

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

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

Prof. Floriana M. Cerniglia

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Roma, 10 novembre 2021

Premessa. Sono trascorsi ormai vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha cambiato in maniera significativa il Titolo V della nostra Costituzione. Si tratta degli articoli dal 114 al 133 che normano il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali.

Tante le sfaccettature per così dire critiche di questa riforma che, nel suo concreto svolgimento, ha presentato elementi di spinosità. La complicata gestione della crisi, in conseguenza dalla diffusione del coronavirus, ha messo ulteriormente in luce un'articolazione dei poteri tra centro e periferia in parte disfunzionale. Tra le tante narrazioni emerse durante la pandemia: abolire le regioni è stato uno slogan ricorrente e da più parti si sono avanzate ipotesi di una riconfigurazione delle relazioni tra livelli di governo.

Evidentemente però il tema del rapporto tra livelli di governo non può essere affrontato emotivamente sotto l'effetto di una contingenza temporanea (la pandemia appunto) ma va studiato alla luce dell'esperienza fin qui acquisita e di analisi oggettive e approfondite. Perché le pur molteplici difficoltà che si sono incontrate negli ultimi vent'anni nel funzionamento del nostro sistema decentrato non possono comunque in alcun modo disconoscere (nemmeno dopo la pandemia) il modello pluralistico voluto dalla nostra Costituzione che tra i suoi principi, all'art. 5, prescrive che "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali".

Nei paragrafi che seguono, mi soffermo su alcuni aspetti di una delle questioni più problematiche in questi anni di tentativi di attuazione della riforma: quella dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali che prende corpo soprattutto nel 2009 - con la legge delega 42 - che doveva dare attuazione alle nuove modalità di finanziamento per gli enti, previste dal novellato art. 119 della Costituzione. Anche a causa dei vincoli esterni e degli interventi di consolidamento della finanza pubblica che si sono frapposti dopo la crisi del 2008-2009, la legge delega rimane ancora incompiuta¹. Questo federalismo della crisi, dopo il 2009, ha reso ancora più fragili e delicati i rapporti tra i livelli di governo. A fronte di un'investitura diretta di sindaci e di presidenti di regione, questi ultimi hanno rivendicato, con sempre più forza, competenze e poteri sia di spesa sia di entrata. Al contempo il crescente divario territoriale del Pil e dei cosiddetti divari di cittadinanza, ma soprattutto i vincoli di bilancio - che hanno morso sul fronte della perequazione e sul riequilibrio verso un sentiero di convergenza tra i territori - hanno esacerbato il conflitto redistributivo tra territori.

Nelle conclusioni, faccio qualche riflessione sulle novità che il PNRR introduce sul tema del rapporto tra Stato ed enti territoriali nei prossimi anni. Il completamento del federalismo fiscale è incluso tra le "riforme abilitati" da perfezionarsi entro il primo quadrimestre del 2026. Ma soprattutto, se tutti i traguardi e gli impegni in termini di risorse saranno raggiunti dall'attuazione del PNRR, si potrà finalmente incidere sulla dotazione delle infrastrutture di base, economiche e sociali dei territori. E pertanto, il Piano, può rappresentare un'occasione di convergenza tra aree geografiche che la legge delega 42 prefigurava accanto al disegno dei nuovi criteri di finanziamento della spesa per gli enti. La riduzione dei divari territoriali costituisce uno degli obiettivi trasversali del PNRR. Nell'ultimo decennio la media pro-capite degli investimenti per infrastrutture per ogni abitante del

¹ Cfr. le Audizioni (che qui in parte riprendiamo) del Ministro per gli Affari generali e le Autonomie Maria Stella Gelmini (26 maggio 2021) e del Vice Ministro all'Economia e alle Finanze Laura Castelli (9 giugno 2021) sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Mezzogiorno è stata di circa 780 euro a fronte dei 940 ricevuti dai residenti delle regioni centrosettentrionali². Anche per altre tipologie di spese: “le principali evidenze emerse disegnano, per tutti i settori analizzati, un Paese molto diversificato a livello territoriale, sia dal punto di vista della spesa sia da quello dei servizi offerti. In alcuni territori regionali, situati principalmente al nord, si riscontra una spesa in rapporto all’utenza di riferimento più elevata rispetto alla media nazionale e una corrispondente offerta di servizi più ampia”³.

