

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**49.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 MARZO 2022**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .....	3	Lapcorella Fabrizia, <i>Direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i> .....	4, 15, 16
<b>Audizione del Direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, professoressa Fabrizia Lapcorella, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.</b>		Monteduro Maria Teresa, <i>Direttore della Direzione studi e ricerche economico-fiscali</i>	15
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .	3, 12, 13, 14, 16	Perosino Marco (FIBP-UDC) .....	12
Fragomeli Gian Mario (PD) .....	13, 16	<b>ALLEGATO:</b> Documentazione consegnata dal direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapcorella .....	17

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CRISTIAN INVERNIZZI

**La seduta comincia alle 8.20.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

**Audizione del Direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143 comma 2 del Regolamento della Camera, nonché ai sensi dell'articolo 5 comma 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del Direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. La professoressa Lapecorella è accompagnata dalla dottoressa Maria Teresa Monteduro, Direttore della Direzione studi e ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, dal dottor Marco Carotenuto, Dirigente della medesima Direzione, e dalla dottoressa Claudia Rotunno, Dirigente della Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale

del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'audizione si inserisce nel quadro di un'ampia attività conoscitiva che, secondo le determinazioni assunte dall'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, è stata programmata sull'argomento testé richiamato e che proseguirà, verosimilmente, fino alla prima settimana del mese di maggio 2022. A questo proposito rammento che nella seduta di domani avrà luogo l'audizione della professoressa Anna Maria Poggi, componente della Commissione con compiti di studio supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata istituita dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie. La prossima settimana, precisamente mercoledì 6 e giovedì 7 aprile, saranno auditi rispettivamente il Direttore centrale per la finanza locale del Ministero dell'interno e il Direttore dell'Agenzia delle entrate. Per il 13 aprile poi è prevista l'audizione del presidente di SVIMEZ (Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno), mentre per il 20 aprile è calendarizzata l'audizione del direttore dell'Agenzia del demanio. Fatte salve possibili variazioni, il 27 aprile dovrebbe tenersi altresì l'audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, cui dovrebbero seguire il 28 aprile l'audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio e infine il 4 maggio l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti Sezioni delle Autonomie. Nel contesto di tale articolato ciclo di audizioni questa mattina si presenta, dunque, una proficua occasione di confronto sui vari temi che orbitano intorno all'autonomia di entrata e di spesa degli enti decentrati e alla fiscalità regionale e locale, anche nell'ottica di approfondire i fattori di criticità e le prospettive evolutive delle relazioni

finanziarie tra livelli di governo, nonché di individuare correttivi ed elaborare proposte di intervento. La professoressa Lapecorella, in ragione della competenza e dell'esperienza che vanta nel settore, potrà certamente fornire al riguardo un significativo apporto, mettendo a disposizione della Commissione utili elementi di valutazione, in ordine allo stato di attuazione del federalismo fiscale. 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, faccio presente che, in conformità a quanto convenuto in sede di Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi e alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizioni, dopo la relazione introduttiva da parte della professoressa Lapecorella darò la parola ad 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 la replica. Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a far pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. A questo punto rinnovo il benvenuto alla professoressa Lapecorella, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per aver accettato l'invito, e le cedo la parola.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Grazie presidente e buongiorno a tutti. Non posso iniziare senza ricordare che nelle numerose audizioni, presso questa Commissione, ho avuto occasione più volte di affrontare il tema dello stato di attuazione del federalismo fiscale e dell'evoluzione del percorso avviato dalla legge delega n. 42 del 2009. La legge delega, come tutti sappiamo, delineava una riforma complessiva dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, che era essenzialmente orientata a conseguire due obiettivi: da un lato, attribuire una maggiore autonomia agli enti decentrati, in

modo da assicurare la corrispondenza tra oneri tributari imposti e quantità e qualità dei servizi erogati, attraverso la responsabilizzazione degli amministratori; per altro verso, l'obiettivo della legge delega era quello di superare i modelli di finanziamento ancorati alla spesa storica, per passare a criteri riferiti alla determinazione di costi standard, ai livelli essenziali delle prestazioni, prevedendo la definizione di meccanismi perequativi per regolare l'assegnazione di risorse adeguate, anche agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento. Per perseguire questi obiettivi l'attuazione del federalismo fiscale avrebbe dovuto assicurare agli enti territoriali risorse finanziarie relativamente stabili e sufficienti, in relazione alle funzioni da svolgere, nonché spazi di autonomia tributaria in grado di garantire l'equilibrio dei bilanci e servizi aggiuntivi, rispetto agli standard statali. Dall'approvazione della legge delega il percorso del federalismo fiscale ha subito rallentamenti e incertezze attuative, soprattutto per alcuni comparti territoriali. Dapprima, gli effetti della grave crisi economico-finanziaria e la conseguente necessità di consolidamento dei conti pubblici nel 2011 e poi l'emergenza epidemiologica, innescata dal Covid-19, hanno interferito con il processo di riforma in atto, condizionandolo e limitandone i progressi nell'attuazione. Inoltre, la mancata determinazione di tutti i livelli essenziali delle prestazioni non ha consentito di attuare il principio del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, assegnate a ciascun livello di governo. Sebbene il percorso del federalismo fiscale non possa dirsi completato, sono stati realizzati, negli ultimi anni, margini di avanzamento importanti, almeno per alcuni livelli di governo. Per valutare l'evoluzione del federalismo fiscale nell'ultimo decennio è importante ricordare che la crisi economico-finanziaria ha compresso gli spazi di autonomia degli enti territoriali, imponendo tagli dei trasferimenti necessari per raggiungere gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, mentre la *stance* di politica economica espansiva, adottata per rispondere all'emergenza pandemica, ha contribuito a canalizzare, nell'ul-

timo biennio, risorse significative nel sistema di finanziamento degli enti territoriali, in maniera più evidente nel comparto dei comuni. Quando si esaurirà il modello di finanziamento straordinario, introdotto a seguito della pandemia, sarà necessario ridefinire il sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali. In questo quadro l'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) può costituire l'occasione per il completamento di un assetto rimasto incompiuto e saldare il legame tra piano e riforme ad esso sottese, come richiesto dall'Unione europea. Se compiutamente realizzati, gli investimenti previsti nel piano potrebbero, infatti, contribuire a riequilibrare le differenze territoriali nelle dotazioni, anche infrastrutturali, e porre le premesse per imprimere un'accelerazione alla definizione dei meccanismi perequativi, basati su capacità fiscale, fabbisogni standard, per i comparti per i quali si sono registrati maggiori ritardi attuativi, si tratta delle regioni e delle province. In prospettiva, invece, l'assetto della finanza degli enti territoriali potrà essere interessato all'attuazione di alcune disposizioni del disegno di legge di delega per la riforma del sistema fiscale, che possono incidere, anche in modo significativo, sul grado di autonomia tributaria degli enti territoriali. In particolare, per questo profilo, rilevano la previsione di trasformazione delle addizionali IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) comunale e regionale in sovraimposta e la previsione di graduale superamento dell'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive), che priverebbe gli enti regionali di un'importante leva autonoma di finanziamento, delineando un possibile ritorno alla finanza derivata. Alla luce di queste premesse vorrei fare tre cose, nel corso di questa audizione: iniziare tracciando un quadro dello stato di attuazione del federalismo municipale, provinciale e regionale, in secondo luogo vorrei affrontare brevemente le tematiche collegate ad una corretta attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e infine delineare i tratti essenziali delle disposizioni in materia di finanza degli enti territoriali, contenute nel disegno di legge delega per la

revisione del sistema fiscale, che è attualmente in discussione in Parlamento. Ripercorro un attimo lo stato di attuazione del federalismo, perché credo che sia comunque utile a tutti. Avete la mia relazione, quindi proverò ad essere più veloce in questa panoramica. Essenzialmente, per incominciare, il federalismo municipale è l'ambito rispetto al quale sono stati registrati i maggiori avanzamenti. Dall'avvio del percorso del federalismo fiscale sono stati fiscalizzati i trasferimenti ed è stato costituito un Fondo perequativo basato sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali. I progressi compiuti nell'ambito del federalismo municipale sono stati riconosciuti dalla Commissione europea e – ai fini del completamento della riforma fiscale previsto dal PNRR – sono stati anche assunti come *benchmark* per quegli aspetti che ancora devono essere definiti, in relazione all'esercizio delle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Sono tre gli aspetti più importanti rispetto ai quali il federalismo fiscale municipale ha compiuto progressi negli ultimi anni. In prima battuta, la revisione dei fabbisogni standard, con l'obiettivo di commisurarli a livelli di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale. Il principio della standardizzazione dei livelli di servizio è stato introdotto inizialmente con la revisione dei fabbisogni degli asili nido nel 2019, ed è stato esteso alla funzione sociale nel 2020. Questo ve lo ricorderete tutti senz'altro, se vi siete appassionati al tema del federalismo negli anni passati. La definizione del fabbisogno standard per una funzione importantissima dei comuni, quella degli asili nido, nella fase iniziale di attuazione del federalismo presentava evidenti limiti, nella misura in cui, per esempio, si registravano fabbisogni standard bassissimi, che sembravano indicare virtuosismo in municipalità, in comuni, in cui semplicemente il servizio non era fornito e per questo il fabbisogno era basso, per cui è stato corretto l'approccio metodologico, che ha consentito di commisurare i fabbisogni standard a livelli di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale. E questo è stato fatto per questi due importanti comparti, asili e

servizi sociali. In seconda battuta, il secondo importante aspetto di avanzamento è la revisione dell'imposizione locale immobiliare. Con la legge di bilancio per il 2020, sono state unificate l'IMU (Imposta municipale unica) e la TASI (Tassa sui servizi indivisibili del comune) ed è stato istituito il canone unico patrimoniale in sostituzione di un numero di altri tributi, in particolare la TOSAP (Tassa per l'Occupazione di spazi ed aree pubbliche), il COSAP (Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) l'imposta per la pubblicità e il CIMP (Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari), il contributo per la pubblicità. A seguito di queste modifiche è possibile affermare che nel settore della tassazione immobiliare il processo di aggiornamento, quindi di ammodernamento, è in qualche misura definito. Queste riforme sono un punto di arrivo nel processo di evoluzione del federalismo fiscale e nella semplificazione per i contribuenti e gli intermediari. Vale la pena ricordare che in occasione della riforma, che ha visto la fusione tra l'IMU e la TASI, è stata prevista la possibilità di diversificare le aliquote sulle diverse fattispecie immobiliari fino al loro azzeramento, mentre, rispetto all'introduzione del nuovo canone unico patrimoniale, si tratta di un'importante evoluzione del sistema di finanziamento degli enti locali che, ovviamente essendo una vera e propria rivoluzione, comunque ancora presenta qualche criticità attuativa, in particolare in relazione alle occupazioni di suolo pubblico per l'effettuazione di servizi a rete. Criticità che noi, come Ministero dell'economia e delle finanze, stiamo affrontando regolarmente con i soggetti interessati per superare nel miglior modo possibile. Il terzo aspetto importante dei progressi compiuti negli ultimi anni è il completamento del criterio della spesa storica, come criterio di riparto delle risorse comunali. L'anno scorso la legge di bilancio per il 2020 ha ridefinito, a partire dal 2021, il percorso di transizione del fondo di solidarietà comunale, eliminando i limiti all'ammontare complessivo delle capacità fiscali destinato alla perequazione. La prima novità in quest'ambito riguarda il graduale

aumento della quota destinata alla perequazione, che a decorrere dal 2020 è prevista aumentare del 5 per cento annuo, dal 45 per cento del 2019, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030. La seconda novità riguarda l'incremento del target perequativo, che aumenta dal 5 per cento annuo sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2029. Un aspetto importante è il superamento del criterio della spesa storica a favore della ripartizione basata sui fabbisogni standard e capacità fiscali. La capacità fiscale, la stima della capacità fiscale di tutti i comuni italiani delle regioni a statuto ordinario, è affidata al Dipartimento delle finanze, quindi alla struttura che io ho l'onore di guidare. Nel passato ho avuto la possibilità di riferire a questa Commissione quali sono state le evoluzioni metodologiche per la stima della capacità fiscale. Senza andare nel dettaglio, avete nella relazione che vi ho consegnato questa mattina una tabella, la tabella uno, che contiene la stima della capacità fiscale per le regioni a statuto ordinario, per gli anni dal 2015 al 2016 in relazione ai diversi tributi. La stima, della capacità fiscale, siccome è una stima che viene effettuata a partire dal gettito dei tributi, include, come potete osservare nel terzo rigo di questa tabella, anche un elemento di *tax gap*, di evasione. Quando si è scelto come approccio metodologico quello di partire per la stima della capacità fiscale standard dal gettito, si è reso necessario tener conto della componente dei tributi locali potenzialmente evasa. Per l'anno 2022 la capacità fiscale è stata approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta dell'11 ottobre 2021. A seguito dell'intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali, sancita nella seduta del 18 ottobre 2021, la stima della capacità fiscale delle regioni a statuto ordinario è stata adottata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 dicembre 2021. Questa stima risulta pari a 25,9, quindi siamo circa a 26 miliardi di euro. Quella utilizzata per il riparto del fondo tuttavia è la capacità fiscale, al netto della componente rifiuti, pari a 19,1 miliardi di

euro, per un valore pro capite di circa 380 euro. La disaggregazione delle capacità fiscali, c'è un diagramma a torta a pagina 7 di questa relazione, fa vedere chiaramente che la componente più importante della capacità fiscale è rappresentata dall'IMU. Girando pagina, andando a pagina 8, è abbastanza interessante vedere il confronto tra le due cartine dell'Italia, la prima rappresenta la capacità fiscale stimata per il 2022 per abitante e la seconda, quella di destra, invece rappresenta la ripartizione del fondo di solidarietà comunale nel 2022 per abitante. Vedete, la densità mostra che, mentre la capacità fiscale, quindi la capacità dei comuni, l'autonomia tributaria dei comuni, si esercita in maniera più importante nelle regioni del Centro nord, il fondo di solidarietà comunale ripartisce risorse a favore del Centro sud. Una novità importante, che vale la pena di ricordare in questa sede, è relativa all'avvio del processo di stima dei fabbisogni standard delle capacità fiscali per i comuni delle regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano. Il decreto legislativo n. 216 del 2010 aveva escluso i predetti comuni dal processo di stima dei fabbisogni standard e per questo motivo i comuni della Sardegna e della Sicilia, che pure partecipano al riparto del fondo di solidarietà comunale, non sono ammessi al meccanismo perequativo. Le risorse del fondo di solidarietà comunale sono attribuite ai comuni della Sardegna e la Sicilia solo in base al criterio delle risorse storiche. La legge di bilancio per l'anno 2021 ha, invece, previsto che gli enti locali delle regioni a statuto speciale partecipano alle rilevazioni in materia di determinazione dei costi e fabbisogni standard, previo specifico accordo con le singole autonomie. Peraltro per i comuni della Regione Siciliana la stima dei fabbisogni standard è già avvenuta a seguito dell'accordo del 2017 stipulato tra lo Stato e la regione Sicilia. Questo per quanto riguarda i fabbisogni standard, mentre per quanto riguarda la capacità fiscale, nella seduta del 16 marzo 2021, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha approvato la metodologia di stima della capacità fiscale per i comuni di Sicilia

e Sardegna, in attuazione di quanto previsto dal comma 565 della legge di bilancio per l'anno 2021. Questa disposizione è finalizzata all'erogazione di un contributo a favore dei comuni che sono in una procedura di risanamento finanziario, non ha quindi risvolti di carattere perequativo. Guardiamo un attimo quali sono le novità, molto velocemente, che hanno riguardato il fondo di solidarietà comunale, in relazione alla sua valutazione, alla sua alimentazione e ai criteri che sono utilizzati per la distribuzione. Il fondo di solidarietà comunale per il 2022 può essere scomposto in cinque componenti: la quota di alimentazione, la componente perequativa del fondo, la componente storica, la componente ristorativa e i correttivi a valle del processo perequativo. Io vi suggerirei per velocità di andare a vedere un attimo le tabelle. Nella tabella 2, per esempio, avete la scomposizione del fondo di solidarietà comunale per regione, tra le sue diverse componenti, con i valori, in questa tabella, che sono valori in euro pro capite e non per singola regione. Quindi quello che mostra questa tabella è semplicemente che l'alimentazione del fondo è a carico dei tributi locali. I ristori, che sono riconosciuti ai comuni, sono la terza colonna di questa tabella. Sono i ristori riconosciuti dallo Stato per compensare i comuni dell'abrogazione della TASI, quindi la seconda componente positiva. La terza componente positiva sono i correttivi, che sono di nuovo risorse statali. Quindi, le colonne alimentazione, ristori e correttivi sommate insieme danno le risorse del fondo e le risorse del fondo vengono ripartite in base alla componente storica e in base alla componente perequativa secondo quanto indicato nella terza e nella quinta colonna. Voi vedete chiaramente che la componente perequativa essenzialmente comporta — guardate le cifre con il segno meno — tipicamente un trasferimento di risorse dalle regioni del Nord, quelle più ricche diciamo, verso quelle del Centro sud. Vedete che la Basilicata e la Calabria ottengono 72 euro pro capite, 71 euro pro capite, nella ripartizione del fondo. La Liguria ne cede 48 euro pro capite, la Toscana due, il Veneto due e alla fine la ripartizione complessiva

delle risorse del fondo, l'ultima colonna in grassetto, mostra che, come si poteva intuire dal confronto tra le due cartine geografiche, la perequazione funziona a favore delle regioni più deboli. Le tabelle successive riportano la stessa scomposizione del fondo distribuita sulla base della classe demografica dei comuni e le ultime due tabelle, invece, sono state inserite in questa relazione per darvi un'informazione. Credo che abbiate sentito anche in audizioni precedenti in questa Commissione il suggerimento di incorporare la quota, la componente ristorativa del fondo — quindi quella che nelle tabelle precedenti è la quarta colonna, i ristori — nel fondo di solidarietà comunale. La tabella 4 e tabella 5 sono due tabelle che simulano l'effetto di includere la componente ristorativa nel fondo di solidarietà comunale. In particolare, queste tabelle mostrano gli effetti sul riparto del fondo dell'attribuzione del secondo dei criteri perequativi, del ristoro delle minori entrate TASI sulle abitazioni principali. Dalla distribuzione territoriale degli effetti la tabella 4 mostra che le risorse sarebbero redistribuite tra comuni e regioni a statuto ordinario in modo eterogeneo, i comuni della Liguria e Lombardia subirebbero una maggiore riduzione dei trasferimenti, mentre i comuni di Calabria e Basilicata guadagnerebbero in maniera significativa, e ne sono già beneficiati attualmente, per abitante. Quindi, queste due tabelle sono state predisposte soltanto per consentirvi di fare una riflessione sul fatto che incorporare nel fondo di solidarietà comunale la componente ristorativa è un'operazione che non è priva di effetti redistributivi tra i comuni delle regioni. Il processo di attuazione del federalismo fiscale, delle province e delle città metropolitane, è stato condizionato dalle fasi di congiuntura sfavorevole, registrate nell'ultimo decennio al pari del federalismo municipale. In aggiunta però, rispetto al federalismo municipale, il federalismo provinciale ha subito le criticità derivanti da un quadro costituzionale instabile, che sembrava evolvere verso l'abolizione di questi enti. Gli enti interessati dal percorso delineato dall'attuazione del federalismo provinciale includono anche le città

metropolitane, come enti di area vasta, in sostituzione delle province nelle regioni a statuto ordinario istituite dalla « legge Delrio ». L'assetto della finanza provinciale è piuttosto semplice. Dal lato delle entrate tributarie le fonti di finanziamento principali per le province sono i tributi connessi al trasporto su gomma, cioè l'imposta provinciale di trascrizione, l'IPT, e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile. Dal punto di vista complessivo delle risorse finanziarie disponibili per le regioni, il fondo di riequilibrio per il federalismo provinciale è detto sperimentale, perché avrebbe dovuto avere una durata temporanea dal 2012 al 2014 e aveva la finalità di distribuire le somme che affluivano alle province dai diversi tributi, ai trasferimenti erariali, che erano prima incassati da questi enti. Non è stato ancora realizzato il passaggio dal sistema basato sulle risorse storiche al sistema perequativo, anche per effetto dei tagli che si sono susseguiti nel tempo, nella fase in cui era necessario consolidare la finanza pubblica per rispondere agli effetti essenzialmente della crisi economico-finanziaria che abbiamo dovuto affrontare dall'anno 2009 negli anni successivi. La legge di bilancio per l'anno 2021 ha introdotto modifiche normative finalizzate a ridefinire il sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane. In particolare, è stata prevista la costituzione di due fondi distinti, uno per le province e uno per le città metropolitane, nei quali devono confluire tutti i contributi dei fondi di parte corrente, che sono attribuiti a questi stessi enti. I fondi devono essere ripartiti tenendo conto progressivamente della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali come approvati dalla Commissione tecnica i fabbisogni standard. In seconda battuta si prevede l'attribuzione di un contributo statale di 80 milioni di euro nell'anno 2022, che sarà incrementato fino all'importo di 600 milioni di euro a decorrere dal 2031. Questo contributo è destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane e, unitamente al contributo alla finanza pubblica a carico delle province città metropolitane, dovrà essere

