

25/15/CR07/C2

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SULLE TEMATICHE RELATIVE ALLO STATO DI ATTUAZIONE E ALLE PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO FISCALE PRESSO LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Questa Conferenza è stata udita il 22 settembre 2021 e l'8 febbraio 2024 in questa stessa Commissione, nel quadro delle competenze ad essa assegnate dalla legge n. 42 del 2009, in merito allo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Poiché, tuttora, a distanza di quasi **24 anni** dalla modifica del “Titolo V” della Costituzione (legge Cost. 3/2001) che all’articolo 119 riconosceva l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli enti territoriali e dall’approvazione della **legge di attuazione** del così detto “Federalismo Fiscale” (**legge 42/2009**) e del **decreto attuativo n. 68/2011**, finalizzato a ridisegnare la fiscalità delle Regioni e il superamento della spesa storica a favore dei costi *standard* e della capacità fiscale, **è in discussione l’applicazione dell’autonomia finanziaria degli enti**, le considerazioni, osservazioni, criticità e conclusioni esposte nelle precedenti audizioni citate, sono ancora valide stante **lo stallo dei lavori**. Si allegano i documenti illustrati nelle precedenti audizioni come parte integrante di questo documento che intende aggiornare e confermare alcuni aspetti.

Ancora una volta si ricorda che la **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha reiterato negli anni la volontà di attuare il D.lgs. 68/2011, ricordando l’approvazione senza voti contrari in Parlamento della legge 42/2009 e del D.lgs 68/2011 di attuazione.**

1. La Commissione tecnica Fabbisogni Standard (CTFS)

Il PNRR individua delle scadenze ben precise per il compimento della fiscalizzazione dei trasferimenti, componente essenziale per l’attuazione del federalismo fiscale da realizzarsi **entro marzo 2026 -termine perentorio**. (PNRR 26 aprile 2021: *Milestone M1C1-119 PNRR*)

Completamento del federalismo fiscale entro il primo trimestre del 2026	▪ effettuare la distribuzione delle risorse per le province e le città metropolitane, sulla base dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, come definite dal decreto-legislativo n. 68 del 2011; ▪ - attuare il federalismo regionale per le regioni a statuto ordinario, secondo quanto definito dal decreto legislativo n. 68 del 2011 (articoli 1-15).	all'esame della Commissione tecnica dei fabbisogni standard all'esame del Tavolo tecnico istituito presso il MEF
---	---	---

Come già richiamato, **in data 11 dicembre 2023 la CTFS ha espresso le valutazioni di competenza sui trasferimenti statali** da sopprimere e da fiscalizzare ai fini dell'elaborazione del DPCM¹. I lavori si sono chiusi in linea con la scadenza prevista per la **Milestone - ITA del PNRR per la definizione del DPCM di individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere al 31 dicembre 2023 e l'attuazione del d.lgs 68/2011** *“A decorrere dall'anno 2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo...”* adeguando la scadenza al Traguardo del PNRR Riforma 1.14 (si ricorda che l'entrata in vigore era prevista per il 2012).

Purtroppo, la bozza di decreto, tuttora, a febbraio 2025 non è stata ancora ufficializzata.

È urgente dare attuazione al D.lgs 68/2011 in quanto Milestone del PNRR, il cui risultato è legato all'erogazione della rata di risorse nel 2026.

Nel corso della discussione in CTFS sono emerse posizioni critiche da parte di diverse Amministrazioni statali, di ANCI, di UPI e, per alcuni profili, delle Regioni in relazione alla mancata fiscalizzazione dei trasferimenti “tagliati” dal DL 78/2010.

La Commissione ha rilevato la **forte opposizione dei Ministeri alla fiscalizzazione**, riscontrando un diffuso difetto di prospettiva delle argomentazioni addotte dai Ministeri rispetto all'obiettivo di individuare i fondi oggetto di fiscalizzazione, in quanto i motivi contrari adottati prendono le mosse da quadri normativi di settore vigenti non coerenti con il dettato costituzionale e con la relativa normativa di attuazione. **Si sconta la mancata perdurante attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni.**

Per quanto riguarda la posizione delle Regioni, è stata segnalata la necessità di **ricomprensere nell'ammontare dei trasferimenti soppressi** entro il 2026, ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale, **anche i trasferimenti “tagliati” dal DL 78/2010 (pari a 4,5 miliardi di euro)**, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica ai sensi dell'art.39, comma 3 del D.lgs. 68/2011 e spettanti in ossequio alla giurisprudenza costituzionale (Sent. n.103/2018): infatti tale **contributo alla finanza pubblica è tuttora in vigore** pur avendo ricordato, nelle sedi istituzionali, i principi della Corte costituzionale che hanno chiarito che i **tagli agli Enti territoriali devono avvenire sulla base del principio di temporaneità e transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica.**

Peraltro, l'art. 2, c. 1, lett.g), punto 3) **della legge 111/2023** di “Riforma fiscale” prevede che nell'esercizio della delega il Governo osservi tra i principi e criteri direttivi generali il seguente: *“3) all'attuazione, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, dell'articolo 39, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011;”*. In proposito, le Regioni hanno segnalato che, nell'applicazione ad oggi di una norma, pensata ed emanata per essere applicata nel 2012, appare opportuno tenere conto dei cambiamenti di contesto avvenuti nel corso degli anni. Attualmente, le Regioni hanno già fatto ricorso alla propria leva fiscale, ai sensi degli art. 5 e 6 dello stesso D.lgs. 68/2011, per garantire

¹ Lo schema di decreto dovrà predisporre l'elenco dei capitoli da fiscalizzare considerando le caratteristiche previste dall'art.7 del Dlgs 68/2011:

- **rideterminare l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)**, in modo tale da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi.
- **sopprimere tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale**, alle Regioni a statuto ordinario aventi carattere di **generalità e permanenza** e destinati all'esercizio delle competenze regionali, **ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni.**

l'erogazione delle funzioni ad esse assegnate, in presenza della riduzione o dell'abolizione di una serie di trasferimenti da parte dello Stato. Di conseguenza, il taglio dei trasferimenti erariali è già stato finanziato con risorse a carico della parte disponibile delle entrate fiscali delle Regioni, senza applicare alcun meccanismo di perequazione, neanche per i servizi LEP.

Si ricorda che, diversamente dalle Regioni, lo Stato è già intervenuto a favore degli Enti locali ristorando gli stessi dai tagli operati con il DL 66/2014 e disponendo ulteriori sostegni finanziari a favore dell'implementazione della riforma del nuovo sistema di finanziamento e perequazione.

In particolare, **a favore dei Comuni**, con l'art. 1, comma 848, della legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019) è stato disposto un incremento progressivo delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) di 100 milioni di euro per il 2020, di 200 milioni di euro per il 2021, di 300 milioni di euro per il 2022, di 330 milioni di euro per il 2023 (aumentato a 380 milioni di euro con la legge di bilancio per il 2023) e di 560 milioni di euro a decorrere dal 2024, per garantire ai Comuni il progressivo reintegro al Fondo delle risorse decurtate a titolo di concorso alla finanza pubblica negli anni 2014-2018, ai sensi dell'art. 47 del D.L. n. 66 del 2014. Inoltre, con la legge 30 dicembre 2024, n. 207 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027" all'art. 1, comma 753, lettera b), si incrementa il FSC a partire dall'annualità 2026, con un ulteriore aumento di 112 milioni per tale anno, di 168 milioni per il 2027, di 224 milioni per il 2028, di 280 milioni per il 2029 e di 310 milioni a decorrere dal 2030. Tale sostegno finanziario dello Stato è in parte utilizzato per restituire i tagli e in parte con la finalità di mitigare gli scostamenti derivanti per alcuni Enti dal nuovo sistema di perequazione.

Per le Regioni quindi il sostegno finanziario dello Stato, come per i Comuni, potrebbe essere finalizzato in parte alla restituzione dei tagli di cui all'art. articolo 39, comma 3, del D. Lgs. 68/2011, e in parte all'attuazione dei meccanismi compensativi previsti dall'art. 20 della L. 42/2009.

La CTFS, nel 2024, ha iniziato anche i lavori per l'**elaborazione delle ipotesi tecniche concernenti l'identificazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard**, da presentare alla Cabina di regia che ha il compito di predisporre il testo dei relativi D.P.C.M. per la definizione dei LEP per le materie indicate all'art. 116 della Cost. per l'attuazione dell'autonomia differenziata (formazione lavoro; assistenza disabili).