Lo stato di attuazione del federalismo fiscale. L’art 119 della Costituzione riformato nel 2001 operava una precisa scelta in funzione di una maggiore autonomia di spesa e di entrata di regioni ed enti locali, nella convinzione che questa maggiore autonomia poteva consentire di rendere più efficiente la spesa locale attraverso un meccanismo di maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali che, eletti direttamente dai cittadini, avrebbero fatto delle scelte più vicine agli interessi e alle preferenze dei loro cittadini/elettori.

L’art. 119 avrebbe dovuto trovare attuazione con la legge delega 42 del 2009 che - per superare il sistema di finanza derivata previgente - prevedeva essenzialmente le seguenti novità: la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, la stima dei fabbisogni standard delle spese degli enti territoriali, nuovi meccanismi perequativi per riequilibrare la differenza tra le capacità fiscali degli enti e i relativi fabbisogni, un percorso di convergenza verso standard minimi di servizio per tutti gli enti attraverso obiettivi di servizio e/o Lep ed infine una perequazione anche sul piano delle infrastrutture da realizzarsi con interventi speciali. Questi snodi si sono realizzati in modo parziale. Avanzato è il percorso per i comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), soprattutto con un’accelerazione negli ultimi due anni. Alcune novità sono state da poco raggiunte anche per le province, mentre è soprattutto per le regioni che la transizione verso il federalismo fiscale, prevista dal D.lgs 68/2011 resta del tutto inattuata per difficoltà tecniche e/o politiche. La mancanza di un assetto chiaro di fisco regionale per le RSO è anche ciò che rende più difficile la questione del disegno di un percorso ordinato di autonomia differenziata per le regioni che chiedono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell’art. 116, terzo comma.

I comuni. Lo stato di attuazione per i comuni delle RSO è riassumibile come segue⁴. Anzitutto la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali era partita nel 2011. Il graduale allontanamento dalla spesa storica è stato avviato nel 2014 con l’istituzione del Fondo di solidarietà comunale (FSC) che ha introdotto la perequazione basata sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard. Questo fondo ha agito come un meccanismo di redistribuzione orizzontale tra comuni. I fabbisogni standard venivano calcolati sulla base dei servizi storicamente offerti (vedi il caso degli

² Cfr. M. Bucci, E. Gennari, G. Ivaldi, G. Messina e L. Moller, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*; Questioni di Economia e Finanza, Occasional papers, Banca d’Italia, luglio 2021.

³ Cfr. SOSE, *Ricognizione dei livelli delle prestazioni garantite nei territori delle Regioni a Statuto Ordinario e relativi costi*, 17 aprile 2020.

⁴ Per ulteriori dettagli e approfondimenti si rinvia alle Audizioni sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, presso la Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Prof. Gianpaolo Arachi (6 ottobre 2021) e a quella del Prof. Francesco Porcelli (3 novembre 2021).

asili nido) con la previsione aggiuntiva che la perequazione sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali dovesse comunque restare limitata al 50%.

Nel 2019 sono state introdotte modifiche significative (d.l n 124 del 2019) che fanno ben sperare nel percorso di allontanamento dalla spesa storica. Dal 2030 la perequazione del fondo sarà tutta effettuata sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali e, soprattutto, sui fabbisogni la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) ha proceduto ad una revisione della metodologia di stima dei fabbisogni standard che consenta un riconoscimento minimo di servizio.⁵

Inoltre, il FSC nei prossimi anni si arricchirà di una componente verticale. Trattasi di risorse aggiuntive, previste dalla legge di bilancio per il 2021, che affluiranno per gli asili nido e per il sociale. In particolare, per il sociale: 216 milioni nel 2021 fino a 651 milioni a partire dal 2030 e per gli asili nido 100 milioni nel 2022 fino a 300 milioni a decorrere dal 2026. Tali risorse aggiuntive consentiranno di realizzare un riequilibrio dei servizi per molti comuni verso l'alto, senza con ciò sottrarre risorse agli enti che hanno già livelli più che adeguati di servizi. Altra novità è che si prevede anche un monitoraggio ex post sugli enti sulle risorse aggiuntive nel sociale, sulla base della definizione di indicatori finanziari e di obiettivi di servizio.

