$$
 (1a)

$$Fabbisogno\ standard = Costo\ standard \cdot LEA$$
 (1b)

dove il costo standard (eq. 1a) viene stimato statisticamente considerando non solo elementi demografici, come l'età della popolazione, ma anche fattori legati all'offerta dei servizi, come i costi degli input (lavoro e capitale), che consentano una misurazione di efficienza. A seguire, il fabbisogno standard (eq. 1b) risponderebbe direttamente al livello di servizi da erogare sulla base dei LEA valutati a costo standard.

Un esercizio di simulazione dell'applicazione di questo modello alla standardizzazione della spesa sanitaria è stato effettuato dal Pammolli e coautori nel volume "La Sanità delle Regioni" pubblicato nel 2020. Le risultanze di questo esercizio, nonostante siano caratterizzate da varie debolezze nella struttura dei dati che è stato possibile utilizzare per le analisi, hanno il pregio di aver messo in luce le inadeguatezze dell'attuale meccanismo di valutazione dei fabbisogni standard sanitari.

In particolare, se nella valutazione dei fabbisogni standard si tenesse conto in modo esplicito del raggiungimento di un livello adeguato di servizi lungo tutta la penisola il riparto del Fondo Sanitario Nazionale dovrebbe essere rivisto a favore delle regioni meridionali in modo da colmare l'output gap - ovvero il deficit di servizi valutato rispetto alla domanda di servizi potenziale di ogni territorio - concentrato principalmente in questa parte del paese. Di contro, attraverso una valutazione efficiente dei costi standard verrebbero esplicitati i livelli di inefficienza tecnica e di prezzo² che porterebbero a rivedere il riparto del Fondo Sanitario Nazionale a favore delle regioni del centro nord. La percentuale di spesa inefficiente, infatti, tende a concentrarsi, al pari dell'output gap, sempre nelle regioni meridionali. La Figura 1 riporta nel pannello a) la distribuzione dell'output gap in percentuale della spesa storica, mentre nel pannello b) riporta la distribuzione dell'inefficienza (tecnica e di prezzo) sempre in percentuale della spesa storica.

² Per efficienza tecnica s'intende la capacità di ogni ente di minimizzare il livello dei fattori produttivi a parità del livello di servizio erogato, invece per efficienza di prezzo si considera la capacità di ottimizzare i prezzi dei fattori produttivi.

PIEMONTE PIEMONTE VALLE D'AOSTA VALLE D'AOSTA LOMBARDIA LOMBARDIA TRENTINO ALTO ADIGE TRENTINO ALTO ADIGE VENETO VENETO FRIULI VENEZIA GIULIA FRIULI VENEZIA GIULIA LIGURIA LIGURIA EMILIA ROMAGNA EMILIA ROMAGNA TOSCANA TOSCANA **UMBRIA** UMBRIA MARCHE MARCHE LAZIO LAZIO ABRUZZO ABRUZZO MOLISE MOLISE CAMPANIA CAMPANIA PUGLIA **PUGLIA** BASILICATA BASILICATA CALABRIA CALABRIA SICILIA SICILIA SARDEGNA SARDEGNA -5% 10% 15% 20% 25% 20% 30% % della spesa storica % della spesa storica ■ Inefficienza tecnica ■ Inefficienza di prezzo Deficit di servizi sanitari valutato rispetto alla Inefficienza tecnica e di prezzo nella spesa domanda potenziale di ogni territorio (Output sanitaria gap sanitario)

Figura 1 – Output gap e inefficienza nella valutazione dei fabbisogni standard sanitari, valori in percentuale della spesa storica

Fonte: Pammolli e coautori, La Sanità delle Regioni, Il Mulino 2020.

In conclusione, a livello regionale, nel comparto sanitario, attraverso la Griglia LEA si ha un sistema di monitoraggio delle prestazioni molto sofisticato che supporta bene la definizione dei LEP. Il problema è che la determinazione dei fabbisogni sanitari non dipende dai LEA e rimane fortemente guidata dal peso esercitato della popolazione. Una revisione dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni standard nella sanità che consenta di legarli direttamente ai LEA dovrebbe essere ai primi posti di una agenda di riforma.

Per le regioni rimane poi, sullo sfondo, il problema della determinazione dei LEP per l'istruzione, l'assistenza e il trasporto pubblico locale. L'esigenza della determinazione dei LEP regionali nei settori diversi dalla sanità è, peraltro, tornata, di recente, in primo piano, come condizione indispensabile per riconoscere il finanziamento delle nuove funzioni devolute alle regioni che hanno richiesto ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione (cosiddetto regionalismo differenziato).

Per il comparto regionale, il completamento del percorso di transizione, da un sistema basato sulla finanza derivata e sulla spesa storica, a un sistema incentrato su capacità fiscali, costi e fabbisogni standard ha ricevuto, di recente, nuovo impulso. In particolare, dopo lo stallo degli ultimi anni, che ha portato ad una parziale attuazione dell'impianto previsto dalla Legge 42 del 2009 e del D.Lgs 68 del 2011, l'articolo 31-sexies del DL 137 del 2020 ha stabilito che il graduale percorso verso un nuovo meccanismo perequazione allineato ai principi costituzionali del Titolo V debba avere inizio per le Regioni a decorrere dall'anno 2023. Questo obiettivo è stato, poi, inglobato nell'insieme delle riforme strutturali che accompagnano l'attuazione del Piano

Nazionale di Ripresa e Resilienza definendo le fasi di approvazione del federalismo regionale, nell'ambito di un processo da concludere entro il primo quadrimestre dell'anno 2026. In particolare, questo percorso prevede:

- l'aggiornamento della normativa vigente (legge n. 42/2009 e decreto legislativo n. 68/2011) entro dicembre 2022;
- il completamento del processo di fiscalizzazione dei trasferimenti ancora esistenti delle Regioni a Statuto Ordinario entro dicembre 2022;
- la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard entro dicembre 2024.

Nei prossimi mesi l'attività di analisi dovrebbe essere incentrata principalmente sull'ultimo punto di questo processo di riforma, avendo come obiettivo principale lo sviluppo di modelli di stima dei costi e dei fabbisogni standard regionali di tutti i comparti di spesa interessati dalla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), nonché nella proposta di tecniche di misurazione dei LEP per le funzioni in cui non sono stati ancora definiti.

Il punto di partenza dovrebbe essere rappresentato dall'analisi delle attuali criticità dei modelli in essere, formulando delle proposte di riforma attingendo, da un lato, dalle esperienze compiute a livello nazionale nel comparto comunale, dall'altro lato dalle esperienze internazionali a seguito di una generale ricognizione dei meccanismi adottati, prevalentemente, in ambito OCSE.

Il primo comparto di spesa oggetto di analisi dovrebbe essere quello sanitario. Il D.lgs. 68/2011 stabilisce che i fabbisogni standard sanitari alla base del riparto della quota indistinta del Fondo Sanitario Nazionale debbano essere determinati in coerenza con i vincoli di finanza pubblica nazionali e comunitari e in linea con il soddisfacimento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Come già detto sopra, se si analizza in dettaglio il meccanismo attualmente in vigore, emerge che il fabbisogno standard sanitario è costruito considerando, per ogni regione, la popolazione residente con un peso del 65% e la popolazione equivalente per fasce di età con un peso del 35%. Pertanto, nonostante i richiami ai LEA e ai costi standard, l'attuale meccanismo di standardizzazione è, di fatto, un pro capite uniforme con minime differenze in base alle fasce d'età, in cui i costi standard sono di fatto irrilevanti. Questo sistema non garantisce il finanziamento integrale dei LEA che operano soltanto come strumento di monitoraggio ex-post. Si auspica, quindi, una revisione dei criteri di definizione dei fabbisogni standard attraverso una valutazione esplicita dei costi standard delle prestazioni e un loro diretto collegamento con i LEA (di recente aggiornati con il DPCM del 12 gennaio 2017). I fabbisogni standard, inoltre, dovrebbero essere definiti con riferimento esplicito ai tre livelli di assistenza: prevenzione, distrettuale e ospedaliera.

In merito agli altri comparti di spesa, è da ritenersi prioritaria l'analisi della spesa dei seguenti settori (in quanto inclusi nel perimetro di determinazione dei LEP secondo quanto previsto dal D.Lgs. 68 del 2011): assistenza sociale, istruzione, trasporto pubblico locale e amministrazione generale con riferimento alla quota di supporto allo svolgimento delle funzioni oggetto di determinazione dei LEP. In base al combinato disposto del D. L. 50 del 2017 e del D. Lgs. 68 del 2011, a partire dal 2018 la Soluzioni per il Sistema Economico – SOSE S.p.A. (società in-house del Ministero dell'Economia e delle Finanze) è stata incaricata di supportare la Commissione Tecnica per i Fabbisogni standard (CTFS) nella definizione delle metodologie utili al calcolo dei fabbisogni standard regionali nelle materie diverse dalla sanità. Ad oggi il lavoro della CTFS ha prodotto una

precisa misurazione della spesa storica di riferimento ma manca ancora la definizione dei LEP e dei corrispondenti fabbisogni standard.

Da ultimo è importante richiamare l'istituzione in seno alla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), a partire dal 2018 (art. 1, comma 958, L. 145 del 2018), di un tavolo tecnico, composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle regioni avente, come obiettivo la definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del federalismo regionale di cui al D.Lgs. 68 del 2011.

L'interlocuzione e la collaborazione tra i vari attori istituzionali coinvolti sarà fondamentale al fine di poter superare le criticità che, nel corso degli anni, hanno impedito l'applicazione del graduale percorso di transizione da un sistema basato sulla finanza derivata e sulla spesa storica a un sistema incentrato su costi e fabbisogni standard, autonomia finanziaria e perequazione per le Regioni.

3 – ANALISI DEI FLUSSI PEREQUATIVI NEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE (FSC)

3.1 – Effetto perequativo e componenti della dotazione netta del FSC

In linea con i principi costituzionali (art. 119 della Costituzione) il finanziamento dei comuni è fondato prevalentemente su entrate proprie garantendo un alto grado di autonomia e decentramento. A queste risorse si aggiungono i trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione determinati, per i 6565 comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), in base alla differenza tra i Fabbisogni Standard (FaS) e le Capacità Fiscali (CF) all'interno del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Questo meccanismo di perequazione "standard" sta gradualmente sostituendo il meccanismo di perequazione "storico" basato sulla invarianza delle risorse storiche post consolidamento fiscale. Il processo di transizione è iniziato nel 2015 con l'attribuzione del 10% dei trasferimenti perequativi su base standard, nel 2021 questa quota è salita al 33%. A legislazione vigente il processo di transizione salirà al 39% nel 2022 e terminerà con incrementi graduali nel 2030, quando il 100% dei trasferimenti perequativi verrà distribuito in base alla differenza tra FaS e CF, facendo scomparire il riferimento alle risorse storiche. Si consideri quanto riportato in Appendice 1 per una dettagliata analisi delle componenti del riparto del FSC e del calcolo dell'effetto perequativo determinato dal passaggio dal meccanismo di perequazione storico al meccanismo standard.

Nel FSC, quindi, convivono oggi due meccanismi di riparto:

- il primo, che porta alla definizione del fondo di solidarietà assegnato con il metodo storico o "componente redistributiva storica";
- il secondo, che porta alla definizione del fondo di solidarietà assegnato con il metodo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali o "componente redistributiva standard" che, a partire dal 2021, comprende anche una specifica assegnazione verticale di risorse standard aggiuntive calibrata in proporzione al fabbisogno stimato per il comparto sociale.

Come si evince dalla Figura 2, dal 2015 al 2021, nei primi sette anni di transizione dalla redistribuzione «storica» alla redistribuzione «standard» si è assistito ad un riequilibrio delle risorse storiche che, in totale, ammontano a 15,7 miliardi di euro (oltre 308 euro per abitante) e si distribuiscono sul territorio come rappresentato nel cartogramma a) della Figura 2, prediligendo le aree montane ed interne lungo tutta la penisola.

Per effetto della perequazione standard, dal 2015 al 2021, le risorse storiche si sono ridotte complessivamente di 333 milioni di euro (poco più del 2%). Come visualizzato nel cartogramma b) della Figura 1, l'effetto perequativo negativo ha interessato 3666 comuni collocati principalmente nel centro nord e nelle aree interne della penisola, si tratta in gran parte di aree caratterizzate da risorse storiche più alte della media.

Nel 2021 la perequazione ha portato ad un incremento delle risorse storiche per 579 milioni di euro (vicino al 3,7%), superando per la prima volta il pareggio con la variazione perequativa

negativa grazie al potenziamento dei fabbisogni standard dei servizi sociali, di cui si dirà più approfonditamente nella Sezione 4. I comuni che beneficiano di un effetto perequativo positivo sono, invece, 2889 collocati principalmente nel centro sud, nelle aree costiere lungo tutta la penisola e nelle Alpi piemontesi, in gran parte si tratta di aree caratterizzate da risorse storiche più basse della media.