ripartito sulla base dei fabbisogni standard e capacità fiscale. Per definire la ripartizione delle risorse, quindi, nel corso dello scorso anno, sono state sviluppate le metodologie per stimare i fabbisogni standard da parte della SOSE, la società Soluzioni per il sistema economico, che sin dall'inizio dell'attuazione del federalismo è stata incaricata di effettuare la stima dei fabbisogni standard dei comuni e la stima delle capacità fiscali che invece è assegnata al Dipartimento delle finanze. Le metodologie per l'approvazione dei fabbisogni standard e per la stima delle capacità fiscali sono state già sviluppate ed approvate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta dello scorso 2 novembre 2021. Quindi su questo siamo molto avanti e questa è una cosa importante, perché l'istituzione dei due fondi distinti, uno per le province e uno per le città metropolitane, è una parte degli obiettivi di attuazione della riforma del federalismo previsti al PNRR. Direi che possiamo velocemente vedere il federalismo regionale. Anche per le regioni a statuto ordinario nell'attuazione delle norme in materia di federalismo fiscale, contenute nel decreto legislativo n. 68 del 2011, si sono riscontrate alcune serie difficoltà operative. Il legislatore delegato aveva inteso attribuire alle regioni a statuto ordinario un'ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali attraverso la leva fiscale. Era stata ampliata la potestà normativa delle regioni a Statuto ordinario, riconoscendo loro la facoltà di istituire tributi regionali e locali riguardo a presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato. Sono stati allo stesso tempo trasformati in tributi propri regionali una serie di tributi propri derivati, quelli cioè istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, ed è stata data la facoltà alle regioni addirittura di poterli sopprimere. Negli anni però gli interventi legislativi che si sono susseguiti nel tempo hanno contribuito a ridurre gli spazi effettivi di autonomia tributaria delle regioni. Dobbiamo ricordare, per esempio, che la manovrabilità delle aliquote sui tributi derivati, in particolare l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, è stata com-

pressa dal blocco degli aumenti delle aliquote disposto per gli anni dal 2016 al 2018 e ha precluso, di fatto, la possibilità di un autonomo sforzo fiscale aggiuntivo da parte delle regioni. A questi interventi normativi se ne sono aggiunti altri che hanno avuto effetti sul gettito IRAP, per esempio quello che ha previsto la deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile del tributo, o l'altro intervento sull'IRAP, quello di esclusione delle persone fisiche che esercitano attività commerciali e che esercitano arti e professioni disposta dalla legge di bilancio per il 2022. Questa ultima manovra, quindi la esclusione dall'ambito di applicazione dell'IRAP delle persone fisiche che svolgono attività commerciali o arti e professioni, è stata accompagnata dall'istituzione di un fondo finalizzato a compensare le regioni e le province autonome delle riduzioni di entrate fiscali derivanti dall'applicazione dell'aliquota base dell'IRAP. Ulteriori criticità, nella realizzazione del federalismo fiscale a livello regionale, riguardano i meccanismi applicativi previsti dalle norme del decreto legislativo n. 68, che hanno indotto il legislatore a rinviare l'entrata in vigore della completa attuazione del federalismo regionale al 2023. Da ultimo, il rinvio alla fine del 2023 è stato disposto dall'articolo 31-*sexies* del decreto-legge n. 187 del 2020. Il rinvio riguarda, in particolare, la rideterminazione dell'addizionale dell'IRPEF delle regioni a statuto ordinario e la compartecipazione regionale all'IRAP. Viene innanzitutto previsto che l'addizionale regionale all'IRPEF sia rideeterminata, in modo tale da garantire alle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, ai trasferimenti statali soppressi all'articolo 7 su cui mi soffermerò di seguito. A completamento di questo schema si dispone la riduzione per le regioni a statuto ordinario delle aliquote dell'IRPEF di competenza statale al fine di mantenere inalterato il prelievo complessivo a carico del contribuente. L'applicazione di questa norma comporta, è di tutta evidenza, la creazione di due scale di aliquote IRPEF sul territorio nazionale: una

per le regioni a statuto ordinario e una per le regioni a statuto speciale. Una modifica in questo senso della disciplina dell'IRPEF darebbe luogo a ingiustificate discriminazioni tra contribuenti, darebbe luogo a una manifesta violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza che devono permeare l'attività legislativa e amministrativa. Quindi, è questa la ragione per cui si è sempre disposto il rinvio dell'attuazione di queste norme. Merita attenzione anche il fatto che l'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente può perseguirsi solo nella prospettiva macroeconomica, inevitabilmente non può esservi garanzia del raggiungimento di questo obiettivo, di questo risultato, cioè il risultato dell'invarianza del prelievo, a livello del singolo contribuente. L'altro campo di azione non attuato riguarda il gettito derivante dall'aliquota di compartecipazione IVA, che deve essere attribuita alle regioni a statuto ordinario in conformità con il principio di territorialità, tenendo conto quindi degli importi effettivamente riscossi sul territorio, che si desumono dai dati forniti dai contribuenti nelle dichiarazioni annuali dell'IVA. Questo comporterebbe il superamento delle attuali modalità di compartecipazione regionale dell'IVA, che è attribuita utilizzando come indicatore di base imponibile nella media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT e questo meccanismo mostra i suoi limiti, che sono dovuti essenzialmente al fatto che qui i dati rilevati dall'ISTAT non possono tener conto del fenomeno dell'evasione fiscale. L'operatività del nuovo sistema, in base all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 68, avrebbe dovuto essere avviata nel 2013. Vi dicevo che i problemi operativi che sono stati riscontrati a livello tecnico sono allo stato oggetto di approfondimento da parte delle strutture dei Dipartimenti delle finanze e della Ragioneria generale dello Stato. La difficoltà che si incontra a livello tecnico è essenzialmente quella di trovare un metodo adeguato per la regionalizzazione del gettito IVA, per la cui determinazione potrebbero essere utilizzati i dati relativi al quadro VT della dichiarazione IVA, che

ripartisce su base regionale le operazioni effettuate nei confronti dei consumatori finali. Questo criterio potrebbe consentire una ripartizione più aderente al dettato della norma, assicurando una puntuale identificazione del luogo in cui avviene la cessione dei beni, ovvero in cui vengono esercitate le attività economiche. La norma prevede poi l'abbandono del criterio della determinazione *ex post* dell'aliquota di compartecipazione a copertura di spese già sostenute e stabilisce un nuovo criterio per la determinazione delle aliquote di compartecipazione, che deve essere fissato a un livello tale da garantire il pieno finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione, determinato in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento della spesa in materia di sanità al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse dell'Unione europea. Quindi allo stato attuale, in conclusione, i criteri di ripartizione della compartecipazione all'IVA continuano a essere quelli disciplinati dal decreto legislativo n. 56 del 2000, per cui la compartecipazione regionale, stabilita annualmente con decreto del Presidente Consiglio dei ministri è passata dalla misura del 38,55 per cento, per l'anno 2001, al 70,14 per cento, come determinata in riferimento all'anno 2020 dal DPCM (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) del dicembre 2021. L'incremento della percentuale nel corso degli anni riflette anche la necessità di compensare gli effetti negativi registrati sul gettito dell'IRAP destinato al finanziamento della spesa sanitaria a seguito dei diversi provvedimenti, che ho ricordato qualche minuto fa, che hanno ridotto la base imponibile del tributo. Un altro ulteriore e ultimo ostacolo da superare per il federalismo regionale è quello della soppressione di tutti i trasferimenti statali di parte corrente. La fiscalizzazione dei trasferimenti statali non è stata attuata, anche a causa dei tagli che si sono succeduti negli ultimi anni, e direi che queste sono le sfide più importanti per il federalismo fiscale regionale. Adesso, velocemente, gli ultimi due punti: quello che è il ruolo che può essere svolto dal PNRR nel percorso di attuazione

del federalismo fiscale e la prospettiva dell'impatto dell'attuazione della delega fiscale. Tra le riforme di accompagnamento previste nel PNRR è inclusa l'attuazione completa della legge delega del 2009. Il Piano nazionale di riprese e resilienza rilancia il federalismo fiscale, prevedendo un imponente programma di investimenti e risorse pari a 191,5 miliardi, che dovranno essere impegnati entro la fine del 2023 per consentire di acquisire i finanziamenti entro la fine del 2026. In particolare, il PNRR prevede un'unica *milestone* per l'attuazione del federalismo fiscale per le regioni e per le province e città metropolitane entro il primo trimestre dell'anno 2026. L'obiettivo del Piano è quello di dare impulso a perseguire, attraverso *step* successivi, i medesimi progressi realizzati nel percorso del federalismo municipale, che nel corso degli anni hanno consentito di definire i fabbisogni standard e poi la capacità fiscale e di utilizzare quelle due grandezze per ripartire le risorse del Fondo, quello che vi dicevo all'inizio. Quindi quello che è stato attuato e realizzato sul piano del federalismo municipale viene utilizzato come *benchmark* per il completamento dell'attuazione della delega del 2009 nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il ruolo del PNRR, nel percorso di attuazione del federalismo, è importante sotto due profili. Un primo profilo è legato agli investimenti di infrastrutture degli enti territoriali. Anche se gli enti territoriali sono confrontati con una sfida ambiziosa, in termini di capacità progettuali operative, la realizzazione di questi investimenti focalizzati su importanti obiettivi, come quelli della rigenerazione e del risanamento del territorio, della riqualificazione delle periferie, degli interventi nel settore dell'edilizia scolastica, può contribuire a colmare i divari territoriali e, per questa via, contribuire allo sviluppo economico locale e all'ampliamento delle basi imponibili. Nel PNRR l'obiettivo di riduzione del divario infrastrutturale tra le varie aree del Paese prevede che agli enti del Mezzogiorno sia destinato almeno il 40 per cento delle risorse che hanno una specifica destinazione sui territori. Devo ricordare, a questo proposito, che uno degli

aspetti rimasti sostanzialmente inattuati della legge n. 42 è legato proprio all'avvio del percorso della perequazione infrastrutturale. Un passo in questa direzione era stato mosso lo scorso anno con l'approvazione del D.L. (decreto-legge) n. 121 del 2021, che aveva previsto l'istituzione di un nuovo fondo della perequazione infrastrutturale, ma, a mio avviso, l'attuazione congiunta delle misure previste l'anno scorso dal decreto-legge n. 121 e dal PNRR può dare lo slancio al definitivo superamento dei divari tra le varie aree del Paese, potenziare equità, efficienza e competitività. Un secondo profilo importante per il PNRR è legato alla definizione dei fabbisogni standard, basati sui livelli essenziali delle prestazioni e la realizzazione di un sistema di perequazione sostenuto dall'intervento verticale, finalizzato a colmare i *gap* di capacità fiscali, nonché le disuguaglianze dovute ai *deficit* strutturali di alcune amministrazioni e territori. Queste sfide e il mutato contesto delineano uno scenario in cui il completamento del processo di attuazione del federalismo fiscale si interseca con la concreta attuazione da parte degli enti locali degli ulteriori interventi previsti dal PNRR. Se il progetto avrà successo, si conseguirà non solo una tappa importante per consolidare la coesione territoriale in un contesto regolamentare più favorevole alla crescita economica, ma sarà possibile anche rafforzare il completamento del processo del federalismo. Deve essere chiaro a tutti che il PNRR richiede un rafforzamento ed un *empowerment* delle strutture tecniche e organizzative delle amministrazioni, anche a livello locale. È richiesto uno sforzo significativo per il monitoraggio e la valutazione dei progetti in un contesto in cui la trasparenza e l'*accountability*, di coloro che hanno la responsabilità delle decisioni di politica economica, dovranno rappresentare i nuovi pilastri dell'azione pubblica. Condizione essenziale per il successo del Piano sarà non solo un grande lavoro tecnico, ma soprattutto un'intensa collaborazione fra i livelli di Governo per l'attuazione dei progetti e nell'attuazione del PNRR lo Stato e gli enti locali sono chiamati a condividere scelte e responsabilità. Per

quello che riguarda la delega, questa è veramente ancora in discussione, quindi non sappiamo ... però certo il disegno di legge contiene alcune misure che possono impattare sull'autonomia tributaria degli enti locali. Quali sono le cose più importanti? Graduale superamento dell'IRAP, ne ho appena parlato quando abbiamo parlato del federalismo regionale. Quello che va sottolineato, cioè una riflessione che vorrei condividere con voi, è che il disegno di legge di delega fiscale, prevede da un lato il graduale superamento dell'IRAP, dall'altro non individua esplicitamente fonti alternative di entrata che possono compensare le regioni per la perdita di gettito, riconoscendo, tuttavia, la delega, la necessità di garantire risorse adeguate per il finanziamento del sistema sanitario. Un altro elemento che mi sembra importante condividere con voi è che deve essere colta nella sua complessità, l'alternativa che in prima battuta può sembrare naturale a tutti, quella di sostituire il gettito IRAP con l'addizionale sul gettito dell'imposta sulle società. Questa sostituzione è una sostituzione che non è priva di effetti importanti redistributivi, perché è diversa la platea dei soggetti che pagano l'IRES (Imposta sui redditi delle società) da quelli che pagano l'IRAP, perché sono diverse le basi imponibili, perché è diversa la distribuzione sul territorio. Quindi questa è l'altra osservazione importante. Per la riforma del catasto la delega è molto esplicita, e il dibattito che poi c'è stato in sede politica l'ha evidenziato chiaramente. È una riforma importante che non ha nessun impatto sull'autonomia finanziaria. Per la sostituzione delle addizionali regionali e comunali, nella relazione trovate una serie di esercizi e anche una serie di rappresentazioni grafiche, che sono state predisposte dai miei bravissimi colleghi, per rappresentarvi qual è l'impatto della sostituzione prefigurata dalla delega fiscale delle addizionali regionali e comunali con le sovrainposte. Tecnicamente, la differenza tra le addizionali regionali e comunali e le sovrainposte è che mentre l'addizionale è commisurata alla base imponibile dell'IRPEF, la sovrainposta lo è al gettito. Ci sono dei benefici che

possono derivare dalla sostituzione di addizionali con sovrainposte, ma ci sono ovviamente effetti distributivi importanti. Quindi anche questi elementi dovranno essere tenuti in considerazione quando si attuerà la delega fiscale. Io Presidente mi fermerei qui. La mia relazione include due ulteriori aspetti: una analisi del superamento della riserva della quota di gettito dell'IMU sugli immobili appartenenti al gruppo catastale D, immobili produttivi riservati allo Stato; prevede poi una sezione conclusiva nella quale, velocemente, rappresentiamo la percezione che abbiamo della sfida che è costituita dall'applicazione del regionalismo differenziato. Collegandola anche a questa prospettiva indicata dalla delega fiscale di sostituzione delle addizionali IRPEF con sovrainposte e tenendo questo in considerazione, a noi sembra che, forse, la strada più efficiente da perseguire per l'attuazione del regionalismo differenziato sarebbe quella delle compartecipazioni che sarebbero da privilegiare rispetto alla riserva di aliquota, proprio in questa prospettiva. Io vi ringrazio molto per l'attenzione. Sono qui a vostra disposizione per rispondere alle vostre domande.

**PRESIDENTE.** Siamo noi che ringraziamo Lei. La materia è ovviamente molto ampia, Lei ha fornito materiale sicuramente molto importante. Purtroppo i tempi, anche per i lavori d'Aula, sono tiranni e quindi anche per dare la possibilità a chi si è prenotato di poter interloquire con Lei, La ringrazio per essersi avviata in modo così repentino alla conclusione. Prego, senatore Perosino.

**MARCO PEROSINO.** Grazie Presidente. Grazie professoressa. Effettivamente sì, la sua relazione ha una visione dell'evoluzione del sistema del finanziamento degli enti locali, che è venuto cambiando, si è consolidato, è migliorato. Io sono fautore del consolidamento, perché cambiare per cambiare può peggiorare. Infatti, a riguardo della riforma fiscale ricordo l'audizione in Commissione finanze del professor Tremonti che disse: « Cambiate poco »,

perché è una costruzione che risale negli anni ... « Cambiate poco ». Volete ridurre imposte e tasse? Riducete le aliquote IRPEF. Lavorate su quelle e avrete già fatto tutto. Il resto sarebbe a posto. Infatti, quello che Lei ha detto mi mette sempre di più in crisi sul fatto che la modifica dell'addizionale IRPEF, che diventa sovrainposta, può generare più problemi che risolvere, perché l'addizionale aveva un minimo e un massimo ed era un sistema che qualificava le amministrazioni. Qui andremmo su un'aliquota media per poterla inserire come sovrainposta. Lo stesso discorso vale per l'IRAP, perché era migliorato il sistema di calcolo e forse l'IRAP più gravosa era quella a carico degli enti locali, no? I comuni e le province pagano l'IRAP su troppe voci, che paiono non giuste, ma anche lì c'eravamo abituati. La capacità fiscale: nella sua relazione dice com'è che è dovuta, calcolata molto sul criterio del valore degli immobili. Io devo dire, lo dice il mio partito, che non vogliamo una riforma del catasto, ma se sento dire questo allora quasi quasi sarei favorevole, perché c'è qualcosa che non mi quadra, così ma come convinzione. Magari se riuscirà a dirmi qualcosa, ma è una constatazione. La capacità fiscale basata sul valore degli immobili, quelli denunciati, perché probabilmente, lo dice anche la sua relazione, c'è una differenza tra i comuni costieri e i comuni dell'interno, eccetera. Poi ha fatto un accenno sulle risorse Covid e sulle risorse del PNRR. Le risorse per la pandemia da Covid sono state interessanti e notevoli, nel 2020 e nel 2021, quest'anno un po' meno. Diciamo che il Covid sta rientrando, a Dio piacendo, ma ci siamo anche un po' organizzati, un po' abituati o perlomeno è meno grave. Però sono state significative. Anzi alcune voci, in alcuni comuni, parlo dei comuni del Nord, quelle sui buoni alimentari, credo che le restituiranno, perché è andata a rientrare quella emergenza, però ad onor del vero è così. Quanto a quelle del PNRR, Lei l'ha ribadito, è un concetto che gli amministratori locali non capiscono il fatto che vanno impegnati gli importi del PNRR, i finanziamenti, entro il 31. 12. 2023, impegnati, quindi bisogna aver finito la progettazione.

Il tempo vola. Credo che il PNRR avrà delle proroghe dovute anche ad altri fattori, credo. Ultima domanda, che trovo sovente: negli stanziamenti che vengono fatti, anche ad esempio quello per gli asili nido, che è diventato un elemento importante di qualificazione, sicuramente di migioria dal punto di vista sociale, era ed è un problema che sono 100 milioni nel 2022, 150 nel 2023, per arrivare a 650 nel 2031. È un esempio come su altri casi. Quando si dice che i trasferimenti aumenteranno, è un gettare la palla in avanti — si dice: « Vedremo come va » — perché effettivamente diventano da 100 milioni 650, oppure ciò è calcolato sul fatto che se io realizzo in conto capitale, ad esempio col PNRR, le scuole e gli asili nido poi avrò delle spese di gestione, che creano un deficit? È dovuto a quello o è dovuto al fatto di pensare di ulteriormente aumentare questi finanziamenti? Ho fatto l'esempio degli asili nido, ma vale in tanti altri aspetti, che Lei conosce senz'altro. Grazie.