Tuttavia, nonostante queste novità di rilievo negli ultimi due anni, manca ancora un tassello importante affinché davvero la transizione verso un nuovo modello di fisco comunale garantisca il finanziamento delle prestazioni comunali concernenti i diritti civili e sociali. Come messo bene in evidenza da UPB nell'audizione del 21 ottobre 2021 in questa Commissione "Per le prestazioni comunali concernenti i diritti civili e sociali (di solito a domanda individuale, come assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale) la standardizzazione dei fabbisogni, così come il monitoraggio delle prestazioni effettivamente rese, richiede il riferimento a specifici livelli di servizio che dovrebbero riflettere i LEP esplicitamente fissati dal legislatore. A oggi la determinazione normativa dei LEP per le funzioni comunali appare lacunosa (soprattutto negli ambiti dei servizi sociali e del trasporto pubblico locale) e talvolta inutilizzabile ai fini del calcolo dei fabbisogni standard perché mancante di un'adeguata specificazione quantitativa" (p. 7)⁶. Ma non solo. Una questione aperta ci sembra la possibilità di traduzione normativa in LEP in quegli ambiti/funzioni che coinvolgono più livelli di governo, ad esempio il sociale e il trasporto pubblico locale.

Il fisco regionale. Per le regioni, la transizione verso il federalismo fiscale resta invece del tutto inattuata. I riferimenti normativi rimangono il D.Lgs n. 68/2011 (articoli 1-15) e modificato dalla legge n.176/2020 (art. 31-sexies, rinvio del federalismo fiscale). Per il superamento della finanza derivata, il D.Lgs prevede il finanziamento delle funzioni (Lep e non Lep) con entrate e/o tributi

⁵ Nel caso degli asili nido, ad esempio, si dovrà riconoscere per tutti gli enti un livello minimo di copertura dei bambini in età fra gli zero e i due anni, prevedendo al contempo un livello massimo. Anche nell'ambito del sociale, la CTFS ha provveduto ad approvare una revisione della metodologia di calcolo dei fabbisogni prendendo come riferimento le realtà più virtuose per la standardizzazione dei servizi. Sulla revisione della metodologia per le altre funzioni cfr. le Audizioni (già richiamate) del Presidente della CTFS Prof. Giampaolo Arachi e del Prof. Francesco Porcelli.

⁶ Un'altra novità nella direzione del traguardo dei LEP è l'inserimento nella NADEF 2021 di alcune indicazioni/obiettivi sui posti negli asili nido (33 per cento dei bambini tra i 3 e i 36 mesi) e di servizi sociali (un assistente sociale ogni 6.500 abitanti).

propri e con due fondi perequativi. Due sono gli snodi fondamentali ancora in attesa di completamento:

i) la fiscalizzazione dei trasferimenti statali destinati alle regioni a statuto ordinario (art. 7 del D.Lgs. 68) - e di parte corrente e in conto capitale, ove non finanziati con il ricorso all'indebitamento - con la relativa rideterminazione dell'aliquota di base all'addizionale regionale IRPEF (art. 2 del D.Lgs. 68) per garantire alle sole regioni a statuto ordinario un gettito equivalente ai trasferimenti soppressi. La rideterminazione deve essere associata alla riduzione delle aliquote Irpef di competenza statale al fine di garantire inalterato il carico fiscale complessivo sui contribuenti.

ii) l'istituzione di due fondi perequativi: il primo, verticale e garantito dallo Stato, alimentato dal gettito della compartecipazione all'IVA che deve assicurare il finanziamento delle spese riconducibili alle spese regionali LEP. L'aliquota di compartecipazione deve essere fissata al livello che assicura il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in almeno una regione⁷. Il secondo, orizzontale, deve essere alimentato dal gettito dell'addizionale regionale e deve ridurre le differenze tra le regioni per il finanziamento delle spese non fondamentali. Quest'ultimo fondo è quindi alimentato dalle regioni con maggiore capacità fiscale.

Di questi due snodi si occupa un Tavolo tecnico⁸ istituito presso il MEF che ha messo in evidenza alcune aporie del D.Lgs 68/2011. In particolare, con riferimento al primo snodo, la conseguente riduzione delle aliquote IRPEF di competenza statale implicherebbe due regimi di aliquote Irpef erariali per i contribuenti: il regime per i contribuenti delle RSO e il regime per i contribuenti delle regioni a statuto speciale (RSS). Una modifica in questa direzione violerebbe il principio di uguaglianza tributaria al quale si deve informare un sistema tributario nazionale.

La DDL delega per la riforma fiscale. L'assetto – ancora incompleto – del fisco regionale si va ora a intersecare con le novità previste dal DDL delega per la riforma fiscale che su questo fronte impatta sotto due profili: il graduale superamento dell'IRAP - che oggi concorre al finanziamento della sanità - e la sostituzione dell'attuale addizionale con sovraimposte al gettito IRPEF erariale. Mi soffermo su quest'ultimo profilo.

