
Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo Fiscale

Roma 13 giugno 2024

Onorevoli membri della Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo Fiscale,

La Confederazione AEPI si pregia di presentare un aggiornamento sulle prospettive e lo stato di attuazione del federalismo fiscale, un provvedimento di cruciale importanza per la nostra struttura istituzionale e per il rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali.

Introduzione

Il processo di attuazione del federalismo fiscale in Italia, avviato con la legge delega n. 42 del 2009, ha incontrato numerose difficoltà e ritardi, specialmente riguardo alla perequazione infrastrutturale e alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). La legge delega mirava a concretizzare i principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione italiana, ma il percorso è stato ostacolato da varie incertezze.

Quindi si coglie con soddisfazione l'attenzione che ha avuto questa commissione bicamerale nel voler proseguire in questo gravoso lavoro

Sviluppi Recenti

Negli ultimi anni, gli enti territoriali hanno compiuto significativi progressi verso l'autonomia finanziaria, contribuendo allo sviluppo delle politiche territoriali anche se con valori diversi lungo tutto lo stivale del Bel Paese.

Dal 2022, gli enti territoriali hanno visto una significativa ripresa delle entrate tributarie, superando i livelli pre-pandemia. Tuttavia, esiste una divergenza nel sistema di finanziamento tra le Regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario, che necessita di una revisione per garantire una maggiore equità, così come anche tra il nord e il sud

Nel 2018, il Governo Gentiloni ha stipulato pre-intese con le regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, mancando di riferimenti alla legge sul federalismo fiscale e ai suoi provvedimenti attuativi. Tali pre-intese hanno trascurato la perequazione infrastrutturale, prevedendo richieste di programmazione autonoma degli investimenti pubblici sui fondi nazionali. Solo successivamente, con la proposta di legge-quadro del Ministro Boccia e il DL n. 121 del 2021, la perequazione infrastrutturale è stata nuovamente inserita nell'agenda politica, attraverso l'istituzione di un Fondo per la perequazione infrastrutturale.

Determinazione dei LEP

La determinazione dei LEP rappresenta una delle maggiori sfide, a causa delle difficoltà teoriche e delle implicazioni finanziarie che comporta. Tuttavia, le recenti leggi di bilancio hanno fatto progressi introducendo specifici LEP, tra cui per l'assistenza sociale e gli asili nido, accompagnati da finanziamenti corrispondenti. Questi sviluppi sono cruciali per garantire standard minimi di servizio in tutto il territorio nazionale.

Autonomia Differenziata

Un'altra area di tensione riguarda l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, che prevede l'autonomia differenziata. Le richieste di autonomia differenziata, iniziate con le pre-intese del 2018, hanno rischiato di interferire con i principi di equità e solidarietà nazionale insiti nel federalismo fiscale, ostacolando un percorso ordinato per la piena attuazione della legge delega del 2009. In questo contesto, i LEP e la perequazione infrastrutturale devono essere riconosciuti nella legislazione nazionale, indipendentemente dall'autonomia differenziata. Per una omogeneità dell'offerta dei servizi su tutto il territorio nazionale è essenziale costruire questi due pilastri in parallelo, adottando principi e criteri comuni e procedure coordinate. L'accelerazione dell'attuazione dell'articolo 116 terzo comma, infatti, rischia di non rispettare a pieno le finalità di equità e solidarietà nazionale del federalismo fiscale.

Innovazioni Metodologiche

Nel periodo 2022-2024, sono state approvate significative innovazioni metodologiche per varie funzioni pubbliche, comprese l'istruzione, i servizi generali di amministrazione, gestione e controllo, e la polizia locale. È stata avviata l'applicazione degli obiettivi di servizio per il settore sociale, gli asili nido e il trasporto per studenti con disabilità, con un monitoraggio costante delle attività svolte dagli enti locali. Inoltre, è stato implementato un nuovo portale digitale per la raccolta dati, finalizzato a facilitare la compilazione da parte degli enti locali e aggiornare i fabbisogni standard attraverso il Questionario unico FC80U, disponibile dal marzo 2024.

