



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

*TEMATICHE RELATIVE ALLO STATO DI ATTUAZIONE E ALLE PROSPETTIVE
DEL FEDERALISMO FISCALE*

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE



19 marzo 2025



CORTE DEI CONTI

Audizione sul federalismo fiscale della Sezione delle autonomie

INDICE

1. Introduzione e contesto macroeconomico.....	1
1.1. Premessa	1
1.2. Il quadro di riferimento.....	1
1.3. Gli andamenti di finanza pubblica	2
1.4. Gli interventi sugli enti locali	4
1.5. Gli interventi sulle Regioni.....	5
2. Il Percorso verso l'autonomia finanziaria	6
2.1. Il percorso degli enti locali	6
2.2. Il percorso delle Regioni	10
3. Delega fiscale e autonomie territoriali.....	12
4. L'avanzamento del cantiere LEP	16
5. Riforma federalista e sistema perequativo	20
6. Sintesi e conclusioni	22
7. APPENDICE	28
7.1. L'attuazione territoriale del PNRR	28
7.2. Approfondimenti tematici e tabelle Regioni.....	30

1. Introduzione e contesto macroeconomico

1.1. Premessa

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti è stata già audita, il 4 maggio 2022¹ e il 22 maggio 2024², presso questa Commissione bicamerale in merito all'assetto della finanza territoriale e allo sviluppo del federalismo fiscale.

A un anno dall'ultima audizione, vengono nuovamente all'attenzione i temi precedentemente trattati, con l'intento di fornire un aggiornamento: sui dati relativi agli indicatori di autonomia finanziaria; sugli sviluppi attuativi della legge delega per la riforma fiscale e la razionalizzazione del sistema tributario; sull'avanzamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

A distanza di un anno, non sono intervenute grandi innovazioni sotto il profilo ordinamentale e restano ancora aperti i cantieri per il completamento delle riforme.

1.2. Il quadro di riferimento

Il contesto in cui si sta lentamente sviluppando il completamento delle riforme presenta luci ed ombre. I dati di chiusura del 2024 ci restituiscono un tasso di crescita pari a 0,7 punti di PIL, superiore alle ultime previsioni, che lo attestavano sullo 0,5, ma inferiore all'1 per cento stimato dal Governo per la realizzazione della manovra di finanza pubblica. Si registra quindi un lieve ribasso della crescita prevista, sulla quale è stato determinato il Piano strutturale di bilancio a medio termine. La proiezione per gli anni 2025 e 2026 indica infatti una crescita pari, rispettivamente allo 0,8 e allo 0,9, inferiore all'1 per cento atteso, per entrambi gli anni, nel mese di ottobre 2024. Su questo quadro pesano gli eventi internazionali, caratterizzati da grande incertezza, che si riflette soprattutto sulle esportazioni. Le stime del FMI sul PIL 2025 e 2026 dell'Italia collocano la crescita rispettivamente allo 0,7 e allo 0,9 per cento, a fronte dell'1 per cento e dell'1,4 per cento dell'area euro per gli stessi anni³.

L'inflazione, dopo la fiammata che ha caratterizzato il triennio 2021-2023 - con un gradino a doppia cifra, penalizzante per le famiglie e per gli enti locali che hanno una struttura rigida delle entrate - si è attestata stabilmente intorno all'obiettivo, a medio termine, del 2 per cento. Ciò ha indotto la BCE a proseguire nell'azione di riduzione dei tassi di interesse (quello sui depositi è del 2,5 per cento a febbraio 2025). Le dinamiche inflattive mostrano un andamento differenziato tra i vari paesi europei e l'Italia si colloca al disotto della media dell'area (1,7 per cento rispetto al 2,5 nel mese di gennaio 2025).

Tra il 2023 e il 2024, la pressione fiscale, per effetto dell'inflazione, è aumentata dal 41,4 al 42,6 per cento del prodotto. Difatti, l'aumento dei redditi nominali (in molti casi con un recupero solo parziale del potere di acquisto), in assenza di compensazione del *fiscal drag*, ha determinato il passaggio di molti lavoratori dipendenti allo scaglione dell'IRPEF più elevato.

¹ [Dettaglio notizia](http://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia) (www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia).

² Deliberazione n. 9/SEZAUT/2024/AUD.

³ IMF *World Economic Outlook update: January 2025*.

Nel 2024 l'attività economica è stata "debolmente positiva" nella prima metà dell'anno e ha ristagnato nella seconda. La flessione della manifattura è stata compensata dalla crescita di servizi e costruzioni. I livelli di attività si collocano nel complesso al disopra della media dell'area euro e sei punti in più rispetto al periodo precedente la pandemia. Sebbene i consumi delle famiglie siano tornati a crescere, la propensione media al risparmio, indice di incertezza, rimane più alta. Gli investimenti mostrano un *trend* negativo per impianti, macchinari e abitazioni, mentre la componente non residenziale, legata ai progetti del PNRR, sta registrando una dinamica positiva. I Comuni, che gestiscono una parte significativa del Piano (40 miliardi), potrebbero risentire dell'aumento dei costi e della insufficienza di risorse correnti.

L'occupazione mostra segnali contrastanti: alla crescita del numero di persone occupate, non corrisponde quella delle ore lavorate pro capite. La dinamica delle retribuzioni ha parzialmente compensato la perdita dei salari reali causata dall'inflazione, ma resta un divario di oltre tre punti percentuali rispetto al 2021, soprattutto nella pubblica amministrazione.

1.3. Gli andamenti di finanza pubblica

Anche il contesto di finanza pubblica presenta elementi di natura contrastante. L'indebitamento netto tendenziale del 2024, stimato nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB) di ottobre al 3,8 per cento del prodotto, si è attestato su un valore più basso di 0,4 punti (3,4%). Ciò potrà riflettersi positivamente sui valori del triennio 2025-2027 (rispetto ai valori stimati dal DPB, rispettivamente al 2,9 nel 2025, al 2,1 nel 2026 e all'1,5 nel 2027). Il saldo primario è tornato in avanzo per la prima volta dal 2019 (+0,4 punti di prodotto, pari a 9.633 milioni di euro). Il debito pubblico è però cresciuto al 135,3 per cento del PIL, anche se in misura minore di quanto previsto nelle stime del Piano Strutturale di Bilancio (PSB) 2025-2029 (dove si attestava su 135,8 punti).

Il PSB, allegato al DEF, risponde al nuovo quadro della *governance* economica europea, entrata in vigore il 30 aprile 2024, che richiede una programmazione di bilancio a medio termine. La strategia economica delineata dal Governo per il periodo 2025-2029, stabilisce una traiettoria di crescita della spesa netta annuale e individua investimenti e riforme in linea con le raccomandazioni europee.

Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 - La valutazione della Corte dei conti

La Corte (SS.RR. controllo, audizione sul "Piano Strutturale di Bilancio di medio termine 2025-2029", ottobre 2024) ha espresso una valutazione complessivamente positiva sulla riforma della *governance* economica dell'UE, apprezzando la scelta di incentrare la sorveglianza del rapporto debito/Pil sul controllo della spesa primaria netta, che diventa l'indicatore unico per monitorare la situazione di bilancio. Ha ritenuto positivo l'approccio unitario che integra riforme, investimenti e obiettivi macroeconomici entro un Piano strutturale di bilancio coerente. Tuttavia, talune modifiche all'impianto originario della riforma (come la previsione di vincoli quantitativi e l'adozione di metodologie complesse e poco trasparenti) potrebbero compromettere la sostenibilità del debito e ostacolare obiettivi come la semplificazione e il contrasto della pro-ciclicità.

Il Piano presentato dall'Italia delinea un quadro della gestione di bilancio per il prossimo settennio che appare coerente con quanto chiesto dalle nuove regole, descrivendo un percorso di graduale riduzione del debito in rapporto al PIL e di più rapido rientro del disavanzo. Per l'Italia, la riforma comporterà sfide significative, in particolare dopo la fase transitoria del 2025-2027, sul fronte della previdenza, della spesa sociale, della sanità. Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, dalla cui realizzazione dipende la dilatazione della durata da 4 a 7 anni occorrerà reperire risorse aggiuntive per mantenere, una volta esaurita la spinta del PNRR, un livello di spesa coerente con il profilo di aggiustamento del bilancio.

La manovra netta per il 2025, pur avendo come le precedenti un carattere espansivo, è coerente con la nuova *governance* finanziaria europea e, in particolare, rispetta i vincoli connessi alla procedura di infrazione che è stata attivata nei confronti dell'Italia nel giugno del 2024. Il disavanzo aumenta di 0,4 punti percentuali di PIL nel 2025 (8,4 miliardi), 0,6 nel 2026 (14,5 miliardi) e 1,1 nel 2027 (25,1 miliardi). Risultano ridotte le entrate nette (soprattutto per gli interventi di stabilizzazione degli effetti della riduzione del cuneo fiscale, la revisione delle aliquote IRPEF e il riordino delle detrazioni e agevolazioni contributive a sostegno dell'occupazione a tempo indeterminato nelle regioni del Sud), incrementate le uscite nette (soprattutto di natura corrente) e il rientro del *deficit* al di sotto del 3 per cento del PIL è posticipato dal 2025 al 2026. I principali beneficiari sono le famiglie (53 miliardi), minore è l'impatto per imprese e lavoratori autonomi. Per quanto riguarda le entrate si riducono le imposte sul lavoro e aumentano temporaneamente quelle sul capitale. Le maggiori spese sono indirizzate alla difesa, alla sanità e alla protezione sociale.

Sentenza Corte costituzionale 195/2024

La legge di Bilancio 2025, in linea con gli obiettivi programmatici di contenimento della spesa primaria netta concordati nell'ambito del Piano strutturale di bilancio, nel definire il contributo degli enti territoriali al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, ha escluso dalle riduzioni di spesa gli stanziamenti di bilancio finalizzati alle politiche pubbliche per la protezione sociale e la tutela della salute. Il Documento di economia e finanza (DEF) 2024 ha previsto, per il triennio 2025-2027, una espansione tendenziale della spesa sanitaria media del 2%, che sale al 3,3% secondo il quadro programmatico esposto con la Legge di Bilancio 2025.

Va rilevato che in rapporto al PIL la spesa sanitaria si è attestata nel 2023 al 6,17 per cento, il valore più basso dal 2007

Gli enti locali titolari di funzioni in ambito di protezione sociale, sanitaria e ambientale hanno la responsabilità dell'erogazione di importanti servizi in favore delle comunità locali. Si è posta quindi l'esigenza di temperare le necessità di spesa a garanzia dei diritti sociali di cittadinanza, tendenzialmente incompressibile, con la necessità di porre a carico anche degli enti territoriali il contributo agli obiettivi di finanza pubblica e di riduzione del debito pubblico.

La Corte costituzionale, con la recente pronuncia n. 195/2024, ha stabilito che le spese per la salute devono essere prioritarie rispetto ad altri impieghi, poiché il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non può essere sacrificato. Pertanto, prima di effettuare tagli alla sanità, anche in base ai vincoli euro-unitari, occorre prioritariamente ridurre le altre spese indistinte.

La sentenza ha deciso il ricorso della Regione Campania contro l'art. 1, commi 527-e 557, della legge di Bilancio 2024 (e pluriennale per il triennio 2024-2026), dichiarando non fondate le questioni relative alla misura, alla modalità e alla durata del concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica, e dichiarando, invece, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 527, nella parte in cui non esclude dai trasferimenti che è possibile ridurre, ai fini del contributo alla manovra di finanza pubblica da parte delle Regioni, quelli spettanti per il finanziamento dei diritti e delle politiche sociali e per la tutela della salute.

Per contenere l'effetto espansivo, in coerenza con i vincoli posti dalla procedura di infrazione e dal nuovo patto di stabilità, la manovra lorda ha disposto significative riduzioni di spesa alle amministrazioni centrali e al sistema multilivello adottando tagli lineari, che potrebbero incidere sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, sono state utilizzate entrate temporanee per coprire riduzioni di entrate permanenti, e, sotto il profilo metodologico, si osserva la presenza di interventi di carattere ordinamentale e organizzativo e di natura microsettoriale.

1.4. Gli interventi sugli enti locali

La manovra lorda prevede, per il quinquennio 2025–2029, un contributo, da parte degli enti locali, di 1.350 milioni di euro (130 milioni nel primo anno, 260 per ciascuno dei tre successivi e 440 nell'anno finale), che si aggiunge a quello del 2024, pari a 739 milioni (quale risultato della somma algebrica tra la riduzione per il quadriennio 2025–2028, rispettivamente pari a 300 milioni nel primo anno e 200 per ciascuno dei successivi e il riconoscimento del contributo da fondi Covid, quantificato in 163,3 milioni). Nel complesso si tratta di oltre due miliardi, ai quali si aggiungono altri 400 milioni, a carico delle Province e delle Città metropolitane (pari rispettivamente a 260 e 140).

Alcune disposizioni hanno parzialmente temperato questo approccio restrittivo: si tratta della norma che dispone (al posto di un trasferimento per cassa alle entrate dell'erario) la forma dell'accantonamento di parte corrente non spendibile, da utilizzare l'anno successivo per il finanziamento di investimenti (nel caso di enti in avanzo) e per il maggior ripiano dei disavanzi (nel caso di enti in squilibrio). Inoltre, sono stati meritoriamente esclusi da questo adempimento gli enti in situazione di criticità finanziaria conclamata (circa 500), già impegnati in programmi di risanamento, che rischierebbero di essere compromessi da ulteriori vincoli.

Si tratta di correttivi utili, ma parziali, rispetto a misure che influiscono sul flusso ordinario delle risorse e che incidono sulle scelte di gestione degli enti.

Inoltre, il vincolo di bilancio è stato reso più stringente attraverso la modifica della nozione di pareggio, che incorpora ora gli effetti delle quote vincolate e accantonate. Gli effetti di inasprimento del vincolo derivanti dall'applicazione della nuova regola vengono temperati a livello di comparto (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), nel senso che solo in caso di squilibrio di comparto saranno assegnati maggiori obblighi agli enti inadempienti.

L'obbligo di accantonamento annuale per i ritardatari nella presentazione del rendiconto è incrementato del 10 per cento.

La manovra prevede un contributo per l'affidamento di minori e famiglie in difficoltà, che allevia il peso spesso insostenibile sui bilanci dei Comuni più piccoli. Sono altresì previsti versamenti di risorse statali per alcuni fondi, come il "Fondo di solidarietà comunale" e il "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle regioni ordinarie"-TPL, che introducono elementi verticali a supporto della solidarietà orizzontale. Si rilevano invece consistenti riduzioni nei contributi agli investimenti dei Comuni, in discontinuità con i precedenti interventi e con il PNRR. Le riduzioni riguardano anche i piccoli Comuni, i progetti per la qualità dell'abitare e i contributi per le Province e le Città metropolitane, con una riduzione complessiva di 1,4 miliardi.

Nel complesso, la manovra lorda per il 2025 produrrà effetti sui diversi comparti degli enti locali, sia sul fronte delle spese correnti che sugli investimenti. Tuttavia, l'impatto è parzialmente attenuato dal meccanismo degli accantonamenti, dall'esclusione degli enti in difficoltà e dal finanziamento del Fondo di solidarietà comunale con risorse statali. Sul fronte della spesa in conto capitale, invece, i tagli dei trasferimenti statali ai Comuni costituiscono un arretramento, che non può dirsi compensato dal futuro utilizzo a fini di investimento, di importo molto più ridotto, degli accantonamenti finanziati con risorse di parte corrente.