Attualmente le regioni applicano un'aliquota base dell'1,23 per cento incrementabile fino al 2,1 per cento con la possibilità di diversificarle per scaglioni (gli stessi dell'imposta erariale) e definire soglie di esenzione e detrazioni. Il quadro è molto variegato, come si evince dalla Tabella 1⁹.

⁷ Quella in cui il divario pro capite fra fabbisogni da finanziare e capacità fiscale dedicata a tale componente di spesa è minore.

⁸ Tavolo tecnico istituito con la legge n. 145 del 2018 (art. 1, comma 958).

⁹ La fonte della Tabella 1, che qui riportiamo, è in UPB, Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021.

Tabella 1 - Sforzo fiscale dell'addizionale regionale all'Irpef 2021

Regioni	Aliquota minima	Aliquota massima	Piano di rientro / commissariamento
Piemonte	0,39	2,10	PdR fino a 2017
Liguria	0,00	1,10	PdR fino a 2010
Lombardia	0,00	0,50	
Veneto		0,00	
Emilia-Romagna	0,10	1,10	
Toscana	0,19	0,50	
Umbria	0,00	0,60	
Marche	0,00	0,50	
Lazio	0,50	2,10	PdR
Abruzzo		0,50	PdR
Molise	0,50	1,10	Com
Campania		0,80	PdR
Puglia	0,10	0,50	PdR
Basilicata	0,00	1,10	
Calabria		0,80	Com
Valle d'Aosta		0,00	
Bolzano	0,00	0,50	
Trento	0,00	0,50	
Friuli-Venezia Giulia	-0,53	0,00	
Sicilia		0,00	PdR
Sardegna		0,00	PdR fino a 2010

I criteri e i principi per il passaggio ad un nuovo regime di sovrainposta presenti nel DDL delega (art. 7) sono come segue: a) prevedere la sostituzione dell'addizionale regionale all'Irpef con una sovrainposta sull'Irpef la cui aliquota di base può essere aumentata o diminuita dalle regioni entro limiti prefissati. La sostituzione deve garantire che con l'applicazione della nuova aliquota di base della sovrainposta le regioni nel loro complesso ottengano lo stesso gettito che avrebbero acquisito applicando l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'Irpef stabilita dalla legge statale; b) prevedere per le regioni sottoposte a piani di rientro per disavanzi sanitari che, in base alla legislazione vigente, comportano l'automatica applicazione di aliquote dell'addizionale all'Irpef maggiori di quelle minime, un incremento obbligatorio della sovrainposta calcolato in modo da

garantire lo stesso gettito attualmente ricavato dall'applicazione delle aliquote delle addizionali regionali all'Irpef maggiorata nella misura obbligatoria.

Uno dei difetti dell'attuale sistema di addizionali Irpef regionali e comunali, è stato quello di aver reso poco trasparente il prelievo complessivo sui redditi. In contrasto ai dettami del federalismo fiscale è stato difficile per il contribuente distinguere gli effetti delle decisioni prese dall'uno o dall'altro livello di governo. Ma non solo. Con le addizionali all'Irpef sugli scaglioni (e la possibilità in campo agli enti anche di stabilire esenzioni e detrazioni) la decisione sulla progressività del sistema tributario nazionale - prerogativa del governo centrale - viene di fatto influenzata anche dalle decisioni prese a livello locale. Pertanto, il passaggio del prelievo aggiuntivo delle regioni al gettito (o debito d'imposta) avrebbe il vantaggio di lasciare inalterato il grado di progressività deciso dal livello centrale a cui spetterebbe la determinazione del sistema delle aliquote sugli scaglioni¹⁰. Di contro, le regioni avrebbero minori gradi di libertà¹¹. Sulla base delle indicazioni del DDL delega¹² spetta allo Stato determinare la nuova aliquota di base della sovrainposta e le regioni potrebbero solo intervenire aumentando o diminuendo l'aliquota di base.

Ci sarebbe un ulteriore elemento positivo che, mi pare, andrebbe considerato. Come prima detto, il Tavolo tecnico ha evidenziato che la fiscalizzazione dei trasferimenti implicherebbe un doppio regime di aliquote Irpef erariali. Il passaggio al sistema della sovrainposta al gettito, di fatto non inficerebbe il principio di uguaglianza tributaria che deve esserci nelle aliquote erariali: giacché la sovrainposta all'aliquota di base obbligatoria uguale per tutte le regioni¹³ può anche essere vista come una forma di compartecipazione al gettito. In quest'ipotesi, lo Stato semplicemente attribuirebbe al complesso delle RSO una compartecipazione al gettito Irpef pari all'applicazione della così determinata aliquota di compartecipazione obbligatoria¹⁴. Questo gettito verrebbe poi redistribuito tra regioni in funzione del meccanismo perequativo che andrà determinato sulla base anche della determinazione dei fabbisogni standard. L'autonomia delle singole regioni si espletterebbe invece nella possibilità di aumentare questa aliquota base di compartecipazione, nei limiti degli spazi che saranno determinati dal legislatore.