Il percorso istituzionale per la determinazione dei fabbisogni standard ha subito evoluzioni metodologiche, con l'obiettivo di migliorare l'accuratezza e la rappresentatività dei dati raccolti. Gli obiettivi di servizio mirano a potenziare i servizi sociali, quali ad esempio gli asili nido e il trasporto scolastico per studenti con disabilità, con fondi aggiuntivi stanziati per incrementare il livello dei servizi e superare i vincoli della spesa storica, avvicinandosi così ai LEP come previsto dalla Costituzione.

Criticità e Proposte di Riforma

Nonostante queste evoluzioni, permangono criticità significative, soprattutto nell'ambito dell'autonomia fiscale e nella chiara definizione dei LEP per Province e Città metropolitane. Il sistema di finanza multilivello in Italia, definito dalla riforma costituzionale del 2001, si basa su quattro pilastri fondamentali: l'allocatione delle funzioni amministrative agli enti territoriali; il finanziamento delle funzioni pubbliche degli enti territoriali con tributi

propri e trasferimenti perequativi; la determinazione dei trasferimenti perequativi per colmare il divario tra fabbisogno di spesa e capacità fiscale; e il soddisfacimento dei LEP.

In questo contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha rafforzato l'impulso per il federalismo fiscale, portando alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario e alla determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard omogenei. Per le Province e le Città metropolitane, dal 2022 è in vigore un nuovo meccanismo di perequazione fiscale basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. I fabbisogni standard rappresentano i parametri a cui collegare le spese degli enti locali relative ai diritti fondamentali di cittadinanza. Per le altre esigenze di spesa, invece, la copertura dei fabbisogni finanziari è principalmente affidata al finanziamento attraverso gli strumenti propri dell'autonomia tributaria. Per queste spese, è prevista una perequazione delle capacità fiscali, cioè un finanziamento delle funzioni che considera i differenti livelli di ricchezza dei territori.

Tuttavia, persistono criticità, come l'assenza di autonomia fiscale e una definizione non chiara dei LEP. Per i Comuni, il processo di transizione verso l'applicazione integrale dei meccanismi standard è iniziato nel 2015 e prevede il completamento entro il 2030.

Perequazione e Innovazioni

Si evidenziano effetti dei meccanismi perequativi nel Fondo di solidarietà comunale (FSC) e il grado di orizzontalità nella perequazione comunale, quali gli obiettivi di servizio-LEP per il comparto comunale e l'impatto della sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale, che influenzerà la gestione dei fabbisogni standard e la perequazione. Le Province sono ancora lontane dal raggiungere gli obiettivi della legge delega n. 42 del 2009, che mirava a garantire autonomia di entrata e di spesa per comuni, province, città metropolitane e regioni. Manca un meccanismo di finanziamento dinamico ancorato a un tributo erariale e un sistema perequativo efficace. La legge n. 56 del 2014 ha creato confusione nell'assetto istituzionale delle Province, con una significativa riduzione delle risorse finanziarie e la trasformazione delle Province in istituzioni di secondo livello, riducendo l'autorevolezza e la capacità di rappresentanza delle comunità locali.

L'ANCI ha espresso un parere negativo, sottolineando che, nonostante i miglioramenti metodologici introdotti nella nuova Nota Metodologica per l'aggiornamento e la revisione dei fabbisogni standard dei comuni per il 2023, ciò non risolve comunque lo squilibrio nella distribuzione del Fondo di solidarietà comunale. Tale squilibrio è aggravato anche dalla stima revisionata dei fabbisogni standard. ANCI ha quindi auspicato un intervento normativo che consenta, nel più breve tempo possibile, di rivedere l'intero sistema di perequazione delle risorse destinate ai comuni.