2) La legge 111/2023 di "Riforma fiscale"

Si ribadisce la necessità di **coordinare l'attuazione del "federalismo fiscale"** (e comunque l'assetto istituzionale attuale) **con il nuovo sistema fiscale che si sta delineando.**

Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore (il 29/08/2023) i decreti legislativi attuativi. Gli Enti territoriali sono in attesa dei decreti legislativi riguardanti l'attuazione degli articoli 13 e 14 della legge delega, le Regioni in particolare, secondo i principi richiamati dell'articolo 2, c.1, lett.g), attendono anche le modifiche al decreto legislativo di modifica del D.lgs 68/2011 che deve considerare:

- la sostituzione dei trasferimenti statali da sopprimere con l'add. IRPEF: "*le fonti di finanziamento alternative*" non possono ricondurre alla sola compartecipazione IRPEF che la delega (alla fine) ha ritenuto di non esplicitare (legge 111/2023, art.13, c.1, lett.a), punto 1);

- attribuzione delle entrate da controllo fiscale sulla compartecipazione IVA; il recupero dell'evasione fiscale da compartecipazione IVA da parte delle Regioni è atteso dal 2013. il gettito dovrebbe essere attribuito in relazione al “concorso della Regione” nell'attività di recupero (art. 9 c. 2 dello stesso D.lgs. 68/2011) concordando con lo Stato e le agenzie fiscali le strategie di lotta all'evasione e i programmi operativi, nonché partecipando agli oneri di funzionamento delle agenzie stesse, in proporzione alla dimensione dei tributi gestiti e dei gettiti recuperati. Il gettito dovrebbe essere attribuito alle Regioni in base alla quota devoluta del tributo (attualmente il 62,67%, in base decreto di attribuzione IVA 2021);
- l'attuazione, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, dell'articolo 39, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011 (Sentenza n.103/2018);
- le disposizioni in materia di accesso delle Regioni alle banche dati fiscali nazionali ed ai modelli di simulazione delle politiche fiscali sui tributi regionali e la partecipazione agli indirizzi di politica fiscale, tramite la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Nel corso del 2024, sono stati approvati numerosi decreti legislativi attuativi della legge “Delega Riforma fiscale”, **la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha evidenziato in alcuni casi che i provvedimenti attuativi non esplicitano pienamente le ricadute sui gettiti delle manovre regionali all'IRAP e all'addizionale IRPEF a causa della modifica delle basi imponibili, come previsto, invece, dalla legge delega n. 111/2023**, art.2, c.1, lett.g), p.to 1), in relazione ai principi della legge 5 maggio 2009, n.42, art.2, c.2, lett.t): la somma delle eventuali perdite, anche apparentemente irrilevanti, nei diversi decreti determinano un ammontare importante negli equilibri delle Regioni e Province autonome ancor più in relazione alla manovra di bilancio 2025 – 2027 e alla luce della manovrabilità dei tributi che le singole Regioni hanno operato. Pertanto, è stata richiesta una norma di compensazione automatica.

Nel D.lgs 110/2024 (art. 18, c.3)² è stata introdotta una norma procedimentale delle modalità di compensazione poi inserita anche in successivi d.lgs, a cui occorrerà dare attuazione all'interno del D.lgs per l'attuazione del D.lgs.68/2011.

Per salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria previsto dal D.lgs. 68/2011, le Regioni chiedono che **l'attuazione della delega mantenga il vigente livello di manovrabilità o flessibilità fiscale potenziale sui tributi regionali, in termini di gettito massimo acquisibile dalla manovra delle aliquote, specialmente sull'IRAP e sull'addizionale regionale IRPEF**, che è in grado di fornire, potenzialmente, importanti gettiti finalizzati al rafforzamento delle politiche autonome regionali e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Inoltre, come già ricordato in occasione dell'Intesa in Conferenza Unificata dello schema di legislativo recante “*Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione*” di cui all'articolo 18 della legge n. 111 del 2023, ora **D.lgs 110/2024**, sia le Regioni che gli Enti locali hanno chiesto delle modifiche e degli approfondimenti sul tema, che il Governo si è impegnato a declinare al momento dell'attuazione degli articoli 13 e 14 della legge delega.

Per quanto riguarda la modifica degli scaglioni IRPEF, ora a regime con la legge 207/2024, pur condividendo la possibilità di proroga per il triennio 2025 – 2027 dell'attuale regime degli

² D.lgs 110/2024 -art. 18, c.3. In sede di attuazione degli articoli 13, comma 1, lettera b) e 14, comma 1, lettera f), numero 2), della legge 9 agosto 2023, n. 111, è valutata l'opportunità di considerare eventuali perdite di gettito, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera g), numero 6), e dell'articolo 23, comma 2, della legge n. 111 del 2023.

scaglioni di reddito e delle aliquote già vigenti in ciascun ente nell'anno precedente a quello di riferimento per il triennio 2025 – 2027 per l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, nelle more dell'attuazione del D.lgs.68/2011, si sottolinea che **il tema della copertura delle minori entrate derivanti dalla modifica degli scaglioni IRPEF per gli enti territoriali è solo rinviata al prossimo anno** quando gli enti saranno chiamati a redigere il bilancio di previsione 2026 – 2028.

È necessario, sia nell'ottica della pluriennalità del programma Strutturale di bilancio 2025 – 2029, sia in applicazione delle leggi vigenti prevedere una soluzione legislativa rispettosa dei principi dall'art.119 della Costituzione ossia del concetto che l'ordinario metodo di finanziamento delle funzioni regionali non prevede trasferimenti e della legge 42/2009 (art.2, c. 2, lett.t)³ e che occorre salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria regionale, secondo il principio “*non si torna indietro*” sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2004.

3) Il federalismo fiscale da conciliare con il contributo alla finanza pubblica

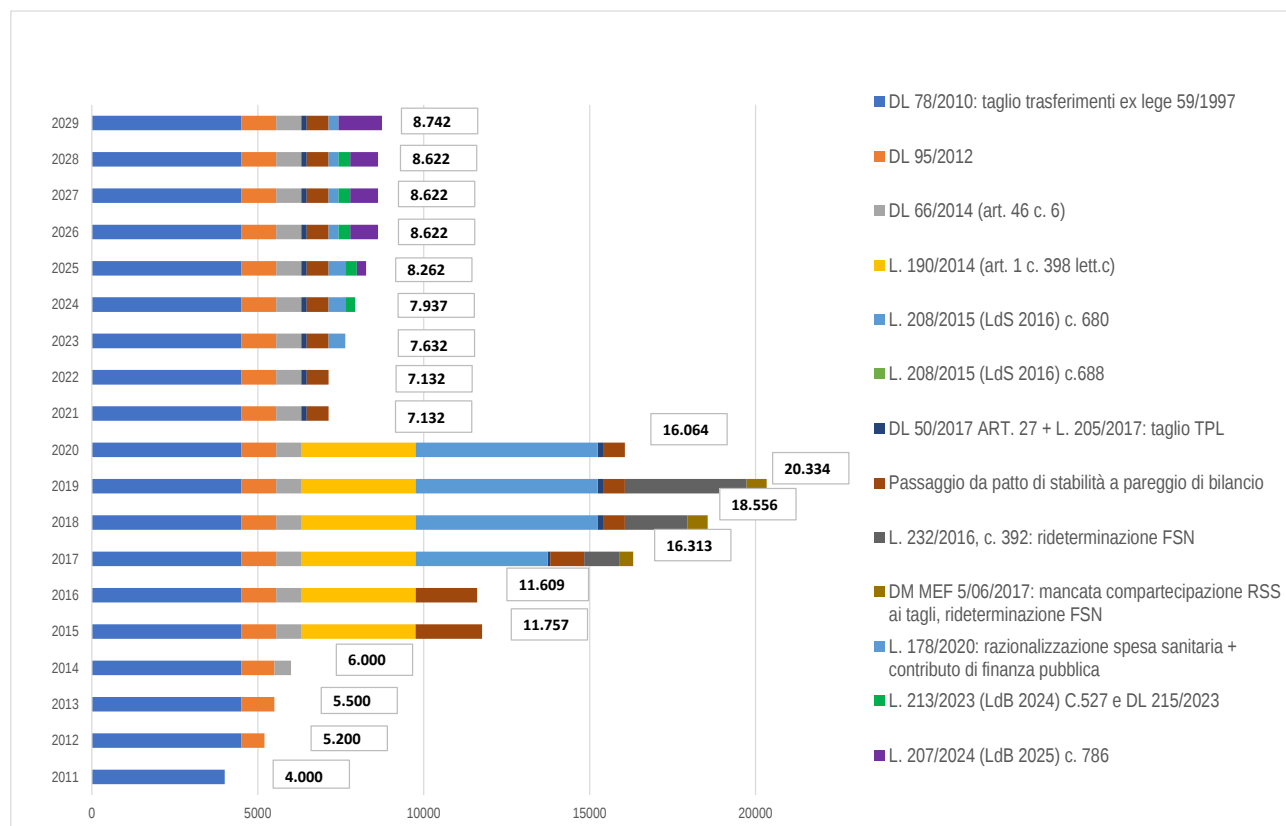
La manovra di bilancio 2025 – 2027 – legge 207/2024 - ha previsto, al comma 786, dell'articolo 1, un contributo alla finanza pubblica per le Regioni a statuto ordinario per gli anni 2025 – 2029, aggiuntivo a quello a legislazione vigente. **Destano preoccupazione l'importanza, la significatività e la progressione pluriennale del contributo alla finanza pubblica previsto** pur nella forma di accantonamenti al bilancio di spesa corrente da destinare al finanziamento di investimenti nell'anno successivo o al ripiano del disavanzo di amministrazione in relazione al risultato di amministrazione dell'anno precedente nonché in via inspiegabile alla riduzione del FAL, fermo restando l'impossibilità per gli enti territoriali di contrarre debito per spesa corrente (oltre l'obbligo del pareggio di bilancio(d.lgs.118/2011 e L. 243/2012) e per **le Regioni in piano di rientro**, ai sensi dei commi 779 e 780 e secondo le modalità di cui al comma 782 dell'articolo 1, della legge n. 205/2017, **la garanzia di risparmi di spesa** definiti per decenni con conseguente già ridotta capacità di spesa obbligatoria sul territorio.