La fiscalizzazione dei trasferimenti e il trasporto pubblico locale. Come prima detto, un passaggio cruciale per chiudere questo percorso applicativo del fisco regionale è la rideterminazione

¹⁰ Vale la pena qui ricordare che la sovrainposta si applica al gettito e pertanto una norma statale che modifica la base imponibile dell'Irpef ha l'effetto di alterare il gettito sia delle addizionali sia delle sovrimposte. Una variazione dell'aliquota Irpef modifica il gettito delle sovrimposte ma non quello delle addizionali.

¹¹ Riportiamo qui quanto scritto da UPB nell'audizione prima richiamata del 20 ottobre 2021: "L'introduzione di una sovrainposta implica tuttavia un minor grado di libertà, ovvero una minore autonomia decisionale, per gli Enti decentrati: il prelievo locale è infatti in questo caso condizionato dalle scelte centrali in termini non solo di base imponibile – come avviene per l'addizionale – ma anche di struttura degli scaglioni, delle aliquote e del sistema di detrazioni. D'altra parte, la sovrainposta è comunque coerente con l'esigenza di lasciare agli Enti decentrati un qualche spazio di manovra nella determinazione del tributo" (p. 16)

¹² Come detto trattasi del punto a) dell'art. 7 del DDL delega.

¹³ Vale a dire l'aliquota che consente di fiscalizzare gli attuali trasferimenti residui e garantire lo stesso gettito determinato all'aliquota di base dell'attuale addizionale per il complesso delle regioni. Un computo dei trasferimenti da fiscalizzare è riportato nella Tabella A dell'audizione, prima richiamata, del 9 giugno 2021 del Vice Ministro Laura Castelli.

¹⁴ Mi pare che questa soluzione, eviterebbe il ricorso al "doppio binario" di due scale di aliquote sul territorio (una per le RSO e una per le RSS) dato che la compartecipazione ai tributi erariali è già prevista nelle modalità di finanziamento per le RSS.

dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Iperf (art. 2 del D.Lgs. 68)¹⁵ che deve assicurare la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali. Il Tavolo tecnico istituito presso il MEF ha effettuato una ricognizione di questi trasferimenti¹⁶. Si tratta di circa sette miliardi e di questi, quasi cinque provengono dal Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale.

Qui si apre un altro nodo che va sciolto. Il trasporto pubblico locale non è considerato LEP se non per la parte in conto capitale (art. 14 del D.Lgs. 68) e pertanto non dovrebbe far parte della spesa LEP perequabile. Detto altrimenti il trasporto pubblico locale, per la parte corrente, non fa parte di diritti civili e sociali, e le regioni dovrebbero finanziare tale servizio con la capacità fiscale propria. Prime simulazioni¹⁷ indicano che ci sarebbero Regioni che non recupererebbero, con la propria capacità fiscale, risorse pari ai trasferimenti fiscalizzati e quindi si potrebbe paventare la possibilità di un sottofinanziamento di parte corrente in questo comparto per alcune Regioni. Urgente, mi pare, una riflessione su questo. Il TPL deve essere garantito con livelli grosso modo uniformi su tutto il territorio nazionale? A tal proposito, utile richiamare la Relazione finale della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale¹⁸ che scrive: "il trasporto pubblico locale è una componente fondamentale dei servizi per la mobilità delle persone. Un adeguato livello di diffusione e di qualità dei servizi per la mobilità è necessario innanzitutto per l'esercizio di diritti individuali (in primo luogo, la libertà di circolazione) e per l'accesso a esperienze e attività essenziali, quali il lavoro, la scuola la cura della salute e le attività di rilievo sociale. Esso è necessario, in secondo luogo, per lo sviluppo economico: ciò vale ovviamente per le aree rurali, ma vale a maggior ragione per le aree urbane, la cui maggiore produttività ha per presupposto sistemi di modalità efficienti" (p. 9).