Gli importi del contributo a carico di ciascun ente sono stati determinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, emanato il 4 marzo 2025, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Sono esclusi dal perimetro del riparto, tra gli altri, gli impegni per interessi, per la gestione ordinaria del servizio pubblico di raccolta, smaltimento, trattamento e conferimento in discarica dei rifiuti, e quelli per le spese della missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, come risultanti dal rendiconto 2023 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato.

1.5. Gli interventi sulle Regioni

La legge di bilancio per il 2025 (art. 1, cc. 784-795, legge 30 dicembre 2024, n. 207) introduce, per il triennio 2025-2027, un contributo alla finanza pubblica delle Regioni, aggiuntivo rispetto a quello a legislazione vigente introdotto dalle precedenti leggi di bilancio del 2021, 2024 e 2025. Il loro concorso è disciplinato dai commi 784 e 785 che specificano i casi di esclusione dal contributo e la definizione di equilibrio di bilancio. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano partecipano agli obiettivi di finanza pubblica secondo le regole già previste dai commi 710-724.

Il contributo alla finanza pubblica delle Regioni, strutturato come accantonamento al bilancio di parte corrente, è destinato a finanziare investimenti l'anno successivo o ad assicurare il ripiano anticipato del disavanzo, in funzione del risultato di amministrazione positivo o negativo registrato nell'anno precedente; inoltre, può essere destinato anche al Fondo Anticipazione di Liquidità (FAL). Per le Regioni a statuto ordinario è previsto che il contributo sia ripartito all'interno del comparto in proporzione alla spesa corrente al netto di alcune voci, in particolare la spesa per interessi e la spesa sanitaria, e sia stabilito con decreto a seguito di auto coordinamento; per le regioni a statuto speciale e le province autonome, il contributo segue una diversa disciplina.

In base all'auto coordinamento raggiunto, in sede di Conferenza delle Regioni, dalle RSO, il riparto per l'anno 2025 segue le stesse percentuali applicate negli anni scorsi per distribuire il contributo alla finanza pubblica a loro carico, che erano basate su criteri non perfettamente allineati con quelli indicati dalla legge di bilancio per il 2025.

La manovra 2025 prevede la verifica annuale degli obiettivi finanziari degli enti territoriali, basato sui rendiconti di gestione e sui bilanci di previsione aggiornati⁴ (co. 794), all'esito della quale per gli enti inadempienti o con spese correnti non coerenti, sono previste sanzioni in termini di ulteriori accantonamenti (cc. 791-793). Viene istituito un tavolo tecnico per osservare le finanze degli enti, migliorare la gestione finanziaria e contabile, individuare soluzioni per la gestione del fondo anticipazione di liquidità e limitare l'impiego dei risultati di amministrazione per gli enti in disavanzo. Il contributo alla finanza pubblica delle Regioni (RSO e RSS) genera effetti finanziari positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto pari a 430 milioni nel 2025, 1.280 milioni annui dal 2026 al 2028 e 2.010 milioni nel 2029.

⁴ Trasmessi alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP).

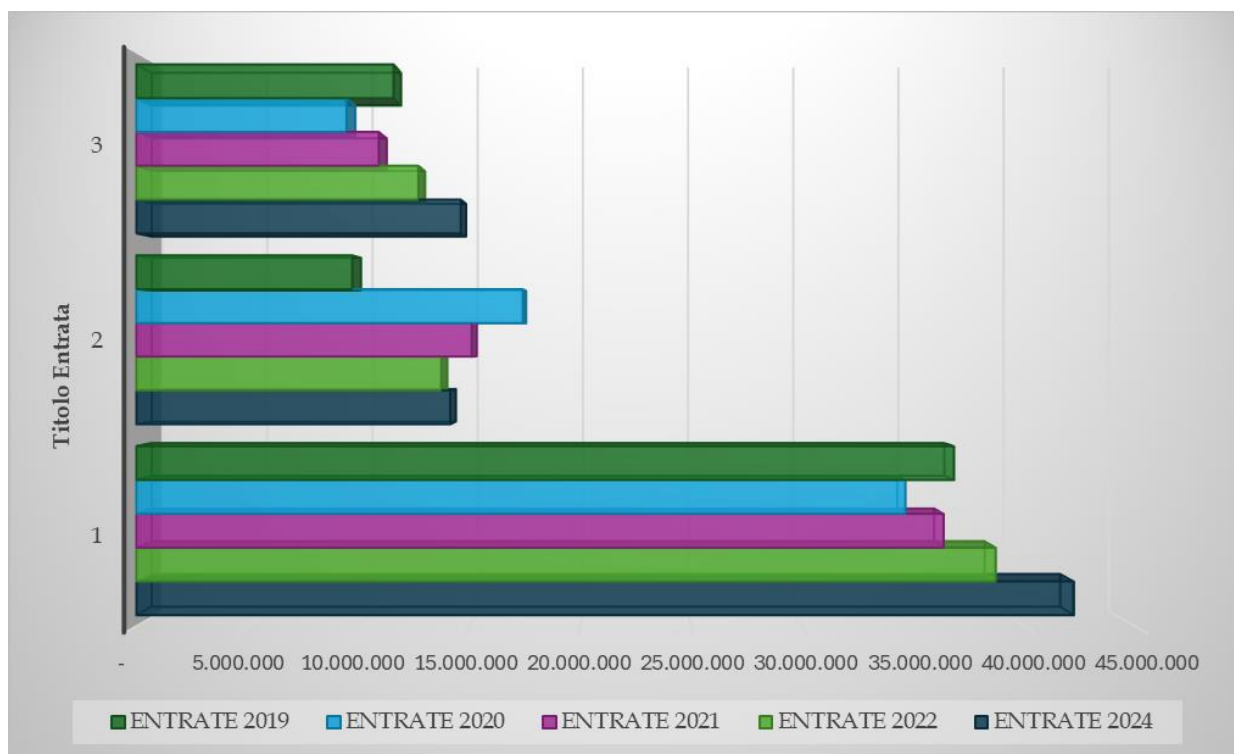
2. Il Percorso verso l'autonomia finanziaria

Come rilevato nella precedente audizione⁵, dal 2022, l'aggregato degli enti territoriali è tornato a dare un contributo positivo per la riduzione del disavanzo delle pubbliche amministrazioni, fornito anche in termini di entrate. Sono, perciò, di seguito esposti i principali andamenti delle riscossioni.

2.1. Il percorso degli enti locali

Dall'analisi dell'andamento delle entrate correnti per cassa (fonte: Siope) nel comparto dei Comuni nel quinquennio 2019-2024, emerge il superamento definitivo della contrazione del gettito registrata durante la pandemia. In particolare, le entrate tributarie ed extratributarie mostrano un *trend* di lieve, ma costante, ripresa a partire dal 2021. A questa ripresa contribuiscono anche i trasferimenti derivanti dai fondi PNRR, sia sotto forma di anticipazioni che di erogazioni, considerando che molte opere sono ormai in fase avanzata del cronoprogramma e che la normativa sulle anticipazioni è stata integrata, prevedendo un aumento della percentuale erogabile a titolo di anticipo.

Grafico 4 - Comuni Entrate correnti -Andamento 2019 -2024



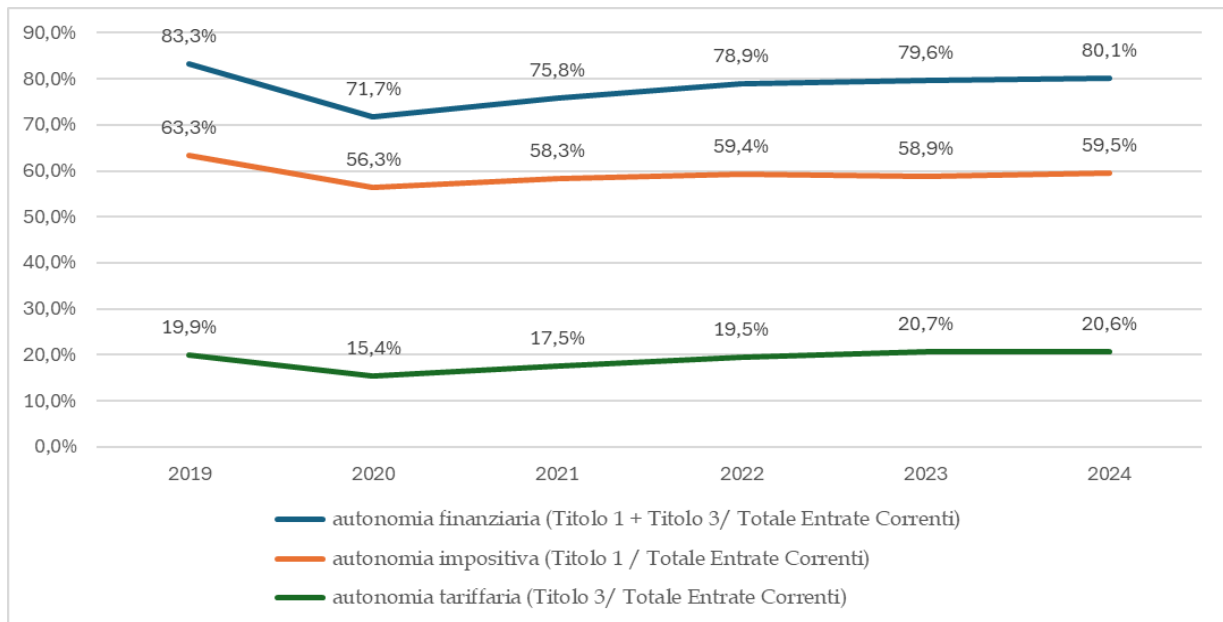
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope; aggiornamento al 02 febbraio 2025 – importi in migliaia di euro

Gli incassi totali da entrate proprie, nell'esercizio 2024, mostrano un ulteriore leggero aumento rispetto al 2023, anno in cui si era registrato, a partire dal 2017, il livello più elevato di incassi nei titoli I e III. Gli indicatori di autonomia finanziaria e impositiva, sebbene non si siano ancora assestati a livelli precisi, mostrano segni di costante lieve incremento.

⁵ Deliberazione n. 9/SEZAUT/2024/AUD.

Una leggera flessione si riscontra per l'indicatore di autonomia tariffaria; deve però tenersi conto che gli incassi relativi all'esercizio 2024 non possono ancora ritenersi assestati in Siope, considerata la presenza di un'alta percentuale di importi ancora da regolarizzare alla data di estrazione.

Grafico 5 – Comuni - Indicatori di autonomia Finanziaria, Impositiva e Tariffaria 2019 -2024



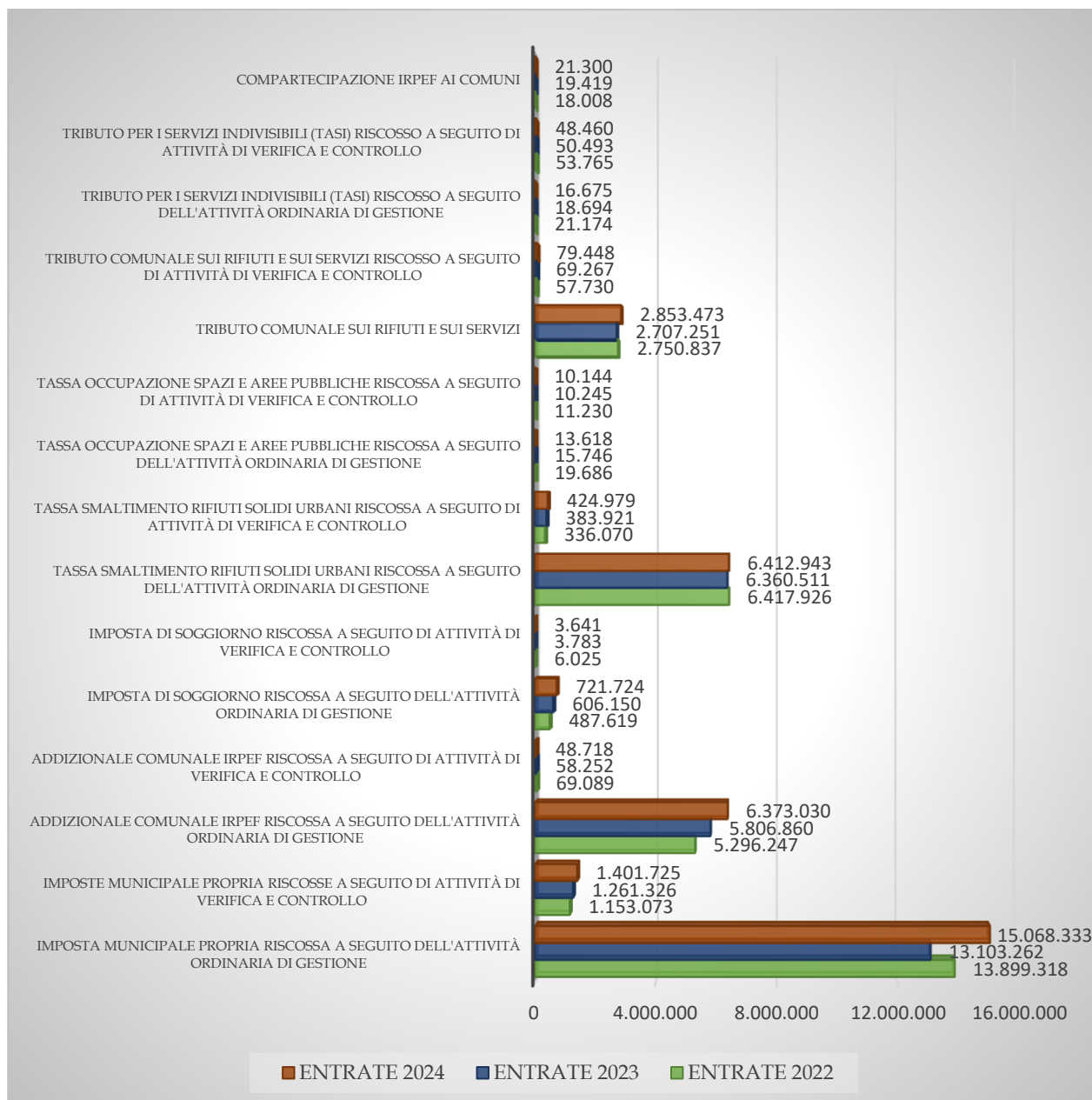
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope; aggiornamento al 02 febbraio 2025

Le entrate relative ai principali tributi comunali, nell'ultimo triennio, mostrano una situazione di sostanziale stabilità, con variazioni dei flussi di cassa di ridotta significatività e lievi incrementi per TARI e addizionale IRPEF.

Da segnalare, comunque, nell'esercizio 2024 un aumento delle entrate derivanti dalla riscossione ordinaria dell'IMU e dell'imposta di soggiorno, compensate da una debole riduzione delle entrate da addizionale comunale IRPEF, derivanti dall'attività di verifica e controllo.