PRESIDENTE. Prego onorevole Fragomeli.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Grazie Presidente. Grazie professoressa. Questi temi li stiamo appunto vivendo nella riforma fiscale, che stiamo discutendo in Commissione finanze. Infatti, ho chiesto proprio che nella nostra relazione conclusiva ci fosse anche un riferimento netto a questo passaggio fondamentale di riforma della tassazione degli enti territoriali. Qui il collega Perosino ha già accennato un tema che preoccupa rispetto ai minori margini di manovrabilità degli enti locali, rispetto al passaggio delle addizionali in sovrainposta. Io ne aggiungo un altro. Nel senso che, chiaramente, ci sarà in molti casi, in alcuni casi, in Italia un problema di aumento delle sovrainposte rispetto alle attuali addizionali, per coprire determinati gettiti. Questo problema ci sarà, nel senso che i comuni molto spesso verranno attaccati come quelli che hanno applicato un'imposta importante. Nel senso che è inutile negare che è vero che si riduce la iper progressività che avevano le addizionali con le sovrainposte,

ma ci sarà un effetto anche distorsivo, che voi avete già detto. Nel senso di soggetti che saranno sfavoriti da questa riforma e chiaramente, quando aumenterà la sovrainposta per questi soggetti, ci sarà un attacco ai comuni, come se questo sarà un aumento di gettito dei comuni, invece non ci sarà nessuno aumento di gettito, perché è un effetto esattamente sostitutivo. Quindi, gli enti locali pagheranno dazio rispetto a questo, sicuramente per l'effetto che la gente avrà di aumento delle imposte. E vengo al problema più grave, sul quale noi come Partito Democratico stiamo presentando una serie di emendamenti, abbiamo presentato una serie di emendamenti. Continuando a ridurre i soggetti interessati al pagamento di entrate che vanno ai comuni e alle regioni in particolare, si pone un problema. Parlo dell'IRAP. Sul graduale superamento dell'IRAP attraverso un incremento delle addizionali, voi fate un'ipotesi di uno 0,3 di aumento medio delle sovrainposte per coprire la riduzione dell'IRAP. Questo ci preoccupa perché chiaramente ci saranno una serie di soggetti che non pagheranno, non pagano già più l'IRAP dalla legge di bilancio, eventualmente non la pagheranno successivamente. Ci sono invece delle sovrainposte che colpiranno determinati soggetti. E qui vengo al tema più pericoloso, quello dei disavanzi sanitari, cioè in queste regioni, vorrei capire, si interviene con una maggiore compartecipazione IVA? Cioè, a piè di lista, come si copre? O si pensa che la riduzione dei soggetti che pagano l'IRAP, e l'eventuale maggiorazione IRAP quando ci sono dei disavanzi sanitari, la paghino tutta con sovrainposte determinati soggetti? Perché questo diventa un altro problema enorme. Nel senso che è evidente che, togliendo l'IRAP e la maggiorazione IRAP ancor di più, ci sarà un problema di un peso tributario su determinati soggetti in caso di disavanzo sanitario. L'ultima questione riguarda i temi del Fondo di solidarietà comunale. Noi abbiamo già visto, tramite l'inserimento di nuovi servizi, che verranno coperti gli asili nido ed altro. Oltre all'effetto investimenti finanziato nel PNRR, poi ci sarà l'effetto della parte corrente del finanziamento di questa famosa

quota del 30 per cento. Quindi il tema è: noi abbiamo messo delle risorse, che sono chiaramente inferiori al fabbisogno stimato di oltre un miliardo, che servirà a regime per coprire l'erogazione di questo servizio agli enti territoriali, ma il problema è come pensiamo poi di coprire ulteriormente, anche qui, queste risorse importanti? Cioè, si va verso un'incentivazione della quota verticale del Fondo di solidarietà comunale o si pensa di incrementare l'orizzontalizzazione, che non sarebbe sostenuta e sostenibile? Perché non abbiamo affrontato il tema IMU e tutto il resto, ma è chiaro che sono già in una forte sperequazione da questo punto di vista e non è pensabile che altri 700, 800 milioni vengano trovati attraverso l'orizzontalizzazione delle risorse. Non esiste. Noi, come Partito Democratico, abbiamo presentato delle richieste di aumento delle compartecipazioni di altri soggetti all'FSC, in particolare c'è la questione iniziale che anche chi è in *flat tax* compartecipi all'FSC e che quindi, però questo, non comporti una riduzione del Fondo, ma debba essere mantenuto proprio per coprire questi costi. In soldoni, come prevediamo di costruire a regime altri 700, 800 milioni sul Fondo in tema verticale? Quali sono le idee che voi state sviluppando? Perché io sono preoccupato che altrimenti qui si va con maggiori sovrainposte che colpiscono solo determinati soggetti e non altri che escono fuori dal sistema progressivo e, dall'altra parte, ci sono nuove risorse da mantenere. Qui si va in corto circuito sull'asse del federalismo orizzontale. Quindi, ci sono un po' di problemi. Non ho ancora capito qual è la visione che si ha e sono un po' preoccupato che i comuni inizieranno ad essere bersagliati dall'aumento delle sovrainposte per determinati soggetti, rispetto all'addizionale attuali, dal superamento di entrate che interessano sempre i medesimi soggetti, che tra l'altro sono i lavoratori dipendenti e i pensionati. Quindi, volevo un po' capire cosa ne pensa.

PRESIDENTE. Grazie. Ovviamente la professoressa risponderà per quanto riguarda le questioni tecniche. Sulle valutazioni politiche, che comunque comprendo,

Fragomeli sa anche che le condivido. Prego professoressa, per la replica.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Grazie, rispondo molto rapidamente. Capisco perfettamente le preoccupazioni che avete rispetto alla prospettiva di sostituzione delle addizionali con le sovrainposte. Alcune credo che possano essere contenute, nel senso che tutto sommato, comunque, un margine di autonomia esiste per gli enti locali, esisterebbe se si procedesse alla sostituzione delle addizionali con le sovrainposte. Voi lo sapete, voglio dire, la valutazione va fatta a 360 gradi. Quindi, i vantaggi che deriverebbero da questo passaggio sono collegati alla semplificazione e sono collegati al fatto che le sovrainposte preserverebbero il livello di progressività che è stabilito dall'IRPEF statale e in questo modo renderebbero anche più chiari gli spazi di necessario intervento per riequilibrare, non le idee, per riequilibrare le scelte fatte dagli enti territoriali, che oggi sono talmente articolate, nella definizione fantasiosa della struttura delle addizionali, che rendono davvero difficile anche poi il *design* di interventi correttivi, dove sono necessari. Quindi, qui ci sono dei vantaggi e ci sono degli svantaggi. Alla fine la valutazione politica deve essere complessiva. Per quello che riguarda l'IRAP, Lei senatore mi parlava dell'IRAP pubblica, che so che è un peso per le università, non solo per gli enti locali. In realtà, l'IRAP alla quale si fa riferimento in questo contesto, l'IRAP della quale si prevede il graduale superamento è l'IRAP privata, a carico dei privati. Quindi, l'idea, il principio di delega, che prevedrebbe il graduale superamento dell'IRAP, lascerebbe completamente quella pubblica a carico dei soggetti pubblici e si preoccuperebbe di sostituire invece a quella a carico dei privati che, come vi ho ricordato prima durante il mio intervento, è nel tempo gradualmente scesa da circa 20 miliardi adesso a quasi circa 13 miliardi, 12,9 miliardi. Per quello che riguarda le capacità fiscali, la collocazione della capacità fiscale collegata ad immobili che sono effettivamente denunciati, Lei ovviamente coglie un aspetto, un limite della metodologia

di stima della capacità fiscale a partire dal gettito dei tributi immobiliari, ma, come vi dicevo, dal punto di vista metodologico si è cercato di tener conto di questo limite introducendo, nella stima di capacità fiscale, questa voce di nuovo stimata di evasione dei tributi immobiliari, che dovrebbe cogliere anche l'aspetto degli immobili non denunciati. Per quello che riguarda le risorse Covid e le risorse PNRR, io condivido con Lei. Infatti, nella mia premessa l'ho detto, che il ruolo svolto dalla crisi pandemica ha avuto effetti benefici per l'attuazione del federalismo fiscale. Ha messo a disposizione degli enti delle risorse per un biennio che hanno consentito, per esempio, di inserire una componente verticale importante nel fondo di solidarietà comunale e hanno dato respiro agli enti, ma quello che evidenziavo all'inizio era proprio lo snodo cruciale del passaggio dalla fine di questo riconoscimento di risorse straordinario all'ordinarietà, dove l'auspicio, secondo me, è che faccia da cuscinetto, in questo passaggio, il PNRR. Quindi, le risorse che sono previste dal PNRR e la sua attuazione potrebbero consentire una transizione dolce dai tempi un po' più rosei che, è paradossale dirlo, gli enti locali hanno vissuto dal punto di vista della finanza con la pandemia, all'ordinarietà. Per quello che riguarda gli asili nido, la previsione di risorse gradualmente nel tempo credo che rifletta, ma mi riservo di chiedere ai miei colleghi conferma, esattamente e semplicemente le risorse che si rendevano disponibili nel piano in quegli anni, che non ci sia dentro un disegno. Lascio la parola per una precisazione alla dottoressa Monteduro, direttore della Direzione studi e ricerche economico-fiscali.

MARIA TERESA MONTEDURO, *Direttore della Direzione studi e ricerche economico-fiscali*. Sì senatore, diciamo che gli importi che Lei ha citato – i 100 milioni, i 150 milioni e i 650 milioni per il 2031 – sono importi già stanziati a legislazione vigente. Il rischio che questi importi non siano assicurati nei prossimi anni non c'è, perché sono già inseriti, sono risorse stanziolate.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Direi che con questo più o meno sono tutti i temi che Lei aveva toccato. Onorevole, Lei invece mi pone delle questioni alle quali io non posso rispondere. Però, sicuramente per quello che riguarda gli effetti della sostituzione delle addizionali con le sovrainposte, spero che Lei sia di aiuto la lettura delle pagine dalla 25 alla 30 della relazione, su cui non mi sono soffermata. Sono degli esercizi di simulazione, che noi abbiamo fatto. Abbiamo simulato gli effetti distributivi della sostituzione delle addizionali con le sovrainposte. Non è un caso, sono soltanto finalizzati a riconoscere la realtà di quello che Lei dice. Non è una sostituzione indifferente, cioè si può concepire di farla a parità di effetti macroeconomici, ma non è indifferente. Ha degli effetti distributivi, quindi va valutata politicamente, però in maniera accurata. Quindi, queste analisi sono state fatte proprio perché siamo ben consapevoli di quello che Lei, giustamente, ha osservato...

GIAN MARIO FRAGOMELI. In particolare sulle regioni c'era il problema, sulle regioni che sono tarate sul gettito e quindi chi non ha applicato il massimo delle addizionali, chiaramente rischierebbe di non avere più manovrabilità anche, se non coperto dalla compartecipazione IVA maggiore, perché qui si va al gettito. E se la Lombardia non ha applicato il massimo del gettito, vuol dire che non avrà la possibilità anche di ottenere risorse dalle sovrainposte. Questo è un altro tema.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. È un altro tema, ma che è affrontato, nel senso che è ben chiara l'idea che tutto quello che viene ridisegnato dovrà tener conto dell'esigenza di assicurare le risorse per il finanziamento della

spesa sanitaria e delle altre esigenze delle regioni. Per ciò che riguarda la domanda in ordine alle risorse importanti – Lei parlava di 700 o 800 milioni – che servirebbero per rifinanziare il Fondo, questa, onorevole, è una domanda che dovrete fare al mio collega Ragioniere generale dello Stato, per capire come e dove. Però, certo, noi siamo passati da anni in cui il Fondo di solidarietà comunale era un Fondo che era privo completamente di risorse verticali, quindi in cui la perequazione era tutta orizzontale tra gli enti. La dottoressa Rotunno e il dottor Carotenuto, che si confrontano annualmente nell'esercizio tecnico di ripartizione del Fondo, vi potranno raccontare della difficoltà di gestione, della difficoltà di trovare accordi sulla distribuzione delle risorse del Fondo, quando la componente verticale era praticamente inesistente. Poi siamo riusciti a inserire una piccola componente verticale che adesso dovrebbe aumentare, e quindi a riflettere quello che è l'impianto originario della legge delega n. 42 che prevedeva la perequazione orizzontale e verticale. In un momento di difficoltà – di esigenze di consolidamento dei conti pubblici – la componente verticale dello Stato era sparita, e c'erano solo i comuni che si distribuivano risorse. Presidente, io vi ringrazio molto per l'attenzione su queste tematiche, che sono sempre un po' spinose.

PRESIDENTE. Siamo noi che ringraziamo nuovamente Lei per la disponibilità e l'esauriente relazione. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiarato conclusa l'audizione. Grazie.

**La seduta termina alle 9.35.**

*Licenziato per la stampa  
il 26 gennaio 2023*

ALLEGATO



Dipartimento  
delle Finanze

## **Audizione**

presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del  
Federalismo Fiscale

Assetto della finanza territoriale e  
linee di sviluppo del Federalismo Fiscale

Fabrizia Lapecorella  
Direttore Generale delle Finanze

30 marzo 2022

**Premessa**

Nelle audizioni presso questa Commissione ho affrontato più volte negli scorsi anni il tema dello stato di attuazione del federalismo fiscale e dell'evoluzione del percorso avviato dalla legge delega n. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Come noto, la legge delega delineava una riforma complessiva dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, orientata a:

- i) attribuire maggiore autonomia agli enti territoriali, in modo da assicurare la corrispondenza tra oneri tributari imposti e quantità e qualità dei servizi erogati, attraverso la responsabilizzazione degli amministratori (*accountability*);
- ii) superare i modelli di finanziamento ancorati alla spesa storica, per passare a criteri riferiti alla determinazione di costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (LEP), prevedendo la definizione di meccanismi perequativi per regolare l'assegnazione di risorse adeguate anche agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento.

Per perseguire questi obiettivi, l'attuazione del federalismo fiscale avrebbe dovuto assicurare agli enti territoriali risorse finanziarie relativamente stabili e sufficienti in relazione alle funzioni da svolgere, nonché spazi di autonomia tributaria in grado di garantire l'equilibrio dei bilanci e servizi aggiuntivi rispetto agli standard statali.

Dall'approvazione della legge delega, il percorso del federalismo fiscale ha subito rallentamenti e incertezze attuative, soprattutto per alcuni comparti territoriali. Dapprima gli effetti della grave crisi economico-finanziaria e la conseguente necessità di consolidamento dei conti pubblici nel 2011, e poi l'emergenza epidemiologica innescata dal COVID-19 nel 2019, hanno interferito con il processo di riforma in atto, condizionandolo e limitandone i progressi nell'attuazione.

Inoltre, la mancata determinazione di tutti i livelli essenziali delle prestazioni non ha consentito di attuare il principio del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali assegnate a ciascun livello di governo.

Sebbene il percorso del federalismo fiscale non possa dirsi completato, sono stati realizzati negli ultimi anni margini di avanzamento importanti, almeno per alcuni livelli di governo.

Per valutare l'evoluzione del federalismo fiscale nell'ultimo decennio è importante ricordare che la crisi economico finanziaria ha compresso gli spazi di autonomia degli enti territoriali, imponendo "tagli" di trasferimenti necessari per raggiungere gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, mentre la *stance* di politica economica espansiva adottata per rispondere all'emergenza pandemica ha contribuito a canalizzare nell'ultimo biennio risorse significative nel sistema di finanziamento degli Enti territoriali, in maniera più evidente nel comparto dei Comuni.

Quando si esaurirà il modello di finanziamento straordinario introdotto a seguito della pandemia, sarà necessario ridefinire il sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali.

In questo quadro, l'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) può costituire l'occasione per il completamento di un assetto rimasto incompiuto e saldare il legame tra Piano e riforme a esso sottese, come richiesto dall'Unione Europea.

Se compiutamente realizzati, gli investimenti previsti nel Piano potrebbero infatti contribuire a riequilibrare le differenze territoriali nelle dotazioni, anche infrastrutturali, e porre le premesse per imprimere un'accelerazione alla definizione dei meccanismi perequativi, basati su capacità fiscali e fabbisogni standard per i comparti (regioni e province) per i quali si sono registrati i maggiori ritardi attuativi.

In prospettiva, l'assetto della finanza degli enti territoriali potrà essere interessato dall'attuazione di alcune disposizioni del disegno di legge di delega per la revisione del sistema fiscale (A.C. 3343), che possono incidere, anche in modo significativo, sul grado di autonomia tributaria degli enti territoriali.

In particolare, per questo profilo, rilevano la previsione di trasformazione delle addizionali IRPEF, comunale e regionale, in sovrimposta e la previsione di graduale superamento dell'Irap che priverebbe gli enti regionali di un'importante leva autonoma di finanziamento, delineando un possibile ritorno alla "finanza derivata".

Alla luce di queste premesse, tratterò in questa audizione un quadro dello stato di attuazione del federalismo municipale, provinciale e regionale. Affronterò brevemente le tematiche collegate a una corretta attuazione del PNRR che non può prescindere dall'assetto istituzionale e finanziario dell'attuale sistema di relazioni intergovernative. Infine delinearò i tratti essenziali delle disposizioni in materia di finanza degli enti territoriali contenute nel disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale (A.C. 3343) attualmente in discussione in Parlamento.

## **1 Lo stato di attuazione del federalismo fiscale**

### **1.1 Federalismo municipale**

I maggiori avanzamenti nel percorso di attuazione del federalismo fiscale sono stati registrati a livello municipale. Dall'avvio del percorso, sono stati fiscalizzati i trasferimenti ed è stato costituito un fondo perequativo basato sui fabbisogni *standard* e sulle capacità fiscali. Tali progressi sono stati riconosciuti dalla Commissione europea e – ai fini del completamento della riforma del federalismo fiscale previsto nel PNRR - sono stati assunti come *benchmark* per gli aspetti che devono ancora essere definiti in relazione all'esercizio delle funzioni fondamentali e ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

In sintesi, l'attuazione del federalismo fiscale municipale negli anni più recenti è avanzata per tre importanti aspetti:

- **la revisione dei fabbisogni standard con l'obiettivo di commisurarli a livelli di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale.** Ricordo che il principio della standardizzazione dei livelli di servizio è stato introdotto inizialmente con la revisione dei fabbisogni degli asili nido nel 2019 ed è stato esteso alla funzione del sociale nel 2020.

*In passato, i fabbisogni dell'asilo nido erano ancorati alla spesa storica e presentavano il forte limite di attribuire maggiori risorse ai comuni che avevano attivato il servizio (circa 1/3 dei comuni). Le modifiche introdotte consentono di calcolare il fabbisogno degli asili nido applicando un costo standard al numero di bambini cui dovrebbe essere garantito il servizio.*

*Con l'obiettivo di aumentare il numero dei posti negli asili nido sono stanziati risorse pari a 120 milioni nel 2022, gradualmente incrementate fino a 1.100 milioni a regime dal 2027. Queste risorse saranno ripartite al di fuori del perimetro del fondo di solidarietà comunale, con specifico decreto, tra i comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna.*

La legge di Bilancio per l'anno 2022 ha inoltre determinato il livello essenziale delle prestazioni (LEP) relativo ai posti disponibili negli asili nido e ha stabilito che gradualmente si dovrà raggiungere nel 2027, mediante obiettivi di servizio annuali, un livello minimo garantito del 33% considerando anche i servizi privati. Dal 2022 l'obiettivo di servizio, per fascia demografica del comune o del bacino territoriale di appartenenza, dovrà dare priorità ai territori attualmente svantaggiati tenendo conto di una soglia massima del 28,88 per cento.

*Per la funzione denominata "servizi sociali", che comprende servizi erogati ad anziani, adulti e minori volti a rispondere a una serie variegata di bisogni che interessano numerose fasce di utenza, il fabbisogno è calcolato con una funzione di spesa in una forma modificata che tiene conto anche di indicatori del livello di servizio offerto (funzione di spesa aumentata). A partire dal 2020 con l'introduzione di una nuova metodologia di stima del fabbisogno, basata sui livelli di servizi e spesa standard, si è superato il limite del precedente calcolo incentrato sul differenziale medio di spesa storica a livello regionale focalizzandosi sulle realtà più virtuose.*

Le specifiche risorse destinate allo sviluppo dei servizi sociali, stanziati nell'ambito della dotazione del FSC, sono pari a 255 milioni di euro nell'anno 2022 con un incremento graduale che arriverà a 650 milioni di euro a regime, dal 2030. Contestualmente la Legge di bilancio per l'anno 2022 (art. 1, comma 734) ha individuato il LEP relativo alla presenza degli assistenti sociali nei servizi sociali comunali stabilendo che sia raggiunto, entro il 2026, l'obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 6.500. Ulteriori risorse aggiuntive (30 milioni di euro per l'anno 2022, gradualmente incrementate fino a 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027) riguardano il trasporto scolastico di studenti disabili da ripartire

previa definizione degli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati. Questi obiettivi di incremento devono essere conseguiti con le risorse assegnate prevedendo anche le relative modalità di monitoraggio;

- **la revisione dell'imposizione locale immobiliare (legge n. 160/2019)** che ha unificato l'IMU e la TASI, ha istituito il canone unico patrimoniale (CUP) e ha riformato e razionalizzato il sistema di riscossione delle entrate degli enti locali. A seguito di questa modifica, posso affermare che nel settore della tassazione immobiliare il processo di aggiornamento può considerarsi ormai definito. Tali riforme rappresentano un punto di approdo del processo di evoluzione del federalismo fiscale e della semplificazione per i contribuenti e gli intermediari. In particolare, per i comuni è stata prevista la possibilità di diversificare le aliquote sulle diverse fattispecie immobiliari fino al loro azzeramento. L'entrata in vigore a partire dal 2021 del canone unico patrimoniale (CUP) realizza un'importante semplificazione attraverso l'unificazione di più entrate che insistevano sulle stesse fattispecie impositive. Certo non mancano criticità, soprattutto nel settore delle occupazioni per l'effettuazione dei servizi a rete, che però contrassegnano ogni riforma e sono superabili attraverso il confronto con i soggetti coinvolti;
- **il completo superamento della spesa storica come criterio di riparto delle risorse comunali.** La legge di bilancio per il 2020 ha ridefinito il percorso di transizione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) eliminando i limiti all'ammontare complessivo della capacità fiscale destinata alla perequazione (c.d. target perequativo). Due sono le principali novità: la prima riguarda il graduale aumento della quota destinata alla perequazione (basata sulla differenza fra i fabbisogni standard e le capacità fiscali), che a decorrere dal 2020, aumenterà del 5 per cento annuo, dal 45 per cento del 2019, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030; la seconda riguarda l'incremento del cosiddetto target perequativo che aumenta del 5 per cento annuo sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2029.