Bisogna infatti tenere presente che la fiscalità locale varia significativamente sul territorio italiano, con un gettito minore prevalente nel sud e un incasso maggiore nel nord. Analizzando gli ultimi dati IRPEF, si nota che la media del reddito imponibile aggiuntivo in Calabria è di 22,15 €, mentre in Lombardia è di 30,84 € (cfr. Allegato 1 – Analisi Statistiche sulle Dichiarazioni, tipo di imposta IRPEF – MEF). L'addizionale regionale in Piemonte è di 0,58 €, mentre in Sardegna scende a 0,28 €, fino a raggiungere un minimo di 0,21 € (cfr. Allegato 1 – Analisi Statistiche

Sede Nazionale

Via degli Uffici del Vicario, 43 – 00186 Roma

Tel: 06 68210432 | Mobile: 333 2986099

presidente@confederazioneaepi.it | www.confederazioneaepi.it

sulle Dichiarazioni, tipo di imposta IRPEF – MEF). Lo stesso vale per l'IRAP: in Molise il totale dell'imposta è di 30.430 €, rispetto ai 5.050.094 € della Lombardia (cfr. Allegato 2 – Analisi Statistiche sulle Dichiarazioni, tipo di imposta IRAP – MEF). Se consideriamo la media dell'IRAP, la Sardegna si attesta a 2,82 €, contro i 16,47 € del Lazio (cfr. Allegato 2 – Analisi Statistiche sulle Dichiarazioni, tipo di imposta IRAP – MEF).

Ruolo delle Province

È necessaria una riforma istituzionale che includa l'ampliamento delle funzioni fondamentali delle Province e una chiara definizione delle loro competenze. Inoltre, è fondamentale rivedere il sistema di elezione degli organi di governo provinciale per restituire autorevolezza e rappresentatività. Le Province devono aumentare la loro capacità di investimento per lo sviluppo dei territori, assistendo i comuni e promuovendo economie di scala. Nel 2021, la finanza di Province e Città Metropolitane è stata rivista, portando all'individuazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Tuttavia, le Province hanno registrato un deficit di risorse ordinarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali pari a 842 milioni di euro.

Impatto del Federalismo Fiscale per le Imprese

Certamente, l'impatto del Federalismo Fiscale sulle piccole imprese, che la Confederazione AEPI si onora di rappresentare, può incentivare la concorrenza tra le regioni, portando le amministrazioni locali a creare condizioni più favorevoli per attrarre e trattenere le imprese. Ciò può tradursi in una riduzione delle imposte locali, semplificazioni burocratiche e politiche di sostegno mirate per le imprese.

Con la devoluzione delle competenze fiscali, le regioni potrebbero gestire meglio le risorse per sviluppare infrastrutture locali. Questo è particolarmente importante per le imprese che dipendono da una buona rete di trasporti e comunicazioni.

Inoltre, le regioni possono sviluppare politiche fiscali che rispondono meglio alle specificità del proprio tessuto economico, offrendo incentivi fiscali settoriali o territoriali per sostenere la crescita delle imprese. In questo senso si è mosso anche il recente decreto Sud, emanato proprio per attrarre maggiori investimenti verso il sud e stimolare l'economia locale con il rafforzamento ad esempio delle ZES. I futuri provvedimenti, quindi, dovranno incentivare le imprese che operano in queste aree anche in coerenza con le politiche di coesione nazionali.

Infine, la programmazione autonoma degli investimenti pubblici può portare a un uso più efficiente delle risorse, migliorando i servizi pubblici e le infrastrutture di supporto alle imprese.

È perciò importante continuare su questa strada e fare ogni sforzo perché si eviti che un federalismo fiscale mal gestito possa ampliare le disparità tra regioni più sviluppate e meno sviluppate. Le regioni con maggiori capacità fiscali potrebbero, infatti, fornire migliori servizi e infrastrutture, creando, e ampliando, un divario territoriale a tutto svantaggio delle aree meno sviluppate dove le imprese saranno nella pratica scoraggiate ad operare.