L'andamento della riscossione della compartecipazione all'IRPEF prosegue la tendenza ascensionale e si rileva un incremento del 10% rispetto al 2023 e del 20% rispetto al 2022 che potrebbe connettersi all'aumento della pressione fiscale registrato nell'anno.

Grafico 6 -Comuni -Andamento principali Tributi - Esercizi 2022-2024



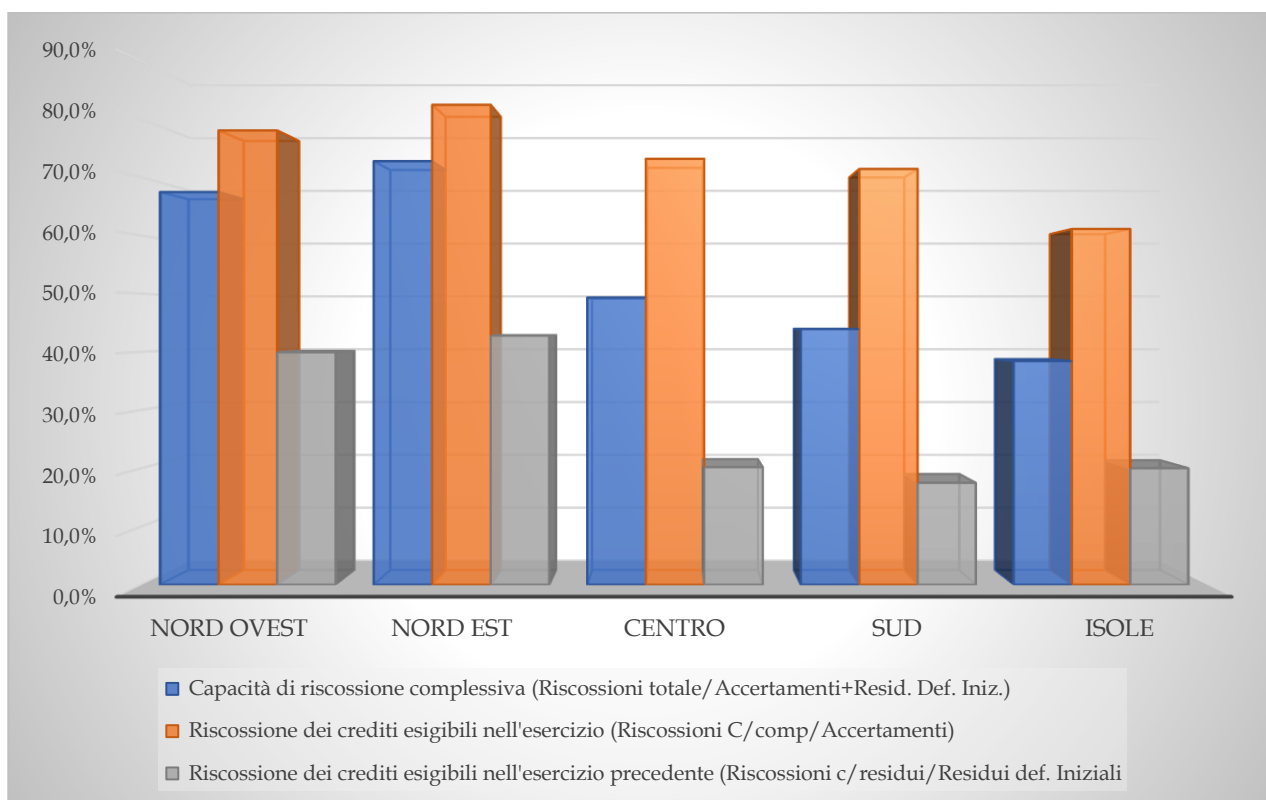
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope; aggiornamento al 02 febbraio 2025 – importi in migliaia di euro

Per valutare l'effettiva capacità di riscossione da parte degli enti, gli incassi, in precedenza analizzati, devono essere confrontati con gli accertamenti del corrispondente periodo. Nell'analizzare la correlazione tra le somme introitate e quelle preventivate, è necessario considerare una serie di fattori, sia endogeni (come la mancanza di risorse umane adeguate alle attività di accertamento e la gestione dell'arretrato), sia esogeni (come la crisi di liquidità e la ridotta propensione alla contribuzione fiscale da parte dei cittadini), che influenzano i valori complessivi degli indicatori considerati.

La capacità di riscossione degli enti fornisce la misura di tale fenomeno attraverso l'osservazione di tre indicatori, calcolati su elaborazioni dei dati BDAP, relativi all'esercizio 2023 (come presenti, nella banca dati, a marzo 2025).

Al riguardo, si evidenziano di seguito gli andamenti delle riscossioni del titolo I: i Comuni del Nord - Est presentano percentuali medie di riscossione complessiva poco inferiori al 73%, il Nord-Ovest del 68%, mentre nel Centro, nel Sud e nelle Isole non raggiungono il 50%. I livelli di incasso in conto competenza superano l'82% solo nel Nord-Est e il 78% nel Nord-Ovest. Sono superiori al 70% nel Centro e nel Sud (rispettivamente 73,2% e 71,4%) mentre nelle Isole si attestano intorno al 61%. La capacità di riscossione si riduce notevolmente quando si osservano i crediti provenienti da esercizi precedenti. La percentuale degli incassi generata da residui attivi raggiunge il 40% al Nord (42,8 % al Nord-Est e 39,9% al Nord-Ovest), il 20% al Centro e nelle Isole, mentre scende al 18% al Sud.

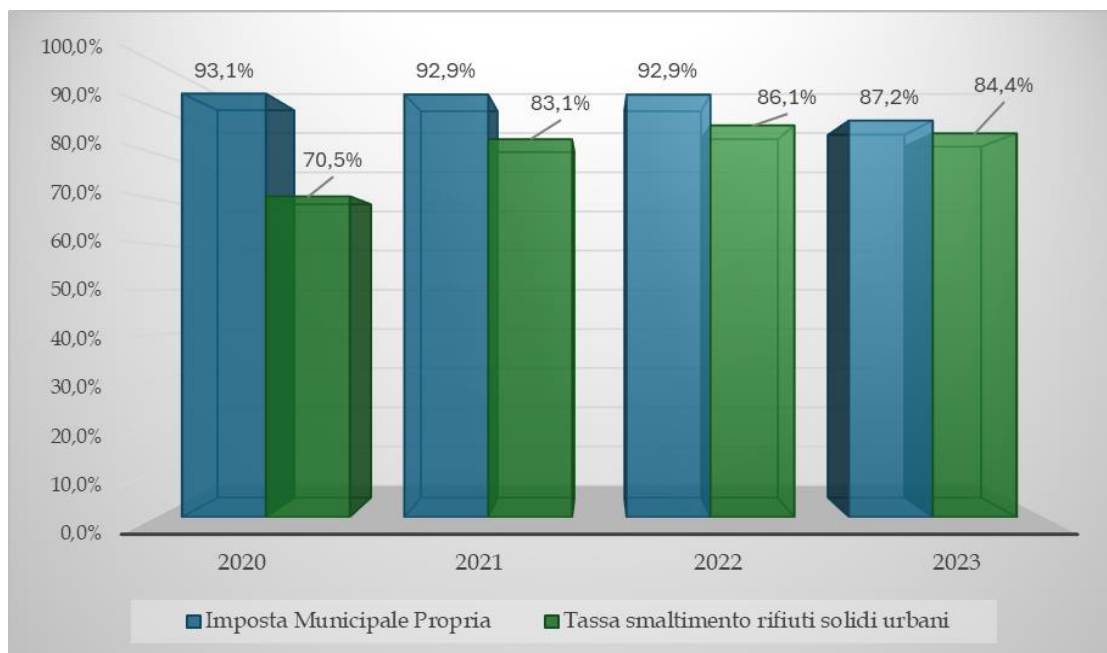
Grafico 7 – Comuni - Capacità di riscossione (Titolo I) - per area geografica -Esercizio 2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP aggiornamento 10 marzo 2025

Per quanto riguarda L'IMU e la TARI, pilastri della fiscalità comunale, nel 2023 si registra un'inversione del *trend* di crescita della capacità di riscossione – ossia del riscosso rispetto all'accertato - sebbene gli incassi, in termini assoluti, siano in aumento. La riscossione dell'IMU passa dal 93% circa, del 2022, all'87% circa, nel 2023. La riscossione della TARI mostra un calo dell'1,7%.

Grafico 8 - Comuni -- Capacità di riscossione - IMU e TARI - esercizi 2020-2023

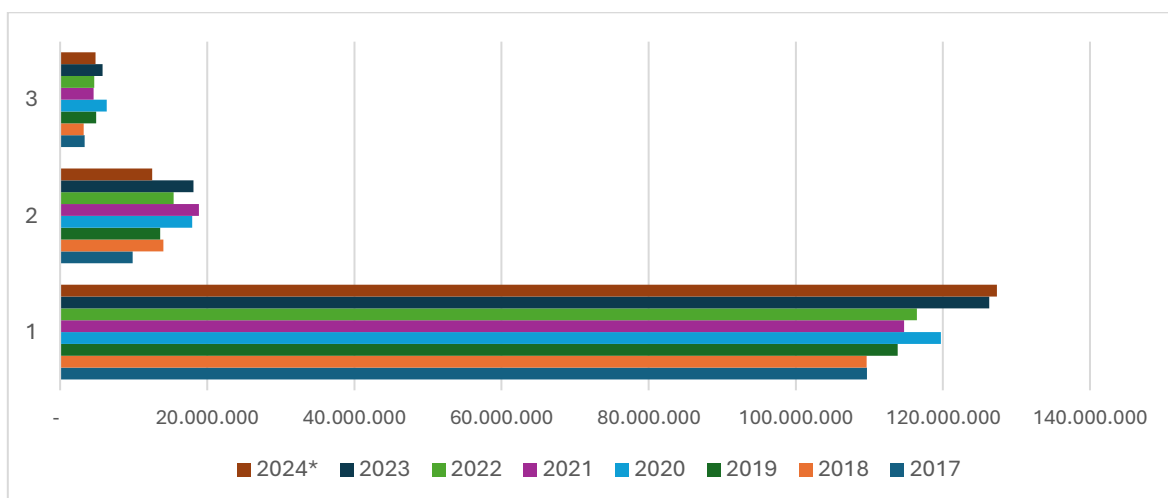


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP aggiornamento 10 marzo 2025

2.2. Il percorso delle Regioni

Per il 2024, le Regioni registrano un incremento nelle riscossioni delle entrate del Titolo I che porta gli incassi per entrate tributarie a livelli superiori (circa 128 mld di euro) a quelli anteriori alla pandemia (circa 113 mld di euro nel 2019). Viceversa, si riduce l'andamento degli incassi del Titolo II e del Titolo III (rispettivamente -31% e -16,9% rispetto agli incassi del 2023). Ciò comporta una riduzione delle entrate totali, tra il 2023 e 2024, pari quasi al 3%. In particolare, il Titolo 2 subisce nel biennio 2023-2024 una drastica riduzione degli incassi dovuta particolarmente alla riduzione della voce "Trasferimenti correnti da Ministeri" che passano dai quasi 10 mln del 2023 ai 7,6 mln del 2024.

Grafico 1 - Regioni a Statuto Ordinario - Entrate correnti - Incassi per Titolo (1-2-3) 2017-2024



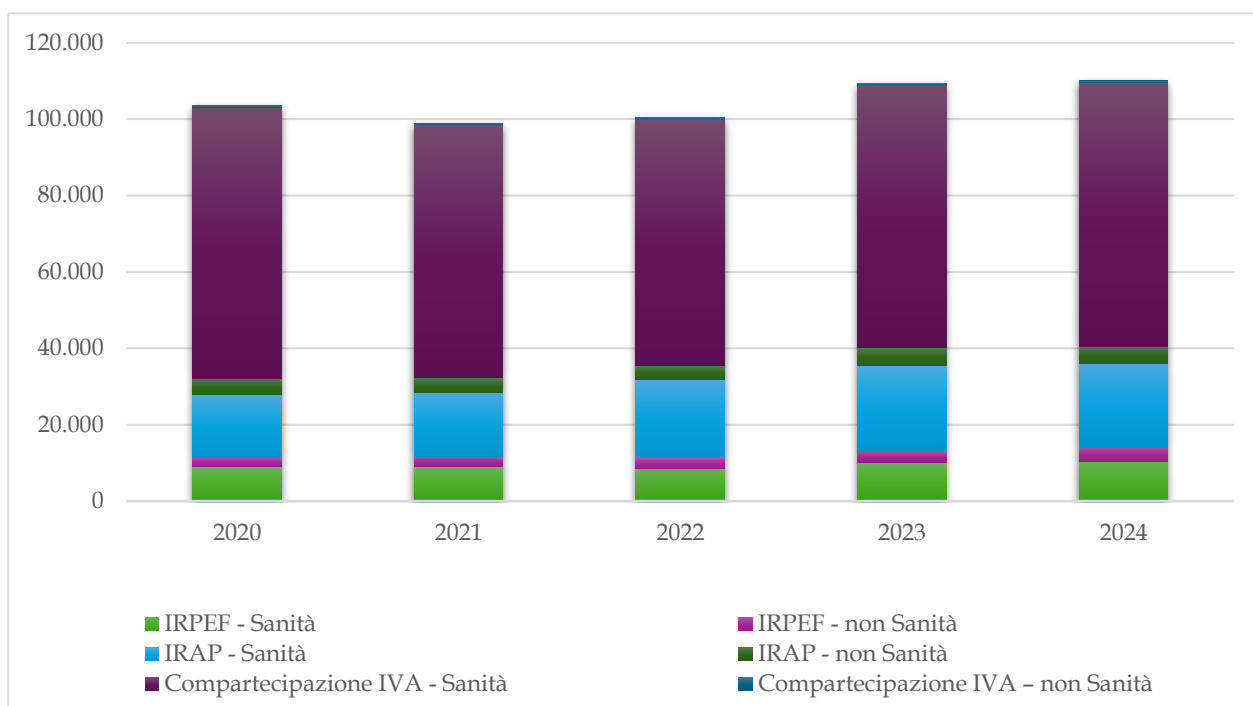
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 06 marzo 2025; importi in migliaia di euro

1) L'importo è al netto degli incassi da regolarizzare.

Gli incassi delle entrate tributarie hanno evidenziato un incremento (+6,3% rispetto al 2020 e +0,5% rispetto al 2023) dovuto soprattutto alla quota IRPEF, giacché le restanti voci di entrata tributaria crescono in misura poco evidente, tale da non raggiungere, in alcuni casi, i livelli del periodo pre-pandemico come, ad esempio, la quota non sanitaria dell'IVA.

Nell'ultimo biennio considerato, l'IRPEF totale aumenta dell'6,6%, a seguito dell'incremento sia della componente destinata alla sanità che, principalmente, di quella non sanitaria; l'IRAP, riporta, invece un decremento dell'1,6% per le due diverse componenti (maggiormente riferibile alla quota sanità). Nello stesso periodo per la compartecipazione IVA si riscontra una sostanziale stasi; il lieve aumento (+0,2%) è dovuto esclusivamente alla componente sanità.

Grafico 2/ Regioni a Statuto Ordinario - Incassi IRPEF, IRAP e Compartecipazione IVA 2019-2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 06 marzo 2025; importi in migliaia di euro

Sulle risorse derivanti dalla compartecipazione regionale all'IVA⁶, analogamente a quanto accade con quella al gettito dell'accisa sulla benzina, le Regioni non dispongono di margini di manovra.