Sul tema del Fondo nazionali trasporti (FNT) la suddetta Commissione di studio fa alcuni rilievi/proposte. Anzitutto parte dalla consapevolezza che le innovazioni per migliorare il servizio di trasporto sono costose e questo dovrebbe comportare un incremento del finanziamento pubblico del FNT, che al momento copre il 40 per cento della spesa complessiva. Ma, il problema principale riguarda la modalità di ripartizione del Fondo "in ordine al quale si deve tener conto della difficoltà di abbandonare il criterio della spesa storica, che garantisce la continuità dei servizi e della necessità di introdurre incentivi all'innovazione e all'efficienza della spesa. Il tentativo degli ultimi decenni di superare i criteri di allocazione basati su fabbisogni storici anziché accelerare come si pensava il processo di efficientamento del settore, ho hanno di fatto rallentato sino ad inibirlo. Occorre da un lato confermare le contribuzioni storicamente assegnate alle singole regioni, una volta depurate delle inefficienze, e effettuare la progressiva perequazione per la standardizzazione dei livelli di servizio utilizzando le risorse aggiuntive di parte corrente e in conto capitale conseguenti ad un programma organico e strutturale di sviluppo del settore, orientando i finanziamenti sulla base di precisi obiettivi di prestazioni minime e di investimenti a minor impatto ambientale. Dall'altro lato, al fine di evitare che l'assegnazione definitiva dei contributi statali storici di parte corrente possa indurre alcuni enti territoriali a non intervenire per rendere più efficienti i servizi di trasporto pubblico locale forniti, occorre prevedere procedure, uniformi sul territorio nazionale, di premialità/penalità, in invarianza di spesa per la finanza statale, applicate dallo Stato alle singole

¹⁵ O della nuova aliquota di base della sovrimposta, nel caso si procedesse con le indicazioni del DDL delega.

¹⁶ Come già detto, il computo di questi trasferimenti da fiscalizzare sono nella Tabella A dell'audizione del 9 giugno 2021 del Vice Ministro Laura Castelli.

¹⁷ Del Tavolo Tecnico presso il MEF, cfr. Audizione del Vice Ministro Castelli.

¹⁸ Istituita con DM 4 gennaio 2021 e presieduta dal Prof. Bernardo Mattarella.

regioni e da queste ai singoli enti locali, facendo riferimento a due indicatori ormai ampiamente consolidati, il rapporto ricavi da traffico/costi operativi del servizio e costi standard” (p.20)

I fabbisogni standard regionali: il perimetro. La questione è avviare un percorso analogo a quello dei comuni, attraverso fabbisogni e capacità fiscali standard, obiettivi di servizio e quindi i LEP, cardine di tutto il meccanismo di finanziamento del decentramento messo in atto dal legislatore nel 2001. Al momento, sul fronte regionale esistono soltanto i LEA (livelli essenziali di assistenza) che in pratica servono a verificare/misurare l'efficienza dei sistemi sanitari regionali in quanto la determinazione dei fabbisogni sanitari e il riparto delle risorse alle regioni non dipende dai LEA ma da una distribuzione/riparto del FSN che avviene di fatto sulla base della popolazione pesata per età. Oltre alla sanità, i comparti di spesa regionali relativi ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 14 del D.lgs 68) sono l'assistenza, l'istruzione, e il trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale¹⁹.

A partire dal 2018, la SOSE S.p.A supporta la CTFS nella metodologia di stima dei fabbisogni standard regionali nelle materie diverse dalla sanità. Ad oggi sono state prodotte delle misure per la spesa storica²⁰ e condotte le analisi dei dati per addivenire alla determinazione dei fabbisogni standard che impegneranno i prossimi mesi di lavoro della CTFS che si è già posta l'obiettivo di discutere una prima proposta sull'istruzione entro dicembre.

Ma su questo percorso, è bene qui richiamare quanto già detto in Audizione (6 ottobre 2021) dal Presidente della CTFS, Prof. Giampaolo Arachi: “Nel corso dei lavori della CTS è emersa la difficoltà di individuare l'esatto perimetro delle materie oggetto della stima dei fabbisogni standard sulla base delle norme contenute nel decreto legge n. 50/2017 e del D.Lgs 68/2011, che è relativo alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente erogate nelle RSO nelle sole materie dell'istruzione, del sociale (con riferimento alla spesa corrente) e al TPL (limitatamente alle spese in conto capitale). La Commissione in questa fase ha ritenuto opportuno continuare nella raccolta dati e analisi in tutte le funzioni, esclusa la sanità, anche per fornire degli elementi informativi utili per valutare eventuali interventi per chiarire il quadro normativo.