La diversificazione delle normative fiscali regionali potrebbe aumentare la complessità burocratica per le imprese che operano in più regioni, costringendole ad adeguarsi a regolamenti fiscali differenti e aumentando i costi amministrativi.

Ove i meccanismi di perequazione non funzionassero efficacemente, le regioni con minori capacità economiche potrebbero non ricevere sufficienti risorse per garantire infrastrutture e servizi adeguati, penalizzando le imprese che operano in tali contesti. Tuttavia, con l'introduzione di nuovi provvedimenti a sostegno delle regioni meno sviluppate, come il decreto SUD, il governo mira a mitigare tali rischi e promuovere uno sviluppo più uniforme su tutto il territorio nazionale.

Criticità e Conclusioni

È evidente la necessità di un riordino istituzionale e finanziario anche delle Province per attuare pienamente il federalismo fiscale previsto dalla Costituzione italiana, garantendo risorse adeguate e un quadro normativo stabile nel tempo. La sezione sulla perequazione orizzontale discute la transizione dal finanziamento basato sulla "spesa storica" a quello basato sui "fabbisogni standard", un processo che dovrebbe completarsi entro il 2030. La perequazione orizzontale, che mira a redistribuire le risorse tra Comuni, si basa su un meccanismo progressivo. Ad oggi, il riequilibrio perequativo per il 2024 ha raggiunto il 52,5% di quanto previsto per il 2030.

È necessario proseguire con le riforme per raggiungere gli obiettivi stabiliti nel PNRR attraverso una cooperazione efficace tra i diversi livelli di governo per affrontare le sfide economiche e finanziarie future.

Allegati

- Allegato 1 – Analisi Statistiche sulle Dichiarazioni, tipo di imposta IRPEF – Fonte: MEF
- Allegato 2 – Analisi Statistiche sulle Dichiarazioni, tipo di imposta IRAP – Fonte: MEF

Indice

Introduzione	1
Sviluppi Recenti	1
Determinazione dei LEP	2
Autonomia Differenziata	2
Innovazioni Metodologiche	2
Criticità e Proposte di Riforma	2
Perequazione e Innovazioni	3
Ruolo delle Province	4
Impatto del Federalismo Fiscale per le Imprese	4
Criticità e Conclusioni	5
Allegati	5

ALLEGATO 1

Analisi statistiche sulle dichiarazioni

Tipo di imposta : IRPEF
Modello : Persone fisiche totali
Tipologia contribuente : Tutte le tipologie di contribuenti
Tematica : Addizionale regionale e comunale
Classificazione : Regione
Ammontare e media espressi in : Migliaia di euro
Data ultimo aggiornamento : 23 Aprile 2024