L'osservazione dei principali indicatori di autonomia evidenzia un incremento degli andamenti. L'indice di autonomia finanziaria⁷, che esprime l'indipendenza dell'ente dai trasferimenti dello Stato (o di altri soggetti) per far fronte alle proprie esigenze correnti, nel 2024 si eleva al 91,4%, in aumento rispetto all'87,9 del 2023. Si tratta di valori maggiori rispetto anche a quelli anteriori alla crisi (89,7% nel 2019). Analogo risulta il *trend* dell'indice di autonomia impositiva o tributaria⁸ sulle entrate proprie

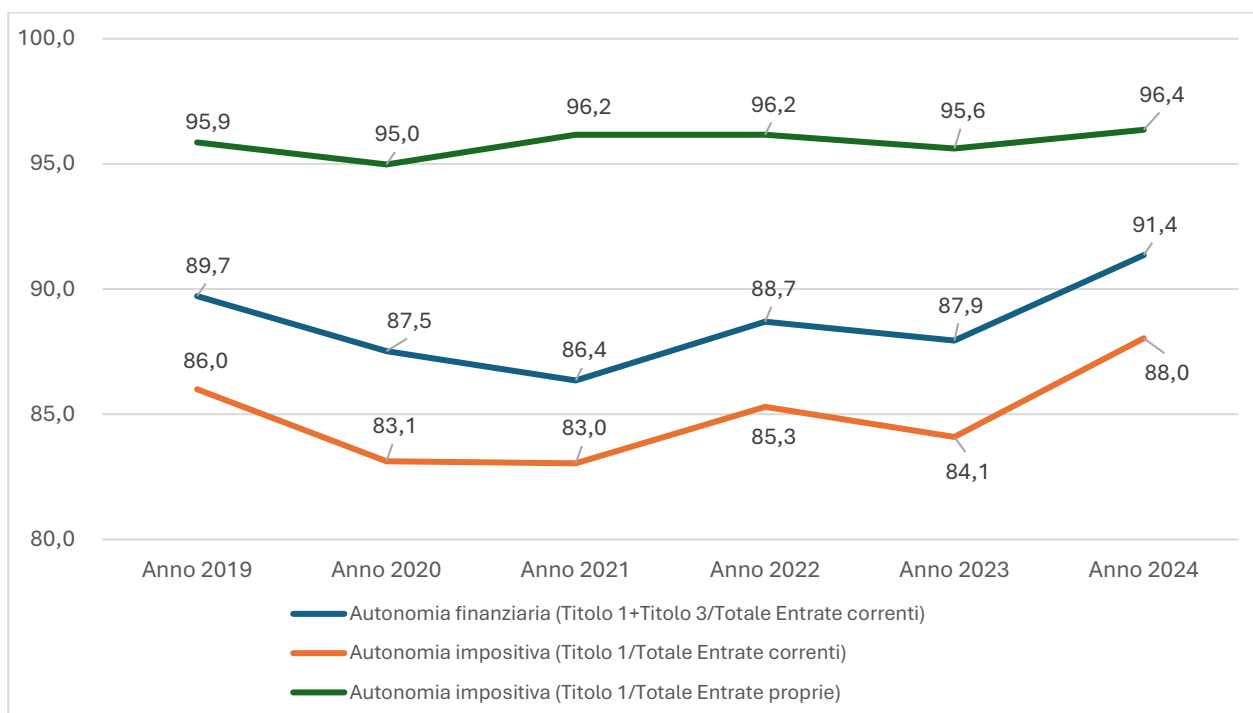
⁶ Per approfondimenti v. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2024/FRG, cap. 4, par. 4.4.2.

⁷ Rapporto tra la somma delle entrate tributarie (Titolo 1) e di quelle extratributarie (Titolo 3) sul totale delle entrate correnti (Titolo 1+ Titolo 2+ Titolo 3).

⁸ Rapporto tra le entrate del Titolo primo ed il totale delle entrate correnti.

e sulle entrate correnti, con un incremento per entrambi gli indici di poco più di un punto rispetto al periodo pandemico.

Grafico 3 – Regioni a Statuto Ordinario - Indici - anni 2019-2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 06 marzo 2025; importi in migliaia di euro

3. Delega fiscale e autonomie territoriali

Il percorso autonomistico iniziato con la riforma costituzionale del titolo V del 2001, poi declinato nei contenuti inseriti nella legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e, in particolare, dei decreti delegati che hanno delineato il nuovo assetto autonomistico a livello territoriale, si sta gradualmente realizzando anche grazie alla spinta offerta dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che ha previsto all'interno delle riforme abilitanti proprio quella legate alla riforma fiscale in chiave autonomistica. Tale revisione normativa è stata avviata con la legge delega del 9 agosto 2023, n. 111⁹, in forza della quale sono stati approvati n. 15 decreti attuativi¹⁰ e n. 4 Testi Unici¹¹ volti ad assicurare un quadro sistematico delle disposizioni vigenti in materia di: tributi erariali minori; sanzioni tributarie, amministrative e penali; giustizia tributaria; versamenti e riscossioni.

⁹ Il termine per l'approvazione dei decreti attuativi recanti la revisione del sistema tributario è fissata (art. 1) entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge e, per i Testi unici di riordino organico delle disposizioni che regolano il sistema tributario, la scadenza è stata prorogata al 31 dicembre (art. 21).

¹⁰ L'ultimo, riguardante la revisione delle disposizioni in materia di accise, è stato approvato dal Consiglio dei ministri del 13 marzo 2025.

¹¹ I testi unici richiamati hanno avuto normativamente un tempo di gestazioni di soli 12 mesi rispetto ai decreti delegati (24 mesi) in quanto sono proprio questi ultimi che giungendo successivamente possono consentire anche le eventuali modifiche, correzioni ed integrazioni. A conclusione dell'iter di aggiornamento dei diversi decreti sempre all'art 21 è previsto che il governo adotti entro un anno dall'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi correttivi o integrativi, di quelli concernenti la revisione del sistema tributario, la raccolta delle norme tributarie in un codice contenente una parte generale recante la disciplina unitaria degli istituti comuni del diritto tributario ed una parte speciale contenente la disciplina delle singole imposte.

Nel percorso di riforma si inserisce il tema dell'autonomia differenziata su scala regionale, per la cui attuazione la legge 26 giugno 2024, n. 86¹² definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il legislatore, nell'ambito dell'applicazione dei principi del federalismo fiscale, ha introdotto una visione che combina regionalismo simmetrico e asimmetrico per affrontare le sfide legate alla perequazione fiscale. Resta fermo l'obiettivo di garantire la tutela dei diritti civili e sociali su tutto il territorio, adattando la distribuzione delle risorse in base alle diverse funzioni e servizi assegnati ai vari livelli di governo e evitando disuguaglianze nell'accesso ai servizi essenziali.

I due modelli previsti — federalismo simmetrico e asimmetrico — richiedono un coordinamento su due aspetti chiave:

1. definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni), per garantire *standard* uniformi nei servizi fondamentali;
2. determinazione delle compartecipazioni fiscali, in relazione alle funzioni trasferite alle Regioni, per assicurare il finanziamento adeguato dell'autonomia differenziata.

Questa integrazione mira a bilanciare autonomia e solidarietà tra i territori, evitando disuguaglianze nell'accesso ai servizi essenziali. Si tratta di un percorso complesso che necessita di un cambiamento significativo del sistema fiscale in cui le Regioni sono chiamate a contribuire ampiamente per assicurare la sostenibilità finanziaria, nel rispetto dei vincoli di bilancio, costituzionali ed europei. Occorre intervenire su alcuni meccanismi previsti nel processo di attuazione del federalismo fiscale assicurando la fiscalizzazione dei trasferimenti statali destinati alle Regioni a statuto ordinario.

La riforma fiscale, fin qui realizzata, ha inteso perseguire principalmente alcune priorità dalla riduzione della pressione fiscale alla ridefinizione del rapporto Fisco-contribuenti, assicurando al tempo stesso l'aumento del grado di "certezza" del diritto e la riduzione del contenzioso.

Il tema della territorialità delle entrate, esteso ai tributi nazionali, presenta criticità tecniche (come, ad esempio, l'individuazione del luogo in cui si verifica il consumo nel caso di cessione di beni) e di sostenibilità. La riforma del federalismo fiscale, prevista dalla delega, puntava a sostituire i trasferimenti statali con risorse fiscali autonome per le Regioni a statuto ordinario, tuttavia, la mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e la crisi finanziaria ne hanno complicato il processo.

Il decreto legislativo n. 68/2011 ha definito solo i fabbisogni sanitari, rinviando il resto al 2027. Molti trasferimenti vincolati (povertà, istruzione, disabilità) non sono stati fiscalizzati, e la proposta di incrementare l'addizionale IRPEF ha trovato ostacolo nelle differenze di disciplina tra Regioni ordinarie e a statuto speciale.

La riforma fiscale prevede la revisione dell'IRAP, da sostituire con una sovraimposta sull'IRES per garantire il finanziamento sanitario e supportare le Regioni in *deficit*. Tuttavia, questo rischia di favorire le Regioni più ricche, accentuando le disparità territoriali, rendendo necessario un nuovo meccanismo perequativo.

Per gli enti locali (Comuni, Città metropolitane e Province), la riforma punta a:

¹² Sulla norma è intervenuta la sentenza della Consulta n. 192/2024, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni, per cui si rende necessario un intervento del legislatore per dare seguito alle statuizioni della ricordata sentenza. Sul punto vedi anche cap. 4 - L'avanzamento del cantiere LEP.

- mantenere la progressività fiscale ed evitare la doppia imposizione;
- rafforzare l'autonomia finanziaria con tributi propri, compartecipazioni e meccanismi perequativi per coprire le funzioni essenziali;
- razionalizzare i tributi locali, semplificare gli adempimenti e migliorare la riscossione attraverso la cooperazione Stato-enti locali e l'uso delle tecnologie digitali.

Nonostante i principi condivisi con la normativa vigente, la riforma stenta a realizzarsi e manca di collegamenti concreti con il decreto legislativo n. 23/2011 sul federalismo municipale. La revisione fiscale di Province e Città metropolitane, inoltre, non considera le loro specificità, mirando a una standardizzazione che potrebbe risultare poco efficace.

La riforma prevede la revisione del sistema di riscossione delle entrate locali, promuovendo la cooperazione tra Stato ed enti locali per migliorare l'efficienza. Si punta a rivedere anche il sistema sanzionatorio per garantire sanzioni più proporzionate e dare agli enti la facoltà di introdurre definizioni agevolate sulle proprie entrate. Inoltre, si propone di razionalizzare le entrate patrimoniali. Nonostante questi principi — già presenti nella normativa vigente — l'attuazione pratica si è rivelata complessa. Restano irrisolti nodi chiave come il mancato riordino del catasto, l'abolizione dell'IMU sulla prima casa e l'indebolimento dell'addizionale comunale. È ancora da valutare l'eventuale introduzione di una *service tax*.

È un impegno importante giungere ad attuare una riforma fiscale che sviluppi l'autonomia tributaria del sistema autonomistico territoriale e riscriva la mappa del prelievo fiscale di Regioni ed enti locali per dare modo agli enti medesimi di «*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*». L'azione è necessaria per assicurare un'equa distribuzione delle risorse, soprattutto per le Regioni con minori entrate fiscali. Tale distribuzione deve, imprescindibilmente, avvenire attraverso un meccanismo di trasferimento di imponibili dallo Stato centrale alle Regioni.

Con specifico riferimento alle amministrazioni locali, una rilevante linea direttiva perseguita concerne l'estensione anche agli enti locali dei principi di *compliance* e di contraddittorio tra fisco e contribuenti. In tal senso, il Governo intende introdurre istituti quali il contraddittorio preventivo, la definizione agevolata, l'accertamento con adesione, le conciliazioni, le lettere di *compliance* e gli avvisi bonari prima degli accertamenti. Tali strumenti sono contemplati nel testo, in corso di definizione, del decreto legislativo recante disposizioni, in materia di tributi regionali e locali, tese a rendere omogenee le normative tributarie tra il livello centrale e quello locale. Accanto agli istituti sopra citati si inserisce la disciplina del potenziamento delle forme di collaborazione con il contribuente, fondato sulla semplificazione degli adempimenti, l'implementazione di attività di assistenza e di consulenza giuridica ai contribuenti e la diffusione di strumenti informatici e digitali. Sono, altresì, previste forme di premialità ai contribuenti che pagano i tributi locali tramite addebito diretto sul conto corrente e l'attivazione di forme di compensazione tra tributi del medesimo ente. Inoltre, si rileva d'interesse la proroga triennale per la compartecipazione al recupero dell'evasione erariale da parte dei Comuni, che possono beneficiare integralmente delle somme accertate per conto dello Stato.

Di particolare rilievo è poi la possibilità per gli enti locali di disporre di un potere transattivo sui propri tributi con riferimento alle imprese in crisi, nota come transazione fiscale¹³.

Il tema, tra l'altro, ha interessato in più occasioni la magistratura contabile che, in considerazione del vuoto normativo in materia, si è pronunciata, anche di recente, negativamente, auspicando un intervento legislativo in materia. In tal senso si richiama la Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti che, con la deliberazione 256/2024/PAR del 24 dicembre 2024, ha ribadito come la composizione negoziata della crisi non sia estensibile ai tributi locali. Più precisamente, si è affermato che in tale ambito non è possibile dare corso a un accordo transattivo dei crediti tributari auto-amministrati (la cui gestione non sia, cioè, affidata a un'agenzia fiscale *ex lege*, oppure sulla base di una convenzione stipulata con il soggetto attivo del tributo ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300), in quanto, allo stato, tale possibilità è esclusa dalla normativa vigente. Ciò per effetto del principio di tendenziale indisponibilità dell'obbligazione tributaria *«quale corollario del principio di legalità, in connessione quindi alla natura vincolata dell'azione amministrativa in materia tributaria»*¹⁴.

In questa sede si ravvisa l'opportunità di un intervento del legislatore¹⁵ che, superando le oggettive contraddizioni del sistema così come attualmente vigente – includa i tributi locali dal perimetro della transazione fiscale, in coerenza con la istanza legislativa verso forme di federalismo fiscale, di moltiplicazione dei moduli dispositivi della pretesa erariale, degli strumenti deflattivi del contenzioso e di una esigenza di salvaguardia della continuità aziendale e degli stessi equilibri di bilancio degli enti pubblici creditori.

¹³ Quando si parla di “transazione fiscale”, ci si riferisce non al tipo normativo di cui all'articolo 1965 del c.c., ma più propriamente ad un negozio solutorio che ha per effetto la riduzione o dilazione del debito tributario, in ragione della opportunità di deflazionare il contenzioso in materia oppure di un interesse - come la continuità aziendale - riconosciuto dall'ordinamento come preminente, ma anche della reale aspettativa di incameramento da parte dell'ente impositore. Si tratta di un negozio tipizzato dalla legge, in ragione della specificità di crediti - tributari - particolarmente protetti dall'ordinamento in considerazione della loro natura pubblica e della necessità di integrare e disciplinare i poteri discrezionali degli enti impositivi coinvolti.