La Figura 3 mostra, per l'intero comparto comunale, il livello della Dotazione Netta FSC³ e lo spaccato delle sue componenti registrato tra il 2015 e il 2030, mettendo in evidenza in primis quello che è accaduto tra il 2015 e il 2021 sulla base dei dati reali, a fronte del mix tra evoluzioni metodologiche nel calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali e dell'avanzamento della percentuale di perequazione, arrivata al 33% del 2021.

Successivamente, la Figura 3 mostra una proiezione dell'andamento che la dotazione netta potrebbe avere tra il 2022 e il 2030, a completamento del processo transitorio, sulla base delle metodologie vigenti nel 2021 e delle percentuali di avanzamento della componente standard stabilite dalla normativa oggi in vigore. L'aggregato nazionale mette in evidenza il trend crescente dei trasferimenti generato, in particolare, dall'incremento di risorse standard messe a disposizione per i servizi sociali che, a partire dal 2021, portano ad un effetto perequativo mediamente positivo come evidenziato dalla distanza tra la linea continua dalla dotazione netta, che recepisce l'effetto della perequazione standard, e la linea tratteggiata che, invece, opera come controfattuale considerando solo le componenti perequative storiche. Lo stesso effetto è visibile dalla crescita della componente perequativa standard (barra nera piena) che, oltre a sostituire gradualmente quella storica (barra grigia), risulta crescere grazie al maggiore afflusso di risorse standard per il potenziamento fabbisogno dei servizi sociali.

La Figura 3 mette in luce, inoltre, il peso esercitato dai trasferimenti erogati senza vincoli di destinazione con criteri non perequativi e, quindi, non conformi con l'articolo 119 della Costituzione. Rimandando all'Appendice 1 per l'approfondimento della componente non perequativa del FSC, si nota come questi trasferimenti corrispondono, nel 2021, al 57% della dotazione netta FSC. La percentuale dei trasferimenti attribuiti con criteri perequativi standard, invece, raggiuge solo il 17% della dotazione netta FSC nel 2021 fermandosi, a regime, al 43% (si veda la Figura 3, pannello b), molto lontano dal 100% richiesto a fronte di una completa attuazione dei principi del federalismo fiscale.

A fronte di queste evidenze, per raggiungere il 100% dei trasferimenti FSC attribuiti con criteri perequativi, nei prossimi anni bisognerà affrontare il tema della standardizzazione della cospicua parte di trasferimenti erogati con criteri diversi dalla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, tema messo in evidenza in modo chiaro dalla audizione del 6 ottobre 2021 del Presidente della CTFS, Prof. Giampaolo Arachi, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.⁴

⁴ Nel 2021 la componente non perequativa ammonta a poco più di 2 miliardi di euro e include: il ristoro IMU-TASI sull'abitazione principale per 3,57 miliardi di euro; le riduzioni di risorse DL 66/14 e L 190/14 comprensive di rettifiche per 1,74 miliardi di euro; le risorse aggiuntive previste dalla lettera d-quater del comma 449 (articolo 1) della legge n. 232/2016 per 178 milioni di euro; i correttivi per 25 milioni di euro; le risorse aggiuntive per i piccoli comuni pari a 5 milioni di euro.

³ Per una dettagliata analisi del calcolo della Dotazione netta del FSC si rimanda all'Appendice 1.

La Tabella 2 riporta uno spaccato della distribuzione territoriale della Dotazione Netta FSC 2021, delle sue tre componenti (storica, standard e non perequativa) e dell'effetto perequativo (ovvero la variazione delle risorse storiche intercorsa dal 2015 al 2021 per il passaggio dalla redistribuzione storica alla redistribuzione standard). I comuni sono aggregati per regione, quindi non emerge l'eterogeneità all'interno dei territori regionali. Però, dal confronto degli aggregati regionali, emerge in modo immediato l'eterogeneità nella distribuzione territoriale delle varie voci che compongono i flussi perequativi.

Analizziamo le prime colonne della Tabella 2. Nel 2021 la componente redistributiva storica corrisponde in totale a 731 milioni di euro (14 euro per abitante), la componente redistributiva standard ammonta in totale a 576 milioni di euro (11 euro per abitante). Entrambe le componenti redistributive presentano, tendenzialmente, valori negativi nelle regioni del nord e positivi nelle regioni del centro-sud, dando evidenza di come la perequazione abbia una chiara direttrice che porta risorse dal nord verso sud. I valori negativi più forti si registrano in Liguria, -50 e -40 euro per abitante, rispettivamente per la componente redistributiva storica e standard. I valori positivi più alti si registrano in Basilicata con 113 e 60 euro per abitante, rispettivamente per la componente redistributiva storica e standard. In aggregato, i comuni della regione Lazio sono l'unico caso di inversione del flusso redistributivo che passa da negativo, -37 euro per abitante della componente storica, a positivo per 8 euro per abitante nella componente standard. Di matrice totalmente diversa è la distribuzione territoriale della componente non pereguativa che, in aggregato, ammonta a poco più di 2 miliardi di euro (40 euro per abitante) e presenta i valori più alti nei comuni delle regioni settentrionali fotografando, di fatto, il maggiore gettito riscosso in questa area del paese nella tassazione immobiliare delle abitazioni principali abolita nel 2016. In particolare, si va da 65 euro per abitante registrato in aggregato nei comuni della Regione Emilia-Romagna a zero in Basilicata e Calabria. Nonostante la parziale compensazione tra le diverse direzioni seguite dalle componenti redistributive rispetto a quella non pereguativa, la dotazione netta presenta valori molto più elevati nei comuni delle regioni meridionali. Si va da una dotazione netta negativa di -30 euro per abitante in Liguria a una dotazione netta positiva di 173 euro per abitante in Basilicata.

L'ultima parte della Tabella 2 mette in risalto la distribuzione dell'effetto perequativo, ovvero la variazione che le risorse storiche hanno subito a seguito del passaggio dalla componente redistributiva standard alla componente redistributiva storica. In primo luogo, è importante evidenziare come le risorse storiche non presentano una matrice territoriale nord-sud, anzi in aggregato i valori più elevati si registrano in Liguria con 426 euro per abitante, mentre i valori più bassi si registrano in Puglia con 272 euro per abitante. Questa distribuzione delle risorse storiche contribuisce, in modo intuitivo, a spiegare la direzione territoriale seguita dai flussi perequativi e, in particolare, la presenza di effetto perequativo positivo, in generale, per i comuni del centrosud e negativo per quelli delle regioni settentrionali. Se guardiamo la colonna dell'effetto perequativo emerge in modo chiaro il riequilibrio delle risorse storiche esercitato dalla perequazione. Mettendo da parte i comuni della regione Lazio, dove si riscontra in aggregato l'effetto perequativo positivo più alto con 26 euro per abitante per effetto, anche, di alcune anomalie generate dalla presenza della Capitale nel meccanismo di perequazione⁵, sono i comuni pugliesi che in aggregato presentano l'effetto perequativo più alto con quasi 20 euro per abitante,

_

⁵ Per i dettagli circa le criticità generate dalla perequazione del Comune di Roma si rimanda all'audizione del 6 ottobre 2021 e del 25 giugno 202 del Presidente della CTFS, Prof. Giampaolo Arachi, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

invece sono i comuni della Liguria a registrare, in aggregato, l'effetto perequativo negativo più forte con -14 euro per abitante.

Una visione dinamica dei flussi perequativi dei comuni aggregati a livello regionale è presentata nell'Appendice 3 dove, partendo dai dati pubblicati in OpenCivitas, si visualizza il livello e la composizione della Dotazione netta FSC dal 2015 al 2030. In particolare, si considerano i dati reali sino al 2021 e dal 2022 al 2030, invece, si simula l'evoluzione che la Dotazione Netta avrebbe a legislazione vigente.

Figura 2 – Cartogramma delle risorse storiche 2015 e loro variazione per effetto della perequazione standard registrata nel 2021, comuni delle regioni a statuto ordinario, valori in euro per abitante.

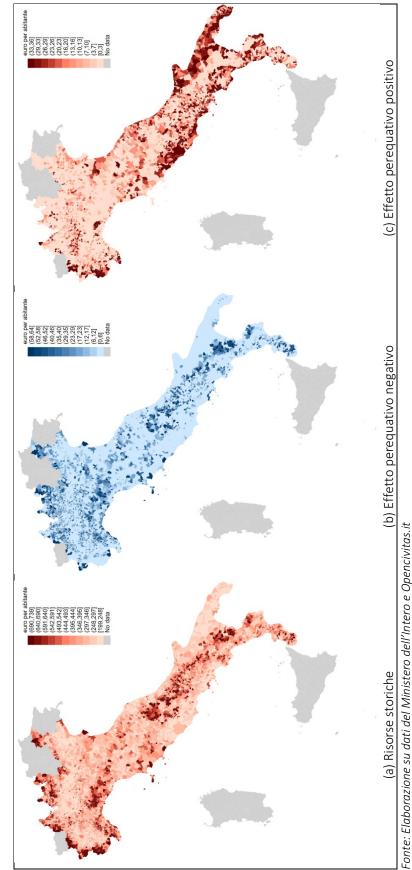
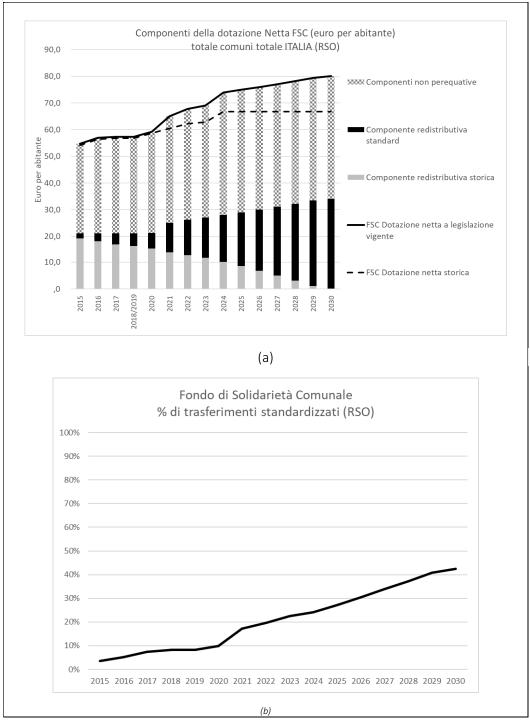


Figura 3 – Evoluzione della dotazione netta e delle componenti del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) a legislazione vigente, comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO)



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

Tabella 2 – Effetto perequativo e componenti del Fondo di Solidarietà comunale, comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO)

Comini saaroasti	z	Popolazione	Componente redistributiva storica 2021 (67%	Componente redistributiva Standard 2021 (33% del	Componente non perequativa	Dotazione netta 2021 milioni di	Risorse storiche	Effe (varia storiche dell	Effetto perequativo (variazione delle risorse storiche nel 2021 per effetto della perequazione)	tivo isorse r effetto one)
per regione	Comuni	residente 2020 (milioni)	del totale) milioni di euro / euro per abitante (A)	totale) milioni di euro / euro per abitante (B)	milioni di euro / euro per abitante (C)	euro / euro per abitante (D = A + B + C)	euro / euro per abitante	Milioni di euro	Euro per abitante	% delle risorse storiche
PIEMONTE	1181	4,31	47 / 11	17 / 4	209 / 48	273 / 63	1.425 / 331	-2	-0,50	-0,15%
LOMBARDIA	1506	10,03	-22 / -2	-37 / -4	387 / 38	328 / 32	2.869 / 286	-13	-1,25	-0,44%
VENETO	263	4,88	2/1	-8 / -2	206 / 42	200 / 41	1.426 / 292	-5	-1,00	-0,34%
LIGURIA	234	1,52	-77 / -50	-62 / -40	95 / 60	-47 / -30	647 / 426	-22	-14,18	-3,34%
EMILIA-ROMAGNA	328	4,46	-11 / -3	-13 / -3	288 / 65	264 / 59	1.518 / 340	4-	98'0-	-0,25%
TOSCANA	273	3,69	-7 / -2	-7 / -2	190 / 51	176 / 47	1.236 / 335	-2	-0,50	-0,15%
UMBRIA	95	0,87	38 / 44	21 / 24	27 / 31	66 / 98	272 / 313	2	2,76	0,88%
MARCHE	227	1,51	34 / 22	33 / 22	52 / 34	119 / 78	427 / 283	18	12,20	4,32%
LAZIO	378	2,76	-214 / -37	47 / 8	366 / 62	199 / 33	1.664 / 289	153	26,53	9,17%
ABRUZZO	305	1,29	28 / 22	30 / 23	34 / 26	92 / 71	384 / 298	16	12,14	4,09%
MOLISE	136	06'0	16 / 54	12 / 39	7 / 23	35 / 116	95 / 317	4	13,10	4,14%
CAMPANIA	550	5,71	541/93	264 / 46	70 / 12	875 / 151	1.862 / 326	4-	-0,64	-0,20%
PUGLIA	257	36'8	106 / 27	132 / 33	106 / 26	344 / 86	1.074 / 272	79	19,87	7,31%
BASILICATA	131	0,55	63 / 113	33 / 60	0/0	96 / 173	183 / 333	3	4,65	1,40%
CALABRIA	404	1,89	186 / 97	114 / 59	-1 / -1	299 / 155	594 / 314	22	11,77	3,76%
ITALIA RSO	6565	50,74	731 / 14	576 / 11	2034 / 40	3341 / 65	15675 / 309	246	4,85	1,57%
					11 1					

Nota: la somma degli aggregati regionali non corrisponde al totale dei valori positivi e negativi a livello nazionale a seguito delle compensazioni intra-regionali. Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

3.2 – Analisi del grado di orizzontalità nella perequazione comunale

Un aspetto controverso della struttura dei flussi perequativi del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) è rappresentato dal loro carattere parzialmente orizzontale, che porta alcuni comuni a versare risorse al fondo piuttosto che a riceverne in virtù di trasferimenti perequativi negativi. Molto spesso, si pone l'accento su questa caratteristica della perequazione comunale come un elemento di non aderenza del sistema al dettato costituzionale e ai principi attuativi della costituzione previsti dalla Legge 42 del 2009. A parere di chi scrive questa conclusione non pare corretta, in quanto nasce dall'idea che la perequazione comunale debba seguire una impostazione perfettamente verticale come previsto per il comparto sanitario delle regioni, dove tutte le regioni ricevono una quota del fondo sanitario nazionale, ad esclusione della più ricca che si trova a finanziare tutto il suo fabbisogno sanitario con risorse proprie.