### 1.1.1 La capacità fiscale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario

Come noto, uno dei parametri che, insieme ai fabbisogni standard, è utilizzato per la distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale è la **capacità fiscale**.

Più volte ho riferito a questa Commissione sui progressi metodologici della stima della capacità fiscale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO) che rappresenta il gettito potenziale derivante dalle entrate proprie di un ente, date l'aliquota standard e la base imponibile.

Il Dipartimento delle Finanze stima la capacità fiscale sin dal 2015 e, a partire dal 2020, il Legislatore ha previsto che le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione della capacità fiscale sono definite dal Dipartimento e sottoposte all'approvazione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), con la stessa procedura già prevista per i fabbisogni standard.

La tabella 1 riporta i risultati delle stime della capacità fiscale per gli anni 2015-2022, evidenziando le principali modifiche che riflettono l'aggiornamento della base dati, i cambiamenti nella normativa (cd aggiornamento a metodologia invariata)<sup>1</sup>, ovvero le variazioni della metodologia di stima che sono state adottate da ultimo nel 2017<sup>2</sup>.

**Tabella 1 - La stima della capacità fiscale per le RSO (anni 2015-2022)**

Anno di applicazione	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IMU	11.297	11.158	11.158	10.162	10.183	10.183	11.975	11.966
TASI	3.294	1.800	1.800	1.787	1.789	1.789	0	0
Tax gap	182	181	356	318	318	318	318	318
Add. Comunale IRPEF	2.541	2.547	2.547	2.588	2.609	2.609	2.631	2.723
Cap. Fisc. Residuale	5.674	5.661	5.661	4.058	4.060	4.060	4.038	4.099
Totale senza rifiuti	22.987	21.347	21.522	18.913	18.960	18.960	18.961	19.105
Rifiuti	7.606	8.722	7.107	6.305	6.574	6.567	6.665	6.842
<b>Totale</b>	<b>30.593</b>	<b>30.069</b>	<b>28.629</b>	<b>25.218</b>	<b>25.534</b>	<b>25.527</b>	<b>25.626</b>	<b>25.947</b>

*In milioni di euro*

In particolare, si osservano le seguenti principali variazioni:

- i. la riduzione della TASI standard, tra il 2015 e il 2016, per effetto dell'esenzione dell'abitazione principale dalla base imponibile del tributo (articolo 1, comma 639 della legge n. 147/2013);
- ii. l'aumento del *tax gap* considerato ai fini del calcolo della capacità fiscale che passa dal 5% al 10% del valore complessivo stimato tra il 2016 e il 2017;
- iii. la riduzione dell'IMU standard e della capacità fiscale residuale dovuta all'aggiornamento metodologico del 2017, con effetti sul FSC 2018;
- iv. l'accorpamento dell'IMU standard e della TASI nel 2021 secondo la nuova disciplina del tributo (articolo 1, commi da 738 a 783, della legge n. 160/2019).

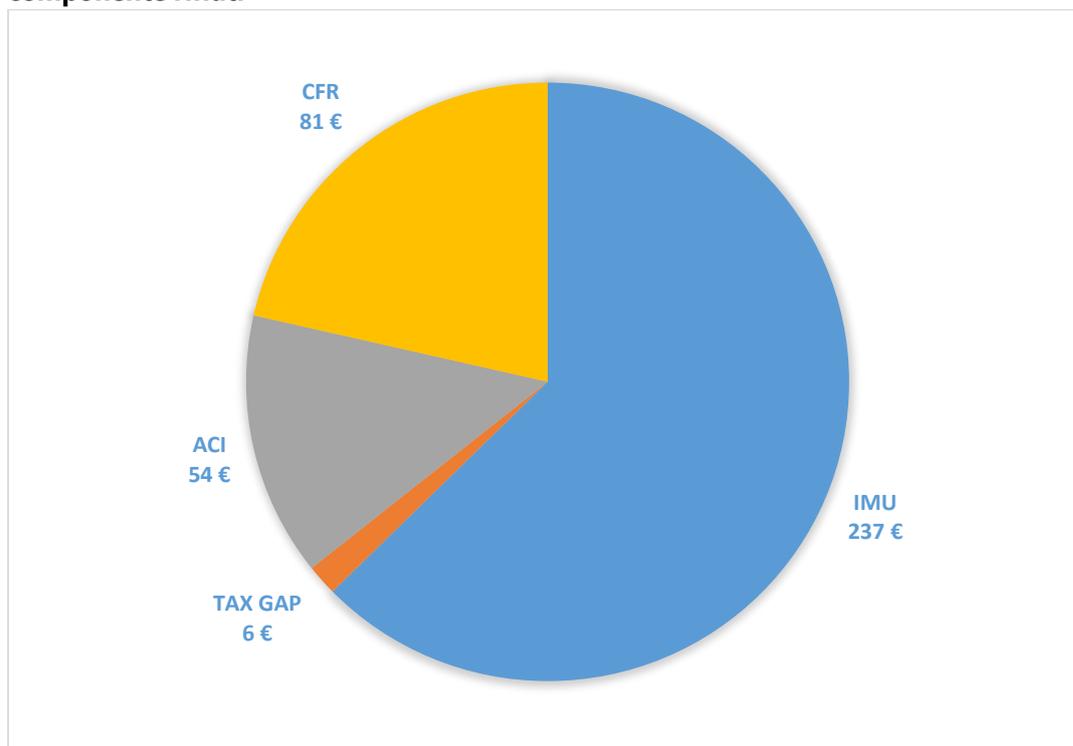
Per il 2022, la capacità fiscale è stata approvata dalla CTFS nella seduta dell'11 ottobre 2021. A seguito dell'intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali, sancita nella seduta del 18

<sup>1</sup> Negli aggiornamenti a parità di metodologia, si prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa; se questa non viene raggiunta entro trenta giorni si può comunque procedere all'emanazione del provvedimento con deliberazione motivata.

<sup>2</sup> Nel caso di aggiornamento della metodologia, la pubblicazione della nuova nota metodologica è demandata a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per il parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle Commissioni competenti per materia.

ottobre 2021, la stima della capacità fiscale delle RSO è stata adottata con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 dicembre 2021. Tale stima risulta complessivamente pari a **25,9 miliardi di euro**, con una quota al netto della componente rifiuti di **19,1 miliardi di euro** utilizzata per il riparto del fondo. La figura 1 mostra la disaggregazione del valore pro-capite della capacità fiscale 2022 pari a **378,95 euro**, nelle sue diverse componenti.

**Figura 1 - Disaggregazione del valore pro-capite della capacità fiscale 2022, al netto della componente rifiuti**



Sotto il profilo territoriale, la capacità fiscale, al netto della componente rifiuti, è maggiormente concentrata nei comuni del Nord del Paese per effetto, in particolare, della maggiore incidenza della componente immobiliare che nel complesso rappresenta oltre il 50% della capacità fiscale dei comuni delle RSO (figura 2.a). Inoltre, i comuni di maggiori dimensioni demografiche e quelli situati sulla fascia costiera mostrano una capacità fiscale più elevata rispetto ai comuni di minori dimensioni e delle aree interne.

La CTFS ha condiviso l'ipotesi di una modifica alla metodologia di stima della capacità fiscale da realizzarsi nel corso del corrente anno, in particolare per ciò che riguarda la c.d. la capacità fiscale residuale che include le entrate tributarie minori e le tariffe. Tali modifiche dovrebbero riguardare sia l'aggiornamento del modello econometrico di stima (e del sottostante *panel* di dati), sia la valutazione specifica dei proventi dei servizi a domanda individuale (asili nido, servizi di trasporto scolastico e mense scolastiche).

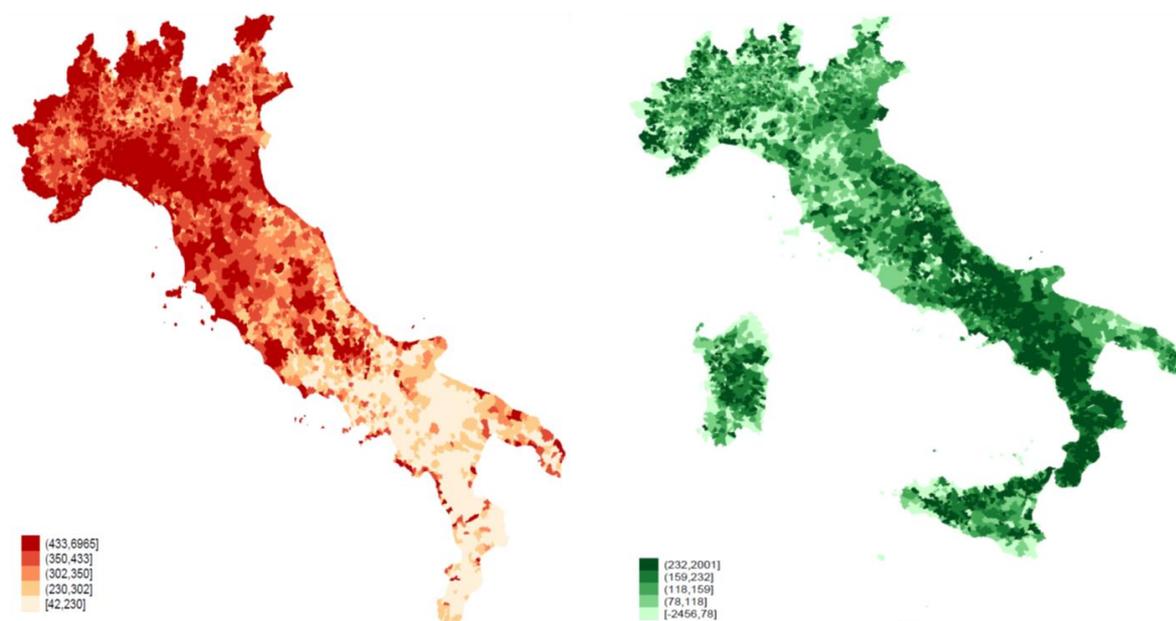
Le risorse del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) sono ripartite sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali stimate. A partire dal 2015, infatti l'assegnazione delle risorse non è più ancorata solo a criteri di compensazione della spesa storica, ma riflette anche criteri perequativi.

Le figure 2.a e 2.b mostrano la distribuzione territoriale della capacità fiscale e del FSC per l'anno 2022 (per abitante).

**Figura 2.a- 2.b - Capacità fiscale e FSC 2022 valori pro capite**

Capacità fiscale 2022 per abitante (a)

FSC 2022 per abitante (b)



La comparazione delle due figure mostra che i comuni con maggiore capacità fiscale beneficiano di una minore attribuzione dell'FSC a vantaggio dei comuni con minore capacità fiscale.

Una novità recente riguarda l'avvio del processo di stima dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali per i comuni delle Regioni a statuto speciale (RSS) e delle province autonome di Trento e Bolzano. Il D.Lgs. n. 216/2010 ha escluso i predetti comuni dal processo di stima dei fabbisogni standard. Per tale motivo i comuni di Sardegna e Sicilia, che pure partecipano al riparto dell'FSC, sono esclusi dal meccanismo perequativo e le risorse del Fondo sono attribuite in base al solo criterio delle risorse storiche. La legge di bilancio per l'anno 2021 (art. 1, comma 807, della legge n. 178/2020) ha invece previsto che gli enti locali delle RSS partecipino alle rilevazioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard previo specifico accordo con le singole autonomie. Peraltro, per i comuni della Regione Siciliana la stima dei fabbisogni standard è già avvenuta a seguito dell'accordo del 2017 stipulato tra lo Stato e la Regione.

In relazione alla capacità fiscale, nella seduta del 16 marzo 2022, la CTFS ha approvato la metodologia di stima per i comuni di Sicilia e Sardegna in attuazione di quanto previsto dal comma 565 dell'articolo 1 della legge di bilancio per l'anno 2022. Tale disposizione è strettamente finalizzata all'erogazione di un contributo a favore dei comuni in procedura di risanamento finanziario e non ha quindi risvolti di carattere perequativo. In ogni caso la stima effettuata sulla base di una metodologia il più possibile coerente con quella adottata dei comuni delle RSO è sufficientemente robusta per essere utilizzata nell'ipotesi di un'evoluzione di un meccanismo perequativo che coinvolga anche i comuni delle RSS.

### **1.1.2 Il Fondo di solidarietà comunale: dotazione, alimentazione e criteri di distribuzione**

Il Fondo di solidarietà comunale (FSC) è un fondo a vincolo di bilancio chiuso (*top down*) la cui dotazione di base nell'anno 2022 ammonta a 6,2 miliardi di euro, includendo i comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna. Il fondo è alimentato dai Comuni con il 22% del gettito IMU ad aliquota di base per un ammontare complessivo di 2,8 miliardi di euro. A tale ammontare si aggiungono circa 550 milioni di euro a carico dello Stato di cui 255 milioni di euro sono destinati al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali svolti dai comuni delle RSO e 300 milioni di euro sono ripartiti secondo specifiche esigenze di correzione nel riparto del fondo. La dotazione finale del fondo nell'anno 2022 è di circa 6,8 miliardi di euro.

**Il FSC 2022** può essere scomposto in cinque componenti: la quota di alimentazione, la componente perequativa, la componente storica, la componente ristorativa e i correttivi a valle del processo perequativo.

La componente **perequativa** opera in base ai fabbisogni standard e capacità fiscali di ciascun ente per i soli comuni delle RSO. In particolare, la componente perequativa si articola in:

- un fondo orizzontale, che redistribuisce risorse in base alla differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali; i comuni con una differenza positiva (4.113 enti) ricevono risorse dal fondo (circa 778 milioni di euro) mentre i comuni con una differenza negativa (2.452 enti) trasferiscono risorse al fondo per un uguale importo;
- un fondo verticale, costituito da una quota (39% nel 2022 e crescente negli anni) della dotazione netta del FSC 2014, pari a 1.090 milioni di euro, da ripartire in base ai coefficienti di riparto dei fabbisogni standard complessivi (circa 425 milioni euro nell'anno 2022);
- l'ulteriore quota del FSC finalizzata allo sviluppo dei servizi sociali (255 milioni per il 2022) che sono distribuiti secondo i fabbisogni standard della sola funzione del settore sociale.

La componente **storica** è diretta a compensare i comuni in relazione ai livelli di spesa storica. Per i comuni di Sicilia e Sardegna le risorse sono attribuite esclusivamente in base a tale criterio. Questa componente si articola in:

- un fondo verticale, costituito da una quota (61% nel 2022 e decrescente negli anni) della dotazione netta del FSC 2014. Si tratta della quota complementare a quella attribuita con i fabbisogni standard per i comuni delle RSO e l'intera dotazione netta di partenza del FSC 2014 per i comuni di Sicilia e Sardegna;
- una componente che include le modifiche alle risorse storiche degli enti, come le riduzioni di risorse disposte per le esigenze di consolidamento della finanza pubblica e le rettifiche puntuali (-1,9 miliardi di euro);
- la quota parte delle risorse aggiuntive di 300 milioni di euro (articolo 1, comma 449, lettera d-quater della legge n. 232/2016) che nel FSC 2022 sono attribuite a parziale ristoro della riduzione di risorse subita dagli enti interessati in attuazione del D.L. n. 66/2014 (circa 166 milioni di euro).

La componente **ristorativa**, pari a complessivi 3,8 miliardi di euro, è diretta a ristorare il minor gettito per i comuni, a seguito dell'introduzione delle agevolazioni IMU e TASI previste dalla legge n. 208/2015 tra cui, in particolare, l'esenzione delle abitazioni principali (non di lusso) dalla TASI per circa 3,5 miliardi di euro.

Al fine di contenere le variazioni nei bilanci comunali tra un anno e l'altro, oltre a prevedere una gradualità nel passaggio dal criterio delle risorse storiche a quello perequativo, sono stati introdotti alcuni correttivi volti a limitare le riduzioni di risorse attribuite agli enti che "alimentano" la perequazione. Nel FSC 2022 anche una quota parte (134 milioni) delle complessive risorse aggiuntive di 300 milioni è stata attribuita per tale finalità. Nel complesso i correttivi ammontano a circa 164 milioni di euro nel FSC 2022.

I dati riportati nella tabella 2 mostrano, a livello regionale, la scomposizione del FSC 2022 nelle componenti illustrate. I comuni delle Regioni del centro-sud presentano valori pro-capite superiori alla media nazionale: il valore pro capite più elevato è quello dei comuni della Basilicata (207 euro pro-capite) mentre il valore più basso è riferito ai comuni della Liguria (62 euro pro-capite).

I comuni della Basilicata presentano importi elevati sia della componente storica (+72 euro pro capite) sia della componente perequativa (ugualmente +72 euro pro capite). I comuni della Liguria, invece, che hanno una capacità fiscale immobiliare più elevata della media, beneficiano di minori trasferimenti perequativi (i flussi sono negativi e pari -48 euro pro capite) e, anche se ricevono ristori IMU-TASI elevati (+103 euro per abitante), i relativi trasferimenti pro-capite attribuiti tramite il FSC risultano tra i più bassi d'Italia.

**Tabella 2 - La scomposizione regionale del FSC 2022 tra le sue componenti**

Regione	Alimentazione	Componente Storica	Ristori	Componente perequativa	Correttivi	FSC 2022
Abruzzo	46	-10	56	28	2	<b>122</b>
Basilicata	28	72	31	72	4	<b>207</b>
Calabria	30	61	29	71	3	<b>194</b>
Campania	33	56	43	56	4	<b>192</b>
Emilia-Romagna	61	-36	96	-3	4	<b>122</b>
Lazio	59	-69	99	9	0	<b>99</b>
Liguria	90	-90	103	-48	7	<b>62</b>
Lombardia	50	-33	66	-4	5	<b>84</b>
Marche	44	-10	63	27	3	<b>126</b>
Molise	41	17	57	48	2	<b>165</b>
Piemonte	55	-24	82	4	4	<b>121</b>
Puglia	40	-3	55	40	0	<b>132</b>
Sardegna	42	-13	38	0	0	<b>68</b>
Sicilia	35	59	39	0	0	<b>132</b>
Toscana	59	-35	84	-2	3	<b>109</b>
Umbria	42	8	64	29	2	<b>145</b>
Veneto	50	-29	69	-2	4	<b>93</b>
<b>Totale</b>	<b>49</b>	<b>-12</b>	<b>67</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>119</b>

Valori in euro pro capite

La tabella 3 mostra invece la scomposizione del FSC aggregando i comuni per classe demografica. I comuni che beneficiano di trasferimenti pro capite più elevati sono quelli di piccolissime dimensioni (249 euro per abitante); i comuni cui vengono attribuite minori risorse pro capite sono quelli di medie dimensioni (gli enti con una popolazione tra i 5.000 e i 10.000 abitanti possono beneficiare in media di 86 euro per abitante).

Va infine segnalato che per i comuni di maggiori dimensioni la componente storica è di importo negativo. Ciò è imputabile alla combinazione di due fattori: da un lato, gli enti con un più alto numero di abitanti sono quelli maggiormente interessati dalle riduzioni di risorse destinate a migliorare i saldi di finanza pubblica, e dall'altro, i trasferimenti attribuiti secondo il criterio delle risorse storiche non compensa la riduzione di risorse prima evidenziata.

**Tabella 3 - La scomposizione del FSC 2022 tra le sue componenti per classe demografica di comuni**

Classe demografica dei comuni	Alimentazione	Componente Storica	Ristori	Componente Perequativa	Correttivi	FSC 2022
meno 500	83	76	43	19	28	<b>249</b>
500-1.000	61	48	42	16	16	<b>183</b>
1.000-2.000	51	36	43	21	9	<b>160</b>
2.000-3.000	44	31	42	18	8	<b>143</b>
3.000-5.000	44	11	46	14	6	<b>121</b>
5.000-10.000	43	-22	53	10	2	<b>86</b>
10.000-20.000	42	-22	57	12	2	<b>92</b>
20.000-60.000	43	-18	62	13	1	<b>102</b>
60.000-100.000	45	1	63	22	2	<b>133</b>
100.000-250.000	51	1	89	16	1	<b>158</b>
più 250.000	70	-35	112	0	3	<b>150</b>
<b>Totale</b>	<b>49</b>	<b>-12</b>	<b>67</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>119</b>

Valori in euro pro capite

**La componente ristorativa** del FSC è quella che consente di compensare i comuni delle minori entrate che si sono verificate a seguito dell'esenzione dell'abitazione principale dalla base imponibile della TASI e di altre agevolazioni IMU, disposte dalla legge n. 208/2015. Attualmente il ristoro è attribuito in base alle entrate effettivamente riscosse nel 2015: il rimborso, quindi, include sia il gettito standard TASI relativo all'abitazione principale sia la manovrabilità esercitata dai Comuni nel 2015 su quella fattispecie immobiliare (c.d. sforzo fiscale positivo o negativo). In alcune delle audizioni che mi hanno preceduta è stata avanzata la proposta di rivedere il riparto del FSC attraendo nel meccanismo perequativo la quota di componente ristorativa del FSC riconducibile al gettito TASI valutato ad aliquota di base.