¹⁴ Tale assunto si fonda sull'articolo 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge” (Corte dei conti, SRC Piemonte n. 7/2007/PAR; tra gli altri, cfr. pure SRC Lombardia n. 140/2018/PAR e SRC Campania n. 230/2023/PAR). Sul punto, la Sezione delle autonomie (del. n. 2/2020/QMIG), ha affermato che *«la materia tributaria, come sancito dall'art. 23 della Costituzione, è coperta da riserva di legge, da intendersi come riserva “relativa”, nel senso che opera per le norme impositive in senso stretto (quelle che regolano l'an e il quantum della prestazione) [...]. La necessaria previsione dell'obbligazione tributaria in disposizioni imperative di legge, vincolanti sia per i soggetti passivi del tributo che per l'ente impositore, comporta l'obbligo, da parte di quest'ultimo, di esercitare i poteri conferitigli senza alcun potere discrezionale. Pertanto, lo Stato e gli altri enti pubblici che operano quali enti impositori non hanno facoltà di rinunciare a tributi o di accordare ai singoli esenzioni o agevolazioni non previste dalla legge»*. Ne consegue che, per quanto qui di interesse, *«il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile, nel nostro ordinamento, soltanto in forza di disposizioni di legge eccezionali (come tali da interpretarsi restrittivamente) che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli articoli 53 e 97 della Costituzione, in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore»* (SRC Piemonte n. 15/2007/PAR e SRC Lombardia n. 140/2018/PAR). È questo il caso della c.d. “transazione fiscale” che, come affermato dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza 15 luglio 2014, n. 225, *«è, di per sé, disciplina eccezionale rispetto al principio dell'indisponibilità della pretesa erariale»*.

¹⁵ Tra l'altro già previsto dall'articolo 9, co. 1, lettera a), della legge n. 111/2023, avente a oggetto la revisione del sistema tributario, il quale prevede l'inclusione nella transazione fiscale dei debiti relativi ai tributi (e ai relativi accessori) di cui sono titolari gli enti pubblici territoriali.

4. L'avanzamento del cantiere LEP

Lo sviluppo del federalismo fiscale è strettamente connesso alla risoluzione di altri temi importanti, come la determinazione dei LEP, l'attuazione complessiva della riforma fiscale, la possibile opzione per un modello di autonomia differenziata, l'attuazione degli impegni assunti in ambito PNRR.

Nel quadro programmatico si iscrive anche la realizzazione delle riforme strutturali nel sistema fiscale e nel mercato del lavoro per migliorare l'efficienza del settore pubblico e la competitività dell'economia.

I LEP costituiscono uno strumento politico fondamentale per ridurre le disuguaglianze territoriali. Queste disuguaglianze impattano direttamente sulla qualità della vita delle persone, sullo sviluppo economico del Paese e sulla coesione sociale, indebolendo il tessuto democratico e alimentando fenomeni di disaffezione alla partecipazione.

Le differenze territoriali in Italia sono ancora evidenti e la correlazione tra livelli di reddito dei territori e i servizi pubblici disponibili per i loro abitanti resta elevata.

Le disuguaglianze territoriali dipendono da tre fattori principali:

- la dotazione di infrastrutture materiali e immateriali, fondamentale per lo sviluppo, che evidenzia uno squilibrio tra Nord e Sud e tra aree urbane e interne;
- i rimedi previsti dalla normativa, come il fondo perequativo e gli interventi di cui all'art. 119 Cost., quinto comma, che non si sono dimostrati risolutivi;
- i meccanismi di finanziamento delle politiche pubbliche territoriali, che attraverso i LEP, dovrebbero compensare le diverse capacità fiscali delle Regioni e dei Comuni, la cui definizione è ancora limitata agli asili nido e agli assistenti sociali nel PNRR.

Nel settore sanitario, dove i LEA sono stati sperimentati da tempo, la ripartizione deve ponderare i criteri di anzianità e deprivazione sociale, ma nella pratica è stato maggiormente valorizzato il primo fattore, penalizzando soprattutto le Regioni meridionali, che hanno, generalmente, una struttura demografica relativamente più giovane rispetto al Nord.

Fino al 2022, circa il 52% delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) veniva ripartito tra le Regioni con il criterio della quota capitaria "semplice", il 35% seguiva una quota capitaria ponderata per età, e la restante parte secondo tetti di spesa (assistenza farmaceutica). A partire dal 2023, è stato introdotto un nuovo sistema che, oltre al criterio capitario, include indicatori di mortalità prematura e di disagio socioeconomico (povertà, bassa istruzione, disoccupazione), ritenuti determinanti nell'aumento dei consumi sanitari. Mentre il criterio capitario in genere favorisce le Regioni con popolazione più anziana, gli indicatori di deprivazione socioeconomica hanno portato a un flusso aggiuntivo di risorse, seppure non di particolare rilievo, verso le Regioni più svantaggiate, come Campania, Puglia, Sicilia e Calabria.

La capacità delle amministrazioni di trasformare le risorse in servizi dovrebbe essere potenziata attraverso azioni di affiancamento o sostituzione, come previsto dall'art. 120 Cost., soprattutto nei casi di criticità finanziaria dei Comuni. Tali azioni, se accompagnate da una revisione normativa, potrebbero tutelare i "livelli essenziali delle prestazioni"; tuttavia è fondamentale che non si limitino a risolvere solo la dimensione finanziaria, come accaduto con i Piani di rientro nella

sanità, ma che includano anche un controllo adeguato a garantire servizi di qualità, evitando fenomeni come il sottofinanziamento e la deriva verso il privato.

Divari territoriali nell'erogazione dei Lea in base ai risultati del monitoraggio per l'anno 2023 condotto attraverso gli indicatori del NSG

Il Comitato permanente per la verifica dei livelli di assistenza, nella riunione dell'11 febbraio scorso, ha approvato gli esiti della valutazione dell'erogazione dei LEA nelle Regioni italiane per l'anno 2023, attraverso gli indicatori cd. "CORE" del Nuovo Sistema di Garanzia.

I 24 indicatori "CORE" del NSG, di cui 6 afferenti all'area Prevenzione, 10 a quella Distrettuale e 8 all'area Ospedaliera, attribuiscono un punteggio a ciascuna delle tre aree assistenziali. Se il punteggio si colloca in un intervallo tra 60 e 100, si considera che la Regione abbia erogato le prestazioni ricomprese nei Lea secondo *standard* di qualità e appropriatezza.

I risultati del 2023 mostrano che le aree di criticità sono concentrate prevalentemente nel Mezzogiorno, in particolare nell'ambito dei servizi per la prevenzione e l'assistenza territoriale, mentre nel Settentrione risulta insufficiente in almeno due aree assistenziali solo la Val D'Aosta (aree Distrettuale e Ospedaliera). Nel Mezzogiorno gli enti con almeno due punteggi insufficienti salgono a tre: Abruzzo (area Prevenzione e Distrettuale), Calabria e Sicilia (entrambe nelle aree Prevenzione e Distrettuale). Viceversa, le Regioni con le migliori *performance* risultano essere localizzate, per tutte e tre le aree assistenziali, nel Centro-Nord; in particolare, ottengono punteggi pari o superiori a 90, per la Prevenzione: la P.A di Trento (98 punti), il Veneto (98), l'Emilia-Romagna (97), la Lombardia (95), il Piemonte (93) e l'Umbria (93); per l'area Distrettuale: il Veneto (96), la Toscana (95) il Piemonte (90); per l'area Ospedaliera, la P.A di Trento (97), la Toscana (96), il Veneto (94), l'Emilia Romagna (92) e le Marche (91).

In questo contesto, i LEP devono affrontare tre problemi principali: il processo di definizione, complesso e basato su modelli astratti che spesso si traducono in soluzioni inadatte nella pratica; la perdurante resistenza a stabilire un metodo per finanziare i LEP con risorse aggiuntive; altre problematiche legate alla perequazione e alle istanze federaliste, come gli obiettivi di servizio per gli asili nido e il federalismo differenziato.

Il federalismo differenziato potrebbe accentuare le disuguaglianze, frammentando le politiche pubbliche e creando maggiore complessità del sistema normativo e aumentando le distanze tra i territori, poiché premia le comunità più ricche con maggiori servizi, come dimostra il concetto di "residuo fiscale". Definire, tramite un accordo tra Stato e singole Regioni, l'aliquota di compartecipazione ai tributi erariali potrebbe generare complicazioni, rendendo meno efficiente il sistema fiscale e annullerebbe i vincoli di destinazione, un processo che appare anche difficile da attuare alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024.

La determinazione dei LEP è una riforma in ambito del PNRR (riforma 1.14), che dovrebbe intervenire entro il 2026. I lavori della Commissione Cassese si sono focalizzati sulle materie trasferibili (e non anche su quelle di competenza regionale e comunale), tarando i fabbisogni finanziari con riferimento al costo della vita e affidando la quantificazione monetaria alla Commissione Tecnica Fabbisogni Standard (CTFS).

È da ricordare che la legge n. 86 del 2024, aveva previsto la possibilità per le Regioni di avviare un immediato negoziato sulle nove materie non LEP. La distinzione operata dalla Commissione ha ripartito in due gruppi l'elenco delle 23 materie enucleate nell'art. 117 Cost., comma 3, sulla base del collegamento diretto con la tutela di un diritto civile e sociale.

In questo scenario in divenire è intervenuta la sentenza della Consulta n. 192/2024 che ha inciso significativamente il portato della legge 86/2024.

La Sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale

La legge n. 86/2024 affidava la determinazione dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) a una delega legislativa (art. 3), basata su un rinvio alla disciplina transitoria prevista dalla legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022). Tuttavia, entrambe le norme sono state dichiarate incostituzionali. La delega è stata ritenuta in violazione dell'art. 76 della Costituzione in quanto sprovvista di criteri direttivi adeguati, traducendosi in un trasferimento di poteri "in bianco".

La Corte ha annullato sia la previsione dell'aggiornamento dei LEP tramite Dpcm, ritenendolo incoerente rispetto alla necessità di un atto legislativo primario (art. 3, co. 7), sia la determinazione transitoria dei LEP, sempre tramite Dpcm, per l'incongruenza tra il regime transitorio e quello ordinario (art. 3, co. 9). Ne è derivata anche l'illegittimità della disciplina transitoria prevista dalla legge di bilancio 2023, a partire dall'entrata in vigore della l. n. 86/2024.

In sintesi, la decisione chiarisce che lo Stato deve determinare i LEP (predisponendo le risorse necessarie) prima di approvare le intese con le Regioni per il trasferimento di funzioni. Il maggiore ostacolo all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. non è tanto la caduta della delega o della disciplina transitoria, quanto il principio normativo che impone la determinazione dei LEP come passaggio preliminare e imprescindibile. Di conseguenza, l'autonomia differenziata può realizzarsi solo dopo aver definito gli *standard* e il finanziamento necessari per garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

La sentenza ha confermato l'impianto normativo delle disposizioni finanziarie, con due eccezioni. Ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 8, co. 2, perché basato sulla spesa storica anziché sul costo *standard* (o altro criterio legato all'efficienza), rischiando così di legittimare spese derivanti da gestioni inefficienti. Inoltre, ha bocciato l'art. 9, co. 4, che rendeva facoltativo il contributo delle Regioni ad autonomia differenziata, creando per loro un vantaggio ingiustificato. La clausola di "invarianza finanziaria" è stata invece ritenuta coerente con l'art. 116, terzo comma Cost., poiché mira a migliorare la gestione pubblica, responsabilizzare politicamente e rispondere meglio ai cittadini, in linea con il principio di sussidiarietà. Di conseguenza, le funzioni trasferite non devono aumentare la spesa pubblica e i costi devono essere calcolati eliminando le inefficienze, adottando il criterio del costo o fabbisogno *standard*, soprattutto se la funzione riguarda un LEP.

La regola dell'invarianza della spesa non si applica ai LEP; infatti, se i costi dei LEP aumentano, è necessaria una copertura finanziaria adeguata, e il trasferimento delle funzioni potrà avvenire solo dopo aver reperito le risorse. Di fatto, la sentenza della Corte costituzionale ha nuovamente interrotto il processo di autonomia differenziata, che potrà riprendere solo quando il legislatore adeguerà la normativa seguendo le indicazioni della Corte.

Tornando al tema della definizione dei LEP, si rileva una stretta connessione con il modello perequativo usato per compensare gli squilibri territoriali, in quanto, la perequazione verticale ha una logica cooperativa, mentre quella orizzontale — oggi prevalente — ha una natura più competitiva.

L'obiettivo è quello di migliorare l'efficienza del sistema attraverso il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni *standard*, anche se, la loro individuazione non è sempre semplice. L'attuale sistema perequativo comunale copre il 52,5% delle capacità fiscali e punta al 100% entro il 2030, prevedendo di trattenere circa 620 milioni dai Comuni più "ricchi" per redistribuirli. Questo colpisce soprattutto 1.783 Comuni, di cui 780 al Sud, con una penalizzazione maggiore per i piccoli Comuni (70% al Nord e 30% al Sud).

Il sistema si concentra sulla capacità fiscale e l'offerta di servizi, ma ignora la disponibilità complessiva di risorse necessarie per i Comuni. Inoltre, l'approccio metodologico — pensato per confrontare i Comuni tra loro — trascura la coerenza tra le risorse disponibili e i compiti assegnati, non tenendo conto della debolezza strutturale di alcuni territori, come richiamato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020, che sottolinea il ruolo dello Stato come garante del riequilibrio in queste situazioni. Una parziale correzione viene dai fondi aggiuntivi vincolati, recentemente introdotti per alcuni servizi essenziali. L'approccio metodologico della CTFS punta a confrontare i Comuni tra loro senza valutare se le risorse siano adeguate ai compiti assegnati.

La debolezza strutturale dei Comuni influisce sulla capacità di riscossione, facendo aumentare il FCDE (Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità). Il sistema attuale calcola le entrate su uno *standard* teorico di gettito, penalizzando ulteriormente gli enti con difficoltà di riscossione, che devono restituire la differenza tra capacità fiscale teorica e fabbisogno *standard* e subiscono una riduzione della capacità di spesa. Va rilevato che una parte non trascurabile di enti gravati da difficoltà di riscossione è penalizzato anche dalla perequazione ordinaria (deve, cioè, restituire la differenza tra capacità fiscale teorica e fabbisogno *standard* e subisce la riduzione della capacità di spesa parametrata alla media degli incassi del periodo precedente). Infine, vanno valutati gli oneri correnti e di lungo periodo prodotti dagli investimenti del PNRR, che si faranno sentire a partire dal 2026.

Un fondo senza vincoli di destinazione, come previsto dall'art. 119, terzo comma, potrebbe correggere il forte squilibrio strutturale: a fronte di 19 miliardi di capacità fiscali *standard*, i fabbisogni *standard* ammontano a 26,2 miliardi, lasciando uno sbilancio di 7,2 miliardi.

La perequazione orizzontale obbliga i Comuni ad aumentare lo sforzo fiscale non per migliorare i servizi, ma semplicemente per mantenere quelli di base. Ne deriva l'impossibilità di determinare correttamente fabbisogni *standard* e LEP senza adeguare prima le risorse. Se si parte dalle risorse disponibili, si rischia di fissare livelli di prestazione inadeguati, compromettendo l'autonomia finanziaria dei Comuni garantita dall'art. 114 della Costituzione.