Premesso che la Costituzione non sembra entrare nel dettaglio tecnico della struttura dei flussi perequativi, prescrivendone una struttura perfettamente verticale piuttosto che orizzontale, dalla Legge 42 del 2009 emerge chiaramente una impostazione diversa per la struttura del fondo perequativo delle regioni rispetto a quello degli enti locali.

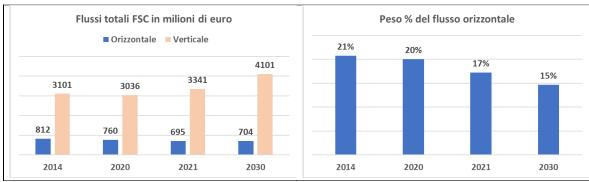
Per le regioni, all'articolo 9 della legge 42/2009, si fa esplicito riferimento alla istituzione di un fondo perequativo statale di carattere verticale, prevedendo il pareggio tra fabbisogno di spesa e capacità fiscale per la regione più ricca e trasferimenti perequativi positivi per tutte le altre.

Per quanto riguarda gli enti locali, invece, l'articolo 13 della legge 42/2009, oltre a prevedere un ruolo attivo delle regioni nella determinazione dei flussi perequativi (mai implementato), lascia aperte varie soluzioni circa la struttura verticale oppure orizzontale del meccanismo di perequazione. Per il finanziamento delle funzioni fondamentali, si prevede che a livello di comparto la dimensione del fondo debba essere uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate, senza escludere, però, la possibilità che, per gli enti più ricchi, le entrate possano superare i fabbisogni generando trasferimenti negativi. Inoltre, per le funzioni diverse da quelle fondamentali, la perequazione deve essere rivolta a ridurre le differenze tra le capacità fiscali facendo emergere, così, in modo naturale, il carattere della orizzontalità dei trasferimenti. In definitiva, quindi, per gli enti locali la supremazia delle entrate proprie come fonte di finanziamento delle spese, sancita dai principi costituzionali, avvalla quantomeno la legittimità di un sistema misto.

La legittimità del sistema misto che contraddistingue i flussi perequativi (orizzontali e verticali) del Fondo di Solidarietà Comunale, non ci deve far incorrere nell'idea che la presenza di flussi orizzontali non generi costi politici alimentati dagli attriti che si manifestano tra i comuni che ricevono risorse dal fondo e i comuni che invece si trovano ad alimentare la perequazione assieme allo stato centrale. Questi costi ovviamente dipendono dall'ampiezza dei flussi orizzontali e, come vedremo, non è detto che siano superiori a quelli che potrebbero essere generati dalla implementazione di un sistema perfettamente verticale simile a quello che alimenta la sanità a livello regionale.

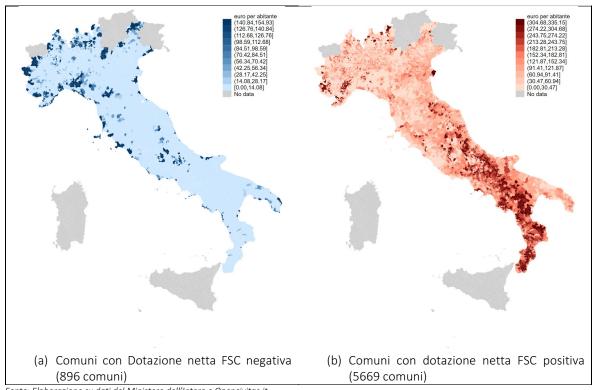
La Figura 4, restringendo il perimetro dell'analisi ai comuni delle regioni a statuto ordinario, mostra quanto pesano effettivamente i flussi orizzontali nel Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Nel 2021 il flusso orizzontale, ovvero i versamenti che un gruppo di comuni hanno fatto a favore del fondo, risulta pari a 695 milioni di euro, a fronte di un flusso verticale (finanziato direttamente dal bilancio dello stato centrale) di 3341 milioni di euro. Il flusso orizzontale era di 812 milioni nel 2014, quando non era ancora iniziata la transizione verso la perequazione standard, e a legislazione vigente nel 2030 tenderà a rimanere abbastanza simile a quello del 2021, nonostante l'incremento della componente verticale che supererà a legislazione vigente 4,1 miliardi di euro nel 2030. Quindi, la componente orizzontale pesava il 21% dei trasferimenti FSC nel 2014 e scenderà sotto il 15% nel 2030 a legislazione vigente.

Figura 4 – Confronto tra componente la componente verticale e la componente orizzontale del Fondo di Solidarietà comunale, comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO)



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

Figura 5 – Distribuzione sul territorio della Dotazione netta del Fondo di Solidarietà comunale 2021, euro per abitante, comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO)



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

Come riportato nella Figura 5 i comuni delle regioni a statuto ordinario che alimentano i flussi orizzontali della perequazione nel 2021 sono 896 (questi enti vengono, solitamente, denominati incapienti). Si tratta degli enti che presentano una Dotazione netta FSC negativa, localizzati principalmente nel nord della penisola, lungo le coste e alcune zone montane interne ad alto carattere turistico, in molti casi si tratta di enti caratterizzati da un'alta incidenza delle seconde case. I comuni che, invece, beneficiano di un trasferimento positivo dal fondo sono quelli che presentano una Dotazione netta FSC positiva, si tratta della grande maggioranza degli enti, 5669, localizzati lungo tutta la penisola. L'intensità della dotazione netta positiva, in euro per abitante, risulta più forte nei territori del centro-sud e nelle aree interne montane prive di grande attrattività turistica (per i dettagli circa la composizione della Dotazione netta del FSC si rimanda all'Appendice 1).

A titolo di puro esercizio di simulazione è possibile immaginare come dovrebbero cambiare i flussi perequativi al fine di rendere il Fondo di Solidarietà Comunale perfettamente verticale, alla stregua del fondo sanitario nazionale. Per raggiungere questo obiettivo andrebbe individuato, in primo luogo, il comune pivot. Si tratta dell'ente relativamente più ricco, ovvero quello che presenta la maggiore distanza in termini percentuali tra la capacità fiscale e il totale delle risorse perequate ottenute sommando la spesa standard alla componente non perequativa (si consideri il calcolo della dotazione netta dell'FSC riportato nell'Appendice 1). Attualmente il comune pivot è Portofino, che presenta un rapporto tra capacità fiscale e risorse perequate del 17% (a poca distanza troviamo il comune di Cortina d'Ampezzo con un rapporto del 20%), questo equivale a dire che il comune di Portofino cede al fondo l'83% della propria capacità fiscale.

Avendo individuato Portofino come comune pivot, per azzerare il flusso orizzontale del FSC ci possono essere due strade:

- 1) ridurre l'autonomia impositiva del comparto comunale dell'82%, portando la capacità fiscale da 18,9 miliardi di euro a 3,3 miliardi di euro;
- 2) rivedere drasticamente la geografia comunale attraverso una riduzione massiccia del numero di comuni in modo da ridurne l'eterogeneità.

È evidente che nessuna delle due strade sopra descritte risulti percorribile. La prima richiederebbe di rimodulare completamente l'attuale struttura delle entrate proprie dei comuni, con forti contrazioni dello sforzo fiscale esercitabile da cui scaturirebbero costi politici molti più alti di quelli generati oggi dal flusso orizzontale. Paradossalmente, una riduzione dell'autonomia impositiva così ampia colpirebbe maggiormente proprio i comuni che oggi alimentano il flusso orizzontale e che, quindi, potrebbero trovarsi come meno risorse. La seconda strada, alla stregua della prima, sembra essere contraddistinta da costi politici molto alti, in quanto implicherebbe un massiccio processo di fusioni, obiettivamente molto difficile da immaginare.

A conclusione di questo esercizio di simulazione è evidente che il carattere misto della perequazione comunale sembra essere endemico rispetto all'attuale assetto finanziario del comparto, ed è del tutto fisiologico in virtù dell'alta autonomia impositiva dei comuni. Questo, però, non preclude la possibilità di poter percorrere strade intermedie più realistiche che portino ad una riduzione del grado di orizzontalità. Ad esempio, con una riduzione dell'autonomia impositiva del 22%, pari a circa 4,2 mld (corrispondente al 35% dell'attuale IMU standard attuale) e un aumento della componente verticale di circa 3,5 mld (corrispondente all'utilizzo, ad esempio, del attuale gettito standard dell'IMU-D ad incremento della spesa comunale), si potrebbe ridurre il numero degli attuali comuni con Dotazione netta FSC negativa da 704 a 190, generando una contrazione della componente orizzontale a regime dal 15% al 2% del totale dei trasferimenti FSC. Il problema è come rendere compatibile una riduzione dell'autonomia impositiva dei comuni con i principi costituzionali che pongono le entrate proprie al centro delle fonti di finanziamento delle spese locali.

4 – IL FABBISOGNO STANDARD MONETARIO E IL SUO UTILIZZO COME LEP IMPLICITO

L'evoluzione metodologica relativa al calcolo del fabbisogno del settore sociale è quella che più di tutte ha inciso in termini perequativi nel 2021 e continuerà ad incidere in misura importante anche sull'effetto perequativo futuro avendo quantificato le risorse aggiuntive necessarie a colmare i deficit nell'offerta dei servizi (per un'analisi dettagliata delle innovazioni e del loro effetto redistributivo si rimanda a quanto riportato nell'Appendice 2). Longobardi (2021)⁶ sottolinea come questa revisione dei fabbisogni standard del settore sociale rappresenti un'importante innovazione nel paradigma di calcolo dei fabbisogni standard e della perequazione in generale, in quanto "rovescia la direzione causale da quella risorse-fabbisogni a quella fabbisogni-risorse" sperimentando "a livello tecnico, per la prima volta, il passaggio dall'approccio top down a quello bottom up."

Come riportato in Arachi (2021)⁷, la necessità di potenziamento dei servizi sociali emersa con la nuova metodologia di calcolo dei fabbisogni standard dei servizi sociali ha trovato risposta nel comma 792 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2021 che ha incrementato la dotazione del FSC di un ammontare pari a circa 216 milioni di euro per il 2021, prevedendo un graduale incremento negli anni successivi fino a raggiungere i 651 milioni di euro nel 2030, in coerenza con le percentuali di avanzamento della componente redistributiva standard. Lo stesso comma prevede che i fondi aggiuntivi siano distribuiti secondo i coefficienti di riparto per la funzione servizi sociali approvato dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) sulla base dei fabbisogni standard e l'attivazione di un processo di monitoraggio che prevede la fissazione di obiettivi di servizio e sanzioni per assicurare che le risorse aggiuntive si traducano in un effettivo potenziamento dei servizi.

Nel corso del 2021 la Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) ha previsto l'attivazione di un processo di monitoraggio fondato sulla fissazione di obiettivi di servizio e sanzioni per assicurare che le risorse aggiuntive erogate per i servizi sociali si traducano in un effettivo potenziamento dei servizi. La metodologia per la determinazione degli obiettivi di servizio è stata approvata nel corso della seduta straordinaria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 22 giugno 2021. Secondo questo impianto metodologico, ai Comuni che presentano una spesa storica (valore registrato nel 2017) inferiore al fabbisogno standard è chiesto di potenziare l'offerta dei servizi predisponendo una dettagliata rendicontazione delle maggiori risorse ricevute a partire dal 2021 (per i dettagli si consideri la nota metodologica allegata al DPCM del 1 luglio 2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 1 settembre 2021). È inoltre stato previsto che, a seguito del monitoraggio, le risorse aggiuntive eventualmente non destinate ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio siano recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi Comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della Legge 228 del 2012.