Regione	Numero contribuenti	Reddito imponibile addizionale			Addizionale regionale dovuta		
		Frequenza	Ammontare	Media	Frequenza	Ammontare	Media
Piemonte	3.209.476	2.548.673	70.502.449	27,66	2.513.304	1.457.620	0,58
Valle d'Aosta	98.725	78.573	2.135.387	27,18	60.655	24.301	0,40
Lombardia	7.439.319	5.951.164	183.528.162	30,84	5.882.153	2.687.266	0,46
Liguria	1.185.162	915.800	25.120.791	27,43	902.702	410.151	0,45
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	437.198	340.744	9.365.860	27,49	150.513	82.152	0,55
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	440.957	346.537	10.554.547	30,46	69.163	32.209	0,47
Veneto	3.715.107	2.942.685	80.992.741	27,52	2.913.110	992.607	0,34
Friuli Venezia Giulia	944.480	755.670	20.573.594	27,23	747.039	244.180	0,33
Emilia Romagna	3.460.856	2.781.053	78.464.990	28,21	2.752.848	1.320.006	0,48
Toscana	2.778.334	2.188.963	58.678.377	26,81	2.159.851	871.885	0,40
Umbria	657.072	493.417	12.484.718	25,30	486.662	178.694	0,37
Marche	1.135.707	871.461	22.069.597	25,32	862.277	309.557	0,36
Lazio	3.962.780	2.952.602	88.103.590	29,84	2.904.230	1.988.815	0,68
Abruzzo	924.245	667.682	16.309.481	24,43	658.206	280.962	0,43
Molise	209.953	141.979	3.296.333	23,22	139.901	70.637	0,50
Campania	3.274.687	2.220.627	53.589.443	24,13	2.168.639	1.231.548	0,57
Puglia	2.611.086	1.785.373	41.225.639	23,09	1.755.569	584.344	0,33
Basilicata	374.969	260.762	5.961.420	22,86	256.197	73.277	0,29
Calabria	1.169.826	767.397	16.996.585	22,15	744.152	290.355	0,39
Sicilia	2.901.845	1.943.322	45.647.562	23,49	1.903.366	558.997	0,29
Sardegna	1.090.346	792.908	18.776.766	23,68	744.310	210.022	0,28
Non indicata	4.830	298	2.317	7,78	33	7	0,21
TOTALE	42.026.960	31.747.690	864.380.350	27,23	30.774.880	13.899.591	0,45

ALLEGATO 2

Analisi statistiche sulle dichiarazioni

Tipo di imposta : IRAP
Tipologia contribuente : Totale
Tematica : Versamento dell'imposta (escluse P.A. che svolgono attività istituzionale)
Classificazione : Regione
Ammontare e media espressi in : Migliaia di euro
Data ultimo aggiornamento : 29 Febbraio 2024



Regione	Numero contribuenti	Totale imposta			Eccedenza imposta da precedente dichiarazione		
		Frequenza	Ammontare	Media	Frequenza	Ammontare	Media
Piemonte	235.337	145.974	1.089.055	7,46	73.535	426.877	5,81
Valle d'Aosta	8.695	4.929	30.600	6,21	2.871	5.290	1,84
Lombardia	594.454	375.974	5.050.094	13,43	194.122	1.093.734	5,63
Liguria	86.746	53.652	311.564	5,81	26.138	38.910	1,49
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	35.371	21.315	136.701	6,41	12.132	30.275	2,50
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	41.988	25.918	184.316	7,11	17.087	42.905	2,51
Veneto	303.366	192.698	1.465.678	7,61	102.628	233.049	2,27
Friuli Venezia Giulia	61.685	37.429	329.588	8,81	14.140	44.345	3,14
Emilia Romagna	270.842	168.528	1.427.170	8,47	85.340	285.099	3,34
Toscana	247.214	144.091	1.002.884	6,96	68.313	222.667	3,26
Umbria	53.995	29.061	145.844	5,02	13.781	17.300	1,26
Marche	100.710	58.148	343.007	5,90	27.548	41.312	1,50
Lazio	321.048	161.827	2.665.805	16,47	78.074	534.554	6,85
Abruzzo	78.131	39.582	212.005	5,36	17.244	24.699	1,43
Molise	17.420	7.956	30.430	3,82	3.692	3.171	0,86
Campania	269.441	137.706	740.385	5,38	58.469	87.671	1,50
Puglia	198.844	103.885	483.660	4,66	47.824	68.973	1,44
Basilicata	30.000	14.666	53.522	3,65	6.694	5.613	0,84
Calabria	86.083	40.104	150.314	3,75	16.605	16.199	0,98
Sicilia	208.426	104.517	355.227	3,40	42.590	49.223	1,16
Sardegna	84.156	46.121	129.955	2,82	20.143	30.167	1,50
TOTALE	3.333.952	1.914.081	16.337.803	8,54	928.970	3.302.033	3,55