Questo determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA ovvero un aumento della pressione fiscale lasciata alla responsabilità regionale, in un contesto in cui alcune Regioni hanno esaurito i margini di manovrabilità delle imposte.

Contributi alla finanza pubblica RSO	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	totale
L. 178/2020	175	175	175					525
L. 213/2023 + DL 215/2023		305	350	350	350	350		1.705
L.207/2024 c. 786			280	840	840	840	1.310	4.110
Totale	175	480	805	1.190	1.190	1.190	1.310	6.340

³ legge 42/2009 (art.2, c. 2, lett.t) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli Enti locali e quelli di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 5; se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di governo i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni;

Le Regioni hanno già ampiamente concorso alle manovre di finanza pubblica, in particolare come già detto dal DL 78/2010.



4) La posizione della Corte Costituzionale

- Più volte la Corte ha richiamato la necessità di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione:

(Sentenza 192/2024)

“23.3.– Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l’attuazione del fondo perequativo previsto dall’art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un’equilibrata gestione.

Del resto, la medesima legge n. 86 del 2024, all’art. 10, comma 2, dispone che, «[i]n attuazione dell’articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l’articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all’articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell’attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)». Essa, pertanto, già si colloca nella prospettiva qui sollecitata, prevedendo, come stabilito anche dalla richiamata milestone del PNRR, il completamento del disegno del federalismo fiscale, attraverso, da un lato, la

fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali; dall'altro, l'istituzione del fondo perequativo.

Tuttavia, va anche evidenziato che le norme relative a tali processi (artt. 7, comma 1, e 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011) sono state sistematicamente rinviate, di anno in anno, dal tempo della loro emanazione, con ciò impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è quindi rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità, in forza della specifica modalità di finanziamento, risalente al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133»).

Questa Corte sottolinea dunque con forza la necessità di dare compiuta attuazione al descritto disegno nei termini previsti dalla richiamata, interrompendo quindi una volta per milestone tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi.”

- Ha espressamente **richiamato il decisore politico a intervenire nella determinazione dei LEP, superando un perdurante inadempimento** che “*rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali*” (sent. n. 220 del 2021, 5.1 cons. dir.); in varie sentenze la normativa di settore non è stata dichiarata illegittima solo per l'assenza dei LEP (vedi questione del Fondo Nazionale Trasporti);
- Inoltre, è **sancito il principio “non si torna indietro” dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2004**, la quale afferma che, in attesa della piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, se da un lato non è ammissibile l'esercizio di facoltà regionali in assenza della normativa di coordinamento nazionale, dall'altro vale il divieto di procedere in senso inverso da quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione, riducendo spazi di autonomia regionale già riconosciuti dalla legge statale vigente. Si riporta di seguito la parte della sentenza di interesse per la questione in esame. (“(..). In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119.”) (Sent. Corte Cost 37/2004).

5) In conclusione:

- Sono passati quasi 24 anni dalla riforma Costituzionale e non è stato attuato l'art.119 Cost., anzi la normativa statale non è coerente con quella costituzionale. **Si auspica fin da subito un impegno a far proprio, nel metodo di lavoro, quanto previsto dall'art.119 della Costituzione** ossia il concetto che **l'ordinario metodo di finanziamento delle funzioni regionali non prevede trasferimenti** e che **il federalismo fiscale si applica attraverso la riduzione della pressione fiscale statale, con garanzia di un sistema perequativo anche infrastrutturale**, tenendo ben presente che le regole del pareggio di bilancio sono in vigore per gli enti territoriali e che pertanto ogni contributo aggiuntivo alla finanza pubblica determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA ovvero un

aumento della pressione fiscale. **È necessario un cambio culturale nella determinazione della normativa statale che deve essere rispettosa del dettato costituzionale.**

- **È urgente dare attuazione al D.lgs 68/2011 in quanto Milestone del PNRR il cui risultato è legato all'erogazione della rata di risorse nel 2026.**
- **La Milestone ITA (scadenza 31/12/2023) non è stata rispettata comprimendo ulteriormente i tempi per approvare la riforma.**
- **L'attuazione del D.lgs 68/2011 non può risolversi nell'assegnare compartecipazioni erariali almeno per la parte riguardante le materie non LEP (altrimenti si rimane nel contesto della finanza derivata, senza autonomia e manovrabilità fiscale, nei fatti sarebbero solo dei trasferimenti "mascherati): senza una vera autonomia finanziaria non potrà dirsi che il Federalismo fiscale è stato applicato.**
- **L'attuazione del D.lgs.68/2011 è propedeutica all'applicazione della legge n. 86/2024 "Autonomia differenziata" perché definisce i rapporti finanziari fra Stato e Regioni sia per le materie non LEP che per le materie LEP (quando questi saranno determinati).**

Allegato 1 – Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale presso la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - 8 febbraio 2024

Allegato 2 - Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nel quadro delle competenze ad essa assegnate dalla legge n.42 del 2009, in merito allo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza – 22 settembre 2021

Roma, 13 febbraio 2025



24/22/CR05/C2

**AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLA CONFERENZA DELLE
REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SULLE TEMATICHE
RELATIVE ALLO STATO DI ATTUAZIONE E ALLE PROSPETTIVE
DEL FEDERALISMO FISCALE PRESSO LA COMMISSIONE
PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO
FISCALE - 8 FEBBRAIO 2024**

Questa Conferenza è stata udita il 22 settembre 2021 in questa stessa Commissione, nel quadro delle competenze ad essa assegnate dalla legge n. 42 del 2009, in merito allo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Non si può non ribadire, ora come allora, che a distanza di quasi **23 anni** dalla modifica del “Titolo V” della Costituzione (legge Cost. 3/2001) che all’articolo 119 riconosceva l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli enti territoriali e dall’approvazione della **legge di attuazione** del così detto “Federalismo Fiscale” (**legge 42/2009**) e del **decreto attuativo n. 68/2011**, finalizzato a ridisegnare la fiscalità delle Regioni e il superamento della spesa storica a favore dei costi standard e della capacità fiscale, **è tuttora ancora in discussione l’applicazione dell’autonomia finanziaria degli enti.**

Le considerazioni esposte nell’audizione e il documento della Conferenza allegato ai lavori del 2021 sono tutt’ora validi e saranno ricordati brevemente in quanto non vi sono esplicite novità nell’attuazione: **rispetto al 2021, con legge di bilancio 2023 (L. 197/2022, art.1, c. 788), sono stati posticipati la Milestone - ITA del PNRR per la definizione del DPCM di individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere al 31 dicembre 2023 e l’attuazione del d.lgs 68/2011 “A decorrere dall’anno 2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo...”** adeguando la scadenza al Traguaro del PNRR Riforma 1.14 (si ricorda che l’entrata in vigore era prevista per il 2012).