È utile sottolineare, però, come i criteri posti alla base del riparto delle risorse aggiuntive abbiano suscitato anche delle critiche a livello regionale. In particolare, le perplessità maggiori sono venute dall'Emilia-Romagna, una regione che, nonostante sia riconosciuta come punto di riferimento per il livello e la qualità dei servizi sociali, beneficia in modo molto limitato delle maggiori risorse. Si è messo in luce come, nell'individuazione degli obiettivi di servizio e nel loro monitoraggio, l'enfasi sia stata posta unicamente sulla spesa, senza considerare indicatori di qualità dei servizi offerti e senza prevedere delle premialità a favore degli enti più

⁶ Si consideri al riguardo: "Longobardi E. (2021), "Introduzione alla prima parte", in La Finanza Territoriale Rapporto 2020, Rubettito".

⁷ Si consideri al riguardo l'audizione del Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard, Giampaolo Arachi, del 21 aprile 2021 del presso Commissione Parlamentare per l'Attuazione del federalismo Fiscale.

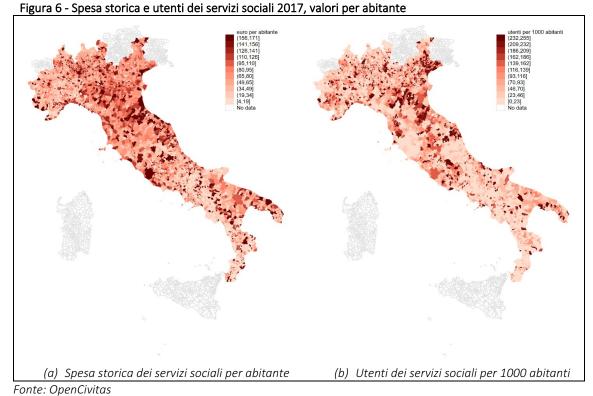
virtuosi, ovvero quelli che riescono a raggiungere più velocemente gli obiettivi coniugando efficienza ed innovazione (Scheda 2021).⁸⁹

Le disparità territoriali che storicamente caratterizzano l'erogazione dei servizi sociali lungo la penisola possono essere rappresentate, oggi, in modo estremamente dettagliato attraverso i dati raccolti per la determinazione dei fabbisogni standard. Questi dati, a partire dal 2014, sono pubblicati in via ufficiale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sul sito www.opencivitas.it, a cura di SOSE S.p.A. Diversamente dai dati dell'ISTAT relativi alla Rilevazione sugli Interventi e Servizi Sociali dei Comuni Singoli o Associati, la fonte OpenCivitas offre una più precisa misurazione del fenomeno a livello comunale grazie al consolidamento delle spese e degli utenti afferenti alle diverse forme di gestione associata (Unioni di comuni, Consorzi e Convenzioni). I dati OpenCivitas, inoltre, consentono di legare direttamente i valori storici con quelli dei fabbisogni standard considerati per la perequazione fiscale. L'unico caveat della fonte OpenCivitas, oltre al più lento aggiornamento della base dati, è la non copertura dei Comuni delle Regioni a statuto speciale in quanto questi enti sono esclusi, al momento, dalla stima dei fabbisogni standard.

La Figura 6 riporta la distribuzione comunale della spesa storica e del numero di utenti serviti utilizzando gli ultimi dati pubblicati in OpenCivitas relativi al 2017. I comuni che si collocano sopra la spesa media nazionale (pesata per gli abitanti) prossima ai 100 euro per abitante sono concentrati maggiormente nel centro-nord e prevalentemente in quattro regioni: Emilia-Romagna, Marche, Veneto e Lombardia. La concentrazione di comuni con spesa inferiore della media nazionale si trova, invece, nelle regioni meridionali e, in particolare, in Campania e Calabria. Per quanto riguarda il numero di utenti per abitante si evidenzia una distribuzione territoriale simile a quella della spesa mettendo in luce, però, un maggior distacco tra nord e sud. Sono pochi i comuni meridionali che superano l'offerta media nazionale (pesata per gli abitanti) pari a circa 100 utenti per mille abitanti, valore invece superato da tanti enti soprattutto in Emilia-Romagna e nelle Marche.

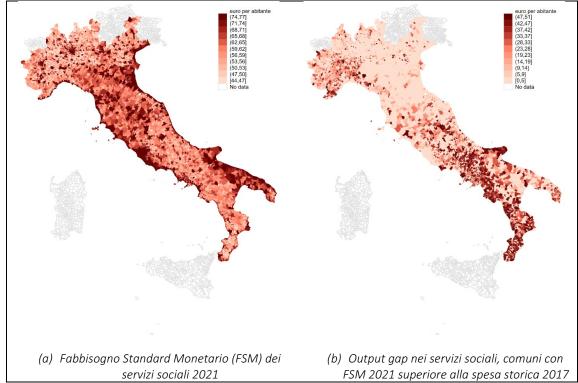
8 Si consideri al riguardo "Scheda A. (2021). Proposte per l'inclusione di indicatori di qualità dei servizi del calcolo dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio comunali – Nota del gruppo tecnico di lavoro Regione Emilia-Romagna e Anci-ER, MIMEO".

⁹ Un ulteriore elemento di criticità nel meccanismo di individuazione degli obiettivi di servizio deriva dalla definizione degli ambiti di offerta dei servizi sociali, in quanto all'ampliarsi del perimetro di riferimento si osserva, fisiologicamente, un affievolirsi dell'effetto degli obiettivi di servizio a seguito della compensazione tra enti sopra e sotto obiettivo appartenenti allo stesso ambito. Di conseguenza, una ottimale individuazione degli ambiti di riferimento diventa un elemento cruciale per la corretta definizione della portata degli obiettivi di servizio.



-onte. Opencivitus

Figura 7 -Fabbisogno standard monetario (FSM) per i servizi sociali 2021 e comuni con FSM superiore alla spesa storica 2017 – euro per abitante



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCivitas e del DPCM 1/07/2021

La semplice analisi dei dati storici produce una misura distorta dei deficit da colmare nell'offerta dei servizi, la distorsione è tanto più ampia quanto più il costo di fornitura e la domanda di servizi sociali sono difformi lungo il territorio. Grazie al concetto di **Fabbisogno Standard Monetario (FSM)** introdotto dalla CTFS con la definizione degli obiettivi di servizio, però, possiamo superare agevolmente questa difficoltà. L'Equazione (1) che segue mostra la definizione di *FSM* dei servizi sociali di ogni comune *i* pubblicata nel DPCM del 1 luglio 2021:

$$FSM_i = (Risorse\ perequabili\ FSC + Quota\ risorse\ aggiuntive)*Coeff\ FAS_i$$
 (1)

dove: le *Risorse perequabili FSC* corrispondono all'ammontare complessivo di risorse standard perequabili del Fondo di Solidarietà Comunale, pari a 20,052 miliardi di euro nel 2021 (di cui 18,961 derivanti dalla capacità fiscale dei comuni e 1,091 di fonte statale); la *Quota risorse aggiuntive* corrisponde alle maggiori risorse destinate al potenziamento dei servizi sociali dall'art. 1 comma 449, lettera d-quinquies, che nel 2021 ammontano a 216 milioni e seguiranno la progressione riportata sopra nella Tabella **A1** dell'Appendice 2 per arrivare a 651 milioni nel 2030; da ultimo, il $Coeff FAS_i$ corrisponde al coefficiente di riparto del fabbisogno standard dei servizi sociali pubblicato nel DPCM del 27 luglio 2021 che recepisce la nuova metodologia di stima del fabbisogno standard.¹⁰

Con il FSM si introduce una novità di grande rilievo. Il FSM, infatti, corrisponde alla spesa che ogni comune può finanziare grazie alla sua capacità fiscale e ai trasferimenti perequativi, in modo da poter offrire il medesimo livello standard di servizi sul territorio, in condizioni di efficienza, e tenendo in considerazione il diverso contesto socioeconomico di ogni territorio. In questo senso, quindi, il FSM può essere considerato alla stregua di **LEP implicito**, in quanto identifica l'asticella della spesa che è possibile finanziare nel territorio di ogni comune senza, però, che sia imposto un vincolo al suo raggiungimento in quanto ogni comune è libero, in assenza di un LEP esplicito, di allocare le risorse anche verso altri servizi.

In totale, nel comparto dei servizi sociali, il FSM risulta pari a 4,07 miliardi di euro nel 2021, inferiore di circa il 20% rispetto alla spesa storica misurata in 5,13 miliardi di euro (valore OpenCivitas 2017). Dividendo il FSM per la spesa storica si ottiene il livello del LEP implicito 2021, che per i servizi sociali risulta pari all'80% del livello dei servizi erogati per abitante sul territorio nazionale. Per tramutare il FSM da LEP implicito a LEP esplicito servirebbe un passaggio normativo che prendesse atto del suo valore e introducesse delle misure quantitative e qualitative relative ai servizi, al fine di poterne monitorare il raggiungimento, non solo in termini di spesa ma anche, e soprattutto, in termini di maggiori e migliori servizi a favore dei cittadini.

Il concetto di FSM permette inoltre di quantificare in modo estremamente preciso l'ampiezza dei deficit di offerta nei servizi sociali che potremmo definire anche ampiezza dell'output gap sociale. In tutti i comuni in cui il FSM risulta maggiore della spesa storica si identifica un chiaro deficit di servizi o output gap che ogni comune potrebbe colmare utilizzando la capacità fiscale e i trasferimenti perequativi. È proprio questa misura, infatti, che è stata considerata dalla CTFS per individuare i comuni sotto obiettivo di servizio nella procedura di monitoraggio dell'impiego delle maggiori risorse messe a disposizione per il potenziamento dei servizi sociali (si consideri al riguardo la nota metodologica allegata al DPCM del 1 luglio 2021).

La Figura 7, nel pannello a), mostra la distribuzione del FSM 2021 dei servizi sociali in euro per abitante. L'intervallo di variazione tra valori minimi e massimi è più contenuto rispetto a quanto si registra nella spesa

¹⁰ Si nota come nel computo delle Risorse perequabili si è deciso di non escludere la quota del 20% della Capacità fiscale attualmente destinata alla perequazione delle funzioni non fondamentali. Questa scelta, in via transitoria, si può giustificare in relazione alla necessità di rivedere il peso che le funzioni non fondamentali dovranno assumere a regime nella perequazione comunale.

storica. A fronte di questa maggiore uniformità nella distribuzione del fabbisogno, si riscontrano comunque delle differenze territoriali, anche se molto diverse da quelle che si leggono nella spesa. In particolare, la dicotomia nord-sud che contraddistingue la spesa lascia il posto ad una dicotomia tra centro e periferia che fotografa i differenziali nei costi standard di fornitura. Il FSM, infatti, risulta concentrato nelle zone costiere e più urbanizzate del paese ed è mediamente più basso nelle zone interne e rurali.

Per i servizi sociali, quindi, una immagine chiara dell'ampiezza e della geografica dell'output gap si ottiene analizzando la distanza tra FSM e spesa storica. La Figura 7, nel pannello b), mostra la distribuzione della differenza tra FSM (valori 2021) e spesa storica (valori 2017) in euro per abitante, imputando un valore pari a zero ai comuni con spesa superiore al fabbisogno. I comuni con spesa inferiore al fabbisogno monetario sono localizzati prevalentemente nel centro-sud della penisola, oltre che in Piemonte e in Liguria. In particolare, è in Campania e in Calabria che si riscontra la più alta concentrazione di enti sotto il target del fabbisogno standard. Invece, la grande maggioranza dei comuni in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna presenta una spesa superiore o molto vicina al FSM.

A questo punto è utile chiedersi se, da solo, il monitoraggio della rendicontazione delle risorse aggiuntive (come disposto dal DPCM del 1 luglio 2021) possa colmare nel 2030 le disuguaglianze territoriali evidenziate nel pannello b) della Figura 7. Per valorizzare il potenziale effetto del monitoraggio, assumendo che la verifica del raggiungimento dell'obiettivo di servizio venga perseguito in via individuale da ogni comune, è possibile stimare l'aumento degli utenti compatibile con l'utilizzo delle risorse aggiuntive. A tal fine si considera il parametro di 1.072 euro individuato come spesa media per utente dal DPCM del 1° luglio 2021 per la conversione della spesa in utenti standard.

la Tabella 3 riporta, aggregando i comuni per regione, tutte le principali grandezze connesse con la misurazione dell'output gap sociale e il numero totale di utenti dei servizi sociali pubblicati in OpenCivitas con riferimento al 2017 (ultimo anno disponibile). Nelle ultime colonne si legge il risultato dell'esercizio di simulazione dell'incremento percentuale degli utenti compatibile con la rendicontazione delle maggiori risorse e con il completo livellamento degli squilibri.