Partire dalle risorse disponibili porta a individuare fabbisogni e livelli di prestazione inadeguati, potendo incidere anche sull'autonomia finanziaria dei Comuni garantita dalla Costituzione.

La fiscalizzazione dei trasferimenti alle Regioni, eliminando il vincolo di destinazione, incide sulle risorse comunali destinate a funzioni fondamentali come i servizi sociali e il trasporto pubblico locale (TPL). Di conseguenza, il finanziamento di questi servizi dipenderà dalle scelte regionali e dalla tenuta dei bilanci regionali, potendo non considerare le forme di finanziamento previste dalla Costituzione.

La risoluzione di questi problemi non può essere affidata alla sola definizione dei LEP, perché non sempre è possibile individuare chiaramente i fabbisogni *standard*. Mentre per gli asili nido si è riusciti a definire criteri vicini ai LEP basandosi sulla quota di utenti da soddisfare, per i servizi sociali il processo risulta molto più complesso e difficilmente standardizzabile. Una soluzione pragmatica potrebbe basarsi su obiettivi di legislatura per migliorare progressivamente i servizi pubblici, con una ricognizione dinamica dei fabbisogni, da quantificare e monitorare insieme alle comunità locali. Tuttavia, c'è il rischio di semplificare eccessivamente il processo riducendolo a medie e mediane grezze, che potrebbero servire solo a giustificare la scarsità di risorse disponibili.

La Corte costituzionale (sent. n. 71/2023) ha posto due principi chiave sugli interventi incentivanti:

1. separare chiaramente i fondi aggiuntivi dal fondo di solidarietà comunale (senza vincolo di destinazione), rispettando le diverse finalità previste dai commi terzo e quinto dell'art. 119 della Costituzione;
2. escludere sanzioni di restituzione se gli obiettivi non vengono raggiunti, poiché questi dipendono dal conseguimento dei LEP, quindi da fattori non interamente sotto il controllo degli enti locali.

L'idea che a regime tutto questo possa essere garantito dal FSC deve essere temperata con la diversa natura dei servizi considerati (asili nido, trasporto di disabili, servizi sociali). È necessario un attento lavoro di analisi, di rendicontazione, di coinvolgimento delle comunità beneficiarie.

La questione della definizione dei LEP nelle politiche sociali risale al 2001, quando la competenza è passata alle Regioni, scontrandosi però con la mancata definizione e copertura finanziaria dei livelli essenziali, nonostante l'emanazione della legge quadro sui servizi sociali (n. 328/2000). Ciò ha alimentato ritardi e forti disuguaglianze territoriali.

Nel 2022, la spesa sociale italiana si attestava a soli 0,7 punti di PIL contro una media europea del 2,4. I dati ISTAT mostrano profonde disparità: 174 euro pro capite al Nord contro appena 39 euro in Calabria (dati 2021). Il Piano sociale 2021-2023 ha cercato di razionalizzare le risorse, passando dai LEPS, intesi come diritti individuali, a una visione più infrastrutturale, garantendo una base minima di servizi sociali uniformi sul territorio.

Questo approccio richiede una lettura più ampia dell'art. 119 della Costituzione, ammettendo la presenza di fondi nazionali anche in ambiti devoluti alle Regioni.

La recente sentenza della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata ha toccato aspetti chiave della riforma. Quello che maggiormente impatta con la definizione dei LEP, oltre alla distinzione tra materie LEP e non LEP, di cui si è detto, riguarda il divieto di devoluzione differenziata delle materie. Il trasferimento deve essere circoscritto a specifiche funzioni legislative e amministrative e motivato, in relazione alle peculiarità della singola regione, sulla base dell'effettivo miglioramento della "efficienza degli apparati pubblici" che dalla devoluzione dovrebbe derivare, coerentemente con il principio di sussidiarietà.

Ne deriva che per potere formulare ulteriori osservazioni al riguardo occorre attendere il nuovo intervento del legislatore sulla materia dell'autonomia differenziata, in conformità alla richiamata decisione della Corte costituzionale.

5. Riforma federalista e sistema perequativo

La legge delega n. 42/2009 ha introdotto un sistema di assegnazione delle risorse sulla base dei fabbisogni *standard*, al fine di «*garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali*».

L'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali da realizzare conduce al superamento del criterio della spesa storica per adottare un sistema di attribuzione delle risorse basato su fabbisogni *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

L'azione perequativa è modulata secondo un duplice schema: avviene integralmente con riferimento ai fabbisogni valutati a costi *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali, mentre per le restanti funzioni da finanziare, con l'esercizio dell'autonomia tributaria, la perequazione conduce solo a una parziale riduzione dei differenziali di capacità fiscale.

Questo nuovo sistema dei rapporti finanziari e il conseguente modello perequativo deve essere sviluppato tenendo conto del contesto istituzionale e socioeconomico italiano; in particolare si registrano notevoli differenze tra le aree territoriali e squilibri tra le diverse zone del Paese che non mancano di pesare anche sull'assetto finanziario delle amministrazioni locali. Infatti, i meccanismi perequativi hanno lo scopo di correggere una disomogenea distribuzione delle basi imponibili e anche

dei bisogni di spesa e tendono ad ottenere un omogeneo livello dei servizi offerti alla cittadinanza a parità di sforzo fiscale sostenuto.

I modelli perequativi, come noto, possono avere carattere orizzontale o verticale. Nel primo caso le compensazioni si realizzano tra enti dello stesso livello di governo con l'obiettivo di eliminare squilibri fiscali orizzontali. Nel caso della perequazione verticale è lo Stato ad intervenire a favore dei livelli di governo territoriale nei casi in cui il livello di spesa è maggiormente decentrato rispetto a quello impositivo.

Il sistema attualmente in atto prevede, quale strumento perequativo cardine, un Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), alimentato in modo quasi integralmente orizzontale (ossia con risorse trasferite da Comune a Comune).

Il fondo è stato alimentato a partire dal 2020 anche con risorse statali, (circa 560 mln di euro per l'annualità 2023) "vincolate" allo svolgimento di funzioni fondamentali in ambito sociale, secondo un meccanismo di perequazione rispondente alle logiche di cui all'art. 119, comma 5 Cost. (solidarietà sociale), anziché a quelle dell'art. 119, comma 3, Cost. (perequazione fiscale). Tale meccanismo di finanziamento, che ha comportato una "ibridazione" del Fondo venendo parzialmente finalizzato ad obiettivi stabiliti da norma statale, è stato oggetto di osservazione da parte della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 71/2023). In seguito a tale pronuncia, a decorrere dal 2025 le componenti del Fondo di solidarietà legate allo sviluppo dei servizi sociali, al potenziamento degli asili nido e al trasporto degli studenti con disabilità sono state trasferite nell'ambito del nuovo Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS).

L'art. 22 della legge delega di attuazione del federalismo approvata nel 2009 prevedeva che la definizione di costi e fabbisogni *standard* relativi ai LEP si accompagnasse ad una puntuale ricognizione dei divari territoriali inerenti alle dotazioni infrastrutturali funzionali alla fruizione dei principali diritti sociali di cittadinanza, tra le quali annoverava le infrastrutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, quella fognaria, idrica, elettrica, e quelle per il trasporto e distribuzione del gas. Per realizzare tale obiettivo spetta al Governo attuare le iniziative per il recupero del *deficit* infrastrutturale delle diverse aree geografiche del Paese nella fase transitoria del processo federalista.

La fase d'individuazione di tali divari, cui sarebbe dovuto seguire un intervento perequativo "verticale" da parte dello Stato, è stata definita, con il d.l. n. 121/2021, solo oltre dieci anni dopo l'approvazione della legge n. 42/2009, e risulta tuttora non concluso.

Finora, il censimento delle necessità infrastrutturali è rimasto incompiuto; il processo di perequazione infrastrutturale è stato del resto riavviato solo di recente. Dapprima, la legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020) ha istituito il Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI) con una dotazione complessiva pari a 4,6 miliardi destinata a colmare i divari infrastrutturali. Questa dotazione è stata poi notevolmente ridotta: la legge di bilancio per il 2024 (legge 30 dicembre 2023, n. 213) ha infatti azzerato il Fondo per il triennio 2024-2026 e lo ha defanziato per 2,6 miliardi di euro negli anni dal 2027 al 2033. Infine, il c.d. Decreto Coesione (d.l. 7 maggio 2024, n. 60, art. 11 e ss.) ha rinominato il FPI in "Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno". Le Regioni del Mezzogiorno saranno esclusive beneficiarie degli interventi che si prevede di finanziare nei seguenti ambiti: infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, idriche,

nonché strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, coerenti con le priorità indicate nel Piano strategico della ZES unica.

In disparte il fatto che il Fondo Perequativo per il Mezzogiorno necessita della adozione di una normativa attuativa ancora non definita, se la dotazione dello strumento dovesse scontare il rilevante definanziamento che aveva interessato il FPI - il quale, dopo l'intervento della legge di bilancio 2024, quotava a 700 mln di euro nel periodo 2027-2033 - esso non potrà certo costituire quel "pilastro portante" del federalismo che era stato concepito dalla legge n. 42/2009.

6. Sintesi e conclusioni

Il processo di attuazione del federalismo fiscale nell'ultimo anno non ha ricevuto spinte decisive, proseguendo piuttosto con un lento progresso.

Il contesto entro il quale si sviluppano le riforme che investono anche il profilo ordinamentale presenta luci e ombre. I dati per il 2024 mostrano una crescita del PIL dello 0,7%, superiore alle previsioni recenti (0,5%), ma inferiore alle stime del Governo (1%). Le proiezioni per il 2025 e 2026 indicano una crescita rispettivamente dello 0,8% e dello 0,9%, rimanendo al di sotto dell'1% previsto, a causa di eventi internazionali e incertezze nelle esportazioni. L'inflazione, dopo il picco tra il 2021 e il 2023, si è stabilizzata intorno al 2%, spingendo la BCE a ridurre i tassi di interesse. In Italia, a gennaio 2025, l'inflazione è rimasta inferiore alla media dell'area euro, con un tasso dell'1,7% rispetto al 2,5%.

Il quadro di finanza pubblica presenta elementi contrastanti. L'indebitamento netto tendenziale per il 2024 è stato del 3,4%, inferiore di 0,4 punti rispetto alla stima iniziale, con possibili effetti positivi per il triennio 2025-2027. Il saldo primario è tornato in avanzo (+0,4% del PIL), mentre il debito pubblico è salito al 135,3% del PIL, ma meno del previsto. Il Piano Strutturale di Bilancio 2025-2029, allegato al DEF, risponde alle nuove regole di *governance* economica europea, con obiettivi di crescita della spesa e investimenti in linea con le raccomandazioni dell'UE. La manovra netta per il 2025, pur avendo come le precedenti un carattere espansivo, è coerente con la nuova *governance* finanziaria europea e, in particolare, rispetta i vincoli connessi alla procedura di infrazione che è stata attivata nei confronti dell'Italia nel giugno del 2024.

La manovra netta aumenta il disavanzo per 0,4 punti percentuali di PIL nel 2025, 0,6 punti nel 2026 e 1,1 nel 2027 e prevede riduzioni delle entrate nette, principalmente per gli interventi di stabilizzazione della riduzione del cuneo fiscale, la revisione delle aliquote IRPEF e il riordino delle detrazioni e agevolazioni per l'occupazione a tempo indeterminato nel Sud. Anche le uscite nette sono in aumento, soprattutto per spese correnti. Il rientro del *deficit* sotto il 3% del PIL viene posticipato dal 2025 al 2026. I principali beneficiari degli interventi sono le famiglie (53 miliardi), con un impatto minore su imprese e lavoratori autonomi. Le imposte sul lavoro vengono ridotte, mentre quelle sul capitale aumentano temporaneamente. Le maggiori spese sono principalmente destinate a sanità e protezione sociale.

La legge di Bilancio 2025, in linea con il Piano strutturale di bilancio, ha escluso dalle riduzioni di spesa i fondi per la protezione sociale e la tutela della salute. Tuttavia, per rispettare la traiettoria di riduzione della spesa primaria, ha imposto significative restrizioni al sistema multilivello, sia in termini di saldi di bilancio, sia in termini di contributo agli obiettivi di finanza pubblica, che prende la forma di un accantonamento di bilancio, finanziato con risorse di parte corrente, e utilizzabile, per gli enti in avanzo, per finanziare spesa in conto capitale nell'esercizio successivo. Tuttavia, il futuro possibile

utilizzo degli accantonamenti non compensa i tagli lineari che hanno colpito numerosi trasferimenti statali destinati a investimenti per un periodo che va fino al 2034.

In questo contesto, che presenta elementi di complessità, è essenziale contemperare le esigenze di spesa per tutelare i diritti sociali con il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e la riduzione del debito.

La Corte costituzionale, considerando il diritto alla salute come un principio fondamentale da tutelare in via prioritaria, con la pronuncia n. 195/2024, ha dichiarato illegittimo l'art. 1, co. 527 della legge di bilancio 2024, nella parte in cui non esclude dal perimetro della riduzione a fini di contributo alla manovra di finanza pubblica, le spese destinate alla salute.

Passando ad esaminare i più recenti andamenti delle entrate correnti sulla base dei dati di cassa (fonte: Siope) nel comparto dei Comuni nel quinquennio 2019-2024, si assiste al superamento definitivo della contrazione del gettito registrata durante la pandemia. In particolare, le entrate tributarie ed extratributarie mostrano un *trend* di lieve, ma costante ripresa, a partire dal 2021, anno in cui hanno raggiunto nuovamente gli *standard* pre-pandemici. A questa ripresa contribuiscono anche i trasferimenti derivanti dai fondi PNRR, sia sotto forma di anticipazioni che di erogazioni, considerando che molte opere sono ormai in fase avanzata del cronoprogramma e che la normativa sulle anticipazioni è stata integrata, prevedendo un aumento della percentuale erogabile a titolo di anticipo.

Tuttavia, la riscossione dei principali tributi locali è resa complessa dalla scarsa conformazione all'obbligo fiscale connessa alla situazione economica dei contribuenti ed anche dalla ridotta capacità di accertamento, imputabile a profili organizzativi non adeguati. Si origina così un *tax gap* tra i tributi effettivamente versati e quelli teoricamente dovuti. La misura di tale fenomeno può desumersi dall'osservazione degli indicatori della capacità di riscossione degli enti, calcolati su elaborazioni dei dati BDAP.

Per quanto riguarda l'IMU e la TARI, pilastri della fiscalità comunale, nel 2023 si registra un'inversione del *trend* di crescita della capacità di riscossione: la riscossione dell'IMU passa dal 93% circa del 2022 al 87% circa nel 2023. La riscossione della TARI è in calo dell'1,7% su base annuale.

Per quanto riguarda le Regioni, le riscossioni hanno mostrato un aumento, pur risentendo dei tempi di assegnazione delle risorse da parte dello Stato. Per il 2024, si registra un incremento delle entrate tributarie, che raggiungono circa 128 miliardi di euro, superando i livelli pre-pandemici. Tuttavia, si osserva una diminuzione degli incassi del Titolo II e del Titolo III, con riduzioni rispettivamente del 31% e del 16,9% rispetto al 2023, portando a una diminuzione complessiva delle entrate del 3% tra il 2023 e il 2024.