La quota parte dei ristori dei comuni delle RSO, finora attribuiti in base al gettito effettivo, da includere in perequazione è rappresentata dal gettito standard TASI sulle abitazioni principali (non di lusso) pari a 1,6 miliardi di euro. Tale importo è incrementato del contributo di 64,7 milioni assegnato per il tramite del FSC a favore degli enti per i quali il ristoro in base al gettito effettivo è inferiore al gettito standard<sup>3</sup>.

L'importo complessivo di circa 1,7 miliardi potrebbe confluire nella componente verticale del Fondo che viene ripartita in quote di anno in anno crescenti in base ai fabbisogni standard. La restante parte di 2,2 miliardi di euro continuerebbe invece ad essere distribuita con criteri compensativi.

Con queste premesse, gli enti che potrebbero beneficiare di questa ipotesi di modifica sono quelli con elevati fabbisogni standard e quelli con entrate standard TASI sulle abitazioni principali relativamente minori. In particolare, si avrebbe una redistribuzione di risorse a

<sup>3</sup> Art. 1, comma 449, lett. b), della Legge n. 232/2016.

favore degli enti di minori dimensioni, anche se la redistribuzione delle risorse andrebbe valutata alla luce dell’impatto sui bilanci degli enti sfavoriti.

Le tabelle seguenti mostrano gli effetti sul riparto del FSC 2022 dell’attribuzione secondo criteri perequativi del ristoro delle minori entrate standard TASI sulle abitazioni principali (per rendere omogeneo il confronto, i valori sono indicati al netto dei correttivi e delle risorse aggiuntive). Dalla distribuzione territoriale degli effetti (tabella 4) risulta che le risorse sarebbero redistribuite tra i comuni delle RSO in modo eterogeneo: i comuni della Liguria e della Lombardia subirebbero una maggiore riduzione di trasferimenti (rispettivamente di -2,9 euro e -2,2 euro per abitante) mentre i comuni della Calabria e della Basilicata guadagnerebbero rispettivamente +4,6 euro e +4,2 euro per abitante.

**Tabella 4 - Simulazione dello scenario che include la componente “ristorativa” nel FSC: distribuzione regionale degli effetti pro capite**

Regioni	Effetti sul FSC 2022
Abruzzo	1,01
Basilicata	4,18
Calabria	4,64
Campania	2,5
Emilia-Romagna	-0,27
Lazio	-2,18
Liguria	-2,95
Lombardia	0,08
Marche	1,56
Molise	1,15
Piemonte	-0,48
Puglia	-0,05
Sardegna	0
Sicilia	0
Toscana	-1,18
Umbria	1,38
Veneto	-1,26
<b>Totale</b>	<b>0</b>

*Valori in euro pro capite*

Sulla base della classificazione dei comuni per ampiezza demografica (tabella 5), risulta un trasferimento di risorse dai comuni di maggiori dimensioni (-1,30 euro pro capite per i comuni oltre i 250.000 abitanti) a favore dei comuni di minori dimensioni (circa +3,6 euro per abitante in media per i comuni con una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti).

**Tabella 5 - Simulazione dello scenario che include la componente "ristorativa" nel FSC: distribuzione per classe demografica dei comuni**

Classe demografica dei comuni	Effetti sul FSC 2022
meno 500	5,57
500-1.000	3,03
1.000-2.000	2,09
2.000-3.000	1,1
3.000-5.000	0,65
5.000-10.000	0,1
10.000-20.000	0,08
20.000-60.000	-0,29
60.000-100.000	0,3
100.000-250.000	0,09
più 250.000	-1,29
Totale	0

Valori in euro pro capite

## 1.2 Federalismo provinciale e città metropolitane

Il processo di attuazione del federalismo fiscale delle province e delle città metropolitane è stato condizionato dalle fasi di congiuntura sfavorevole registrate nell'ultimo decennio al pari del federalismo municipale, in aggiunta ha subito le criticità derivanti da un quadro costituzionale instabile, che sembrava evolvere verso l'abolizione di tali enti.

Gli enti interessati dal percorso delineato dall'attuazione del federalismo provinciale includono anche le città metropolitane come enti di area vasta, in sostituzione delle province, nelle regioni a statuto ordinario, istituite dalla Legge n. 56/2014 (Legge Delrio).

L'assetto della finanza provinciale è sintetizzato di seguito:

- sul versante delle entrate tributarie proprie, le fonti di finanziamento principale sono rappresentate soprattutto dai tributi connessi al trasporto su gomma, ovvero l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA), che dal 2012 viene classificata come "tributo proprio derivato delle province" e attraverso il tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali (Tefa) nonché il canone unico patrimoniale (CUP), che dal 2021 ha sostituito Tosap e Cosap;
- il fondo di riequilibrio cosiddetto "sperimentale" perché avrebbe dovuto avere una durata temporanea (dal 2012 al 2014), aveva la finalità di distribuire le somme che affluivano agli enti in discorso dai diversi tributi e trasferimenti erariali prima incassati dagli stessi enti. Non è stato però ancora realizzato il passaggio dal sistema basato sulle risorse storiche a quello perequativo, anche per effetto della riduzione

significativa di risorse destinate al comparto realizzata attraverso “tagli” applicati dal legislatore statale nei vari provvedimenti di salvaguardia dei saldi di bilancio.

La legge di bilancio per l’anno 2021 (articolo 1, commi da 783 a 785, della legge n. 178/2020 come modificati dall’articolo 1, comma 561, della legge n. 234/2021) ha ridefinito il sistema di finanziamento di province e città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, prevedendo:

1. la costituzione di due fondi distinti, uno per le province e uno per le città metropolitane, nei quali far confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti agli enti medesimi. I fondi dovranno essere ripartiti tenendo conto progressivamente della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali come approvati dalla CTFS;
2. l’attribuzione di un contributo statale di 80 milioni di euro nell’anno 2022 che gradualmente sarà incrementato fino all’importo di 600 milioni di euro a decorrere dal 2031, destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane. Tale contributo, unitamente al contributo alla finanza pubblica a carico di province e città metropolitane, dovrà essere ripartito, su proposta della stessa CTFS, sulla base di fabbisogni standard e della capacità fiscale.

Per definire la ripartizione delle risorse sono state quindi sviluppate nel corso del 2021 le nuove metodologie per stimare i fabbisogni standard (SOSE) e le capacità fiscali (Dipartimento delle Finanze). Tali metodologie e il riparto delle risorse basate su fabbisogni e capacità fiscali (anche in valori monetari) sono state approvate dalla CTFS nella seduta del 2 novembre 2021.

**BOX 1: Procedure per la stima della capacità fiscale e dei fabbisogni standard di province e città metropolitane**

Nel corso del 2021, i lavori della Commissione Tecnica per i Fabbisogni standard hanno dedicato ampio spazio alla ricognizione delle entrate di Province e città metropolitane funzionale all’individuazione delle entrate da standardizzare e al monitoraggio puntuale dei contributi e fondi di parte corrente, con l’ausilio degli Uffici del MEF e del Ministero dell’Interno nonché dei rappresentanti degli enti territoriali.

All’esito dei lavori istruttori, è stato definito - a fronte di un ammontare complessivo di fondi e contributi di parte corrente pari a 1.336,5 milioni di euro - il contributo alla finanza pubblica che ancora grava su province e città metropolitane delle RSO pari a 2.769 milioni di euro. Il contributo netto (negativo) a carico del comparto è quindi pari a -1.432,5 milioni di euro.

In termini di risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni fondamentali, i fabbisogni standard e le capacità fiscali risultano rispettivamente pari a 2.771 milioni (FS) e 3.061 milioni (CF). La capacità fiscale, superiore ai fabbisogni standard, deve però essere valutata alla luce della circostanza che il contributo netto alla finanza pubblica che grava sul comparto viene coperto dalla manovrabilità al rialzo esercitata da province e città metropolitane, ormai vicino al livello massimo possibile.

Con riferimento ai due principali tributi provinciali (IPT e imposta su RC Auto), il gettito effettivamente riscosso da province e città metropolitane delle RSO rappresenta oltre il 99% del gettito potenziale massimo, poiché salvo poche eccezioni gli enti in questione hanno elevato le tariffe al livello massimo.

La stima dei fabbisogni standard individua l'ammontare complessivo di risorse necessario per il finanziamento delle funzioni fondamentali. La capacità fiscale è invece la valutazione ad aliquota (o tariffa) standard del gettito delle entrate tributarie ed extratributarie delle province e città metropolitane, ovvero il gettito effettivo al netto dello sforzo fiscale deliberato dagli enti.

**Tabella 6 - Capacità Fiscale Province e CM**

<b>Entrate</b>	<b>Totale RSO</b>
IPT	1.230.331.785
RC auto	1.479.485.638
TEFA	257.987.150
Entrate residuali	92.977.475
<b>Capacità fiscale totale</b>	<b>3.060.782.049</b>

*In euro*

Sono state quindi standardizzate le entrate relative ai tre principali tributi degli enti in questione, ovvero l'imposta principale di trascrizione, l'imposta sulle assicurazioni derivanti dalla Responsabilità Civile Auto (RC Auto) e il tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA) che rappresentano il 94% delle complessive entrate tributarie di province e città metropolitane.

La stima è stata infine completata con la valutazione del gettito standard delle entrate c.d. "residuali" riconducibili alle funzioni fondamentali: Stazione appaltante; Funzioni Generali, Territorio, Trasporti, Ambiente e Polizia. La capacità fiscale residuale è ottenuta in funzione di una percentuale di copertura della spesa standard delle funzioni fondamentali che concorrono a finanziare.

Successivamente, secondo quanto previsto dal comma 785 dell'articolo 1 della legge di bilancio per l'anno 2021, è stata approvata una proposta di riparto delle risorse aggiuntive per il triennio 2022-2024 e di riassegnazione del contributo alla finanza pubblica separando il comparto delle città metropolitane da quello delle province e tenendo conto della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale. In particolare, la riassegnazione effettuata con tale meccanismo incide nell'anno 2022 per l'8% del contributo netto alla finanza pubblica, nel 2023 per il 10% e nel 2024 per il 13%. La restante parte di contributo alla finanza pubblica a carico degli enti, pari al 92% nel 2022 al 90%, nel 2023 e all'87% nel 2024 segue il criterio storico.

Le risorse aggiuntive, pari a 80 milioni di euro nel 2022, 100 milioni di euro nel 2023 e 130 milioni nel 2024 sono invece ripartite per ciascun ente tenendo conto dei rispettivi valori dei fabbisogni standard dopo aver distinto la quota spettante alle province da quella relativa alle città metropolitane.

La metodologia di riparto proposta dalla CTFS è stata recepita in uno schema di decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e nella seduta del 16 marzo scorso della Conferenza Stato città e autonomie locali è stata acquisita l'intesa dell'UPI ma non dell'ANCI che rappresenta le città metropolitane e che lamenta l'insufficienza delle risorse complessive pur avendo condiviso e approvato in sede tecnica i criteri di riparto.

Nel rinviare alle considerazioni già espresse, anche nelle precedenti audizioni, sulla congruità delle risorse effettivamente disponibili per il finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, l'auspicio è comunque quello di una rapida approvazione del decreto che rappresenta in ogni caso un primo passo per una redistribuzione, seppure parziale, delle risorse del comparto con finalità perequative in base a fabbisogni standard e capacità fiscale.

### **1.3 Federalismo regionale**

Anche per le RSO nell'attuazione delle norme in materia di federalismo fiscale contenute nel D.Lgs. n. 68 del 2011 si sono riscontrate alcune concrete difficoltà operative.

Il legislatore delegato ha inteso attribuire alle RSO una più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali attraverso la leva fiscale.

È stata, quindi, ampliata la potestà normativa delle RSO riconoscendo loro la facoltà di istituire tributi regionali e locali riguardo a presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato; sono stati al tempo stesso trasformati in "tributi propri regionali" una serie di tributi propri derivati - quelli cioè istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito alle regioni - che le stesse possono addirittura sopprimere.

Occorre, però, considerare che negli anni si sono registrati vari interventi legislativi che hanno contribuito a ridurre gli spazi effettivi di autonomia tributaria delle regioni.

Si ricorda, ad esempio, che la manovrabilità delle aliquote sui tributi derivati (in particolare IRAP e addizionale regionale IRPEF) è stata compressa dal «blocco» degli aumenti delle aliquote dal 2016 al 2018 e ha precluso, di fatto, la possibilità di un autonomo sforzo fiscale aggiuntivo. A questi si sono aggiunti interventi che hanno avuto effetti sul gettito IRAP, come quello della deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile del tributo o dell'esclusione dall'applicazione dell'IRAP per le persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 446/1997, disposta dalla legge di bilancio per il 2022. Quest'ultima manovra è stata accompagnata dall'istituzione di un fondo finalizzato a compensare le regioni e le province autonome della riduzione delle entrate fiscali derivanti dall'applicazione dell'aliquota base dell'IRAP.

Ulteriori criticità riguardano, poi, le oggettive difficoltà tecnico-operative connesse ai meccanismi applicativi previsti dalle norme del D.Lgs. n. 68/2011 che hanno indotto, ancora una volta, il legislatore a rinviarne l'entrata in vigore al 2023, come da ultimo disposto dall'art. 31-sexies, del D.L. n. 137/2020. Mi riferisco, in particolare, alla rideterminazione dell'addizionale all'IRPEF delle regioni a statuto ordinario (art. 2) e alla compartecipazione regionale all'IVA (art. 4).

Viene innanzitutto previsto che l'addizionale regionale all'IRPEF sia rideterminata in modo tale da garantire alle RSO entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo e ai trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'art. 7, sui quali mi soffermerò di seguito.

A completamento di tale schema, per le RSO, si dispone la riduzione delle aliquote dell'IRPEF di competenza statale al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente. L'applicazione della norma comporterebbe, però, la creazione di due scale di aliquote IRPEF sul territorio nazionale: una per le RSO e una per le RSS. Una modifica in tal senso della disciplina dell'IRPEF, creerebbe un sistema a "doppio binario" e darebbe luogo a ingiustificate discriminazioni tra contribuenti, in manifesta violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza che devono permeare l'attività legislativa e amministrativa.

Merita attenzione anche il fatto che l'obiettivo di mantenere "inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente" può perseguirsi solo in una prospettiva macroeconomica ma, inevitabilmente, non può esservi garanzia del raggiungimento di tale risultato a livello del singolo contribuente. Alle gravi distorsioni del sistema fiscale andrebbero, poi, aggiunte le notevoli complicazioni sul piano della gestione amministrativa del tributo che mal si conciliano con le esigenze di semplificazione cui è protesa l'attività del legislatore in materia fiscale.

L'altro campo di azione riguarda il gettito derivante dall'aliquota di compartecipazione IVA che deve essere attribuito alle RSO in conformità con il principio di territorialità, tenendo conto, quindi, degli importi effettivamente riscossi sul territorio che si desumono dai dati forniti dai contribuenti nelle dichiarazioni annuali dell'IVA. Ciò comporterebbe il superamento delle attuali modalità di compartecipazione regionale all'IVA che è attribuita utilizzando come indicatore di base imponibile la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. Tale meccanismo, infatti, mostra i suoi limiti dovuti al fatto che detti dati non tengono conto del fenomeno dell'evasione fiscale.

L'operatività del nuovo sistema previsto dall'art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 68 del 2011, avrebbe dovuto essere avviata dal 2013, ma l'attuazione della norma ha presentato problemi operativi di non facile soluzione che sono tuttora oggetto di approfondimento da parte dei competenti Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento delle Finanze e Ragioneria Generale dello Stato). La difficoltà è essenzialmente quella di trovare un adeguato metodo per la regionalizzazione del gettito IVA per la cui determinazione potrebbero essere utilizzati i dati relativi al quadro VT della dichiarazione IVA che ripartisce su base regionale le operazioni effettuate nei confronti dei consumatori finali. Tale criterio consentirebbe una ripartizione più aderente al dettato della norma assicurando una più puntuale identificazione del luogo in cui avviene la cessione dei beni, ovvero dei luoghi di esercizio delle attività.

La norma prevede, poi, l'abbandono del criterio della determinazione *ex post* dell'aliquota di compartecipazione a copertura di spese già sostenute e stabilisce un nuovo criterio per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione: tale aliquota deve essere fissata al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in una sola regione e determinata in modo tale da garantire, in ogni regione, il finanziamento delle spese in materia di sanità, al netto di quanto devoluto alle RSS e delle risorse UE.

Ad impedire la concreta attuabilità della norma è, innanzitutto, la mancata definizione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard nei settori extra-sanitari.

Allo stato attuale, pertanto, i criteri di ripartizione della compartecipazione all'IVA continuano ad essere quelli disciplinati dal D.Lgs. n. 56/2000, per cui la compartecipazione regionale, stabilita annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è passata dalla misura del 38,55 per cento relativa all'anno 2001 al 70,14 per cento, come determinata in riferimento all'anno 2020 dal DPCM 10 dicembre 2021. L'incremento della percentuale nel corso degli anni riflette anche la necessità di compensare gli effetti negativi registrati sul gettito dell'IRAP destinato al finanziamento della spesa sanitaria, a seguito di vari provvedimenti che hanno ridotto la base imponibile del tributo.

Un ulteriore ostacolo da superare è quello della soppressione per le RSO di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, di quelli in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali. In conseguenza di tale soppressione, come prima accennavo, l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF deve essere rideterminata in modo da garantire al complesso delle RSO entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi. La fiscalizzazione dei trasferimenti statali non è stata finora attuata, anche a causa dei "tagli" succedutisi negli ultimi anni.

Non bisogna, infine, sottacere la circostanza che la piena attuazione del federalismo regionale richiede la definizione delle modalità di perequazione. La definizione dei LEP è, infatti, funzionale alla valutazione delle risorse di cui ciascuna regione deve disporre per il finanziamento delle funzioni fondamentali. La quota non coperta dalle entrate regionali, valutate ad aliquota di base, deve essere oggetto di copertura integrale a carico dello Stato.

L'art. 15 del D. Lgs. 68/2011 prevede l'introduzione di due fondi perequativi, tuttora non istituiti, volti ad assicurare il finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali e alle funzioni non fondamentali. Il primo fondo dovrebbe essere alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione all'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese fondamentali mentre il secondo fondo dovrebbe essere alimentato dal gettito dell'addizionale regionale e volto a ridurre (non colmare) le differenze interregionali per il finanziamento delle spese non fondamentali.

## **2 Il ruolo del PNRR nel percorso di attuazione del federalismo fiscale**

Tra le riforme di accompagnamento previste nel PNRR è inclusa l'attuazione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, con riferimento alle Regioni e alle Province e Città metropolitane.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rilancia il federalismo fiscale, prevedendo un imponente programma di investimenti e risorse pari a 191,5 miliardi che dovranno essere impegnate entro la fine del 2023 per consentire di acquisire i finanziamenti entro la fine del 2026.

In particolare, il PNRR prevede un'unica *milestone* per l'attuazione del federalismo fiscale per le Regioni (M1C1-119) e per le Province e le Città metropolitane (M1C1-120) entro il primo trimestre dell'anno 2026.

### **Box 2: Milestone e target nel PNRR per province e regioni**

Nello specifico, il PNRR prevede un preciso cronoprogramma al fine di giungere alla piena attuazione dei meccanismi perequativi per province e regioni entro il primo trimestre del 2026:

- revisione delle capacità fiscali di province e città metropolitane entro giugno 2022. Si evidenzia che tale obiettivo risulta raggiunto in quanto, nella seduta del 2 novembre 2021, la CTFS ha approvato la nota metodologica con la quale viene definita la stima della capacità fiscale;
- definizione fabbisogni standard di province e città metropolitane entro giugno 2022. Anche tale obiettivo risulta di fatto raggiunto con l'approvazione in CTFS della metodologia di stima ma in questo caso occorre procedere alla pubblicazione del DPCM entro la scadenza prefissata;
- istituzione dei fondi perequativi per province e città metropolitane sulla base di fabbisogni standard e capacità fiscali approvate entro il secondo trimestre del 2022. Nell'ambito di questo obiettivo si definirà il decreto di riparto dei fondi, che considera anche le risorse aggiuntive previste dalla legge di bilancio 2022.

Anche per il comparto regionale il PNRR ha fissato come obiettivo la concreta attuazione del federalismo fiscale entro il primo trimestre del 2026, cercando di superare in via definitiva i limiti tecnico-operativi che ne hanno impedito finora l'attuazione. È stato, quindi, definito un cronoprogramma per completare l'attuazione dei meccanismi perequativi che prevede:

- l'aggiornamento della normativa vigente (legge n. 42/2009 e decreto legislativo n. 68/2011) e la soluzione dei limiti tecnico-giuridici attuali (con particolare riferimento al Fondo del trasporto pubblico locale (TPL) e all'addizionale IRPEF) entro dicembre 2023;
- l'individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi entro dicembre 2023;
- la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard, entro dicembre 2025.