La Tabella 3 mostra come, a fronte di oltre 5,4 milioni di utenti serviti nel 2021, la rendicontazione completa dei circa 651 milioni aggiuntivi, potrebbe portare ad un incremento potenziale del 5% degli utenti, corrispondente a circa 273000 unità, concentrato principalmente nelle regioni del sud. All'estremità opposta, i comuni dell'Emilia-Romagna sono quelli che verrebbero investiti da minime variazioni degli utenti, a conferma di come sia proprio questa la regione riferimento del Paese per l'intensità dei servizi sociali offerti. L'ultima colonna della Tabella 3 mostra, però, come possa essere necessario nel 2030 un incremento nazionale di circa il 10% degli utenti per colmare in tutti i comuni la carenza di servizi individuati dal divario tra il fabbisogno standard monetario e la spesa storica. Si tratterebbe di un incremento di oltre 586000 unità, più del doppio di quelle che potenzialmente verrebbero associate alla piena rendicontazione delle risorse aggiuntive da parte di ogni comune.

Tabella 3 – Servizi sociali comunali, rappresentazione della spesa storica, del fabbisogno standard monetario, delle risorse aggiuntive e dell'output gap, comuni aggregati per regione

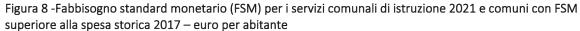
Comuni aggregati per regione	Spesa storica servizi sociali 2017 (milioni di euro)/(euro per abitante)	Totale utenti servizi sociali 2017 (migliaia)	Maggiori risorse 2021 per i servizi sociali (milioni di euro) / (euro per abitante)	Maggiori risorse per i servizi sociali proiezione al 2030 (milioni di euro) / (euro per abitante)	Fabbisogno standard monetario 2021 per la funzione sociale (milioni di euro) / (euro per abitante)	Fabbisogno standard monetario per la funzione sociale proiezione 2030 (milioni di euro) / (euro	Comuni con output gap positivo 2021 (% comuni della regione)	Comuni con output gap positivo, proiezione 2030 (% comuni della regione)	Maggiori utenti standard coperti dalle risorse aggiuntive, proiezione 2030 (% utenti 2017)	Maggiori utenti standard a copertura dell'output gap, proiezione 2030 (% utenti
Piemonte	384 / 90	547	18/4	55 / 13	345 / 81	381 / 89	%29	71%	5,2%	%0′6
Lombardia	1221 / 123	1141	39 / 4	118 / 12	740 / 74	819 / 82	28%	34%	1,2%	2.5%
Veneto	471 / 97	661	19 / 4	57 / 12	355 / 73	393 / 81	23%	35%	2.1%	3,2%
Liguria	181 / 120	208	5/8	23 / 15	146 / 97	162 / 107	23%	%09	%0′9	2,8%
Emilia-Romagna	564 / 127	676	20 / 4	59 / 13	370 / 83	410/92	17%	22%	1,3%	1,7%
Toscana	383 / 104	319	16/4	49 / 13	309 / 84	342 / 93	38%	46%	%8'9	%8′6
Umbria	92 / 99	102	4 / 5	11 / 13	71 / 82	79 / 91	75%	%98	11,1%	18,8%
Marche	179 / 119	176	6 / 4	18 / 12	115 / 77	127 / 85	34%	40%	1,4%	3,8%
Lazio	709 / 124	668	29 / 2	88 / 15	252 / 96	611/107	29%	%99	3,1%	7,2%
Abruzzo	112 / 87	111	5/4	15 / 12	96 / 75	106 / 82	28%	63%	10,5%	21,3%
Molise	25 / 84	24	1/3	3 / 10	21 / 71	23 / 78	77%	80%	%9′6	22,1%
Campania	347 / 61	311	24/4	72 / 13	453 / 80	501/88	%9/	79%	23,2%	29,0%
Puglia	333 / 85	392	17 / 4	51 / 13	319 / 81	353 / 90	%89	72%	7,1%	18,6%
Basilicata	47 / 86	31	2/4	6/11	39 / 71	44 / 80	44%	26%	13,5%	28,7%
Calabria	111 / 59	92	7 / 4	22 / 12	139 / 74	154 / 82	%59	%99	24,1%	%0′69
TOTALE	5132 / 102	5459	216/4	651/13	4070 / 81	4505 / 89	48%	54%	2,0%	10,0%

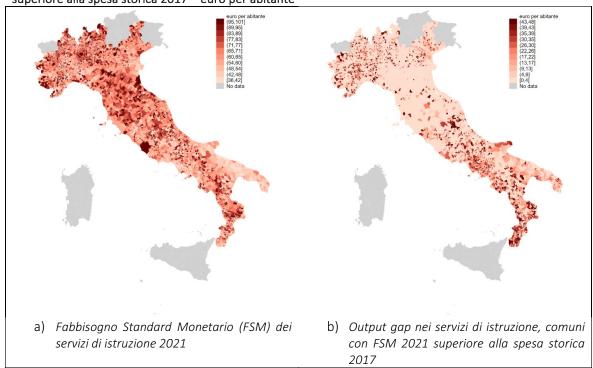
Fonte: Elaborazioni su dati OpenCivitas e del DPCM 1/07/2021

L'impossibilità di colmare l'output gap del settore sociale attraverso il solo monitoraggio delle risorse aggiuntive risulta particolarmente rilevante per i comuni delle regioni meridionali. Come si evince dai dati riportati nella Tabella 3, per esempio, in Campania servirebbe entro il 2030 un incremento di circa il 60% degli utenti per allineare la spesa al fabbisogno standard (pari a oltre 180000 utenti), il monitoraggio invece potrebbe portare solo ad un incremento del 23% (circa 72000 utenti in più). La stessa cosa si evince, sia pur su scala più bassa, nelle altre regioni del sud. Ai comuni pugliesi, come ulteriore esempio, servirebbe un incremento del 18% degli utenti (73000 unità) entro il 2030 per allineare la spesa al fabbisogno, a fronte di un aumento potenziale derivante dal monitoraggio del 7% (28000 unità).

Questa insufficiente capacità delle risorse aggiuntive di colmare, da sole, l'output gap del settore sociale è un risultato abbastanza intuitivo che, però, non può essere attribuito, né alla carenza di risorse, né a criticità nella definizione degli obiettivi. A parere di chi scrive, una delle possibili motivazioni per cui, al termine del periodo di transizione, previsto nel 2030, nonostante le risorse aggiuntive, il livello dei servizi sociali potrebbe continuare ad essere più basso del fabbisogno in alcune aree del Paese risiede nella (legittima) scelta politica locale di destinare risorse ad altri settori. I trasferimenti perequativi erogati con il Fondo di Solidarietà Comunale, infatti, sono privi di un vincolo di destinazione e, pur mettendo a disposizione dei comuni in deficit di servizi risorse sufficienti per finanziare interamente (a parità di efficienza nella gestione) il fabbisogno standard monetario, non devono essere destinati obbligatoriamente al settore sociale in linea con quanto riportato nell'articolo 119 della Costituzione. In definitiva, però, questa impossibilità di vincolo di destinazione è il risultato dalla mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Se questi ultimi, infatti, venissero definiti con riferimento alla totalità (o a una parte) del Fabbisogno Standard Monetario (FSM), si imporrebbe un vincolo su una parte dei trasferimenti perequativi (simile a quello già imposto oggi con il monitoraggio alle sole risorse aggiuntive) supportato a livello costituzionale dalla fissazione dei LEP. In sostanza il FSM verrebbe tramutato da LEP implicito in LEP esplicito.

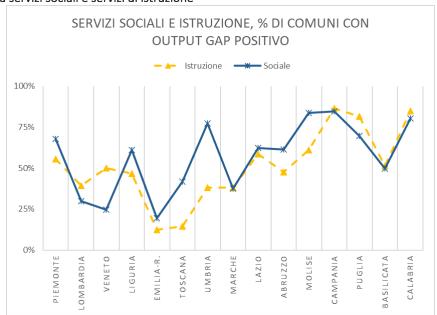
Il concetto di Fabbisogno Standard Monetario (FSM), nato con la normativa sugli obiettivi di servizio del comparto sociale, potrebbe essere direttamente esteso anche alle altre funzioni fondamentali. Inoltre, soprattutto alle funzioni che rientrano nel perimetro LEP, potrebbe essere esteso anche il concetto di LEP implicito e di output gap. In particolare, a scopo puramente esemplificativo, si può considerare il settore dell'istruzione, che a livello comunale assorbe una spesa storica di oltre 4 miliardi di euro nel 2017 (ultimo dato disponibile su OpenCivitas) e presenta un FSM di 3,6 miliardi di euro. Dal rapporto tra queste due grandezze scaturisce un LEP implicito pari al 90% del livello medio dei servizi erogati su base nazionale, superiore rispetto all'80% osservato per i servizi sociali. La Figura 8 mostra, per la funzione istruzione, la distribuzione sul territorio (in euro per abitante) del FSM (pannello a) e dell'output gap (pannello b), questo ultimo pari alla differenza positiva tra FSM e spesa storica. È interessate notare come, a fronte di una distribuzione del FSM molto diversa rispetto a quella osservata per i servizi sociali (si confronti la Figura 8 con la Figura 7), la distribuzione dell'output gap dei servizi di istruzione risulta molto simile a quella osservata nel settore sociale. Per entrambe le funzioni circa il 50% dei comuni a livello nazionale presenta un FSM superiore alla spesa storica con una distribuzione a livello regionale molto simile, come mostrato nella Figura 9, crescente verso sud. Come nel comparto sociale, le aree del paese in cui attraverso la perequazione è possibile potenziare il livello dei servizi sono sempre quelle del centro-sud e del Piemonte. Per l'istruzione, diversamente dal comparto sociale, si nota come anche molti comuni Veneti presentino un output gap positivo.





Fonte: Elaborazioni su dati OpenCivitas e del DPCM 1/07/2021

Figura 9 -Percentuale di comuni con output gap positivo nel 2021 (FSM superiore alla spesa storica 2017), confronto tra servizi sociali e servizi di istruzione



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCivitas e del DPCM 1/07/2021

5 – ALCUNE RIFLESSIONI SULL'ASSETTO DELLA FINANZA COMUNALE NEL POST-COVID

In quasi tutti i paesi sviluppati, le misure di contenimento introdotte per ridurre la diffusione dell'epidemia hanno portato a una contrazione eterogenea della mobilità e dell'attività economica ponendo, sin da subito, i governi subnazionali in prima linea nell'attuazione di politiche volte a contrastare la diffusione del virus e a supportare finanziariamente i cittadini e le imprese colpite dalla crisi economica. L'attuazione e l'adeguamento delle misure di emergenza alle specificità dei bisogni locali ha messo, però, a dura prova l'equilibrio dei bilanci dei governi subnazionali a seguito di un aumento dei fabbisogni di spesa e di un calo delle entrate. Quanto questo impatto sarà congiunturale e quanto, invece, si tramuterà in strutturale è al centro del dibattito relativo alla adeguatezza dei sistemi perequativi e di finanziamento degli enti subnazionali.¹¹

L'Italia, oltre ad essere uno dei Paesi colpiti più duramente dalla pandemia, è tra i paesi OCSE a più alto livello di decentramento e frammentazione fiscale in cui le amministrazioni locali, soprattutto comunali, risultano particolarmente esposte al rischio di nuovi squilibri fiscali generati dal contesto economico post-Covid. Sul fronte entrate, la nota metodologica del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulle modalità di riparto dei ristori 12 mostra, per il periodo marzo-dicembre 2020, una stima della perdita di gettito complessiva pari a oltre 4,2 miliardi di euro, pari a circa il 14% delle entrate proprie, mitigate da minori spese per circa 200 milioni di euro. 13 Nel breve periodo la compensazione pressoché integrale delle perdite nette con maggiori trasferimenti ha preservato gli equilibri di bilancio, ma non è chiaro ancora se e in quale misura le perdite avranno carattere strutturale modificando la capacità fiscale dei comuni.

Al fine di quantificare l'impatto finanziario che le perdite di gettito avrebbero potuto generare in assenza di ristori, inglobiamo le perdite nel calcolo dello squilibrio fiscale. In linea con quanto riportato nelle audizioni del 6 ottobre 2021 e del 25 giugno 202 del Presidente della CTFS, Prof. Giampaolo Arachi, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, lo squilibrio fiscale è definito come differenza fra la somma della capacità fiscale più la dotazione netta del FSC e il fabbisogno standard. Se lo scarto è negativo, il comune è in una situazione di deficit di risorse. Al contrario se lo scarto è positivo, il comune si vede riconosciute risorse in eccesso rispetto ai suoi fabbisogni. Considerando l'ipotesi estrema che le minori entrate possano produrre una riduzione strutturale della capacità fiscale, il numero di comuni con squilibrio fiscale negativo - ovvero non in grado di finanziare integralmente il loro fabbisogno standard - salirebbe dal 25% al 55% andando ad interessare, oltre ai comuni meridionali, molti enti del centro e del nord della penisola.