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha reiterato negli anni la volontà di attuare il D.lgs. 68/2011, ricordando l’approvazione senza voti contrari in Parlamento della legge 42/2009 e del D.lgs 68/2011 di attuazione.

1. La Commissione tecnica Fabbisogni Standard (CTFS)

I lavori della CTFS sul tema, si sono intensificati nel 2023 per l'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere ai fini dell'elaborazione del DPCM¹, a fine anno la CTFS ha chiuso l'istruttoria e comunque la bozza di decreto non è stata ancora ufficializzata.

Nel corso dei lavori le Regioni hanno ribadito alcuni principi fondamentali, non solo per la redazione del DPCM ma anche per la futura applicazione del dlgs 68/2011 e in generale per aggiornare l'azione di Governo ai principi Costituzionali già in vigore:

- l'art. 119 Cost. stabilisce che gli enti territoriali abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa e risorse autonome nella forma di tributi e compartecipazioni ai tributi erariali. **L'ordinario metodo di finanziamento delle funzioni regionali non prevede trasferimenti, con due eccezioni:**
 - quelli ai fini perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante (comma 3);
 - quelli con i quali si destinano risorse aggiuntive e si effettuano interventi speciali in favore di determinati enti, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (comma 5).

Pertanto, già attualmente, non dovrebbero essere più previsti trasferimenti per gli enti territoriali ma autonomia finanziaria attraverso tributi, compartecipazioni e fondi perequativi questo sia per le materie LEP /LEA che per le altre funzioni.

Inoltre, è previsto che alla rideterminazione in aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) necessaria per la sostituzione dei trasferimenti statali da sopprimere, debba corrispondere la riduzione corrispondente della pressione fiscale statale a titolo IRPEF.

- la perequazione per i territori con minor capacità fiscale è definita all'art. 15 del D.lgs 68/2011 dove sono già delineate le regole e il processo di perequazione:

¹ Lo schema di decreto dovrà predisporre l'elenco dei capitoli da fiscalizzare considerando le caratteristiche previste dall'art.7 del Dlgs 68/2011:

- **rideterminare l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)**, in modo tale da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi.
- **sopprimere tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale**, alle Regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, **ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni.**

- **Materie LEP** (c.3): assicurato il “pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni..... Per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente, concorrono le quote del fondo perequativo”
- **Materie NON LEP** (c.7, lett.c): “c) il principio di perequazione delle differenti capacità fiscali dovrà essere applicato in modo da ridurre le differenze, in misura non inferiore al 75 per cento, tra i territori con diversa capacità fiscale per abitante senza alternarne la graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante;”

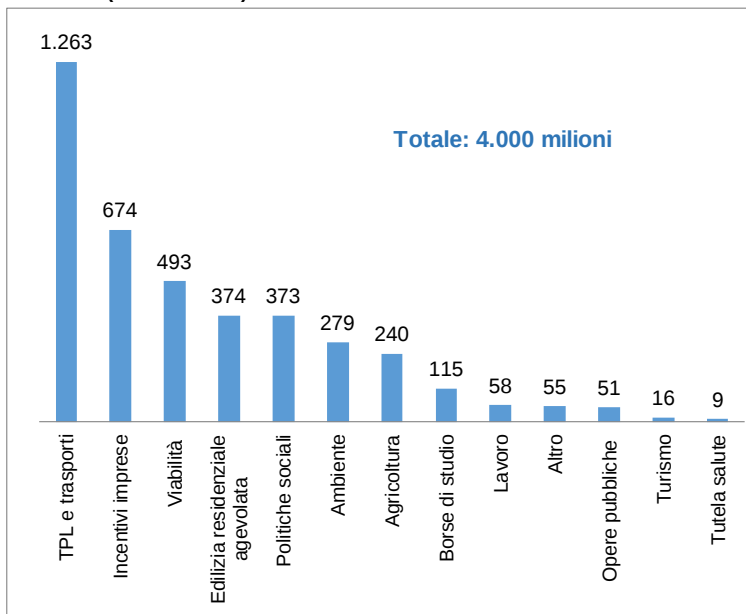
“Le quote del fondo perequativo risultanti dall'applicazione del presente articolo sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.”(c.8)

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi della normativa vigente, ha fatto presente **l'esigenza di ricomprensere nell'ammontare dei trasferimenti soppressi, ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale, anche i trasferimenti “tagliati” dal DL 78/2010**, tale posizione è stata più volte manifestata dalle Regioni nel corso di audizioni e pareri anche nell'Audizione **del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome richiamata in premessa:**

“ - **fiscalizzazione dei trasferimenti: si ricorda che per salvaguardare il processo verso il federalismo fiscale in sede applicativa, per espressa previsione di legge, l'ammontare dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario, da sopprimere e fiscalizzare (cioè da sostituire con entrate tributarie) dovrebbe includere i trasferimenti “tagliati” dall'art. 14 comma 1 lett. a) del DL 78/2010, pari a 4.000 milioni per il 2011 e 4.500 milioni a decorrere dal 2012. Infatti, l'art. 14, comma 2, del D.L. n. 78/2010 che recita “... in sede di attuazione dell'articolo 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal primo, secondo, terzo e quarto periodo del presente comma.”** (così predisposto al fine di non vanificare l'attuazione del federalismo fiscale a seguito della sostanziale eliminazione delle risorse spettanti alle Regioni introdotta nella prima parte del medesimo articolo), mentre l'art. 39, comma 5, del D.Lgs. n. 68/2011, recita: **“La rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF ai sensi dell'articolo 2, comma 1, e la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 7, comma 1, sono effettuati conformemente a quanto disposto dai commi 3 e 4 del presente articolo, facendo riferimento alle risorse spettanti a tali enti nell'esercizio finanziario 2010”,** cioè alla situazione precedente la manovra correttiva stabilita dal citato D.L. n. 78/2010;”.

Il grafico sottostante riporta la distribuzione per materia dei trasferimenti tagliati dal suddetto decreto - legge, con riferimento ai valori dell'anno 2011.

Trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario: tagli D.L. 78/2010 per materia, anno 2011 (milioni di euro)



Il D.lgs.68/2011 ha previsto al comma 3, dell'articolo 39 che occorre considerare tali trasferimenti nel processo di fiscalizzazione ***“Compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, nonché, in applicazione del codice di condotta per l'aggiornamento del Patto di stabilità e crescita, con il leale e responsabile concorso dei diversi livelli di governo per il loro conseguimento anno per anno,”***

Le funzioni non più finanziate per 4,5 miliardi permangono ancora in capo alle Regioni.

Anche l'art. 2 c. 1 della legge 111/2023 di “Riforma fiscale” prevede che nell'esercizio della delega il Governo osservi tra i principi e criteri direttivi generali il seguente:

“lett. g) assicurare la piena applicazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, e agli statuti speciali per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, con riferimento:

(...)

3) all'attuazione, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, dell'articolo 39, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011;”.

Questo **contributo alla finanza pubblica è tuttora in vigore** pur avendo ricordato, nelle sedi istituzionali, i principi della Corte Costituzionale (da ultimo la sentenza n.103/2018), che hanno chiarito che i **tagli agli enti territoriali devono avvenire sulla base del**

principio di temporaneità e transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica. Tale principio è stato per esempio applicato per i Comuni con il Fondo di solidarietà comunale che ha previsto e attuato il recupero graduale del taglio operato dal DL 66/2014, partendo dai 100 milioni del 2020 fino al completo ristoro di 560 milioni a decorrere dall'anno 2024.

Nella consapevolezza che tali trasferimenti possano essere considerati “*compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, dell'articolo 39, comma 3, del decreto legislativo n. 68 del 2011;*”, si ritiene opportuno ribadire la necessità che anche tali norme siano prese in considerazione nell'attuazione del processo verso il federalismo fiscale.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome segnala che, nell'applicazione ad oggi di una norma, pensata ed emanata per essere applicata nel 2012, è opportuno tenere conto dei **cambiamenti di contesto avvenuti nel corso degli anni.** Difatti, le Regioni, **al fine di garantire comunque l'erogazione delle funzioni assegnate in presenza della riduzione o dell'abolizione di una serie dei trasferimenti da parte dello Stato, hanno azionato le proprie leve fiscali ai sensi degli art. 5 e 6 dello stesso D.lgs. 68/2011;** di conseguenza, il taglio dei trasferimenti erariali è già stato in parte compensato con risorse a carico della parte disponibile delle entrate fiscali delle Regioni, senza applicare alcun meccanismo di perequazione, neanche per i servizi LEP.