Ovviamente, con riferimento alla questione del perimetro - e quindi di eventuali interventi normativi - rimane la questione aperta sulla quale la politica deve, credo, fare una riflessione: se cioè bisogna procedere con il fabbisogno standard anche sul trasporto locale di parte corrente.

La perequazione infrastrutturale. Se da una parte in questi anni si è parlato molto di autonomia finanziaria degli enti territoriali, della fase di stallo e/o riduzione dell'autonomia in cui ci si è trovati, scarsa o nessuna attenzione è stata data al quinto comma dell'art. 119, all'art. 22 della legge delega 42/2009, (quello sulla perequazione infrastrutturale) e infine al decreto legislativo del 26 novembre

¹⁹ L'art. 14 aggiunge anche le “ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009.

²⁰ Cercando di raccordare i dati di spesa che erano desunti dalla COPAFF sulla base dei bilanci regionali riclassificati dalla Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) per le annualità 2012, 2013, 2014 e 2015 con i dati Bdap per le annualità successive. Sulla determinazione dei fabbisogni standard e capacità fiscali per le Regioni il riferimento normativo è anche l'art. 24 del decreto legge n. 50 del 2017.

2000²¹. La perequazione infrastrutturale è stata in questi anni una questione totalmente accantonata e non si è mai partiti con la stima dei gap infrastrutturali. Anche perché nel frattempo, la crisi del 2009 ha portato ad una caduta della spesa in conto capitale un fatto particolarmente pesante per i bilanci dei governi locali. Le Amministrazioni Locali infatti gestiscono circa il 60% di tutta la spesa in conto capitale della Amministrazioni Pubbliche.

L'attuale quadro normativo sembra andare nella direzione di una netta discontinuità rispetto al passato e sul fronte e della perequazione infrastrutturale e della riduzione dei divari territoriali. Anzitutto il PNRR attribuisce alle Amministrazioni Locali un ruolo di primo piano in quanto anche soggetti attuatori oltre che destinatari di risorse in un intervallo compreso tra circa 66 e 71 miliardi (tra il 34,7 e il 36,9 per cento del complesso delle risorse RRF (ovvero il Dispositivo di Ripresa e Resilienza).²² Come è ampiamente noto, la riduzione dei divari territoriali è uno degli obiettivi trasversali del Piano e a tal fine è prevista che al Mezzogiorno venga attribuito almeno il 40% delle risorse "territoriarizzabili".

Oltre a queste risorse nei prossimi anni, l'obiettivo di riduzione dei divari territoriali potrebbe contare su altre risorse che provengono anche dal Fondo di Sviluppo e coesione (FSC) dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo del piano complementare al PNRR e dal Fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI). Quest'ultimo Fondo, anche se ha una dotazione limitata, segna l'avvio del processo di perequazione infrastrutturale e uno scadenziario per la stima dei gap.²³

In estrema sintesi, attraverso le varie fonti prima ricavate, sono circa 156 miliardi le risorse nei prossimi sei anni che possono andare per la riduzione dei divari infrastrutturali. Si tratta di stanziamenti senza precedenti. Per questo motivo ci sono degli aspetti che necessitano di attenzione. Anzitutto, la messa a terra dei progetti, conseguenti a queste risorse, dovrebbe necessitare di un monitoraggio e coordinamento continuo tra tutti gli attori in campo.

C'è il tema del legame tra spesa capitale e spesa corrente. Le risorse che si concretizzano in interventi infrastrutturali vanno poi ricollegate con la gestione corrente delle suddette infrastrutture. Esempio può essere il caso degli asili nido. Il PNRR prevede un impegno di risorse per la creazione di circa 176.000 nuovi posti. Sulla base della nuova metodologia approvata dalla CTFS, il media, il costo standard per bambino è pari a circa 6.967 euro. La gestione corrente dei nuovi posti ammonterebbe quindi a circa 1,2 miliardi. Come già detto, i fondi stanziati sono pari a 300 milioni a decorrere dal 2026 e non sarebbero quindi sufficienti²⁴.

Conclusioni: il PNRR e un cambio di passo nel sistema italiano di governo multilivello. Il PNRR segna per il nostro assetto di governo multilivello un passaggio decisivo sotto diversi profili.

²¹ Come si ricorderà, era il decreto "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

²² I dati sono presi dall'Audizione di UPB in questa Commissione del 20 ottobre 2021. Inoltre, le difficoltà attuative del Piano sono pressoché cronaca quotidiana e su queste qui non ci soffermiamo. I problemi di governance, la complessità "della messa a terra" dei progetti sono dettagliati nella suddetta audizione di UPB anche con riferimento dell'applicazione della regola del 40% per il Mezzogiorno.