Con riferimento agli effetti economici prodotti dalla pandemia sui territori italiani, l'analisi condotta nell'ambito del Rapporto Data for Italy (D4I) del Politecnico di Milano offre tre evidenze importanti per i comuni: in primo luogo mostra come la variazione di mobilità registrata durante i lockdown possa essere considerata una proxy dell'impatto economico asimmetrico prodotto dalla pandemia a livello locale; successivamente, ci fornisce evidenza di come, per molti territori, sia ragionevole pensare che gli effetti socio-economici prodotti dalla pandemia possano da congiunturali diventare strutturali e protrarsi anche nel medio-

¹¹ Per maggiori dettagli si rimanda a: "COVID-19 and Fiscal Relations Across Level of Governments, OECD Publishing, Paris" e "OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, updated November 10, OECD Publishing".

¹² Nota metodologica del Ministero dell'Economia e delle Finanze sui criteri e le modalità di riparto del saldo delle risorse incrementali del fondo ex art. 106, comma 1, del DL 34/2020 e art. 39, comma 1, del DL 104/2020.

¹³ Nel calcolo dei ristori, alle perdite di gettito sono state affiancate tre valutazioni relative al comparto delle spese. Per maggiori dettagli in merito alla stima delle maggiori e minori spese si consideri Relazione CNEL 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini.

lungo periodo; da ultimo, mette in evidenza una forte correlazione tra le perdite di gettito comunali registrate nel 2020 e il calo di mobilità osservato nei territori.

La probabile persistenza della variazione dei flussi di mobilità nei territori più colpiti dagli effetti socioeconomici della pandemia, assieme alla marcata correlazione tra la riduzione di mobilità e la riduzione delle entrate locali, ci porta a considerare il possibile rischio che, a fronte di un cambiamento strutturale nei flussi di mobilità, anche il cambiamento degli squilibri fiscali potrebbe tradursi da congiunturale in strutturale. In considerazione di questo rischio, quindi, potrà essere utile mettere in atto nei prossimi mesi un monitoraggio dell'adeguatezza dei flussi perequativi standard, in quanto questi flussi sono oggi regolati da variabili che fotografano i tratti sociali ed economici pre-pandemici dei territori.

Di fronte a una possibile variazione strutturale della capacità fiscale e dei fabbisogni standard nei territori più colpiti dagli effetti socio-economici della pandemia, sarebbe opportuna una riflessione in merito alla adeguatezza delle attuali fonti di finanziamento dei comuni. In particolare, in vista del venir meno dei ristori bisognerà monitorare gli equilibri di bilancio negli enti più colpiti e, parallelamente, adeguare, se necessario, i trasferimenti perequativi alla nuova distribuzione degli squilibri fiscali lungo il territorio. In un'ottica di medio lungo periodo, inoltre, bisognerà considerare come incideranno sulla struttura delle entrate gli interventi infrastrutturali introdotti dal Piano Nazionale di Ripesa e di Resilienza. Vista la portata degli interventi infrastrutturali, è probabile lo sviluppo di effetti positivi sulle entrate comunali che, quindi, andrebbero valutati congiuntamente con quelli derivanti dalla variazione di mobilità, e più in generale dal "new-normal", che si andrà a delineare nel post-covid.

Nella maggior parte dei sistemi perequativi di tipo "formula grant", simili a quello adottato in Italia dal 2015 soprattutto a livello comunale, la valutazione e la ripartizione dei trasferimenti intergovernativi dipende dalla differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali dei vari enti, grandezze a loro volta misurate con metodi statistici più o meno sofisticati. L'adozione dei metodi statistici ha il pregio di minimizzare la discrezionalità nell'assegnazione dei trasferimenti garantendo, così, maggiore equità ed efficienza nella redistribuzione. Però, quando le determinanti dei modelli econometrici sono legate a variabili socio-economiche passate, gli effetti di shock asimmetrici e improvvisi, come quelli generati dalla pandemia, potrebbero riflettersi nel sistema redistributivo con notevole ritardo soprattutto in caso di cambiamenti strutturali. 14

Se consideriamo il comparto comunale i trasferimenti perequativi per il 2022 sono erogati in base alla capacità fiscale e ai fabbisogni standard valutati con riferimento a variabili socio-economiche del 2018, il rischio è, quindi, di avere una perequazione tarata su una realtà pre-covid che, in alcuni territori, potrebbe essere teatro di cambiamenti strutturali nel post-pandemia. Nei prossimi aggiornamenti metodologici dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, quelli per il 2023 ad esempio, bisognerà interrogarsi circa l'adeguatezza di un ritardo di quattro anni nella rilevazione delle variabili inserite nel calcolo dei fabbisogni standard e della capacità fiscale. Per alcune variabili determinanti della spesa standard - si pensi ad esempio a quelle legate alla demografia che, come rilevato in Opencivitas, generano oltre il 24% della spesa standard (162 euro per abitante) - bisognerebbe riflettere se utilizzare valori il più possibile vicini al 2022. La stessa riflessione vale per le variabili legate al reddito, da cui dipende una quota importante della capacità fiscale (circa un terzo della capacità fiscale comunale è direttamente influenzata dal reddito, pensiamo ai 2,7 miliardi di addizionale IRPEF standard e ai 4,5 miliardi di entrate standard extratributarie), in questo caso anche l'ipotesi di considerare dati in tempo reale andrebbe presa in esame. In un recente articolo dell'Economist, dal titolo "The real-time revolution, How the pandemic reshaped the dismal science" pubblicato il 23 ottobre 2021, si mette in evidenza come con la pandemia è accelerata la transizione verso la "third-wave economics", ovvero lo sviluppo di analisi sempre più basate su dati che misurano fenomeni sociali ed economici in tempo reale.

in Regioni tra sfide e opportunità inattese, SCIENZE REGIONALI".

35

_

¹⁴ Per maggiori dettagli si rimanda a: "Fiscal Equalisation, OECD Economic Studies No. 44, 2008/1" e "Arachi, G., Porcelli, F., Zanardi A. (2021), "Redistribution and Risk-sharing Effects of Intergovernmental Transfers: An Empirical Analysis Based on Italian Municipal Data",

APPENDICE 1 - IL RIPARTO DEL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE DEI COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

La determinazione della **Dotazione netta del Fondo di Solidarietà** (FSC) 2021 dei comuni delle regioni a statuto ordinario si basa sul processo di calcolo previsto dai commi 448 e 449 della legge n. 232 del 2016.

In particolare, per ogni comune *i* delle regioni a statuto ordinario (6565 enti nel 2021), la dotazione netta corrisponde alla media ponderata delle due componenti redistributive, quella storica e quella standard, alle quali si aggiunge la componente non perequativa come riportato nella equazione (A1). La dotazione netta esprime l'impatto economico prodotto dal FSC nei bilanci dei comuni e rappresenta, quindi, la grandezza da prendere in esame per la reale valutazione della dimensione del fondo di ogni comune.

Dotazione Netta $FSC_i = + (1-P) * Componente redistributiva storica_i$

+ P* Componente redistributiva standard_i

+ Componente non perequativa; (A1)

Il parametro P corrisponde alla percentuale di applicazione della componente redistributiva standard che, a legislazione vigente prevede la seguente progressione: 33% nel 2021, 39% nel 2022, 45,5% nel 2023, 52,5% nel 2024, 60% nel 2025, 68% nel 2026, 76,5% nel 2027, 85,5% nel 2028, 95% nel 2029, 100% nel 2030.

Per ogni comune i la componente redistributiva storica del FSC corrisponde alla seguente formula (A2):

Componente redistributiva storica $_i$ = (Risorse storiche lorde $_i$ – IMU e TASI standard 2014 $_i$) (A2)

Dove, le risorse storiche lorde corrispondo a 15,6 miliardi di euro (valutate prima dei tagli e delle rettifiche puntuali) e l'IMU-TASI standard 2014 corrisponde a 14,5 miliardi di euro.

Per ogni comune *i* la componente redistributiva standard del FSC corrisponde alla seguente formula (A3a, A3b, A3c):

 $Componente\ redistributiva\ standard_i = spesa\ standard_i - capacità\ fiscale_i + potenziamento\ servizi\ sociali_i\ (A3a)$

dove:

spesa standard_i = macro-budget * (80% coefficiente di riparto dei fabbisogni standard_i

+ 20% coefficiente di riparto della popolazione;) (A3b)

macro-budget = capacità fiscale totale + componente perequativa verticale (A3c)

In base ai valori inclusi nel FSC 2021, il macro-budget è pari a euro 20 miliardi di euro di cui la capacità fiscale rappresenta 18,9 miliardi di euro e le risorse della componente perequativa verticale ammontano a 1,09 miliardi di euro.

Le risorse a potenziamento dei servizi sociali, previste dalla lettera d-quinquies del comma 449 (articolo 1) della legge n. 232/2016, ammontano a regime a circa 651 milioni, di cui 216 milioni di euro riconosciuti nel

2021 (ovvero il 33%). Queste risorse attribuite ad ogni comune in base al coefficiente di riparto del fabbisogno standard dei servizi sociali sono destinate a cresce di anno in anno in concomitanza al crescere della percentuale P di applicazione della componente standard sino a raggiungere il livello di circa 651 milioni di euro nel 2030.

Si evidenziano, quindi, tre meccanismi di riparto ben distinti:

- il primo porta alla definizione della **componente redistributiva storica,** il cui impatto tenderà ad affievolirsi di anno in anno sino a scomparire nel 2030;
- il secondo porta alla definizione della **componente redistributiva standard**, destinata ad aumentare di peso di anno in anno sino a diventare l'unica in campo a partire dal 2030;
- il terzo porta alla attribuzione della **componente non perequativa**, che include un insieme eterogeneo di voci attribuite con criteri diversi che si sono stratificati nel corso degli anni.

La componente non perequativa, che in aggregato ammonta a oltre 2 miliardi di euro nel 2021 include: il ristoro IMU-TASI sull'abitazione principale corrispondente a 3,57 miliardi di euro; le riduzioni di risorse DL 66/14 e L 190/14 comprensive di rettifiche corrispondenti 1,74 miliardi di euro; le risorse aggiuntive previste dalla lettera d-quater del comma 449 (articolo 1) della legge n. 232/2016, rivolte per il 64% alla compensazione delle riduzioni di risorse ex DL 66/14 e per il restante 36% a compensazione degli effetti negativi derivanti dalla transizione al meccanismo standard pari nel 2021 a 178 milioni di euro; gli ulteriori correttivi volti ad attenuare le variazioni generate dalla transizione al meccanismo standard pari, in aggregato, a 25 milioni di euro; le risorse aggiuntive per i piccoli comuni pari a 5 milioni di euro; gli accantonamenti finali a scopo precauzionale corrispondenti a 5 milioni di euro.

Se, come mostrato nella equazione (A4), alla dotazione netta FSC si aggiunge la quota di alimentazione a valere sull'IMU di ogni comune, pari a 2,5 miliardi, si ottiene la Dotazione Lorda FSC comunicata annualmente dal Ministero dell'Interno ad ogni comune. È importante precisare che la quota di alimentazione opera, di fatto, come partita di giro essendo prima versata in acconto e poi restituita a saldo. Quindi, la dotazione lorda non può essere considerata la grandezza economica di riferimento per misurare il flusso dei trasferimenti.

Dotazione Lorda
$$FSC_i = Dotazione \ Netta \ FSC_i + Quota \ di \ alimentazione_i$$
 (A4)

Da ultimo è importante evidenziare la valorizzazione dell'effetto perequativo, che misura la variazione apportata dalla perequazione standard alle risorse storiche in uno specifico anno. In particolare, questo effetto è misurato per ogni comune *i* dalla equazione (A5):

Effetto perequativo_i = $P^*(Componente\ redistributiva\ standard_i\ -\ Componente\ redistributiva\ storica_i)$

$$+$$
 Correttivi $_i$ (A5)

Nel calcolo dei correttivi inclusi nella formula del dell'Effetto perequativo non è possibile, al momento, includere le risorse, ex lettera d-quater del comma 449 (articolo 1) della legge n. 232/2016, assegnate a compensazione degli effetti negativi derivanti dalla transizione al meccanismo standard, in quanto non sono pubblicate separatamente da quelle destinate al ristoro dei tagli ex DL 66/14.

APPENDICE 2 – INNOVAZIONI 2021 NELLA PEREQUAZIONE COMUNALE

La Nota metodologica del Ministero dell'Economia e delle Finanze prodotta a supporto dell'accordo raggiunto nella seduta del 12 gennaio 2021 della Conferenza Stato città e autonomie locali mette in evidenza le componenti della dotazione lorda del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) che sono state oggetto modifica nel corso del 2021. Queste componenti possono essere suddivise in due gruppi considerando, da un lato, quelle assoggettate a modifiche "ordinarie" derivanti dal normale aggiornamento del riparto come previsto dalla prassi interministeriale e dalle norme già esistenti e confermate per il 2021, dall'altro lato, invece, si considerano quelle oggetto di modifiche "innovative" introdotte da nuove norme nel 2021 considerando, sia le innovazioni introdotte dall'articolo 1, comma 792, 793 e 794 della legge n. 178/2020, sia quelle introdotte a seguito di nuove procedure della prassi interministeriale.