Questa fase dell'individuazione dei capitoli è il primo “passo” del processo di fiscalizzazione dei trasferimenti che dovrebbe iniziare nel 2026. I tempi sono ancora lunghi, per cui si sottolinea che **gli stanziamenti pluriennali sui capitoli individuati del bilancio dello Stato dovranno mantenere almeno gli importi attuali in quanto se riguardanti funzioni LEP, lo Stato dovrà garantire il finanziamento al livello che riconoscerà tale, se non LEP le funzioni trasferite sarebbero svuotate di ogni di ogni possibilità di essere assolte se il finanziamento non sarà congruo, vanificando il processo di attuazione dell'art.119 Cost.**

In tal senso vale il principio “non si torna indietro” sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2004, la quale afferma che, in attesa della piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, se da un lato non è ammissibile l'esercizio di facoltà regionali in assenza della normativa di coordinamento nazionale, dall'altro vale il divieto di procedere in senso inverso da quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione, riducendo spazi di autonomia regionale già riconosciuti dalla legge statale vigente. Si riporta di seguito la parte della sentenza di interesse per la questione in esame. (“(...). *In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119.*”) (Sent. Corte Cost 37/2004).

Per questo motivo, si ritiene, inoltre, che l'elenco dei capitoli vada integrato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e in ossequio alla giurisprudenza costituzionale (Sent. n.103/2018), entro il 2026.

2) La legge 111/2023 di “Riforma fiscale”

Nell’Audizione del 2021, si era evidenziata la necessità di **coordinare l’attuazione del “federalismo fiscale”** (e comunque l’assetto istituzionale attuale) **con il nuovo sistema fiscale che si andava delineando.**

La Conferenza delle Regioni e delle Province ha collaborato con il Governo per il miglioramento del testo della delega e per la predisposizione di alcuni emendamenti e auspica che la **“piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali”** per la predisposizione degli schemi di decreti legislativi attuativi della delega se suscettibili di produrre effetti nei confronti degli enti territoriali.

Al momento i decreti legislativi relativi ai tributi regionali e alle modifiche del D.lgs. 68/2011 per quanto riguarda L’IRAP, l’Addizionale IRPEF e l’IVA non sono ancora stati emanati.

La delega per la Riforma fiscale ha un importante impatto **sul sistema di finanziamento degli enti territoriali**: non si dimentichi che l’attuale finanziamento delle Regioni e delle Province autonome si fonda alcuni tributi principali profondamente rivisti dal ddl.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha richiamato alcuni principi che dovranno essere rispettati nei decreti legislativi attuativi, affinché sia rispettato il principio dell’autonomia finanziaria previsto dalla Costituzione:

- **salvaguardare i gettiti tributari attuali, nella misura delle aliquote di base, delle aliquote maggiorate vigenti, delle aliquote massime potenziali e del gettito derivante dall’attività di recupero fiscale in essere al momento dell’entrata in vigore della riforma per tutti i vigenti tributi /compartecipazioni (invarianza di gettito).** La neutralità finanziaria della riforma ribadita più volte nel testo per il bilancio dello Stato deve valere anche per le Regioni e le Province autonome, di conseguenza, eventuali perdite di gettito devono essere ristorate con le regole previste dalla legge 42/2009 e dal d.lgs 68/2011.

Con riferimento alle Autonomie speciali, tenuto conto che l’attuale configurazione del sistema delle compartecipazioni ai tributi erariali e dei tributi propri derivati è volto a garantire l’equilibrio di bilancio delle stesse in considerazione delle relative competenze di spesa, è necessario che i d.lgs contengano una disposizione di garanzia del ristoro dell’eventuale perdita di gettito derivante dall’applicazione della delega;

- **assicurare principi di manovrabilità e flessibilità massima dei tributi in termini di gettito attualmente ritraibile a legislazione vigente;** devono essere assicurati a tutte le Regioni, nel caso di sostituzione degli attuali tributi con sovrainposte /compartecipazioni ai sensi dell'art.119 Cost. **La salvaguardia deve riguardare anche il gettito derivante dall'attività di recupero fiscale in essere al momento dell'entrata in vigore della riforma.**
- **salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria regionale, potenzialmente comprimibile quando si sostituiscono tributi e addizionali con sovrinposte e compartecipazioni: in tal senso vale il principio "non si torna indietro" sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2004.**

In particolare, si segnala la necessità di approfondimento per l'utilizzo di un modello riferibile a compartecipazioni di gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale in quanto non sarebbe applicabile la manovrabilità e la flessibilità fiscale richiesta e il ruolo delle Regioni verrebbe assolutamente azzerato: (Dossier Servizio del bilancio del Senato n.52 – maggio 2023 Note di lettura A.S. 615).

- *nel caso di un consistente numero di funzioni oggetto di trasferimento potrebbe profilarsi l'eventualità di una incapienza delle compartecipazioni regionali sui tributi statali;*
- *le Regioni più povere ovvero quelle con bassi livelli di tributi erariali maturati nel territorio regionale potrebbero avere maggiori difficoltà ad acquisire le funzioni aggiuntive;*
- *le risorse attribuite mediante compartecipazione sono influenzate dal gettito del tributo erariale che a sua volta dipende dal ciclo economico che caratterizza in un dato momento il Paese. In una fase avversa dell'economia è lecito aspettarsi una riduzione del gettito del tributo erariale e una riduzione delle risorse da compartecipazione in assenza di una sua rideterminazione;*
- *la compartecipazione sui gettiti dei tributi erariali limita i margini di manovra delle Regioni rispetto agli effetti determinati dalle politiche di intervento del governo centrale sui medesimi tributi, salvo poter ricorrere ai propri spazi di autonomia tributaria. In altre parole, con le compartecipazioni le Regioni non hanno quel margine di manovrabilità tipico dei tributi propri in quanto è assente la potestà di variazione dell'aliquota stabilita dallo Stato.*

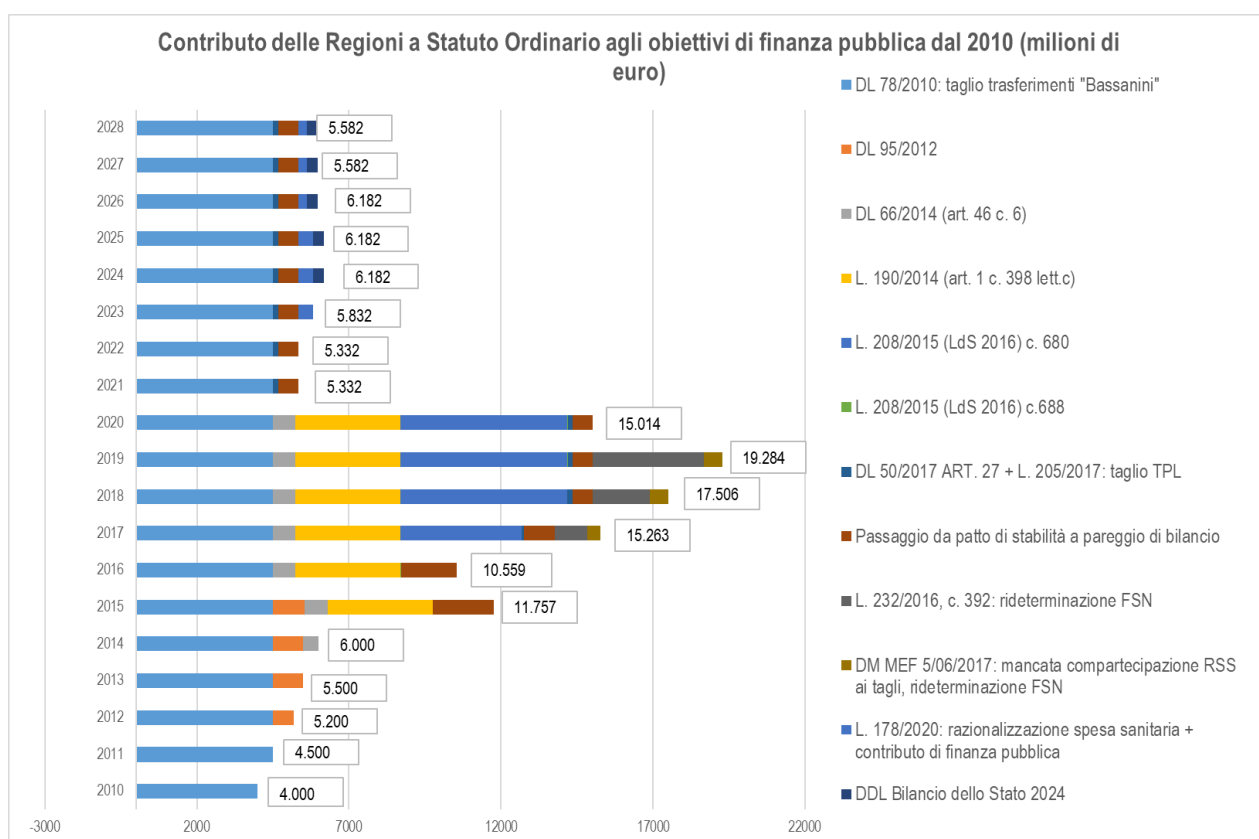
La "compartecipazione" finora è stata considerata come un trasferimento di imposte (vedi la compartecipazione regionale all'IVA per le RSO rideterminata annualmente a posteriori a distanza di anni a seconda del gettito necessario e coprire la spesa sanitaria) **Si auspica l'applicazione dell'art 119 Cost. e non il ritorno alla finanza derivata (sistema dei trasferimenti).**