²³ Il riferimento normativo di suddetto Fondo è la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020) e successivamente il decreto Infrastrutture: art. 15 del DL 121/2021 che di fatto riscrive l'art. 22 della legge delega 42/2009 e riconosce anche la questione dell'insularità. Il FPI ha una dotazione complessiva di 4,6 miliardi dal 2022 al 2033.

²⁴ Queste cifre sono contenute nell'Audizione del Presidente Prof. Gianpaolo Arachi del 6 ottobre 2021.

Anzitutto è indubbio che le risorse e gli interventi previsti, se avranno pieno successo, dovrebbero contribuire a colmare gap di sviluppo, di diritti di cittadinanza, di infrastrutture, che hanno caratterizzato pesantemente la storia di questi ultimi decenni. Gap che, anche per i tagli sulla spesa in conto capitale dopo la crisi 2008-2009²⁵, hanno acuito il conflitto redistributivo tra livelli di governo, tra territori di uno stesso livello di governo e di fatto impedito il concreto svolgimento del federalismo fiscale disegnato nel 2009.

Ma c'è un altro profilo che andrebbe considerato più attentamente ed ha a che fare con il tema più generale dello svolgimento delle politiche pubbliche (chi fa che cosa) in un governo multilivello. Utile fare qualche passo indietro. Tralasciando una quantità di dettagli, va detto che il contesto storico e/o economico, che plasma il tema dei rapporti tra Stato ed enti territoriali agli inizi degli anni Novanta, quando parte il processo di decentramento in Italia, è molto diverso da quello che stiamo vivendo adesso.

E soprattutto, dopo la crisi 2008-2009 e la lezione che abbiamo imparato da alcuni errori commessi durante quella crisi, è ritornato in primo piano il ruolo della politica fiscale anticiclica. Sta anche tramontando l'idea che lo Stato debba limitarsi a pochi ruoli (regolatore e fornitore di servizi pubblici essenziali) ma deve invece intervenire con varie forme e strumenti per fronteggiare le grandi trasformazioni che stanno cambiando il mondo, ad esempio la trasformazione digitale, la questione ambientale. Questo il senso delle grandi missioni e/o obiettivi di *Next Generation EU* (NGEU) e del PNRR.

Negli anni Novanta il contesto era invece del tutto diverso. Il paradigma economico di riferimento era un altro. Sono gli anni in cui dominava "l'idea dei mercati efficienti" e lo Stato doveva limitarsi a consentire che questi mercati funzionassero bene. Lo Stato non doveva darsi grandi obiettivi, o missioni come si dice adesso. Sono i mercati che se messi in condizione di funzionare porteranno la crescita.

Questo discorso, calato sul tema del disegno dei rapporti tra Stato ed enti territoriali, ha portato in Italia in alcuni momenti dopo gli anni Novanta, mi pare, ad una visione di rapporti tra territori in termini maggiore competizione tra gli stessi al fine di stimolare la crescita economica del Paese. Lo Stato centrale non doveva più occuparsi in via prioritaria di creare convergenza tra territori molto diseguali, ma doveva anzitutto dare gli incentivi giusti ai governi locali. Come? Dando loro anche competenze, materie e responsabilità sul lato delle entrate. Le politiche pubbliche in molti ambiti cruciali dovevano quindi partire dai territori.

Ora mi pare che il PNRR faccia qualche capovolgimento. Si tratta di un Piano per missioni, che declinati nelle componenti toccano materie che sono in prevalenza nell'alveo delle competenze concorrenti delle regioni (sanità, servizi sociali, trasporti, gestione del territorio etc). Detto altrimenti, nei prossimi anni, le politiche pubbliche nazionali potrebbero non essere più una mera sommatoria o collazione di politiche pubbliche decise dalle singole regioni o dai singoli enti (come è stato in parte nel passato) ma il risultato di un coordinamento tra livelli di governo su grandi missioni il cui disegno parte dal livello centrale. Questa, mi pare, la nuova prospettiva che il PNRR porterà nei prossimi anni al governo multilivello in Italia.

²⁵ Cfr. Floriana Cerniglia, Francesco Saraceno, and Andrew Watt, *The Great Reset: 2021 European Public Investment Outlook*. Cambridge, UK: Open Book Publishers, 2021, <https://doi.org/10.11647/OBP.0280>, forthcoming.