Le variazioni ordinarie più importanti includono:

- a) l'avanzamento del processo di transizione considerando il passaggio del target perequativo al 60% e della percentuale di applicazione della componente standard al 55% come previsto dal comma 449 (lettera c) dell'art. 1 della legge n. 232/2016.
- b) l'aggiornamento della popolazione di riferimento al 31 dicembre 2019.

Le principali variazioni di carattere innovativo, invece, includono:

- a) l'introduzione dei nuovi coefficienti di riparto dei fabbisogni standard e dei nuovi valori delle capacità fiscali approvati, rispettivamente, dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) il 30 settembre 2020, e con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze il 31 dicembre 2020, considerando anche l'esclusione della componente rifiuti così come deciso dalla CTFS in data 13 ottobre 2020;
- b) l'incremento di circa 216 milioni di euro sulla dotazione FSC 2021 quale quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali come previsto dall'articolo 1, comma 449, lettera d-quinquies della legge n. 232/2016;
- c) l'incremento della dotazione del FSC 2021 pari a 200 milioni di euro di cui all'articolo 1, comma 449, lettera d-quater della legge n. 232/2016 a ristoro dei tagli previsti con il D.Lgs 66 del 2014 con criteri di riparto modificati rispetto a quelli del 2020 così come previsto dall'accordo raggiunto in Conferenza Stato città e autonomie locali del 12 gennaio 2021.

Come approfondito dal presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard, Prof. Giampaolo Arachi, nel corso dell'audizione parlamentare tenutasi il 21 aprile 2021 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'attività che ha visto maggiormente impegnata la CTFS nel 2020 è stata rivolta alla manutenzione delle metodologie di calcolo dei fabbisogni standard, lavoro culminato con l'approvazione unanime dei nuovi coefficienti di riparto e delle nuove metodologie il 30 settembre 2020.

Scendendo nel dettaglio degli aggiornamenti effettuati con riferimento alle singole funzioni fondamentali, si sottolinea che si è proceduto ad aggiornare all'annualità 2017 la base dati di riferimento, lasciando invariato la metodologia di calcolo, per la funzione di istruzione pubblica, le funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, la funzione di polizia municipale, la funzione del trasporto pubblico locale, il servizio di asili nido e il servizio di smaltimento rifiuti. Invece, si è proceduto all'aggiornamento congiunto della base dati e della metodologia di calcolo per i fabbisogni standard delle funzioni relative al settore sociale, che raggruppa tutti quei servizi che i comuni svolgono per dare risposta alle esigenze della fascia di popolazione più debole e disagiata, e al settore della viabilità e del territorio, che comprende tutti quei servizi di competenza comunale tesi a garantire la viabilità urbana e la fruibilità degli spazi pubblici di proprietà comunale.

L'evoluzione metodologica relativa al calcolo del fabbisogno del settore sociale è quella che più di tutte ha inciso in termini perequativi nel 2021. Entrando nel dettaglio di queste novità metodologiche, si evidenza come la stima del fabbisogno standard sia stata effettuata attraverso l'utilizzo di dati panel con un modello di funzione di spesa aumentata mantenendo l'intera popolazione residente quale driver principale del fabbisogno. La base dati utilizzata per la determinazione dei FaS ha utilizzato tre annualità (2015, 2016 e 2017), invece il metodo di stima si basa sull'utilizzo di uno stimatore panel a due stadi.

Rispetto alla precedente metodologia, in cui la spesa veniva analizzata tenendo conto delle differenziazioni a livello regionale, viene considerata una specificazione territoriale a livello provinciale ritenuta più idonea in termini di caratterizzazione del differente livello di spesa. La grande novità, però, rispetto alla precedente versione metodologica ha riguardato il non riconoscimento dei differenziali territoriali attraverso la loro sterilizzazione in sedi di calcolo.

Come riportato nella Nota Metodologica approvata dalla CTFS il 30 settembre 2020, dall'analisi dei dati desunti dal questionario e dall'analisi dei differenti livelli di spesa per il settore sociale sono emerse differenze sostanziali nell'erogazione dei servizi lungo l'intero territorio nazionale. In particolare, in molti comuni l'intensità dei servizi sociali è risultata così bassa da apparire del tutto inadeguata a quanto richiesto per la tutela dei diritti civili e sociali. Ciò ha spinto la CTFS a scegliere delle regole di normalizzazione in fase di applicazione che avessero come riferimento il livello di servizi e i costi delle realtà più virtuose. Al fine di rendere più robusti i risultati, si è per la prima volta innovato il meccanismo metodologico scegliendo non più una sola provincia come riferimento bensì un gruppo di province "benchmark" ritenute particolarmente efficienti per aver offerto nel triennio di analisi un livello di servizi superiore alla media nazionale a fronte di una spesa inferiore alla media secondo quanto pubblicato su www.opencivitas.it per le annualità 2025 e 2016. Tra queste province compaiono Bologna, Reggio nell'Emilia e Forlì-Cesena, sottolineando la virtuosità di molte realtà della regione Emilia-Romagna nel settore dei servizi sociali. Al tempo stesso, il livello dei servizi offerti da ciascun comune relativamente al numero delle ore di assistenza ("Strutture") e al numero di utenti presi in carico ("Interventi e servizi" e "Contributi economici") è stato adeguato ai valori provinciali (calcolati come aggregazione dei dati comunali) più elevati riscontrate nelle province di Torino e Bologna.

Queste scelte metodologiche hanno portano ad una quantificazione dei fabbisogni standard dei servizi del settore sociale pari a circa 5,8 miliardi di euro a fronte dei circa 5,1 miliardi ricavabili dalle elaborazioni effettuate per il 2020, con un aumento di fabbisogno teorico complessivo di circa 657 milioni di euro rispetto alla spesa storica di riferimento. Tale dimensione è quella ritenuta congrua ai fini al raggiungimento, attraverso l'implementazione a regime del nuovo sistema di perequazione, delle performance mediamente più elevate delle realtà più virtuose, da parte dell'intero sistema comunale.

Come riportato dal Presidente della CTFS, queste evidenze hanno trovato risposta nel comma 792 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2021 che ha incrementato la dotazione del FSC di un ammontare pari a circa 216 milioni di euro per il 2021, prevedendo un graduale incremento negli anni successivi fino a raggiungere i 651 milioni di euro nel 2030. Lo stesso comma prevede che i fondi aggiuntivi siano distribuiti secondo i coefficienti di riparto per la funzione Servizi sociali approvato dalla CTFS sulla base dei fabbisogni standard e l'attivazione di un processo di monitoraggio che prevede la fissazione di obiettivi di servizio e sanzioni per assicurare che le risorse aggiuntive si traducano in un effettivo potenziamento dei servizi.

La gradualità dell'incremento delle risorse destinate al potenziamento dei servizi sociali è coerente con l'evoluzione del FSC. Si deve infatti ricordare che il FSC viene distribuito sulla base di due componenti redistributive, la storica, che riflette le risorse storiche al netto dell'IMU e TASI del 2014, e la standard che perequa la differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscali. Nel 2021 il peso della componente standard è del 33%. Questo peso aumenterà nei prossimi anni fino a raggiungere il 100% nel 2030. Le risorse aggiuntive del sociale seguiranno questa progressione: sono a pari al 33% di 651 milioni nel 2021 e raggiungeranno il valore di riferimento ritenuto adeguato dalla CTFS per il pieno potenziamento dei servizi sociali nel 2030.

La Tabella A1, che segue, riporta la progressione degli stanziamenti delle maggiori risorse previste per il potenziamento dei servizi sociali a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. La progressione è legata all'avanzamento del meccanismo standard di perequazione che, secondo quanto previsto dall'articolo 1 comma 449 lettera c) della Legge 232/2016, sostituirà completamente il meccanismo della spesa storica a partire dal 2030.

Tabella A1 - Piano di erogazione delle risorse aggiuntive per i servizi sociali previste dall'art. 1 comma 449, lettera d-quinquies della Legge n. 232/2016

Anni	Maggiori risorse per i servizi sociali (milioni di euro)
2021	215,92
2022	254,92
2023	299,92
2024	345,92
2025	390,92
2026	442,92
2027	501,92
2028	559,92
2029	618,92
2030 e successivi	650,92

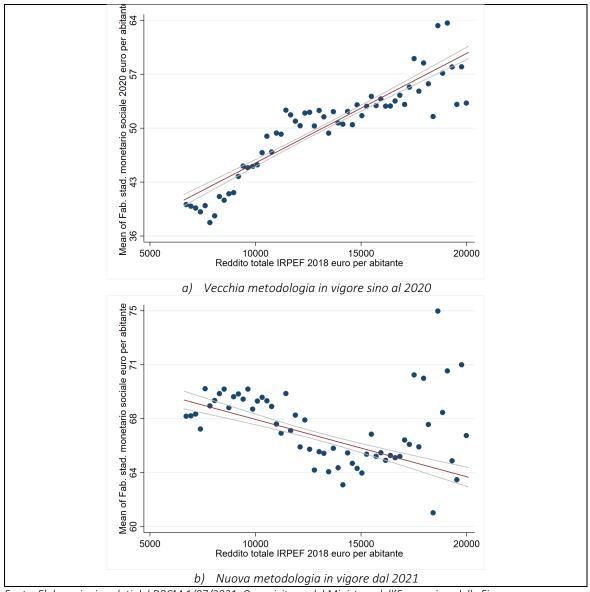
L'impatto complessivo della revisione del fabbisogno standard dei servizi sociali, considerando congiuntamente la variazione del coefficiente di riparto e le maggiori risorse assegnate nel 2021, pari a 216 milioni (1,55% delle risorse storiche), è positivo per la quasi totalità dei comuni, anche se gli incrementi appaiono concentrati in alcune regioni a causa dell'eliminazione degli effetti regionali. Solo pochi comuni presentano variazioni negative, e sono prevalentemente localizzati, assieme a quelli con variazioni positive prossime allo zero, in Emilia-Romagna e nelle Marche. Seguono, con variazioni positive molto contenute, i comuni di Lombardia e Veneto. I guadagni più evidenti sono visibili nei comuni delle regioni meridionali, Campania e Puglia in particolare, così come in Piemonte.

La revisione metodologica della stima dei fabbisogni standard del settore sociale, soprattutto con il venir meno dei benchmark regionali (che nella precedente metodologia rappresentavano la base di riferimento del fabbisogno di ogni comune), ha impresso un consistente incremento dell'effetto redistributivo dei fabbisogni standard. La Figura A1 da evidenza di questo incremento. In particolare, il panello a) della figura mostra la correlazione positiva che esisteva tra il vecchio fabbisogno standard dei servizi sociali e il reddito medio comunale (31%); il pannello b), invece, mostra come la correlazione sia divenuta marcatamente negativa tra il nuovo fabbisogno standard dei servizi sociali e il reddito medio comunale (-11%). Questa inversione nella correlazione tra fabbisogno dei servizi sociali e il reddito medio si è poi riversata anche nella correlazione tra fabbisogno standard complessivo e reddito medio, questa ultima, dall'essere leggermente positiva (1,43%) nel 2020, è diventata negativa (-2,59%) nel 2021.

Sul versante della capacità fiscale, con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze il 31 dicembre 2020 si è proceduto unicamente all'aggiornamento della base dati di riferimento passando dal 2016 al 2017 e, coerentemente con quanto fatto per i fabbisogni standard, la componente rifiuti è stata esclusa dal computo dalla capacità fiscale complessiva in ottemperanza alla decisione della CTFS del 13 ottobre 2020.

Da ultimo, per l'anno 2021 l'integrazione di 200 milioni di euro, prevista dall'articolo 1, comma 449, lettera d-quater della legge n. 232/2016 a parziale ristoro dei tagli relativi al D.L. 66 del 2014, di cui 178.482.975 euro rivolti ai comuni delle regioni a statuto ordinario, è stata effettuata con due criteri di riparto: per il 64% in proporzione alle riduzioni subite per effetto del D.L. n. 66/2014; per il 36% a copertura delle differenze negative tra la dotazione lorda del 2020 e la nuova dotazione lorda 2021, operando quindi come ulteriore correttivo.

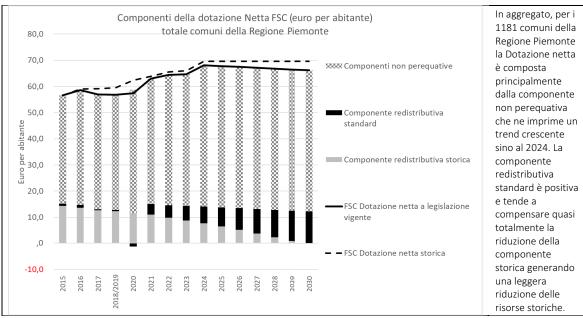
Figura A1 – Relazione tra reddito e fabbisogno standard monetario dei servizi sociali, confronto tra la vecchia metodologia in vigore sino al 2020 e la nuova in vigore dal 2021.