Inoltre, le Regioni attendono ancora, sin dal 2013, **l'attribuzione delle entrate da controllo fiscale sulla compartecipazione IVA**. Attualmente le Regioni ricevono i proventi derivanti dal controllo fiscale sull'IRAP e sull'addizionale IRPEF (art. 9 c. 1 del D.lgs. 68/2011), mentre sulla compartecipazione IVA il gettito dovrebbe essere attribuito in relazione al “concorso della Regione” nell'attività di recupero (art. 9 c. 2 dello stesso D.lgs. 68/2011) concordando con lo Stato e le agenzie fiscali le strategie di lotta all'evasione e i programmi operativi, nonché partecipando agli oneri di funzionamento delle agenzie stesse, in proporzione alla dimensione dei tributi gestiti e dei gettiti recuperati. Il gettito dovrebbe essere attribuito alle Regioni in base alla quota devoluta del tributo (attualmente il 70,14%, in base decreto di attribuzione IVA 2020): la stima è pari a 2,4 miliardi annui (stima su anno 2021).

- **Garantire la previsione di meccanismi perequativi in conformità ai principi di cui all'articolo 9 della legge n. 42 del 2009.**

3) Il federalismo fiscale da conciliare con il contributo alla finanza pubblica

Le Regioni hanno già ampiamente concorso alle manovre di finanza pubblica, in particolare come già detto dal DL 78/2010, fino a raggiungere il massimo cumulato di circa 19 miliardi nel 2019.



Oltre al tema già citato del ripristino dei trasferimenti del DL 78/2011, è necessario sollevare la criticità sulle finanze regionali del contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, ribadito e rafforzato dalla legge di bilancio 2024 (350 milioni dal 2024 al 2028 che si aggiungono i circa 175 milioni dal 2023 al 2025 della legge 178/2020) soprattutto alla luce della considerazione in base alla quale i “tagli” del DL 78/2011 contrastano con il principio della temporaneità dei “tagli” (Corte Costituzionale da ultimo la sentenza n.103/2018).

Se da una parte il “Federalismo fiscale” non trova attuazione, non vi è autonomia finanziaria, dall’altra si chiede un contributo “aggiuntivo rispetto alla modalità ordinaria che, ai sensi dell’art. 1, c. 819 e ss. della legge n. 145/2018 prevede il concorso alla finanza pubblica da parte di tutti gli enti territoriali attraverso il conseguimento di un risultato di competenza non negativo, come desunto dal prospetto degli equilibri di bilancio di cui all’allegato 10 del d.lgs. 118/2011.” (Audizione del 13/11/2023 della Corte dei conti sul disegno di legge recante “Bilancio di previsione dello stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026” (A.S. 926)

Questo contributo alla finanza pubblica si colloca all’interno della “cornice” dell’art. 119 Cost che non prevede la possibilità di debito per gli enti territoriali se non per investimenti e che prevede l’obbligo del pareggio di bilancio e per le Regioni in piano di rientro ai sensi dei commi 779 e 780 e secondo le modalità di cui al comma 782 dell’articolo 1, della legge n. 205/2017 la garanzia di risparmi di spesa definiti per decenni con conseguente già ridotta capacità di spesa obbligatoria sul territorio.

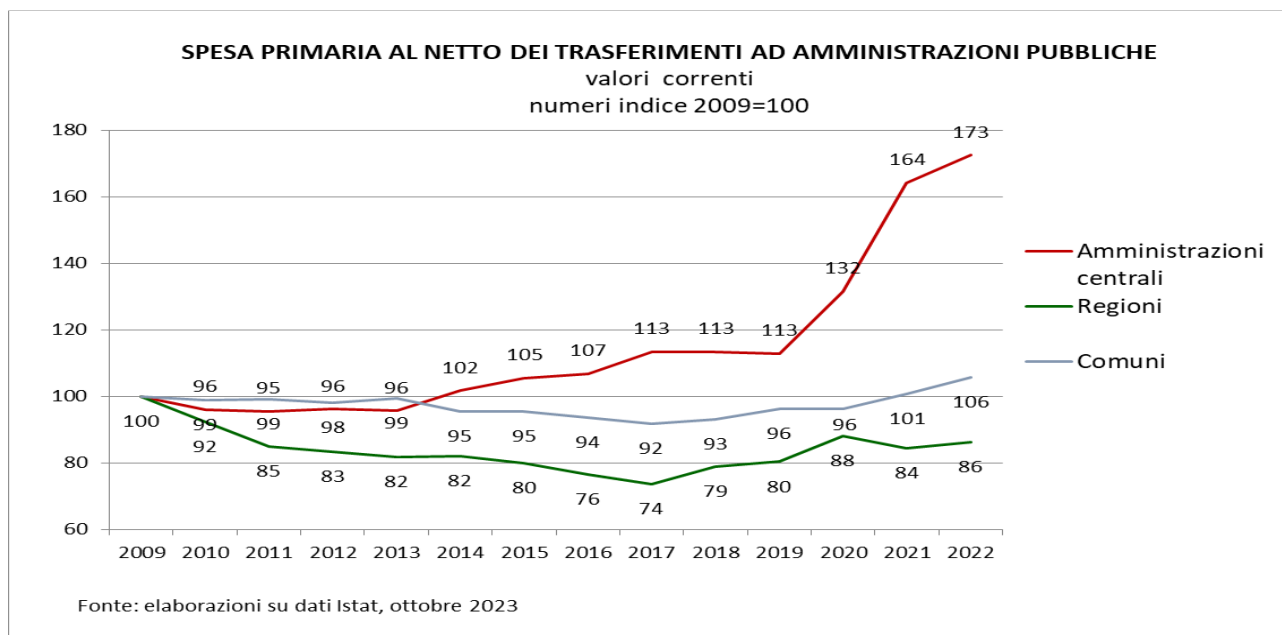
Si richiama nuovamente la responsabilità lasciata alle Regioni di innalzare al massimo consentito le leve fiscali proprie per garantire l’erogazione delle funzioni assegnate.

Si aggiunge che è stato applicato un taglio lineare in un contesto in cui l’andamento della spesa primaria (al netto dei trasferimenti a enti pubblici) fra i comparti della Pubblica Amministrazione: fatto 100 il valore della spesa primaria nel 2009, la spesa delle Regioni si è ridotta del 14% mentre quella delle Amministrazioni Centrali è aumentata del 73%. Questo in un contesto dove la spesa primaria delle Regioni ha un peso sull’intero complesso della spesa delle Pubbliche Amministrazioni pari a circa il 5,3% nel 2009, in riduzione al 4,5% nel 2012 e fino al 2,9% nel 2022 a fronte di oltre il 26% della spesa primaria delle amministrazioni centrali nel 2009 incrementata fino al 33,5% nel 2022 (dati 2009 e 2012 Rapporto COPAFF 23/01/2014; dati 2022 - ISTAT).

Questi dati testimoniano ancor di più l’impatto delle manovre e il concorso del comparto Regioni al miglioramento delle grandezze di finanza pubblica.