Si cerca così di rilanciare il federalismo regionale, consapevoli che la corretta attuazione della riforma necessita di una serie complessa di scelte politiche e tecniche quali definizione dei LEP per tutto il territorio nazionale (ivi incluse le autonomie speciali), definizione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, fiscalizzazione dei trasferimenti erariali ed applicazione del principio della territorialità delle entrate.

L'obiettivo del Piano è quello di dare un impulso a perseguire attraverso *step* successivi i medesimi progressi realizzati nel percorso del federalismo municipale che nel corso degli anni hanno consentito di definire la metodologia per stimare la capacità fiscale e i fabbisogni standard e, successivamente, di utilizzare questi parametri per assegnare le risorse del Fondo di solidarietà comunale, così da sostituire progressivamente i criteri di ripartizione basati sulla spesa storica.

Il ruolo del PNRR, nel percorso di attuazione del federalismo fiscale, è quindi importante sotto due profili.

Un primo profilo è legato agli investimenti in infrastrutture degli Enti territoriali rilevanti per migliorare i servizi ai cittadini. Anche se pone una sfida ambiziosa in termini di capacità progettuali e operative delle Amministrazioni decentrate, la realizzazione di questi investimenti, focalizzati su importanti obiettivi come quelli della rigenerazione e risanamento del territorio, della riqualificazione delle periferie, degli interventi nel settore dell'edilizia scolastica, può contribuire a colmare i divari territoriali e per questa via contribuire allo sviluppo del sistema economico locale e all'ampliamento delle basi imponibili.

Nel PNRR l'obiettivo di riduzione del divario infrastrutturale tra le varie aree del Paese prevede che agli enti del Mezzogiorno sia destinato almeno il 40% delle risorse che hanno una specifica destinazione sui territori. Devo ricordare a questo proposito che uno degli aspetti rimasti sostanzialmente inattuati della legge n. 42 del 2009 è legato proprio all'avvio del percorso di perequazione infrastrutturale. Un passo in questa direzione è stato mosso lo scorso anno con l'approvazione del D.L. n. 121/2021 che ha modificato l'art. 22 della legge n. 42/2009 e ha previsto l'istituzione del nuovo fondo della perequazione infrastrutturale. L'attuazione congiunta delle misure previste dal D.L. n. 121/2021 e dal PNRR può quindi dare slancio al definitivo superamento dei divari tra le varie aree e potenziare equità, efficienza e competitività del Paese.

Un secondo profilo è legato alla definizione dei fabbisogni standard basati sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e la realizzazione di un sistema di perequazione sostenuto dall'intervento verticale e finalizzato a colmare i gap di capacità fiscali, nonché le disuguaglianze dovute ai deficit strutturali di alcune amministrazioni e territori.

Queste sfide e il mutato contesto delineano uno scenario in cui il completamento del processo di attuazione del federalismo fiscale si interseca con la concreta attuazione da parte degli enti locali degli ulteriori interventi previsti dal PNRR.

Se il progetto avrà successo, segnerà non solo una tappa importante per consolidare la coesione territoriale in un contesto regolamentare più favorevole alla crescita economica, ma contribuirà anche a rafforzare il completamento del processo di federalismo.

Il PNRR richiederà però un rafforzamento e un *empowerment* delle strutture tecniche e organizzative delle Amministrazioni, anche a livello locale. Richiederà uno sforzo significativo

per il monitoraggio e la valutazione dei progetti in un contesto in cui la trasparenza e l'*accountability* del policy maker dovranno rappresentare i nuovi pilastri dell'azione pubblica.

Condizione essenziale per il successo del Piano sarà non solo un grande lavoro tecnico ma soprattutto un'intensa collaborazione per l'attuazione dei progetti tra governo ed enti locali, entrambi chiamati a condividere scelte e responsabilità.

### **3 La legge delega**

Il disegno di legge di delega per la revisione del sistema fiscale (AC 3343) interessa anche gli enti territoriali e contiene i principi e i criteri direttivi di seguito enunciati che sono finalizzati a perseguire:

- il graduale superamento dell'IRAP (art. 5);
- l'adozione di norme finalizzate a modificare il sistema di rilevazione catastale degli immobili, prevedendo nuovi strumenti da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, atti a facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili (art. 6);
- la revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF e del riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi sugli immobili destinati a uso produttivo (art. 7).

#### **3.1 Il graduale superamento dell'IRAP**

L'art. 5 del DDL in esame prevede, nell'ambito della revisione dell'imposizione personale sui redditi e degli interventi sull'IRES e sul reddito d'impresa, il "graduale superamento dell'IRAP", stabilendo che deve essere comunque garantito il finanziamento del fabbisogno sanitario. Quest'ultima precisazione implica l'esigenza che le minori entrate derivanti dall'abolizione del tributo dovranno trovare compensazione in altre tipologie di prelievi.

Nell'ottica della semplificazione, la parte residua dell'Irap dovrebbe essere assorbita nei tributi attualmente esistenti, tenuto conto del fatto che la componente oggi soggetta a tassazione risulta essere, prevalentemente, il reddito d'impresa. Il superamento dell'IRAP potrebbe trovare compensazione con l'introduzione di un'addizionale al reddito d'impresa, cui non sarebbero soggette le imprese non dotate di autonoma organizzazione, attualmente escluse dall'IRAP.

A partire dalla Legge n. 190/2014, che ha introdotto la deducibilità totale dalla base imponibile del costo del lavoro relativamente ai dipendenti assunti a tempo indeterminato, le modifiche che hanno caratterizzato l'IRAP negli ultimi anni ne hanno significativamente ridotto la base imponibile e il gettito.

Dall'analisi dei dati delle dichiarazioni dei redditi (anni 2014-2020), risulta che a partire dal 2014 il gettito IRAP per la componente privata si è notevolmente ridotto passando da un ammontare complessivo di circa 20,9 miliardi di euro del 2014 per la totalità delle regioni

italiane a circa 14 miliardi dell'anno successivo a seguito della deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile. La tabella 7 mostra che il gettito affluito nelle casse regionali si è mantenuto a livelli costanti fino all'anno 2018 con una marcata riduzione nell'anno 2020 (circa 12,4 miliardi di euro) per effetto della crisi pandemica legata al Covid-19<sup>4</sup>.

**Tabella 7 - Andamento gettito IRAP privata (Anni 2014-2020)**

Anni	Totale IRAP Privata	di cui Totale IRAP privata RSO
2014	20,87	19,42
2015	13,98	12,94
2016	13,19	12,20
2017	13,90	12,87
2018	14,50	13,48
2019	15,16	14,12
2020*	12,43	11,51

In miliardi di euro. \* Il dato relativo all'anno d'imposta 2020 è provvisorio.

L'ultima modifica prevista dalla legge di bilancio per l'anno 2022 (esclusione dal pagamento del tributo delle persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 446/1997) comporterà a decorrere dal 2022 un'ulteriore riduzione del gettito di competenza annua di circa 1,3 miliardi di euro.

Il DDL di delega fiscale non individua esplicitamente fonti alternative di entrata che possano compensare le Regioni per la perdita di gettito, riconoscendo tuttavia la necessità di garantire adeguate risorse per il finanziamento del sistema sanitario. Le possibili fonti alternative dovranno essere valutate anche tenendo conto della circostanza che l'IRAP riveste un ruolo ancora fondamentale nel sistema attuale della finanza regionale, in quanto destinata al finanziamento della spesa sanitaria.

L'eventuale sostituzione del gettito IRAP con un'addizionale all'imposta sul reddito delle società (IRES) dovrà essere attentamente valutata anche in relazione agli effetti redistributivi connessi all'incidenza del prelievo su una platea di soggetti passivi (le imprese con personalità giuridica che sono tenute al pagamento dell'IRES) più circoscritta rispetto a quella dei soggetti IRAP, e alla differenza tra le basi imponibili anche rispetto alla distribuzione territoriale.

<sup>4</sup> Gli importi di 15,1 miliardi di euro del 2019 e di 12,4 miliardi di euro per l'anno 2020 si riferiscono all'IRAP dovuta in dichiarazione e risultano di fatto al lordo dell'esonero dal versamento del saldo 2019 e del primo acconto per l'anno 2020, previsto dal D.L. n. 34/2020.

### 3.2 La riforma del catasto

La revisione del catasto, nella direzione di un complessivo aggiornamento delle categorie di valutazione dei criteri estimativi, delle tecnologie di rilevazione territoriale e di un pieno decentramento delle attività, è un tema dibattuto e rinviato da diversi anni che rimane attuale.

Il disegno di legge di delega sulla riforma del fisco, prevede, tra l'altro, all'art. 6:

- I. la realizzazione di nuovi strumenti da porre a disposizione dei Comuni e degli Uffici dell'Agenzia delle Entrate per facilitare l'individuazione e il corretto classamento degli immobili;
- II. l'integrazione delle informazioni attualmente presenti nel catasto dei fabbricati, in tutto il territorio nazionale, finalizzata ad affiancare alla rendita determinata in base ai criteri oggi vigenti il valore patrimoniale degli immobili e la rendita attualizzata sulla base, ove possibile, dei valori normali di mercato.

Le nuove informazioni devono essere rese disponibili a decorrere dal 1° gennaio 2026.

Lo stesso art. 6 stabilisce espressamente che le informazioni rilevate secondo i principi del valore patrimoniale e della rendita attualizzata non possono essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali.

In sostanza, la norma indica principi e i criteri direttivi che dovranno essere utilizzati per l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati.

In particolare, tale integrazione dovrà attribuire all'unità immobiliare un valore patrimoniale e una rendita attualizzata, rilevati in base ai valori di mercato, anche attraverso meccanismi di adeguamento periodico. Per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico sono, inoltre, da introdurre adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario considerati i più gravosi oneri di manutenzione e conservazione.

Tali informazioni che, ripeto, non potranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi che si basano sulle risultanze catastali né, comunque, per alcuna finalità fiscale, sono solo ed esclusivamente volte a modificare la disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale al fine di modernizzare gli strumenti di individuazione e controllo delle consistenze dei fabbricati.

La previsione contenuta nel disegno di legge delega attualmente in discussione in Parlamento differisce nettamente da quella relativa alla stessa materia contenuta nell'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23 che prevedeva il contestuale adeguamento delle aliquote d'imposta al fine di assicurare l'invarianza del gettito fiscale.

I principi contenuti nell'art. 6 del disegno di legge delega vietano espressamente di utilizzare, per la determinazione della base imponibile dei tributi, in particolare mi riferisco all'imposta municipale propria (IMU), i dati acquisiti sulla base dell'attività prevista ai sensi delle lettere, b), c) e d) dello stesso art. 6.

La mappatura affiancherà quindi e non sostituirà alla rendita catastale determinata secondo la normativa esistente, il relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato.

Queste precisazioni chiariscono che le innovazioni contenute nel disegno di legge delega non siano suscettibili di determinare un aggravio della tassazione diretta e indiretta sui beni immobili.

Ugualmente è da escludere, sulla base della formulazione attuale, che possano aumentare i valori degli immobili assunti ai fini del calcolo dell'ISEE. Ciò in quanto nella dichiarazione sostitutiva unica per il calcolo dell'ISEE si tiene conto del valore dell'immobile determinato ai fini dell'IMU, che rimarrebbe, come sopra precisato, immutato.

### **3.3 Sostituzione delle addizionali regionali e comunali con le sovrapposte sull'IRPEF**

#### **3.3.1 Regioni**

Il disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale prevede anche la sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF con la sovrapposta sull'IRPEF. Si tratta di un prelievo aggiuntivo che è direttamente commisurato al debito di imposta e non più - come le addizionali - alla base imponibile dell'imposta erariale.

L'aliquota di base della sovrapposta sull'IRPEF potrà essere variata dalle regioni, in aumento o in diminuzione, entro i precisi limiti prefissati dalla norma, in modo da garantire lo stesso gettito che le regioni acquisirebbero applicando l'aliquota di base dell'addizionale all'IRPEF attualmente stabilita dalla normativa statale.

Questa impostazione appare coerente con l'esigenza di assicurare alle regioni un qualche spazio di autonomia nella determinazione del tributo, alla luce dell'art. 119 della Costituzione. Verrebbero salvaguardati anche i principi del federalismo fiscale, in quanto la disciplina della sovrapposta non si tradurrebbe in una sostanziale passiva attribuzione di una quota del gettito dell'IRPEF, ma potrebbe essere accompagnata da un intervento diretto dell'ente territoriale nella determinazione del tributo, pur nei limiti prefissati.

Inoltre, la sovrapposta regionale all'IRPEF avrebbe il pregio di assicurare la neutralità dell'imposizione rispetto alla struttura di progressività dell'imposta erariale, eliminando in tal modo differenziazioni difficilmente giustificabili in termini di equità verticale e orizzontale. Infatti, con la sovrapposta lo Stato avrebbe l'esclusività della determinazione della progressività dell'IRPEF, mentre alle regioni potrebbe essere riconosciuta la possibilità di stabilire un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito, da scegliere, eventualmente, all'interno di un *range* prefissato dalla legge statale.

Preciso che in tal modo si eliminerebbe uno degli effetti contraddittori dell'attuale sistema di tassazione rappresentato dal fatto che, superata la fascia di esenzione da IRPEF, le addizionali sono applicate su tutto il reddito, compreso quello non soggetto all'imposta statale. Verrebbe poi superata la criticità derivante dal fatto che il moltiplicarsi di disposizioni

normative, statali e regionali, in materia di agevolazioni genera una indesiderabile variabilità delle aliquote marginali effettive e rende poco trasparente il prelievo.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda la previsione dell'incremento obbligatorio della sovrapposta per le regioni sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari, che dovrà essere calcolato in modo tale da garantire lo stesso gettito che attualmente si ricava dall'applicazione delle aliquote dell'addizionale nella stessa ipotesi, ovvero a seguito dell'applicazione degli "automatismi fiscali" che comportano l'obbligo di applicare la maggiorazione delle stesse aliquote di 0,30 punti percentuali.

### 3.3.2 Comuni

Per quanto riguarda i comuni il disegno di legge delega prevede la sostituzione dell'attuale facoltà di applicare l'addizionale all'IRPEF con una sovrapposta sull'IRPEF i cui limiti sono determinati in modo da garantire ai comuni nel loro complesso un gettito corrispondente a quello generato dall'applicazione dell'aliquota media dell'attuale addizionale comunale all'IRPEF in base alla legislazione attualmente vigente.

Ricordo che le addizionali comunali all'IRPEF si calcolano applicando un'aliquota al reddito complessivo determinato, ai fini dell'IRPEF, al netto degli oneri deducibili e delle deduzioni per oneri di famiglia riconosciuti ai fini dell'IRPEF stessa e devono essere versate se, per l'anno di riferimento, risulta dovuta l'IRPEF.

Le altre caratteristiche del tributo comunale sono costituite dal fatto che ai fini dell'individuazione del comune competente rileva il domicilio fiscale del contribuente alla data del 1° gennaio dell'anno cui si riferisce l'addizionale stessa.

Inoltre l'efficacia della deliberazione comunale di approvazione dell'aliquota e della soglia di esenzione decorre dalla data di pubblicazione nel sito informatico del Dipartimento delle Finanze.

La variazione dell'aliquota dell'addizionale non può eccedere complessivamente 0,8 punti percentuali. Per Roma Capitale l'aliquota massima è pari allo 0,9 per cento.

Faccio solo un minimo accenno alla circostanza che la legge di bilancio 2022 ha previsto per i comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a 770 euro il riconoscimento di un contributo subordinato alla sottoscrizione di un accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato e il sindaco, in cui il comune si impegna per tutto il periodo in cui risulta beneficiario del contributo ad assicurare risorse proprie da destinare al ripiano del disavanzo e al rimborso dei debiti finanziari, attraverso alcune misure, tra le quali rientra anche l'addizionale all'IRPEF, oltre i limiti previsti dalla legge.

Inoltre, per garantire la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, i comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dalla legge statale, nel rispetto del principio

di progressività. Ricordo che la legge di bilancio per l'anno 2022 ha modificato gli scaglioni dell'IRPEF, portandoli da 5 a 4, e ha stabilito conseguentemente che, entro il termine di approvazione del bilancio di previsione 2022, attualmente prorogato al 31 maggio, i comuni per l'anno in corso modificano gli scaglioni e le aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF al fine di conformarsi alla nuova articolazione prevista per l'imposta sul reddito delle persone fisiche. I comuni possono anche introdurre una soglia di esenzione che è stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali e deve essere intesa come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale non è dovuta e, nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applica al reddito complessivo.

Il quadro appena descritto si diversifica in vari punti da quello su cui è costruita l'imposta erariale e solo questa constatazione vale a costituire una considerevole complicazione per gli intermediari e i sostituti di imposta nonché per gli stessi contribuenti costretti a seguire le diverse discipline attuate dai comuni, i quali, specialmente nel momento in cui adottano la diversificazione per scaglioni di reddito, introducono ulteriori elementi di frammentazione del sistema che comportano in definitiva una mancanza di trasparenza del prelievo complessivo sui redditi delle persone fisiche.

Il passaggio alle sovraimposte permetterebbe, invece, una semplificazione del sistema di determinazione del gettito del tributo locale, indubbiamente con un effetto meno distorsivo di quello determinato dall'attuale assetto delle addizionali, poiché il prelievo aggiuntivo verrebbe commisurato non più alla base imponibile dell'imposta erariale ma direttamente al debito di imposta, evitando quindi il sovrapporsi di differenti strutture di progressività. La progressività resterebbe esclusiva prerogativa erariale esercitata attraverso la determinazione del sistema di aliquote e scaglioni del prelievo personale sui redditi da applicarsi sull'intero territorio nazionale.

Ai comuni in ogni caso sarebbe lasciata la manovrabilità del tributo in linea con l'autonomia impositiva riconosciuta dai principi costituzionali, indubbiamente preferibile rispetto a una forma di compartecipazione al gettito IRPEF.

Il nuovo assetto delineato dal disegno di legge delega presenta però una criticità che emerge dal riferimento al gettito generato all'aliquota media, poiché l'attuazione di detto principio non consentirebbe ai comuni di applicare la sovraimposta sull'IRPEF in modo tale da conservare gli stessi spazi di autonomia tributaria di cui godono attualmente con l'addizionale.

Segnalo che detta criticità è emersa in sede di presentazione degli emendamenti al DDL di delega nei quali si profila il suo superamento attraverso la correzione dell'art. 7 dello schema di legge delega nel senso appena esplicitato.

L'opportunità dell'intervento emerge direttamente dalla lettura dei dati della tabella che segue, che mostra i comuni che attualmente hanno introdotto l'addizionale all'IRPEF, distinguendo quelli che hanno aumentato oltre l'aliquota "media" la manovrabilità concessa attualmente dal Legislatore, e che quindi, una volta realizzato il principio ora contenuto nel disegno di legge delega, vedrebbero indebolita la possibilità di acquisire il medesimo livello di entrate che è assicurato a legislazione vigente.

Risulta infatti che nel 2021 i comuni che non applicano l'addizionale comunale all'IRPEF sono 1.128 e che 6.776 enti applicano il tributo. I comuni che hanno esercitato la manovrabilità massima consentita dalla legge sono circa il 66% degli enti che hanno istituito l'addizionale.

**Tabella 8 - Applicazione addizionale comunale IRPEF (Anno di imposta 2021)**

<b>Comuni totali</b>	7904
<i>Comuni che non applicano add. IRPEF</i>	1128
<i>Comuni che applicano add. IRPEF</i>	6776
Comuni che applicano aliquota unica	5604
Comuni che applicano aliquote differenziate per scaglioni di reddito	1165
Comuni derivanti da fusione che applicano aliquote differenziate per territorio	7
Comuni che applicano aliquota unica al massimo, vale a dire 0,8% (0,9% per Roma)	2729
Comuni che applicano aliquota unica compresa tra lo 0,6% e lo 0,79%	1386
Comuni che applicano aliquote differenziate con aliquota per il primo scaglione maggiore o uguale a 0,6%	369

**Box 3: Dall'addizionale alla sovraimposta sull'IRPEF - un esercizio di simulazione**

Il passaggio dall'addizionale alla sovraimposta può determinare effetti redistributivi sugli enti interessati. Sulla base degli ultimi dati dichiarativi pubblicati dal Dipartimento delle Finanze, l'esercizio di simulazione che viene presentato di seguito calcola un'aliquota "di equilibrio" complessiva, data dal rapporto tra il gettito dell'addizionale e la base imponibile della sovraimposta, ovvero l'aliquota che assicurerebbe la parità di gettito per i due tributi a livello nazionale. L'aliquota di equilibrio della sovraimposta regionale sarebbe pari a circa 7,5%, mentre l'aliquota della sovraimposta comunale a circa il 3,1%.