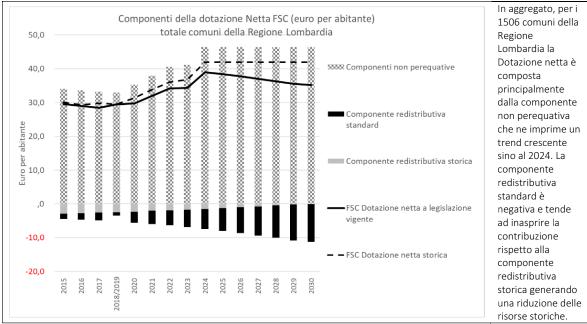


Fonte: Elaborazioni su dati del DPCM 1/07/2021, Opencivitas e del Ministero dell'Economia e delle Finanze

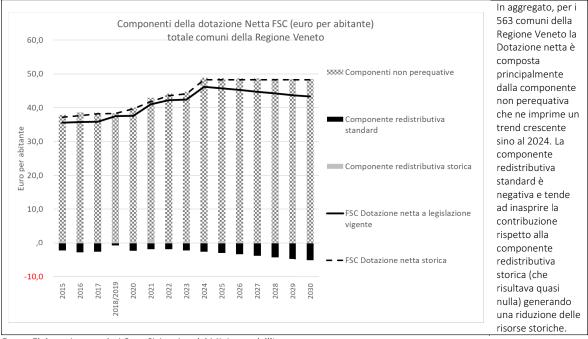
APPENDICE 3 – PROIEZIONE AL 2030 DELLE COMPONENTI DEL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE, COMUNI AGGREGATI A LIVELLO REGIONALE

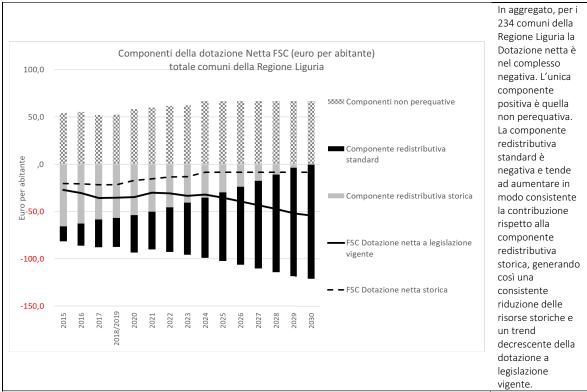
Nelle schede che seguono si procede ad un esercizio di analisi e simulazione dell'andamento dei flussi perequativi del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) con riferimento ai comuni delle Regioni a Statuto Ordinario. Partendo dai dati pubblicati in OpenCivitas, si visualizza il livello e la composizione della Dotazione netta FSC dal 2015 al 2030, si considerano i dati reali sino al 2021, invece dal 2022 al 2030 si simula l'evoluzione che la Dotazione Netta avrebbe a legislazione vigente (per i dettagli sulla composizione della Dotazione Netta FSC si rimanda all'Appendice 1). Non sono incluse nell'analisi le risorse aggiuntive previste per gli Asili Nido a partire dal 2022 dall'art. 1 comma 449, lettera d-sexies della Legge n. 232/2016. I comuni sono aggregati a livello regionale, quindi l'analisi non mette in evidenza le eterogeneità che esistono all'interno dei confini regionali, molti comuni possono avere, infatti, andamenti divergenti rispetto all'aggregato regionale. Il confronto tra regioni è invece esplicativo di come i flussi perequativi tendono ad evolversi lungo la penisola. Nel grafico dedicato ad ogni regione si rappresenta il livello e la composizione della Dotazione netta FSC in euro per abitante. In particolare, la Dotazione netta a legislazione vigente è segmentata nelle sue tre principali componenti: la componente non perequativa (barra grigia a scacchi); la componente redistributiva storica (barra grigia); la componente redistributiva standard (barra nera). Con il processo di transizione la componente redistributiva storica tende ad essere sostituita dalla componente redistributiva standard. Il livello della Dotazione netta a legislazione vigente è rappresentato dalla linea nera, mentre il livello della Dotazione netta storica è rappresentato dalla linea nera tratteggiata, questa ultima mostra quale sarebbe stato il livello della dotazione a legislazione vigente in assenza di perequazione standard. Se la linea nera della Dotazione a legislazione vigente risulta superiore (inferiore) alla linea nera tratteggiata della Dotazione storica si ha evidenza di un effetto perequativo positivo (negativo), ovvero di un incremento (decremento) delle risorse storiche per effetto del passaggio dalla componente redistributiva storica alla componente redistributiva standard.



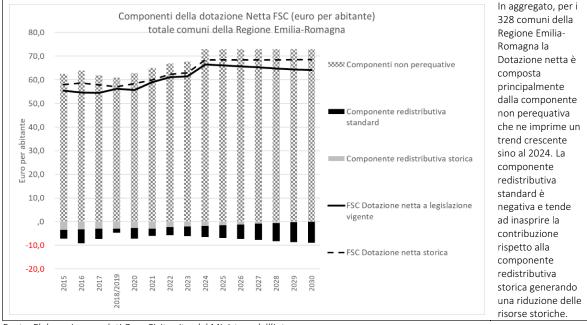


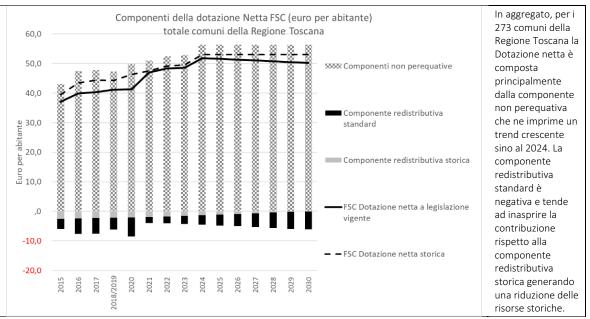
Fonte: Elaborazione su dati OpenCivitas.it e del Ministero dell'Interno.



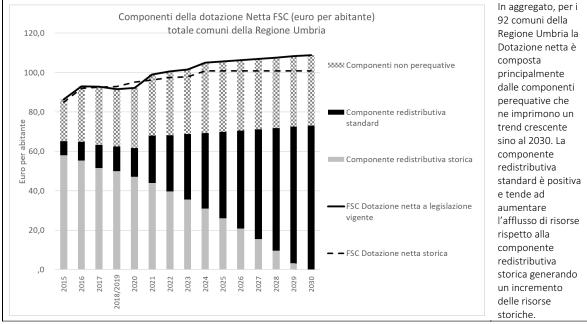


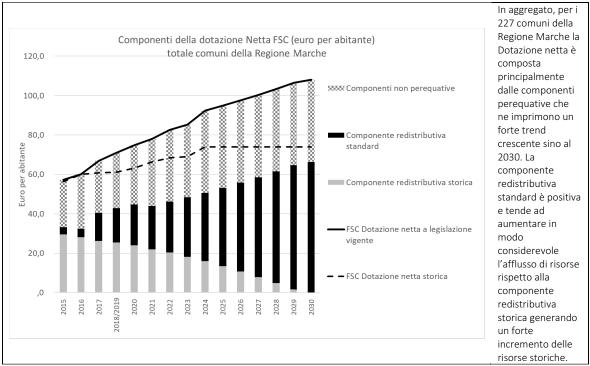
Fonte: Elaborazione su dati OpenCivitas.it e del Ministero dell'Interno.



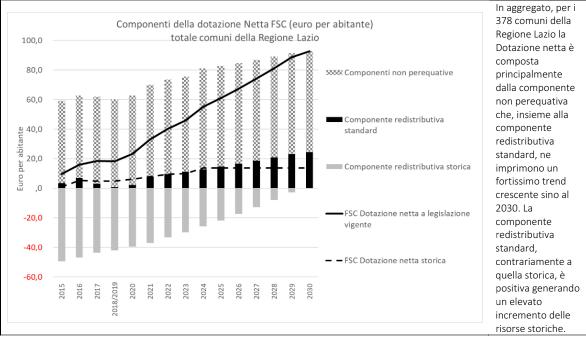


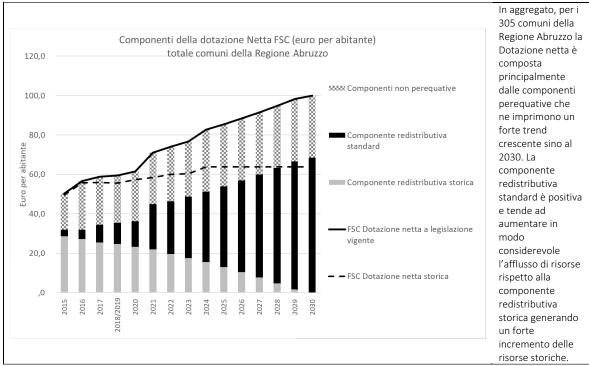
Fonte: Elaborazione su dati OpenCivitas.it e del Ministero dell'Interno.



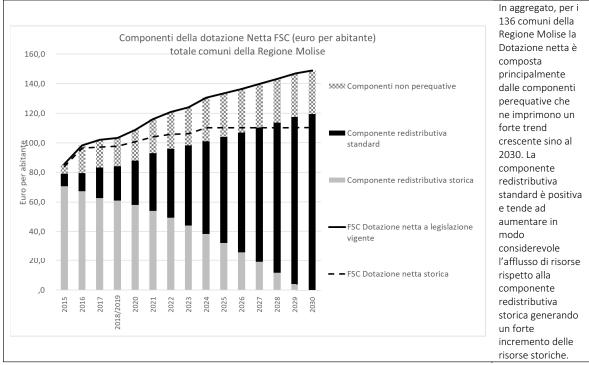


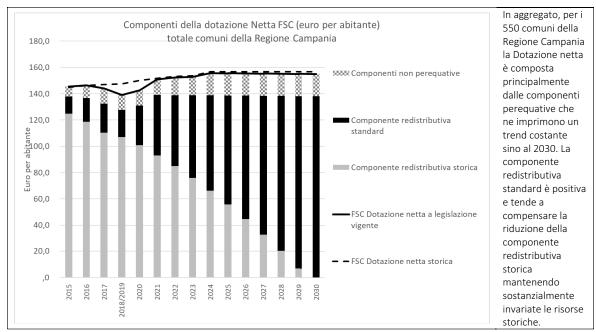
Fonte: Elaborazione su dati OpenCivitas.it e del Ministero dell'Interno.



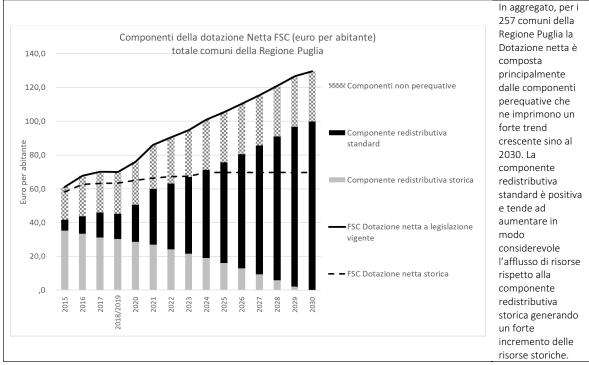


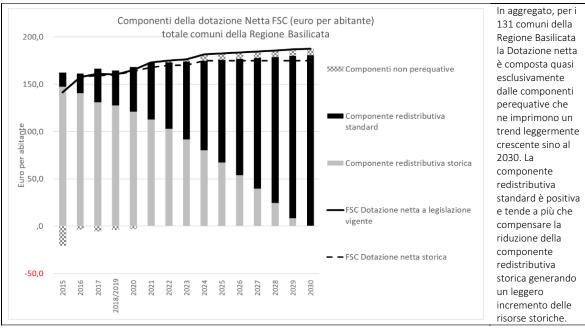
Fonte: Elaborazione su dati OpenCivitas.it e del Ministero dell'Interno.



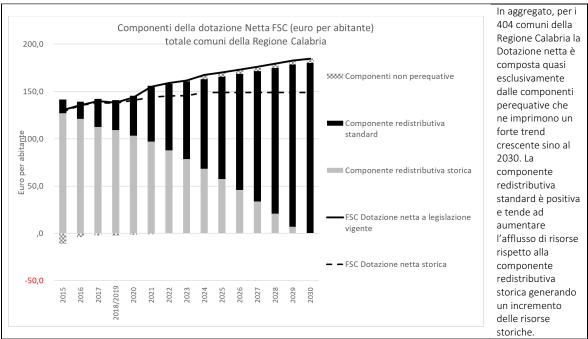


Fonte: Elaborazione su dati OpenCivitas.it e del Ministero dell'Interno.





Fonte: Elaborazione su dati OpenCivitas.it e del Ministero dell'Interno.





18STC0163840