Gli incassi delle entrate tributarie hanno registrato un aumento complessivo del +6,3% rispetto al 2020 e del +0,5% rispetto al 2023, principalmente dovuto all'IRPEF, che ha beneficiato della crescita del gettito del tributo erariale. Altre voci di entrata tributaria, come la quota non sanitaria dell'IVA, hanno riportato una crescita meno significativa, non raggiungendo i livelli pre-pandemici. La quota IRPEF è aumentata complessivamente del 6,6%, per la componente sanitaria e non sanitaria. L'IRAP riporta una leggera flessione (1,6%) nell'ultimo anno di analisi, ma resta ad un livello più elevato rispetto al periodo pandemico. Per la compartecipazione IVA, si è registrata una lieve crescita nell'ultimo biennio (0,2%) estesa ad entrambe le componenti.

Gli indicatori di autonomia delle Regioni riportano un incremento complessivo. L'indice di autonomia finanziaria, che misura l'indipendenza degli enti dai trasferimenti statali, nel 2024 (91,4%) è in crescita decisa e si attesta su valori superiori rispetto a quelli pre-crisi. Ciò è dovuto all'effetto combinato dell'aumento delle entrate tributarie e del calo dei trasferimenti. Un *trend* simile si osserva nell'indice di autonomia impositiva o tributaria, che evidenzia un aumento di oltre un punto rispetto al periodo pandemico.

Il percorso verso una maggiore autonomia, iniziato con la riforma costituzionale del 2001 e la legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, sta gradualmente prendendo forma, supportato anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quest'ultimo ha incluso tra le riforme abilitanti la riforma fiscale in chiave autonomistica. La legge delega del 9 agosto 2023, n. 111, ha avviato il percorso che ha visto il governo impegnato nell'elaborazione di decreti legislativi per riformare il sistema tributario. Ad oggi sono stati approvati 15 decreti e quattro testi unici riguardanti tributi erariali, sanzioni tributarie, giustizia tributaria e riscossioni. In questo contesto, la legge n. 86/2024 ha avviato un percorso per l'autonomia differenziata regionale, combinando regionalismo simmetrico e asimmetrico per affrontare la perequazione fiscale, con l'obiettivo di garantire la tutela dei diritti civili e sociali su tutto il territorio, adattando la distribuzione delle risorse in base ai servizi e alle funzioni dei vari livelli di governo. Intanto, è intervenuta la dichiarazione di incostituzionalità (sentenza n. 192 del 2024) su alcune disposizioni finanziarie, come il riferimento alla spesa storica, invece che ai costi *standard*. La Consulta ha rilevato la violazione dell'art. 76 della Costituzione, per mancanza di criteri direttivi adeguati alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e ha annullato la previsione di aggiornamento dei LEP tramite Dpcm, invece che con atto legislativo primario. Inoltre, ha chiarito che l'autonomia differenziata può essere attuata solo dopo aver definito gli *standard* e il finanziamento necessario per i LEP.

La sentenza 192 ha interrotto il processo di autonomia differenziata, che potrà riprendere solo dopo un adeguamento normativo in linea con quanto stabilito. È necessario definire una nuova struttura normativa che, entro i tempi della delega fiscale, attui i principi dell'articolo 14 della legge n. 42 del 2009, prevedendo i percorsi per attivare forme particolari di autonomia e l'assegnazione delle risorse finanziarie necessarie, come previsto dagli articoli 116, terzo comma, e 119 della Costituzione.

Il completamento del federalismo fiscale, soprattutto a livello regionale, necessita di essere attuato dovendo ancora intervenire la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) per le funzioni comunali e quelle regionali *extra-sanitarie*; si tratta di un passaggio cruciale, poiché supporta la determinazione dei fabbisogni *standard* per la perequazione, in linea con le riforme previste in ambito PNRR.

La riforma del sistema fiscale nazionale potrebbe influenzare anche la finanza decentrata. La legge delega per la riforma fiscale non interviene direttamente sui tributi locali, ma affida il riordino alla normativa di settore avvalendosi di testi unici e di decreti volti a ridisegnare il sistema tributario della autonomie facendo rinvio ai sistemi perequativi per garantire risorse adeguate ai fabbisogni e compensare eventuali variazioni nei tributi locali. Resta però da valutare come queste modifiche alla fiscalità decentrata possano salvaguardare o rafforzare l'autonomia fiscale degli enti locali, pilastro essenziale del federalismo fiscale.

Sarà necessario sostituire i trasferimenti centrali con risorse fiscali senza vincoli di destinazione, garantendo risorse adeguate alle funzioni fondamentali e riequilibrando parzialmente le funzioni facoltative sulla base della capacità fiscale. Resta da definire la struttura normativa per attuare i principi dell'art. 14 della legge n. 42 del 2009, in conformità con l'art. 116, comma 3, della Costituzione, e assicurare l'assegnazione delle risorse finanziarie necessarie.

I decreti per attuare la delega fiscale riguardanti le amministrazioni locali mirano, anche, a estendere ai Comuni i principi di *compliance* e contraddittorio tra fisco e contribuenti. Il Governo intende introdurre istituti come il contraddittorio preventivo, l'adempimento spontaneo, la definizione agevolata, l'accertamento con adesione, le conciliazioni e premi per i contribuenti che pagano tramite addebito diretto sul conto corrente, nonché lettere di *compliance* e avvisi bonari. Inoltre, si ipotizza che gli enti locali possano avere un potere transattivo sui tributi locali per le imprese in crisi, noto come transazione fiscale. La Corte dei conti in più occasioni, recentemente la Sezione per la Lombardia, ha ribadito che la composizione negoziata della crisi non può essere applicata ai tributi locali, evidenziando la necessità di un intervento legislativo.

Lo sviluppo del federalismo fiscale è legato a diverse tematiche cruciali, tra cui la definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni), la riforma fiscale, l'autonomia differenziata e gli impegni del PNRR. Le riforme strutturali nel sistema fiscale e nel mercato del lavoro sono essenziali per migliorare l'efficienza del settore pubblico e la competitività dell'economia.

I LEP sono strumenti fondamentali per ridurre le disuguaglianze territoriali, che influenzano la qualità della vita, lo sviluppo economico e la coesione sociale. In Italia, persistono forti disuguaglianze territoriali, con un'elevata correlazione tra reddito e disponibilità dei servizi pubblici. Queste disuguaglianze derivano principalmente da tre fattori: la carenza di infrastrutture, il divario tra Nord e Sud, e tra aree urbane e interne.

Le politiche esistenti, come il fondo perequativo e le misure dell'art. 119 della Costituzione, quinto comma, non hanno risolto efficacemente queste disuguaglianze, mentre gli investimenti tendono a concentrarsi nei territori più forti. I LEP, attraverso il finanziamento delle politiche pubbliche territoriali, potrebbero compensare le diverse capacità fiscali delle Regioni e dei Comuni, ma l'attuazione è ancora in fase di sviluppo, con l'eccezione positiva dei progressi nel PNRR per gli asili nido e gli assistenti sociali.

Allo stato attuale sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni dalla Commissione CLEP, (limitatamente alle materie previste dall'art. 116, comma 3, Cost.) che, oltre a necessitare di un periodo di sperimentazione, deve integrarsi con il percorso di individuazione dei costi e fabbisogni *standard* rilevati per singole aree di competenza. Per realizzare questo intento sarà necessario sostituire i trasferimenti centrali con risorse fiscali e senza vincoli di destinazione, assicurando risorse adeguate alle funzioni fondamentali e perequando parzialmente sulla base della capacità fiscali quelle facoltative.

Nel settore sanitario, la distribuzione delle risorse è influenzata da criteri come l'anzianità e la deprivazione sociale, ma il primo fattore ha penalizzato le regioni meridionali, che hanno una popolazione più giovane. Fino al 2022, il 52% del Fondo Sanitario Nazionale veniva ripartito in base alla quota capitaria semplice, il 35% la quota capitaria ponderata per età, la restante parte secondo tetti di spesa (assistenza farmaceutica). Dal 2023, è stato introdotto un nuovo sistema che include indicatori

di mortalità prematura e di disagio socioeconomici (povertà, bassa istruzione, disoccupazione), che hanno portato risorse aggiuntive, seppur limitate, alle regioni più svantaggiate come Campania, Puglia, Sicilia e Calabria.

La recente sentenza della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata ha affrontato aspetti cruciali della riforma, in particolare riguardo alla definizione dei LEP. Un aspetto fondamentale concerne la devoluzione differenziata delle materie, che prevede che il trasferimento di funzioni sia giustificato da un reale miglioramento dell'efficienza degli apparati pubblici, secondo il principio di sussidiarietà. Le funzioni possono essere assegnate alla competenza dei livelli superiori solo se non realizzabili in modo efficace al livello più vicino ai consociati.

Per evitare distorsioni, è necessaria una collaborazione tra i livelli di governo e un processo "*bottom up*" che esamini quali funzioni possano essere gestite meglio a livello decentrato.

In conclusione, emergono diverse problematiche nella determinazione dei fabbisogni per il finanziamento dei LEP, che dipende da fattori difficili da definire con certezza, come i livelli essenziali e il costo delle prestazioni in condizioni di efficienza e per i quali si ribadisce l'esigenza di una loro chiara definizione normativa. Una possibile convergenza verso una soglia minima di efficienza imposta dal centro potrebbe ridurre la spesa sociale, contravvenendo al principio costituzionale di garanzia dei diritti. Infine, è necessario includere correttivi nei meccanismi di regolazione dei LEP, valutando non solo l'efficienza, ma anche l'efficacia della spesa, considerando l'impatto reale sui diritti dei cittadini nella determinazione dei fabbisogni futuri.

Per garantire un funzionamento equilibrato del sistema autonomistico, come previsto dalla Costituzione, è fondamentale un modello di perequazione, che può essere realizzato su basi orizzontali o verticali. Attualmente, il sistema per gli enti locali si basa principalmente su un fondo di solidarietà comunale su base orizzontale, al quale si affianca una componente verticale rappresentata da risorse statali, che fino al 2020 ha avuto un impatto limitato. Nel comparto comunale il sistema di perequazione prevede, al termine della transizione prevista per il 2030, un Fondo di solidarietà comunale basato esclusivamente sulla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali *standard*, eliminando il tetto del 50% e il criterio storico.

È auspicabile sviluppare la componente verticale per renderla più gestibile e meno divisiva. In tale direzione sembra muoversi la legge di bilancio 2025, che ha previsto un incremento del FSC a componente verticale. La perequazione è tendenzialmente integrale per i fabbisogni relativi ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, mentre, per le funzioni finanziate tramite autonomia tributaria, riduce parzialmente i differenziali di capacità fiscale.

È stato avviato un processo di revisione della metodologia per determinare i fabbisogni *standard* del Fondo di solidarietà comunale, con l'obiettivo di basarli su livelli di servizio standardizzati anziché su quelli storicamente forniti dai singoli enti. Nel 2019 è stata rivista la metodologia per calcolare i fabbisogni degli asili nido, stabilendo un livello minimo e massimo di copertura e nel 2020, quella per i servizi sociali, legando il fabbisogno *standard* di ciascun Comune ai livelli di servizio degli enti più virtuosi, considerando utenti e ore di assistenza. È stato previsto un meccanismo di monitoraggio per garantire che le risorse aggiuntive siano effettivamente utilizzate dai Comuni nei settori da potenziare, inizialmente limitato alla funzione dei servizi sociali. Questo sistema, attualmente basato in parte su indicatori finanziari, prevede che i Comuni restituiscano al Fondo di solidarietà comunale le risorse

non impiegate nelle funzioni specifiche. Questo meccanismo aiuta a rafforzare il legame tra l'assegnazione delle risorse e i livelli di servizio standardizzati.

Come già sottolineato, il PNRR avrà un impatto significativo sulla capacità degli enti territoriali di fornire servizi ai cittadini, migliorando le infrastrutture necessarie per le loro funzioni e riducendo le disuguaglianze tra enti e territori lungo un percorso di convergenza. Molte delle linee di investimento del PNRR coinvolgono direttamente le autonomie territoriali, in particolare nei settori di loro competenza, come sanità e servizi sociali. Tuttavia, il successo del Piano dipenderà dalla capacità degli enti locali di sviluppare progetti adeguati e dalle Amministrazioni centrali nel gestire l'allocazione dei fondi tramite bandi pubblici, in modo allineato agli obiettivi del PNRR.

Per ridurre i divari territoriali, è anche necessario un coordinamento tra strumenti e fondi come il PNRR, il nuovo Fondo per la perequazione infrastrutturale e i programmi di coesione nazionali ed europei, al fine di garantire un utilizzo efficace delle risorse. Nel settore dei Comuni, nell'ambito della riforma del federalismo fiscale sono state riconosciute risorse aggiuntive, creando opportunità per migliorare i servizi nei Comuni in ritardo senza penalizzare quelli già efficienti. Gli investimenti infrastrutturali del PNRR potrebbero contribuire a ridurre i divari, garantendo servizi essenziali per tutti i cittadini. Sarebbe anche necessario attuare – come previsto dall'art. 22 della legge delega n. 42 del 2009 – una perequazione infrastrutturale.

Recentemente, il c.d. Decreto Coesione (d.l. n. 60 del 2024) ha previsto la creazione di un Fondo Perequativo per il Mezzogiorno, che necessita ancora dell'adozione di una normativa attuativa. Il Fondo Perequativo Infrastrutturale, dopo l'intervento della legge di bilancio 2024, è stato ridotto a 700 milioni di euro per il periodo 2027-2033. Affinché la dotazione del nuovo strumento possa realmente costituire un “pilastro portante” del federalismo, come previsto dalle intenzioni del legislatore del 2009, non dovrebbe subire lo stesso definanziamento che ha interessato il fondo infrastrutturale.

A proposito degli investimenti infrastrutturali del PNRR, nella recente Relazione (deliberazione n. 4/SEAUT/2025/FRG) della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sono stati evidenziati i progressi e le problematiche nella gestione finanziaria e nell'avanzamento dei progetti. Le opere più rilevanti sono gestite da Città metropolitane, Province e Regioni, mentre i Comuni realizzano più progetti con un costo medio inferiore. L'80% dei progetti riguarda i Comuni, ma il loro valore totale rappresenta il 60%.

La relazione conferma le preoccupazioni sui tempi di completamento degli interventi, con una realizzazione ancora a livelli non elevati, il che potrebbe compromettere il rispetto delle scadenze del programma. Tra le problematiche emerse per l'attuazione dei progetti sono segnalate alcune criticità legate all'organizzazione interna degli enti, alla carenza di personale qualificato, e alle difficoltà nell'approvvigionamento di materiali. Ad esse si aggiungono fattori esogeni legati al contesto socioeconomico, ai cambiamenti normativi, al proliferare del contenzioso legale, ai ritardi nelle autorizzazioni, ai problemi nell'erogazione delle risorse.