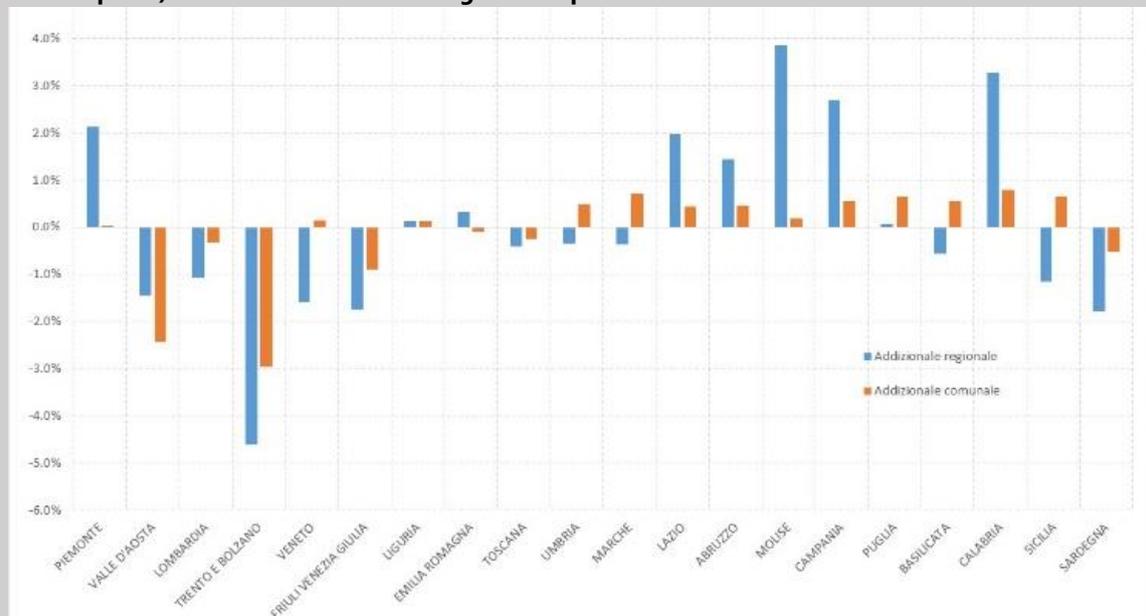
Sono quindi state calcolate con lo stesso criterio le singole aliquote che assicurerebbero a ciascuna regione la parità in termini di entrate (*per l'addizionale comunale i singoli comuni sono stati raggruppati in base alla regione di appartenenza*).

La figura 3 illustra lo scostamento di questi ultimi valori rispetto all'aliquota media nazionale: per raggiungere la parità di gettito a livello regionale, alcune regioni **dovrebbero applicare un'aliquota in alcuni casi superiore di 3 punti percentuali** rispetto all'aliquota media nazionale.

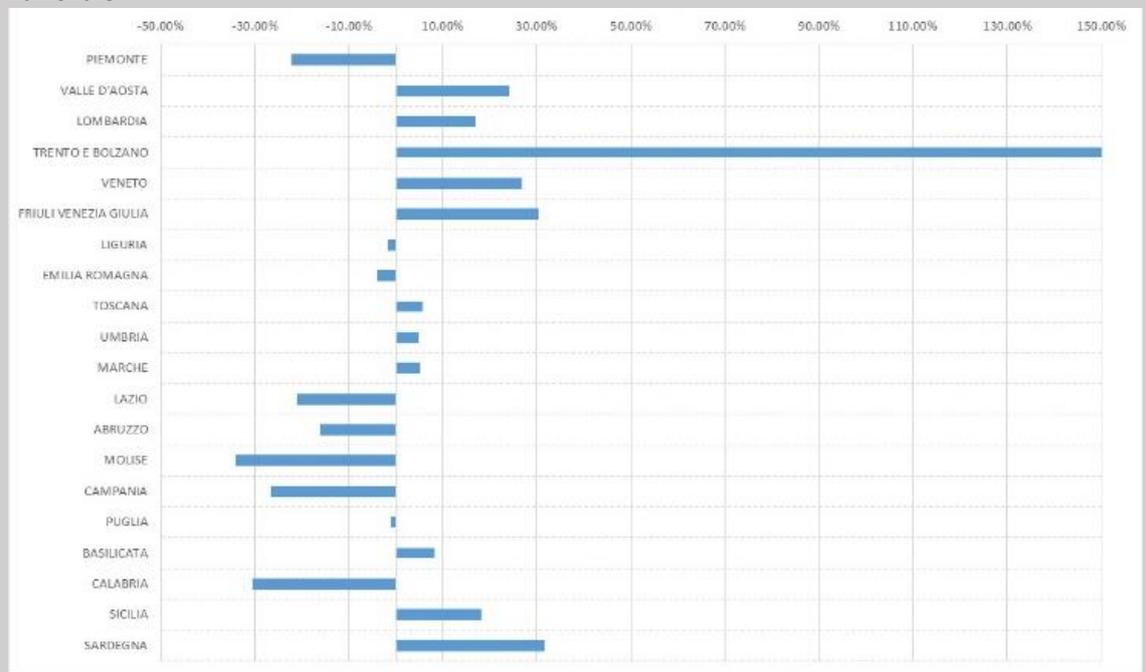
La figura 4 mostra la variazione del prelievo regionale in caso di applicazione **dell'aliquota media nazionale**. In particolare, alcune regioni che attualmente applicano aliquote superiori a quella media registrerebbero **perdite di gettito significative**, mentre gli enti che attualmente applicano l'aliquota di base o comunque un'aliquota più bassa della media registrerebbero un gettito superiore all'attuale.

Sebbene estremamente semplificato, l'esercizio di simulazione restituisce alcuni utili spunti di riflessione. Il testo attuale del disegno di legge indica che per il complesso dei comuni la sovraimposta dovrebbe assicurare un gettito pari a quello determinato dall'attuale aliquota media. I comuni che attualmente hanno un'aliquota superiore a quella media potrebbero non percepire lo stesso ammontare di entrate assicurate dall'addizionale comunale.

**Figura 3 - Incidenza del gettito delle addizionali sul gettito IRPEF (aliquote di equilibrio per le due sovraimposte) Scostamento dei valori regionali rispetto al valore medio nazionale**



**Figura 4 - Variazione del prelievo regionale. Ipotesi sovraimposta con applicazione dell'aliquota media nazionale**

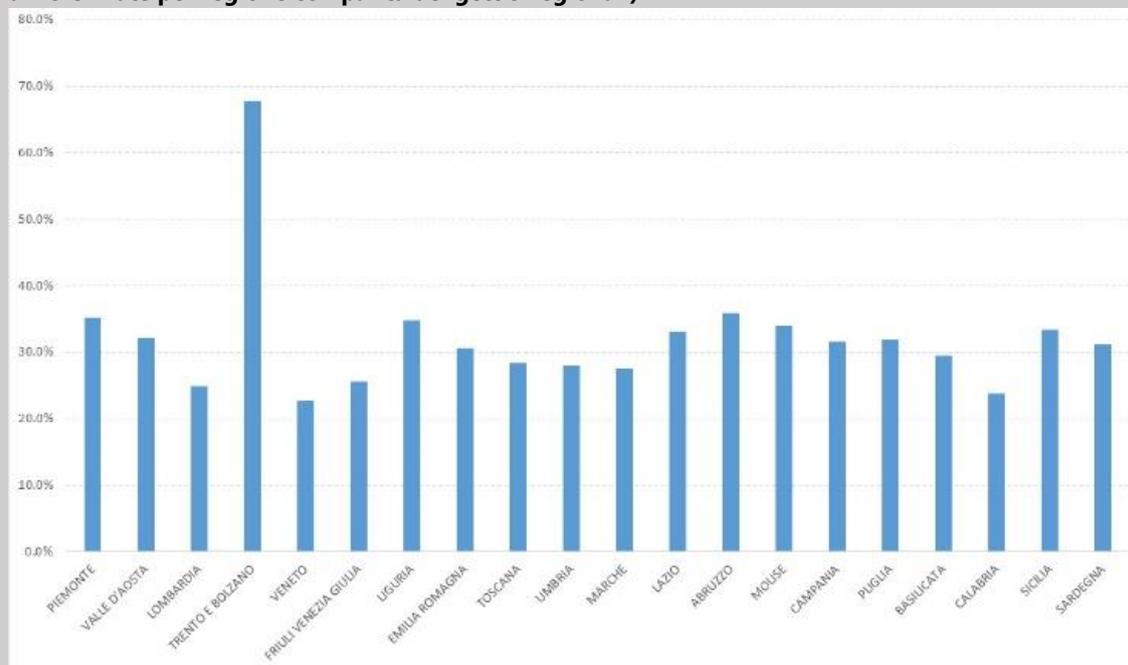


Mediante l'utilizzo dei modelli di microsimulazione del Dipartimento delle Finanze è possibile effettuare una prima analisi distributiva degli effetti connessi con l'applicazione del disegno di legge delega in esame.

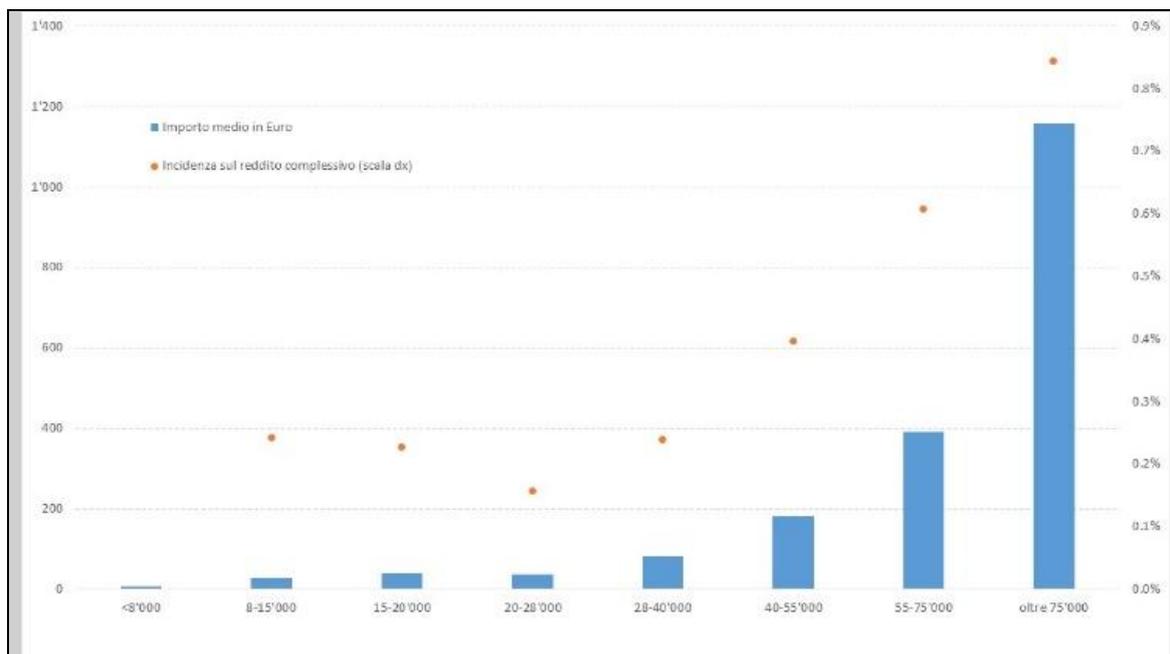
La figura 5 mostra la percentuale dei contribuenti potenzialmente sfavoriti su base regionale nell'ipotesi in cui ciascuna regione adotti come sovrainposta un'aliquota unica che le assicuri il medesimo gettito dell'attuale addizionale. In tutte le regioni i **soggetti potenzialmente sfavoriti** sono compresi in una fascia tra il 20% e il 30%. Tra i soggetti sfavoriti rientrano anche i residenti nelle province autonome di Trento e Bolzano che all'aliquota di base associano ampie deduzioni, non previste nella simulazione. Per tale motivo le due Province registrano un picco di contribuenti potenzialmente sfavoriti dalla riforma in esame superiore al 70%.

La figura 6 misura la **perdita dei soli contribuenti sfavoriti** in base alla loro distribuzione per reddito complessivo. **La perdita media è in molti casi contenuta: risulta inferiore a 40 euro** per i soggetti con reddito fino a 30mila euro, mentre assume valori più rilevanti per i redditi superiori. La sua incidenza sul reddito, in ogni caso, risulta crescente lungo la scala dei redditi e segnala che l'intervento ha carattere progressivo. È inferiore a un quarto di punto percentuale (0,25%) per i redditi fino a 40mila euro e a mezzo punto percentuale per i redditi oltre 55mila.

**Figura 5 - Quote di contribuenti sfavoriti dall'introduzione di sovrainposta regionale. (Ipotesi aliquote differenziate per regione con parità dei gettiti regionali)**



**Figura 6 - Ipotesi di sovrainposta regionale con parità dei singoli gettiti regionali. Maggior prelievo sui soggetti sfavoriti: importi medi e incidenza sul reddito complessivo (analisi per classi di reddito complessivo)**

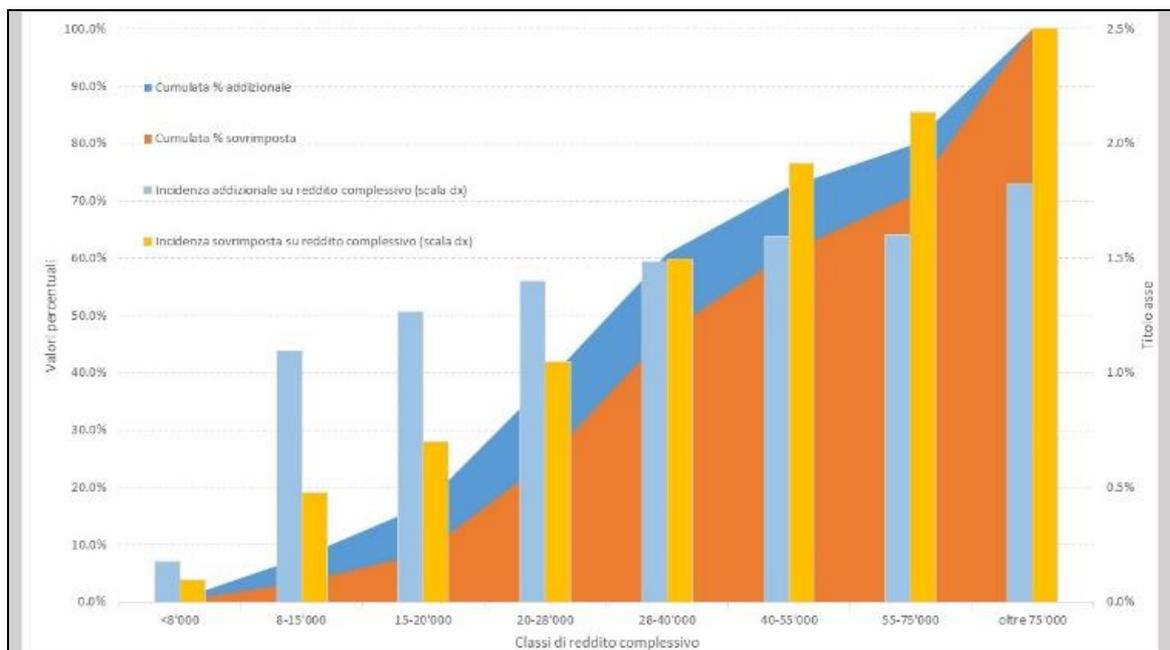


La figura 7 confronta le caratteristiche dei due sistemi di prelievo. Le due aree individuano sulla scala sinistra del grafico la distribuzione cumulata percentuale dei due gettiti lungo la scala del reddito complessivo dei contribuenti. Si osserva che:

- il 38% dell'addizionale è prelevato sui contribuenti con reddito fino a 28mila euro (la sovrapposta ne preleva il 25%);
- il 61% dell'addizionale è prelevato sui contribuenti con reddito fino a 40mila euro (la sovrapposta ne preleva il 47%);
- il 20% dell'addizionale è prelevato sui soggetti con più di 75mila euro di reddito (la sovrapposta il 30%).

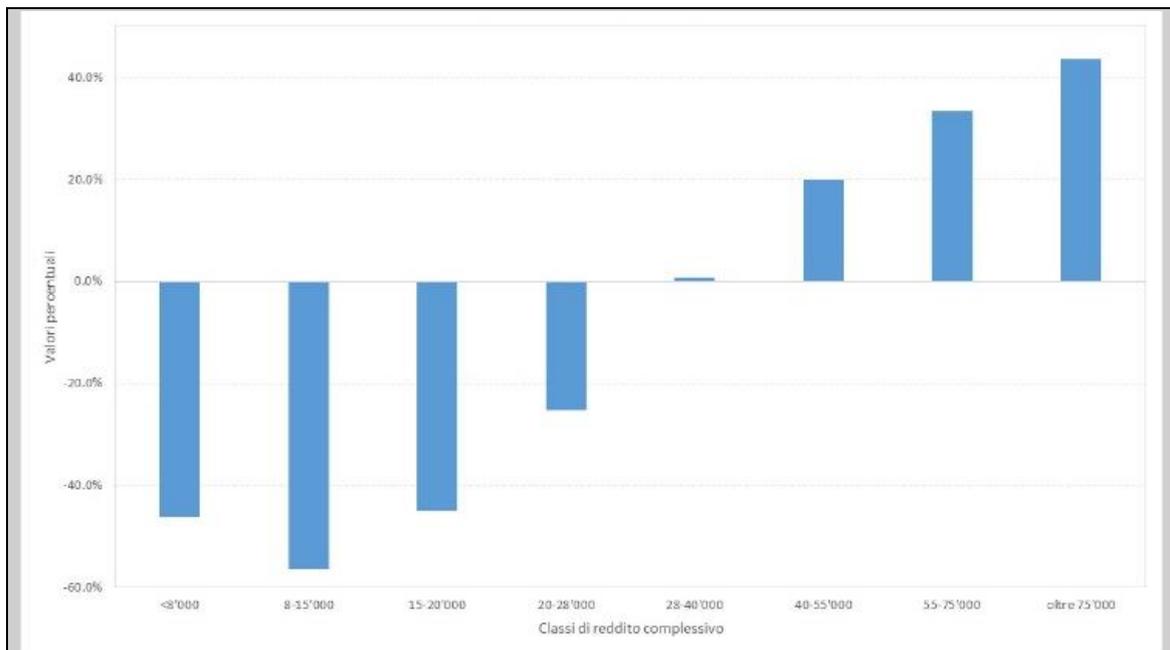
Gli istogrammi, invece, misurano sulla scala destra del grafico l'incidenza del prelievo sul reddito complessivo e mostrano per la **sovrapposta un profilo più marcatamente progressivo di quello dell'addizionale** (l'incidenza cresce in maniera più sensibile al crescere del reddito).

**Figura 7 - Percentuale cumulata del prelievo regionale e incidenza sul reddito complessivo per addizionale e sovrapposta regionale (Analisi per classi di reddito complessivo)**



La figura 8 mostra che in media i contribuenti delle classi di reddito inferiori registrerebbero un prelievo complessivamente più basso (anche oltre il 40-50%) mentre quelli delle classi con oltre 40mila euro di reddito registrerebbero un prelievo superiore.

**Figura 8 - Variazione percentuale del prelievo regionale ipotesi di sovraimposta regionale con parità dei singoli gettiti regionali (Analisi per classi di reddito complessivo)**



Queste simulazioni, seppure teoriche ed estremamente semplificate, consentono alcune considerazioni utili al dibattito in corso sulla modalità di attuazione dell'articolo del DDL in esame. Il passaggio da un sistema di addizionali a uno di sovrainposte pone certamente ordine nella struttura progressiva del sistema nel suo complesso con le seguenti implicazioni:

- il grado di progressività dell'intero sistema di prelievo sul reddito delle persone fisiche sarebbe definito dalle politiche di intervento prese a livello centrale coerentemente con gli obiettivi di politica economica;
- il **grado di progressività sarebbe omogeneo** per tutte le Regioni e per tutti i Comuni, i quali sarebbero in grado di agire solamente sul livello della pressione fiscale a seconda della misura di aliquota fissata;
- pur lasciando inalterato il grado di progressività del prelievo, la sovrainposta attraverso l'incremento dell'aliquota media del prelievo **aumenterebbe in ogni caso la portata redistributiva del prelievo stesso**;
- gli Enti godrebbero tuttavia di una **minore autonomia decisionale**, vedendo le proprie scelte subordinate agli interventi deliberati in sede di definizione del prelievo IRPEF.