A tutt’oggi non è stato ancora applicato l’art. 24 del DL 50/2017 che prevedeva “*l’aggiornamento da parte della Conferenza Unificata, segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, del rapporto sulla*

*determinazione della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle manovre di finanza pubblica fra i diversi livelli di governo fino all'annualità 2016 e con la proiezione dell'entità a legislazione vigente per il 2017 - 2019, a decorrere dall'anno 2017," prima che la CTFS approvasse metodologie per la determinazioni di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario.*²



4) I principali punti richiamati nell'audizione del 2021

- Il quadro economico e normativo dopo l'approvazione della legge 42/2009 è mutato per l'aggravarsi della crisi economica internazionale. Le scelte dei governi

² DL 50/2017 – art.24- 1. All'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dopo il comma 534, sono inseriti i seguenti:
"534-bis. Previo aggiornamento da parte della Conferenza Unificata, segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, del rapporto sulla determinazione della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle manovre di finanza pubblica fra i diversi livelli di governo fino all'annualità 2016 e con la proiezione dell'entità a legislazione vigente per il 2017 - 2019, a decorrere dall'anno 2017, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 29, della (legge 28 dicembre 2015, n. 208) , - sulla base delle elaborazioni e ricognizioni effettuate dalla Società Soluzioni per il sistema economico - Sose S.p.A, attraverso l'eventuale predisposizione di appositi questionari, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle Regioni - provvede all'approvazione di metodologie per la determinazioni di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, ((n. 68, nelle materie)) diverse dalla sanità.

nazionali hanno fornito **un'impostazione differente dagli indirizzi contenuti nella legge sul federalismo fiscale** (l'abbandono del criterio della spesa storica a favore della convergenza graduale ai costi standard, quindi la perequazione in base al costo e al fabbisogno standard e la perequazione in base anche alle capacità fiscali dei singoli territori.) **si è intervenuti attraverso:**

- **la sospensione dell'applicazione del DLGS 68/2011 nella parte dell'attuazione dell'Autonomia finanziaria degli enti da coniugare con la responsabilità di prelievo e di spesa con una serie di proroghe fino al 2026;**
- **la centralizzazione dell'azione per il reperimento delle risorse;**
- **la definizione puntuale delle modalità di effettuazione della spesa da parte di Regioni ed Enti Locali;**
- **la piena attuazione del D.lgs. 118/2011:** attraverso il processo di armonizzazione le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con gli obiettivi comunitari”, *propedeutico all'applicazione del federalismo fiscale e alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica degli enti territoriali definiti in ambito nazionale in coerenza con gli obiettivi comunitari.*
- **L'applicazione del Il capo IV del D.lgs. 118/2011 relativo al finanziamento del Fabbisogno sanitario nazionale è in vigore.**

Il federalismo fiscale è stato visto solo in chiave di revisione della spesa.

- È venuto a mancare quel processo molto complesso di determinazione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), è stato ricordato che il meccanismo di finanziamento delle materie LEP, in particolare della sanità, e del TPL corrente (materia non LEP) verte su una annuale rideterminazione del fabbisogno di spesa da parte dello Stato, con pregiudizio della programmazione finanziaria pluriennale e della dinamica che il finanziamento deve poter esprimere in relazione alle necessità di adeguamento dei fabbisogni nel tempo. La Conferenza aveva anche presentato un esercizio di confronto tra l'andamento consuntivo e programmato del finanziamento sanità e del TPL corrente delle RSO e l'andamento simulato degli stessi nell'ipotesi di collegamento, rispettivamente, al gettito IVA ed al reddito Irpef. Come si vedrà il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario legato alla dinamica dei tributi erariali garantirebbe maggiori risorse di entità rilevante rispetto all'attuale sistema di finanziamento.

5) In conclusione:

Attualmente il dibattito politico è incentrato sulla determinazione dei LEP /LEA e questo è un punto fondamentale della Riforma su cui le Regioni concordano, ma è anche solo una parte dell'attuazione del Federalismo fiscale. Altrettanto

fondamentale sarà la fiscalizzazione dei trasferimenti in tributi e compartecipazione che non potrà essere ricondotta alla semplice rideterminazione delle compartecipazioni che nei fatti sarebbero solo dei trasferimenti “mascherati” e che manterrebbe invariato l’assetto dei rapporti fra Stato e Regioni senza l’applicazione del principio di autonomia finanziaria (e responsabilità di spesa) previsto dall’art.119 Cost.

Senza una vera autonomia finanziaria non potrà dirsi che il Federalismo fiscale è stato applicato. Occorre un cambio di mentalità nella gestione dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni, le regole sono tutte già presenti nella legislazione vigente oltre che nella Costituzione.

Si auspica fin da subito un impegno a far proprio, nel metodo di lavoro, quanto previsto dall’art.119 della Costituzione ossia il concetto che *l’ordinario metodo di finanziamento delle funzioni regionali non prevede trasferimenti* e che il federalismo fiscale si applica attraverso la riduzione della pressione fiscale statale, con garanzia di un sistema perequativo anche infrastrutturale, tenendo ben presente che le regole del pareggio di bilancio sono in vigore per gli enti territoriali e che pertanto ogni contributo aggiuntivo alla finanza pubblica determina una riduzione di spesa sulle funzioni proprie regionali o dei LEP/LEA ovvero un aumento della pressione fiscale.

Roma, 8 febbraio 2024.

ALLEGATO

Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nel quadro delle competenze ad essa assegnate dalla legge n. 42 del 2009, in merito allo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

1. Modifica del titolo V della Costituzione legge Costituzionale 3/2001 in particolare dell'articolo 119 Costituzione

Elementi di novità:

- riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e superamento della finanza derivata;
- congruità delle risorse rispetto alle funzioni attribuite;
- territorialità dei tributi e delle partecipazioni ai tributi nazionali;
- istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale (3° comma art.119);
- risorse per programmi specifici per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (5° comma art.119).

2. Legge 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”

La legge è stata approvata all'unanimità dalle Regioni e dalle Province autonome dopo un lungo percorso di “avvicinamento” delle posizioni e ricerca degli equilibri necessari a definire il processo di attuazione dell'autonomia finanziaria¹.

Principi e criteri principali di redazione della delega:

- il coinvolgimento dei diversi livelli di governo: responsabilità e autonomia;

¹Si ricordano i principali milestone del percorso delle regioni verso il federalismo:

- Intesa interistituzionale fra Stato, Regioni ed Enti locali. (Accordo 20/06/2002)
- Documento di Ravello (01/04/2003): indirizzi per la **definizione dei meccanismi strutturali** del Federalismo fiscale sui quali avviare un **confronto** con gli Enti locali e lo Stato funzionali ai principi della Costituzione e, in particolare, a quelli di uguaglianza, solidarietà e progressività della imposizione fiscale (artt. 2, 3, 4 comma 2, 53 della Costituzione).
- Accordo tra Regioni, Province e Comuni e Comunità Montane, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett.a) della legge 289/2002 (finanziaria per il 2003) per l'individuazione dei **meccanismi strutturali del federalismo fiscale**: Conferenza dei Presidenti del 18/06/2003.
- Accordo di Santa Trada: luglio 2005. Revisione dell'attuazione del d.lgs.56/2000;
- Parere al DPEF 2007: perequazione senza alterare l'ordine della capacità fiscale;
- **Documento sui principi applicativi dell'articolo 119 della Costituzione (Conferenza delle Regioni del 7 febbraio 2007)**
- Giugno 2007: primo disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale.
- 3 agosto 2008: presentato dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

- la definizione della perequazione (istituzione e funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzo delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119 Cost., 5° comma, per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo del Paese (art.1, legge 42/2009));
- il superamento del criterio della spesa storica: verso il fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali e la capacità fiscale, con elementi di perequazione, per le altre funzioni (art.2, lett.m));
- la correlazione tra prelievo e beneficio;
- la semplificazione fiscale
- la premialità dei comportamenti virtuosi;
- la territorialità nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art.2, comma 2, lett. e);
- in particolare, sono posti i principi per coniugare “l'Autonomia finanziaria con la “responsabilità”.

La legge contempla, inoltre, tutti gli elementi necessari per:

- **l'abbandono del criterio della spesa storica e il percorso di convergenza graduale;**
- **la perequazione in base al costo / fabbisogno standard o in base alla perequazione delle capacità fiscali;**
- **le modalità per la soppressione dei trasferimenti statali e per l'attribuzione dei tributi e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali alle regioni;**
- **la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante (art.9);**
- **l'attuazione della perequazione infrastrutturale(art.22);**
- **individuare le materie per cui devono essere determinati i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale e il cui finanziamento deve essere garantito integralmente in ciascuna regione (art.8, comma 1, lett.d) ; “sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti” (l'art 14, dl.gs 68/2011 individua le materie relative ai LEP: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale; e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge 42/2009).**

3. Sono stati approvati numerosi decreti legislativi attuativi della legge 42/2009, di particolare interesse per le regioni:

- Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario;

- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni.