7. APPENDICE

7.1. L'attuazione territoriale del PNRR

L'attuazione del PNRR da parte degli enti territoriali rappresenta un supporto cruciale per ridurre le disuguaglianze tra i vari territori e promuovere uno sviluppo equo in coerenza con le linee di riforma del federalismo. Infatti, attraverso gli investimenti previsti dal Piano, si intende rafforzare le infrastrutture e migliorare la qualità dei servizi offerti, garantendo che anche le aree più svantaggiate possano beneficiare di risorse adeguate. In questo contesto, gli enti locali svolgono un ruolo fondamentale come attuatori diretti delle misure, contribuendo così a colmare il divario tra le diverse regioni. Questo processo favorisce una distribuzione più equa delle risorse, sostenendo anche l'attuazione delle riforme federali in grado di rispondere alle specifiche necessità dei territori.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha approvato di recente la Relazione (deliberazione n. 4/SEZAUT/2025/FRG) con cui riferisce al Parlamento sullo stato di attuazione dei progetti finanziati con risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR) e del Piano Nazionale Complementare di pertinenza degli enti territoriali. Il documento fornisce informazioni aggiornate al 30 giugno 2024 per quanto riguarda l'avanzamento procedurale e fisico, e al 31 dicembre 2023 per l'avanzamento finanziario.

Nella relazione vengono evidenziati i progressi e le problematiche riscontrate.

In particolare, vengono rilevati: l'avanzamento della gestione finanziaria, l'evoluzione della spesa e della relativa rendicontazione, lo stato di realizzazione degli interventi di investimento, anche raccogliendo le criticità segnalate dagli enti. Inoltre, vengono riportati i risultati delle attività di controllo sul territorio.

In primo luogo, viene ricordato che la rimodulazione ha comportato in particolare l'uscita dal Piano di programmi affidati alle autonomie territoriali per il cui completamento si sarebbero dovuti individuare finanziamenti alternativi. Dall'indagine emerge che su 21.546 progetti rimodulati, quasi 21.000 sono stati completamente definiti, il 31,87% avviato ma non concluso, e solo il 3,81% non avviato. Ciò dimostra che sono state superate le difficoltà nel trovare fonti di finanziamento alternative, grazie alla conclusione di numerosi progetti e alla disponibilità di risorse ministeriali e fondi statali. Dopo la rimodulazione, l'85% dei finanziamenti proviene dal PNRR, il 9% da fondi pubblici e circa il 5% da risorse proprie.

Le opere più rilevanti in termini di finanziamento sono gestite da Città metropolitane, Province e Regioni, mentre i Comuni realizzano un numero maggiore di progetti, ma con un costo medio inferiore. L'80% dei 66.776 progetti presi in considerazione per un valore corrispondente a circa 44 miliardi, riguarda i Comuni, ma il valore totale di essi rappresenta circa il 60% del totale, pari a 25,6 miliardi di euro.

Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario, su un totale di circa 36 miliardi di finanziamenti PNRR e PNC al netto di altre fonti, sono stati assunti impegni per circa 11,5 miliardi (32% del finanziamento PNRR e PNC) ed effettuati pagamenti per circa 2,8 miliardi (6,3% del finanziamento PNRR e PNC).

La gestione della cassa non dimostra nel complesso aspetti critici in quanto dal dato d'insieme risulta che le anticipazioni di risorse per la realizzazione degli interventi eseguiti o in corso di esecuzione sono state tutte rimborsate dalle Amministrazioni titolari. I pagamenti effettuati non superano le risorse effettivamente ricevute come anticipazione. I 60.285 CUP presi a tal fine in considerazione corrispondenti a finanziamenti PNRR/PNC per oltre 34 miliardi, hanno generato pagamenti per oltre

2,2 miliardi a fronte di anticipazioni di oltre 3 miliardi. Persistono quindi difficoltà nella capacità delle amministrazioni di completare tutte le fasi della spesa, come evidenziato dall'ammontare del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) (oltre 1 miliardo di euro). Ciò è sintomo di vischiosità nella gestione amministrativa degli interventi e della esigenza di accelerare nel completamento dei programmi. Cionondimeno non può escludersi che possano essersi verificate carenze di liquidità che abbiano ritardato le fasi realizzative dei progetti. Tra le criticità segnalate dai soggetti attuatori, d'altra parte, emergono frequentemente ritardi riconducibili sia alla mancata o parziale erogazione delle anticipazioni, che alla non tempestiva erogazione dei trasferimenti delle risorse a seguito della presentazione delle rendicontazioni.

Sul versante dell'avanzamento procedurale, è emerso che su 75.105 interventi, per un totale di quasi 56 miliardi di euro, circa il 95% sono ancora attivi, pari a 54,5 miliardi, mentre i progetti chiusi ammontano a soli 1,4 miliardi, di cui oltre la metà sono progetti non nativi e il 45% sono progetti PNRR di minore complessità realizzativa. Questi ultimi si concentrano principalmente in aree come Innovazione e digitalizzazione del Servizio sanitario (85%), Turismo e Cultura 4.0 (62%), Digitalizzazione della PA (58%) e Agricoltura sostenibile (57%).

Quanto al cronoprogramma, l'analisi è stata condotta sulla stessa base dati utilizzata per l'avanzamento finanziario (66.776 CUP per un valore di circa 44 mld al lordo di tutte le fonti di finanziamento). Quasi il 22% dei progetti, con un valore di oltre 10,5 miliardi, è in fase di esecuzione dei lavori, mentre il 15%, per un valore di quasi 16 miliardi, è ancora nella fase di stipula del contratto. Il 17,4% ha completato tutte le attività, per un totale di 828 milioni. La fase di collaudo riguarda il 10% dei progetti, con un valore di circa 1,3 miliardi. Infine, l'8% dei progetti ha ricevuto l'intero finanziamento a rendicontazione, per un valore di circa 307 milioni.

L'attuazione di gran parte dei progetti (84%) è in linea con il cronoprogramma, mentre i ritardi si concentrano principalmente nella fase di stipula del contratto. Le criticità segnalate dagli enti indicano che i ritardi sono dovuti a cambiamenti normativi e amministrativi, contenzioso legale, ritardi nell'acquisizione di autorizzazioni, problemi nell'erogazione delle risorse, frammentazione delle responsabilità, carenza di personale qualificato, aumento dei costi e difficoltà nell'approvvigionamento di materiali.

Sono emerse criticità nella gestione delle piattaforme informatiche per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti, aggravate dall'instabilità del contesto normativo e dall'importanza crescente di normative secondarie (circolari, linee guida, ecc.), che complicano la gestione delle piattaforme e l'attuazione dei progetti. Le difficoltà riscontrate suggeriscono la necessità di un maggiore coordinamento e di strumenti di supporto per gli enti, al fine di ridurre ritardi e inefficienze. La relazione contiene anche una rassegna dei controlli svolti dalle Sezioni regionali che hanno osservato più da vicino l'attuazione dei programmi sul territorio. Nel complesso vengono confermati gli aspetti rilevati nell'indagine generale ed emerge qualche preoccupazione in ordine ai tempi di completamento degli interventi, in quanto, pur in una situazione che non si presenta omogenea, la quota delle realizzazioni si attesta ancora a livelli non elevati e potrebbero non essere rispettate le scadenze conclusive del programma.

7.2. Approfondimenti tematici e tabelle Regioni

Le analisi sui livelli di autonomia finanziaria sono effettuate utilizzando i dati di cassa (incassi totali dal sistema Siope¹⁶), offrendo una panoramica generale sulle entrate delle Regioni a Statuto Ordinario e a Statuto Speciale.

Per il comparto Regioni, considerato nel loro complesso, gli incassi totali evidenziano un costante incremento (6,05%) per il periodo 2020-2024 dovuto essenzialmente al Titolo 1 – Entrate tributarie (12,40%), con notevoli differenze tra il comparto ordinario e quello a statuto speciale.

Nel dettaglio, nelle Regioni a statuto ordinario si evidenzia un andamento crescente fino al 2023 con una leggera flessione nel 2024 dovuta essenzialmente ad un drastico calo delle entrate del Titolo 2 (-30,44%) che raggiungono un livello inferiore rispetto a quello registrato prima della pandemia, del Titolo 3 (- 16,94%). Nelle autonomie speciali, al contrario, gli incassi crescono costantemente, nel periodo osservato, esclusivamente grazie all'incremento registrato nei primi tre titoli di entrata (+17,09 rispetto al 2023 e 32% rispetto al 2020).

¹⁶ Attuazione dell'art. 28, l. n. 289/2002. Cfr. anche art. 14, cc. 6, 7, 8, 9, 10 3 11, della l. n. 196 del 2009.

L'art. 1, co. 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), ha previsto l'evoluzione della rilevazione SIOPE in SIOPE+, al fine di migliorare il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche attraverso l'integrazione delle informazioni rilevate da SIOPE con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica (PCC) e, in prospettiva, di seguire l'intero ciclo delle entrate e delle spese.

Tabella 1/ REG - Entrate per Titolo - anni 2020-2024

Tip.	Descrizione	2020	2021	2022	2023	2024 ⁽¹⁾	Var. % 24-20	Var. % 24-23
RSO	Titolo 1 - Entrate. Tributarie	119.729.245	114.739.903	116.474.534	126.295.720	127.344.908	6,36	0,83
	Titolo 2 - Trasferimenti correnti	17.970.303	18.857.277	15.438.256	18.107.306	12.499.514	-30,44	-30,97
	Titolo 3 - Entrate Extra-tributarie	6.328.214	4.572.317	4.646.999	5.783.384	4.803.848	-24,09	-16,94
	Titolo 4 - Entrate in conto capitale	6.143.914	5.940.327	6.299.708	5.668.975	6.181.072	0,60	9,03
	Titolo 5 - Entrate riduzione attività finanziarie	8.595.922	9.184.617	10.240.169	10.635.643	10.200.428	18,67	-4,09
	Titolo 6 - Accensione di prestiti	2.945.994	2.390.181	1.902.266	532.378	713.811	-75,77	34,08
	Titolo 7 - Anticipazioni istituto tesoriere	0	0	0	0	0		
	Titolo 9 - Entrate conto di terzi e partite di giro	26.669.806	17.260.126	17.740.068	21.736.640	21.978.296	-17,59	1,11
	TOTALE ENTRATE RSO	188.383.397	172.944.746	172.742.000	188.760.046	183.721.876	-2,47	-2,67
RSS	Titolo 1 - Entrate. Tributarie	35.451.706	36.774.145	37.449.066	41.143.997	47.075.221	32,79	14,42
	Titolo 2 - Trasferimenti correnti	5.375.185	7.759.438	6.213.432	4.515.508	6.735.802	25,31	49,17
	Titolo 3 - Entrate Extra-tributarie	1.264.760	1.482.458	1.497.971	1.808.936	1.769.649	39,92	-2,17
	Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.434.628	1.989.896	1.792.539	1.589.152	1.038.107	-27,64	-34,68
	Titolo 5 - Entrate riduzione attività finanziarie	1.237.713	1.847.604	564.261	1.174.432	464.668	-62,46	-60,43
	Titolo 6 - Accensione di prestiti	225.498	1.793.116	966.617	338.967	4.378	-98,06	-98,71
	Titolo 7 - Anticipazioni istituto tesoriere	0	0	0	0	0		
	Titolo 9 - Entrate conto di terzi e partite di giro	4.516.772	4.470.771	4.140.236	4.623.835	11.480.830	154,18	148,30
	TOTALE ENTRATE RSS	49.506.262	56.117.428	52.624.123	55.194.825	68.568.655	38,51	24,23
RSO & RSS	Titolo 1 - Entrate. Tributarie	155.180.951	151.514.048	153.923.600	167.439.717	174.420.129	12,40	4,17
	Titolo 2 - Trasferimenti correnti	23.345.488	26.616.714	21.651.688	22.622.814	19.235.316	-17,61	-14,97
	Titolo 3 - Entrate Extra-tributarie	7.592.974	6.054.775	6.144.971	7.592.319	6.573.497	-13,43	-13,42
	Titolo 4 - Entrate in conto capitale	7.578.542	7.930.223	8.092.247	7.258.127	7.219.179	-4,74	-0,54
	Titolo 5 - Entrate riduzione attività finanziarie	9.833.635	11.032.221	10.804.430	11.810.074	10.665.096	8,46	-9,69
	Titolo 6 - Accensione di prestiti	3.171.492	4.183.297	2.868.883	871.345	718.188	-77,35	-17,58
	Titolo 7 - Anticipazioni istituto tesoriere	0	0	0	0	0		
	Titolo 9 - Entrate conto di terzi e partite di giro	31.186.577	21.730.896	21.880.304	26.360.475	33.459.125	7,29	26,93
	TOTALE ENTRATE	215.722.033	237.889.659	229.062.175	225.366.124	243.541.064	12,9	8,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 06 marzo 2025; importi in migliaia di euro

(1) L'importo è al netto degli incassi da regolarizzare (781 mln totali; di cui 514 mln da regolarizzare nelle RSS e 268 mln nelle RSO).

A conclusione dell'analisi relativa ai dati di cassa del quinquennio 2020-2024, nella sottostante tabella si rappresentano gli andamenti dei tributi IRPEF, IRAP e Compartecipazione IVA, evidenziando altresì le quote destinate al finanziamento della sanità regionale.

Tabella 2/ REG – Regioni a Statuto Ordinario - Titolo 1 – Tributi (1.01) – anni 2020-2024

Descrizione	2020	2021	2022	2023	2024 ⁽¹⁾	Var. % 24-20	Var. % 24-23
IRPEF - Sanità	9.067.652	9.000.983	8.455.377	10.254.122	10.398.691	14,7	1,4
IRPEF - non Sanità	2.379.475	2.695.227	2.887.849	2.999.034	3.726.785	56,6	24,3
IRPEF Totale	11.447.127	11.696.210	11.343.227	13.253.157	14.125.476	23,4	6,6
IRAP - Sanità	16.374.216	16.663.567	20.505.134	22.211.240	21.809.718	33,2	-1,8
IRAP - non Sanità	4.408.088	3.956.490	3.653.916	4.706.697	4.686.683	6,3	-0,4
IRAP Totale	20.782.304	20.620.057	24.159.050	26.917.937	26.496.402	27,5	-1,6
TOTALE IRPEF e IRAP	32.229.432	32.316.267	35.502.277	40.171.094	40.621.878		
Compartecipazione IVA - Sanità	70.906.865	66.184.097	64.653.031	68.897.872	69.048.616	-2,6	0,2
Compartecipazione IVA - non Sanità	437.825	414.044	372.750	412.743	412.900	-5,7	0,0
Compartecipazione IVA Totale	71.344.690	66.598.141	65.025.781	69.310.616	69.461.516	-2,6	0,2
TOTALE IRPEF, IRAP e Compartecipazione IVA	103.574.122	98.914.408	100.528.058	109.481.709	110.083.393	6,3	0,5
<i>Inc. % IRPEF su Tit. 1</i>	<i>9,6</i>	<i>10,2</i>	<i>9,7</i>	<i>10,5</i>	<i>11,1</i>		
<i>Inc. % IRAP su Tit. 1</i>	<i>17,4</i>	<i>18,0</i>	<i>20,7</i>	<i>21,3</i>	<i>20,8</i>		
<i>Inc. % Compartecipazione su Tit. 1</i>	<i>59,6</i>	<i>58,0</i>	<i>55,8</i>	<i>54,9</i>	<i>54,5</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 06 marzo 2025; importi in migliaia di euro

(1) L'importo è al netto degli incassi da regolarizzare