**Si ricorda infine che** le attuali addizionali generano un **brusco salto dell'aliquota marginale effettiva** nel momento in cui cominciano a operare, in quanto non sono dovute nel caso in cui il contribuente è esentato dall'IRPEF per via delle detrazioni; mentre se l'imposta è dovuta le addizionali sono **determinate sull'intero reddito imponibile**. Ne consegue che, per esempio, all'uscita dalla zona di esenzione operata dalle detrazioni per lavoro dipendente o pensione (circa 8.150 euro), alla prima unità di imposta IRPEF pagata si aggiunge un carico di addizionali che può superare i 200 euro. Il fenomeno è ancor più evidente in presenza di detrazioni ulteriori a quella da lavoro. **Il passaggio a un sistema di sovrainposta consentirebbe di superare questa distorsione dell'attuale sistema.**

### **3.3.3 Effetti perequativi della sostituzione dell'addizionale comunale con la sovrainposta sull'IRPEF**

La sostituzione dell'addizionale comunale con la sovrainposta sull'IRPEF determina effetti distributivi tra gli enti che si aggiungono a quelli illustrati per i contribuenti. Modificare l'attuale disciplina del tributo comporta una variazione delle entrate incassate da ciascun comune che può essere scomposta in una quota che incide sulla capacità fiscale (ovvero sul gettito ad aliquota standard) e in una quota che incide sullo sforzo fiscale eventualmente deliberato dall'ente. La variazione dello sforzo fiscale si riflette sugli equilibri di bilancio del comune ma non influenza la relativa capacità fiscale; la variazione del gettito standard influenza l'applicazione del meccanismo perequativo modificando il flusso di risorse che è attribuito ai comuni tramite il FSC.

Nell'esercizio presentato di seguito (tabella 9) sono stati simulati gli effetti sul riparto del FSC che deriverebbero dalla sostituzione dell'addizionale comunale con una sovrainposta sull'IRPEF. Gli effetti sono simulati nell'ipotesi di un fondo che a regime (dal 2030) ripartisce integralmente (100%) le risorse sulla base di meccanismi perequativi.

**Si assume l'invarianza a livello aggregato della capacità fiscale** che però si distribuisce tra i comuni non più in base al reddito imponibile IRPEF (base imponibile dell'addizionale) ma in base all'imposta netta IRPEF (base imponibile della sovrainposta). In altre parole, la capacità fiscale relativa all'imposizione reddituale di ogni ente è calcolata come l'ammontare del gettito netto IRPEF moltiplicato per una aliquota standard (posta pari all'1,88%) che assicura una capacità fiscale aggregata dello stesso importo di quella vigente per l'addizionale comunale (circa 2,7 miliardi di euro).

La sostituzione della capacità fiscale relativa all'addizionale comunale con quella derivante dalla sovrainposta (nell'assunzione di una perequazione al 100%) favorirebbe i comuni di piccole dimensioni che assorbirebbero dal FSC maggiori risorse a svantaggio dei comuni di grandi dimensioni (i comuni oltre i 250.000 abitanti vedrebbero ridursi le risorse loro assegnate di circa -10 euro per ogni abitante). In termini di distribuzione geografica, invece, si registrerebbe una redistribuzione di risorse dai comuni della Lombardia e del Lazio agli altri comuni italiani, in particolare quelli di Puglia, Molise e Basilicata.

Gli effetti indicati riflettono la diversa distribuzione delle basi imponibili cui è applicata l'aliquota standard: i comuni di maggiori dimensioni, e quelli di Lombardia e Lazio, presentano infatti un'imposta netta IRPEF relativamente più elevata rispetto al reddito imponibile IRPEF per effetto della minore incidenza per i contribuenti residenti in questi comuni delle agevolazioni IRPEF.

**Tabella 9 - Distribuzione regionale e per classe demografica degli effetti su FSC derivanti dalla sostituzione dell'addizionale comunale con la sovrimposta all'IRPEF**

Regioni	CF legislazione vigente (addizionale)	CF con sovrimposta	FSC (perequaz. 100%) legislazione vigente	FSC (perequaz. 100%) con sovrimposta	Differenza su CF	Differenza su riparto FSC	Effetto totale
Abruzzo	331,3	327,1	128,7	132,8	-4,2	4,2	0,0
Basilicata	219,4	213,9	196,8	202,2	-5,5	5,5	0,0
Calabria	203,2	199,0	197,5	201,7	-4,2	4,2	0,0
Campania	230,2	227,8	173,3	175,8	-2,5	2,5	0,0
Emilia-Romagna	446,0	446,1	99,1	99,0	0,1	-0,1	0,0
Lazio	450,5	454,8	126,9	122,5	4,3	-4,3	0,0
Liguria	594,3	594,5	6,4	6,2	0,1	-0,1	0,0
Lombardia	419,2	423,8	60,9	56,3	4,6	-4,6	0,0
Marche	335,3	330,9	130,7	135,1	-4,4	4,4	0,0
Molise	286,5	281,9	173,4	178,0	-4,7	4,7	0,0
Piemonte	415,7	415,3	97,6	98,0	-0,4	0,4	0,0
Puglia	268,7	264,2	154,4	159,0	-4,6	4,6	0,0
Toscana	434,9	433,9	87,3	88,4	-1,0	1,0	0,0
Umbria	345,9	342,5	131,5	134,9	-3,5	3,5	0,0
Veneto	393,0	391,8	71,6	72,9	-1,3	1,3	0,0
RSO	379,0	379,0	108,2	108,2	0,0	0,0	0,0

Valori in euro pro capite

Classe demografica dei comuni	CF legislazione vigente (addizionale)	CF con sovrimposta	FSC (perequaz. 100%) legislazione vigente	FSC (perequaz. 100%) con sovrimposta	Differenza su CF	Differenza su riparto FSC	Effetto totale
meno 500	529,5	523,8	111,9	117,6	-5,7	5,7	0,0
500-1.000	416,5	411,1	94,7	100,1	-5,4	5,4	0,0
1.000-2.000	356,3	351,3	108,2	113,3	-5,1	5,1	0,0
2.000-3.000	330,9	326,3	96,9	101,5	-4,6	4,6	0,0
3.000-5.000	334,6	330,4	89,3	93,4	-4,2	4,2	0,0
5.000-10.000	333,5	330,4	89,0	92,2	-3,1	3,1	0,0
10.000-20.000	328,3	325,4	98,7	101,5	-2,8	2,8	0,0
20.000-60.000	336,1	334,5	107,5	109,1	-1,6	1,6	0,0
60.000-100.000	347,8	347,8	126,7	126,7	0,0	0,0	0,0
100.000-250.000	414,6	417,4	136,8	134,0	2,8	-2,8	0,0
più 250.000	557,5	568,6	124,9	113,9	11,0	-11,0	0,0
RSO	379,0	379,0	108,2	108,2	0,0	0,0	0,0

Valori in euro pro capite

Le variazioni del FSC non si riflettono sui bilanci dei comuni perché a una diminuzione (o aumento) del gettito standard incassato dall'ente corrisponde un aumento (o una diminuzione) di uguale importo del trasferimento perequativo, con il risultato che le risorse standard complessive a disposizione dell'ente rimangono invariate.

### **3.3.4 Riparto gettito Stato-Comuni dell'IMU D e dei tributi sulle transazioni immobiliari (effetti perequativi)**

L'art. 7 del DDL delega affronta la tematica del gettito dell'IMU derivante dagli immobili destinati a uso produttivo appartenenti al gruppo catastale D.

Ricordo che - in attuazione dei principi del federalismo fiscale allo scopo di rafforzare gli elementi di responsabilizzazione e trasparenza nella gestione della finanza locale e in linea con il principio della separazione delle fonti di finanziamento per i diversi livelli di governo - ai decreti legislativi è demandato anche il compito di prevedere la revisione dell'attuale riparto tra lo Stato e i comuni del gettito dei tributi su detti immobili ed eventualmente degli altri tributi incidenti sulle transazioni immobiliari.

Vale la pena di accennare alla circostanza, che per quanto riguarda l'IMU, la legge di bilancio 2020 ha confermato la riserva statale del gettito IMU sugli immobili appartenenti al gruppo catastale D, calcolato ad aliquota dello 0,76 per cento. Tale riserva non si applica agli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D posseduti dai comuni e che insistono sul rispettivo territorio.

Al gruppo catastale D appartengono i cd. immobili a destinazione speciale. Inoltre, i comuni possono aumentare l'aliquota fino all'1,06 per cento o diminuirla fino al limite dello 0,76 per cento.

Le attività di accertamento e riscossione relative agli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D sono svolte dai comuni, ai quali spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni.

L'attuazione dell'operazione prevista dal disegno di legge delega si presenta come uno dei punti più critici e impegnativi, tanto è vero che sono state avanzate preoccupazioni in merito all'entità degli effetti redistributivi tra comuni che difficilmente potrebbero essere compensati tramite gli attuali trasferimenti e fondi di riequilibrio. Pertanto, è stato proposto di rendere facoltativa l'attuazione di detta riforma lasciando quindi al legislatore delegato di verificare e di valutare la sua fattibilità.

L'attribuzione dell'attuale riserva erariale ai comuni implica una variazione nelle risorse di competenza degli enti locali per la sola quota standard: da un lato, i comuni vedrebbero aumentare il gettito incassato ad aliquota di base, dall'altro ci sarebbero delle variazioni nei flussi perequativi. Dal momento che a legislazione vigente i comuni già incassano il gettito derivante dall'esercizio dello sforzo fiscale sui fabbricati produttivi non ci sarà alcuna variazione su questa parte del gettito.

È interessante, quindi, valutare gli effetti nel sistema perequativo dell'ipotesi in cui il gettito standard IMU-D sia attribuito ai comuni lasciando invariate le altre componenti del FSC. Evidenzio, inoltre, come l'esercizio svolto non consideri al momento alcuna altra variazione

delle risorse attribuite ai comuni, pur se il disegno di legge delega prevede l'invarianza degli effetti finanziari per il Bilancio dello Stato.

L'attribuzione ai comuni del gettito IMU sui fabbricati D, attualmente riscosso dallo Stato, comporta l'incremento della capacità fiscale di ciascun ente. Ricordo che nell'attuale stima della capacità fiscale rientra solo una quota residuale del gettito IMU sui fabbricati D (valutato ad aliquota dell'1 per mille) corrispondente al precedente gettito standard TASI, ora inglobato nell'IMU.

A livello aggregato, la capacità fiscale per i comuni delle RSO aumenta di circa 3,4 miliardi di euro. Tale incremento comporterebbe, ai fini del riparto del FSC, un corrispondente aumento dei fabbisogni standard perequati nel fondo.

Considerando la perequazione a regime nella misura del 100% l'attribuzione del gettito IMU dei fabbricati D determina modifiche dei flussi perequativi: i comuni con maggiore base imponibile relativa a immobili produttivi siti sul loro territorio (i comuni delle regioni con struttura industriale più marcata, come la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Veneto) redistribuiscono risorse ai comuni che hanno meno immobili della categoria catastale D (come i comuni della Calabria e della Basilicata). Analoghi flussi perequativi si osservano anche con riferimento ai comuni aggregati in base alle dimensioni demografiche.

**Tabella 10 - Distribuzione regionale e per classe demografica degli effetti su FSC derivanti dall'attribuzione ai comuni del gettito standard IMU sui fabbricati D**

Regioni	CF legislazione vigente	CF con IMU-D standard	FSC (perequaz. 100%) legislazione vigente	FSC (perequaz. 100%) con IMU-D standard	Differenza su CF	Differenza su riparto FSC	Effetto totale
Abruzzo	331,3	388,5	128,7	137,9	57,2	9,2	66,5
Basilicata	219,4	255,4	196,8	227,7	36,0	30,9	66,9
Calabria	203,2	223,7	197,5	240,6	20,5	43,2	63,7
Campania	230,2	261,7	173,3	203,4	31,4	30,1	61,5
Emilia-Romagna	446,0	542,9	99,1	74,7	96,8	-24,4	72,5
Lazio	450,5	515,7	126,9	139,6	65,3	12,7	78,0
Liguria	594,3	655,1	6,4	23,2	60,7	16,8	77,6
Lombardia	419,2	517,5	60,9	30,4	98,3	-30,5	67,7
Marche	335,3	389,5	130,7	143,5	54,2	12,8	67,0
Molise	286,5	332,0	173,4	195,8	45,5	22,5	68,0
Piemonte	415,7	494,2	97,6	89,4	78,5	-8,1	70,4
Puglia	268,7	303,6	154,4	180,4	34,9	26,0	60,9
Toscana	434,9	497,1	87,3	96,0	62,1	8,7	70,8
Umbria	345,9	407,3	131,5	139,3	61,4	7,8	69,2
Veneto	393,0	476,8	71,6	52,0	83,8	-19,6	64,2
RSO	379,0	447,3	108,2	108,2	68,3	0,0	68,3

Valori in euro pro capite

Classe demografica dei comuni	CF legislazione vigente	CF con IMU-D standard	FSC (perequaz. 100%) legislazione vigente	FSC (perequaz. 100%) con IMU-D standard	Differenza su CF	Differenza su riparto FSC	Effetto totale
meno 500	529,5	597,0	111,9	142,2	67,5	30,3	97,8
500-1.000	416,5	476,0	94,7	112,3	59,5	17,6	77,1
1.000-2.000	356,3	420,5	108,2	113,5	64,1	5,3	69,4
2.000-3.000	330,9	399,6	96,9	92,0	68,7	-4,9	63,8
3.000-5.000	334,6	404,8	89,3	81,1	70,2	-8,2	62,0
5.000-10.000	333,5	406,5	89,0	75,9	73,0	-13,1	59,9
10.000-20.000	328,3	398,6	98,7	88,3	70,4	-10,3	60,0
20.000-60.000	336,1	397,5	107,5	107,9	61,4	0,4	61,9
60.000-100.000	347,8	403,7	126,7	138,5	55,9	11,8	67,6
100.000-250.000	414,6	485,6	136,8	141,8	71,0	5,0	76,0
più 250.000	557,5	634,8	124,9	139,4	77,3	14,5	91,8
RSO	379,0	447,3	108,2	108,2	68,3	0,0	68,3

Valori in euro pro capite

L'incremento del gettito standard dei comuni determina una variazione di segno contrario nel riparto della quota perequativa del FSC che compensa parzialmente gli effetti relativi all'attribuzione del gettito dell'attuale riserva erariale IMU sui fabbricati D<sup>5</sup>.

#### 4 Il Regionalismo differenziato

L'art. 116, terzo comma, della Costituzione contiene una clausola di differenziazione dell'autonomia in favore delle RSO che ne facciano richiesta. Il meccanismo delineato dalla norma è, infatti, finalizzato a realizzare una sorta di "regionalismo differenziato" o, come pure si è sostenuto in dottrina, una "speciale specialità di singole regioni ordinarie", attraverso l'attribuzione di "forme e condizioni particolari di autonomia" mediante un procedimento negoziale bilaterale che trova naturale sbocco in una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La norma, pone, quindi, le basi per un'ulteriore distinzione tra regioni in funzione della quantità e qualità dei poteri devoluti, distinguendo tra:

- regioni speciali, le quali basano il loro regime di autonomia nei singoli statuti;

<sup>5</sup> La compensazione del FSC non è integrale poiché l'incremento della capacità fiscale determina anche un pari aumento dell'ammontare complessivo dei fabbisogni perequati nel fondo.

- regioni differenziate, che trovano, invece, il fondamento del loro regime di autonomia nelle leggi “atipiche” del Parlamento approvate con una procedura negoziata e rinforzata.

È importante tener conto del fatto che la norma costituzionale prevede che possono essere attribuite alle regioni a statuto ordinario “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” solo relativamente ad alcune specifiche materie, vale a dire:

- le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente Stato-regioni (terzo comma dell'art. 117 della Costituzione);
- alcune materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (secondo comma dell'art. 117 della Costituzione) e cioè l'organizzazione della giustizia di pace (lettera l), le norme generali sull'istruzione (lettera n), la tutela dell'ambiente dell'ecosistema e dei beni culturali, (lettera s).

La complessità delle questioni coinvolte ha fatto sì che l'art. 116, comma 3, della Costituzione non abbia ancora trovato attuazione, benché ci siano stati vari tentativi di affrontare la materia, sia pure in modo non completo e risolutivo (ricordo, ad esempio, la legge “La Loggia” n. 131 del 2003 e l'art. 1, c. 571 della legge n. 147/2013).

Sul tema del regionalismo differenziato negli ultimi anni si è concentrata l'attenzione soprattutto di tre regioni - Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna - che hanno avviato il percorso negoziale finalizzato ad attuare la norma costituzionale. Le regioni Lombardia e Veneto hanno fatto precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo dallo svolgimento di un referendum (che ha avuto luogo il 22 ottobre 2017).

Dal negoziato con lo Stato sono scaturiti tre specifici Accordi preliminari che sono stati sottoscritti il 28 febbraio 2018 dal Governo all'epoca in carica. Gli accordi sono stati tradotti in schemi di intesa che presentano contenuti in gran parte simili, differenziandosi essenzialmente per le materie oggetto di autonomia differenziata richieste dalle regioni.

In seguito altre regioni hanno deliberato di avviare i negoziati con il Governo (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria); altre, invece, come la Basilicata, Calabria e Puglia, hanno assunto solo iniziative preliminari.

Il processo di attuazione del regionalismo differenziato ha subito un arresto anche a causa della situazione eccezionale venutasi a creare in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Da ultimo, nel giugno 2021, presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie è stata istituita un'apposita Commissione di studio con il compito, tra gli altri, di esprimersi sulla c.d. “legge quadro”, individuata quale strumento utile per costituire una cornice unitaria per l'attuazione del regionalismo differenziato.

Detta legge dovrebbe delineare l'iter procedurale che deve essere seguito dalle Regioni per attivare la richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia regionale, nonché le fasi del procedimento di approvazione dell'intesa e la durata della

stessa. Deve, inoltre, individuare le modalità per garantire il necessario coinvolgimento del Parlamento sul contenuto dell'intesa.

L'avvio del processo attivazione del regionalismo differenziato implica la necessità di analizzare, innanzitutto, quali siano le materie e funzioni oggetto di devoluzione e, conseguentemente, quali possono essere le modalità di finanziamento delle stesse. Ciò comporta che non può prescindere dalla valutazione della spesa attualmente sostenuta dalle Amministrazioni statali per le funzioni trasferite, dal momento che, a seguito del trasferimento delle stesse funzioni, occorre procedere ad una riduzione degli stanziamenti delle Amministrazioni interessate in misura corrispondente alle maggiori entrate riconosciute alle Regioni.

Sotto il primo profilo si osserva che un elemento che accomuna le proposte avanzate è che, a volte, le richieste regionali non sono del tutto coerenti con i principi stabiliti dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, giacché si riferiscono a materie diverse da quelle elencate nella norma e che, pertanto, non possono essere oggetto di attribuzione. Ciò acquista una significativa importanza in ambito tributario, in quanto tra le norme costituzionali che non possono essere derogate deve ricomprendersi l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.

Per quanto attiene alla determinazione delle spese si deve considerare che anche in tale ambito la mancata definizione dei LEP e dei relativi costi standard rappresenta un limite, dal momento che la loro quantificazione dovrà avvenire sulla base del costo storico.

Va, ad ogni modo, precisato che gran parte delle materie per cui le Regioni hanno chiesto il trasferimento delle competenze generano una spesa aggiuntiva da finanziare a livello regionale di modesta entità: si tratta, infatti, di funzioni amministrative di carattere organizzativo che comportano il trasferimento di limitate risorse finanziarie e umane. Più criticità genera, invece, la funzione dell'istruzione, con la previsione del definitivo passaggio del personale della scuola dai ruoli dello Stato a quelli delle Regioni ad autonomia differenziata.

Nel passare a esaminare le modalità di finanziamento delle competenze riconosciute alle regioni bisogna ricordare che l'art. 14 della legge n. 42/2009 dispone che *"con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge"*.

Le modalità di finanziamento devono, quindi, essere quelle previste dall'art. 119 della Costituzione, e cioè: a) entrate e tributi propri, istituiti e disciplinati con legge regionale; b) tributi propri "derivati", istituiti e disciplinati con legge statale il cui gettito è destinato alle Regioni; c) compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale; d) trasferimenti di natura perequativa.

Nelle bozze di intesa sull'autonomia differenziata si prevede che il finanziamento delle competenze riconosciute è garantito mediante:

- una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'IRPEF e di eventuali altri tributi erariali;
- aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

È tuttora oggetto di discussione la scelta, come strumento di finanziamento, delle "aliquote riservate", espressione con cui si vuole intendere una forma di devoluzione alle Regioni di una quota di gettito di un tributo erariale.

In tale contesto deve necessariamente inserirsi una riflessione tra le modalità con cui attuare il regionalismo differenziato e i principi della legge delega sulla riforma fiscale la quale prevede, come ho già illustrato, la sostituzione dell'addizionale regionale all'Irpef con una sovrimposta sull'Irpef.

Dal momento che il legislatore delegato prevede per le regioni un tributo che deve essere calcolato sul debito di imposta, la forma di finanziamento del regionalismo differenziato preferibile sembrerebbe essere quella di una compartecipazione al gettito dell'Irpef. In tal modo si avrebbe, infatti, un sistema ordinato che da un lato garantisce alle regioni l'autonomia impositiva, dall'altro consente loro, di finanziare, attraverso la compartecipazione all'Irpef, le funzioni trasferite.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18STC0180630\*