4. Stato dell'arte del federalismo fiscale

- Il quadro economico e normativo dopo l'applicazione della legge 42/2009 è mutato per l'aggravarsi della crisi economica internazionale. Le scelte dei governi nazionali hanno fornito **un'impostazione differente dagli indirizzi contenuti nella legge sul federalismo fiscale: si è intervenuti attraverso la sospensione di alcune norme; la centralizzazione dell'azione per il reperimento delle risorse; definizione puntuale delle modalità di effettuazione della spesa da parte di Regioni ed Enti Locali.** In tal senso possono essere lette le stringenti regole del Patto di Stabilità Interno, i tagli ai trasferimenti (occorrerebbe a tal fin considerare la clausola di salvaguardia del D.Lgs. 68/11) e le modifiche, apportate con decretazione d'urgenza, ai provvedimenti attuativi della legge delega 42/2009.
- **Il federalismo fiscale è stato visto solo in chiave di revisione della spesa.**
- **L'aspetto dell'Autonomia finanziaria degli enti da coniugare con la responsabilità di prelievo e di spesa è, infatti, sospeso fino al 2023, anno in cui dovrebbe entrare in vigore pienamente il D.Lgs. 68/2011 (in origine era dal 2013; l'ultimo posticipo al 2023 è stato definito dall'articolo 31-sexies del DL 137/2020. È ancora in vigore il D.Lgs. 56/2000).**
- Inoltre, il meccanismo di finanziamento delle materie LEP, in particolare della sanità, e del TPL corrente (materia non LEP) verte su una annuale rideterminazione del fabbisogno di spesa da parte dello Stato, con pregiudizio della programmazione finanziaria pluriennale e della dinamica che il finanziamento deve poter esprimere in relazione alle necessità di adeguamento dei fabbisogni nel tempo. In **Allegato** è presentato un esercizio di confronto tra l'andamento consuntivo e programmato del finanziamento sanità e del TPL corrente delle RSO e l'andamento simulato degli stessi nell'ipotesi di collegamento, rispettivamente, al gettito IVA ed al reddito Irpef. Come si vedrà il finanziamento delle le Regioni a statuto ordinario legato alla dinamica dei tributi erariali garantirebbe maggiori risorse di entità rilevante rispetto all'attuale sistema di finanziamento.
- **Il capo IV relativo al finanziamento del Fabbisogno sanitario nazionale è in vigore.**
- **Piena attuazione del D.lgs. 118/2011:** attraverso il processo di armonizzazione le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con gli obiettivi comunitari”, *propedeutico all'applicazione del federalismo fiscale e alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica degli enti territoriali definiti in ambito nazionale in coerenza con gli obiettivi comunitari.*

Federalismo fiscale – stato dell'arte

Livelli essenziali di assistenza



Altre funzioni regionali



5. Attuazione del D.Lgs. 68/2011ⁱ: il tavolo tecnico per l'attuazione del D.Lgs. e la Commissione tecnica Fabbisogni standard

Le Regioni hanno fortemente voluto l'istituzione di un tavolo tecnico composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle regioni (art.1, c. 958, L.145/2018), per affrontare i *nodi* da sciogliere per una compiuta attuazione del federalismo regionale, il Tavolo ha come obiettivi:

- 1) la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario (trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza, destinati all'esercizio delle competenze regionali);
- 2) l'applicazione del principio di territorialità delle entrate, che costituisce un importante correttivo al meccanismo di attribuzione della compartecipazione regionale all'IVA, da assegnare alle Regioni non più sulla base, solo figurativa, della distribuzione regionale dei consumi rilevata dall'Istat e poi effettivamente attribuita secondo una metodologia che la rende sostanzialmente un trasferimento, bensì sulla base del luogo in cui vengono effettivamente realizzate le operazioni di consumo o le prestazioni di servizi;
- 3) la definizione delle modalità di perequazione con distinzione tra LEP (copertura integrale dei fabbisogni standard) e non LEP (perequazione sulla base delle capacità fiscali); a tal proposito si ricorda che ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione e della legge n. 42 del 2009, le risorse assegnate alle Regioni a titolo di fondo perequativo non hanno vincolo di destinazione, ma sono utilizzate nell'ambito dell'autonomia finanziaria.

- 4) l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna regione nell'attività di recupero fiscale su tributi e partecipazioni, con particolare riferimento all'imposta sul valore aggiunto.

I lavori sono iniziati nell'ottobre 2019, quindi interrotti a seguito dell'emergenza pandemica da Covid – 19. È stata definita una prima ricognizione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario con l'obiettivo di giungere alla fiscalizzazione ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 68 del 2011. L'ammontare complessivo dei trasferimenti con i requisiti di "generalità" e "permanenza" oggetto di tale ricognizione è pari a circa 7 miliardi di euro, di cui circa 1,2 miliardi da ricondurre a funzioni connesse ai LEP (diritto allo studio; politiche sociali, non autosufficienze, trasporto pubblico locale per la parte capitale etc).

Il tavolo tecnico ha evidenziato alcune **criticità** inerenti:

- **fiscalizzazione dei trasferimenti: si ricorda che per salvaguardare il processo verso il federalismo fiscale in sede applicativa, per espressa previsione di legge, l'ammontare dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario, da sopprimere e fiscalizzare (cioè da sostituire con entrate tributarie) dovrebbe includere i trasferimenti "tagliati" dall'art. 14 comma 1 lett. a) del DL 78/2010, pari a 4.000 milioni per il 2011 e 4.500 milioni a decorrere dal 2012. Infatti, l'art. 14, comma 2, del D.L. n. 78/2010 che recita "*... in sede di attuazione dell'articolo 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal primo, secondo, terzo e quarto periodo del presente comma.*" (così predisposto al fine di non vanificare l'attuazione del federalismo fiscale a seguito della sostanziale eliminazione delle risorse spettanti alle regioni introdotta nella prima parte del medesimo articolo), mentre l'art. 39, comma 5, del D.Lgs. n. 68/2011, recita: "*La rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF ai sensi dell'articolo 2, comma 1, e la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 7, comma 1, sono effettuati conformemente a quanto disposto dai commi 3 e 4 del presente articolo, facendo riferimento alle risorse spettanti a tali enti nell'esercizio finanziario 2010*", cioè alla situazione precedente la manovra correttiva stabilita dal citato D.L. n. 78/2010;**
- la fiscalizzazione dei trasferimenti, attraverso la **rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF nelle sole Regioni a statuto ordinario**. Sono al vaglio alcune proposte², anche legislative, per garantire al contempo l'invarianza della pressione

² Si potrebbe prevedere un incremento dell'addizionale regionale IRPEF per tutte le Regioni, con corrispondente riduzione, sempre per tutte le Regioni, delle aliquote dell'IRPEF erariale. Più in dettaglio, si tratterebbe di introdurre, sia per i contribuenti delle RSO che per quelli delle RSS, un aumento di aliquota dell'addizionale regionale IRPEF calcolata nella misura necessaria a compensare i trasferimenti soppressi per le sole RSO, ed una corrispondente riduzione delle aliquote statali dell'IRPEF. In questo caso verrebbe garantita, in linea generale, l'invarianza di carico fiscale per i contribuenti, mentre per gli enti interessati (Stato e RSS) la compensazione avverrebbe in maniera automatica nei limiti della misura delle aliquote di compartecipazione all'IRPEF. Infatti, se da un lato l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF genererebbe per le RSS un proporzionale aumento di gettito, dall'altro la riduzione delle aliquote IRPEF statali determinerebbe, automaticamente, una riduzione del gettito delle partecipazioni regionali delle RSS proporzionata alle aliquote previste dagli Statuti, le quali rimarrebbero invariate. Le RSS otterrebbero, quindi, un guadagno di risorse corrispondente alla differenza tra il maggior gettito derivante dall'aumento di aliquota dell'addizionale IRPEF ed il minor gettito della compartecipazione, commisurato alla differenza tra 100% e la quota percentuale devoluta. Tale rimanente gettito non compensato rappresenterebbe un onere a carico dello Stato e potrebbe essere recuperato tramite regolazioni finanziarie Stato-RSS. Detto onere sarebbe presumibilmente di importo

fiscale per i contribuenti e l'omogeneità dell'imposizione nazionale sui redditi tra RSO e RSS, che attualmente è garantita solo per le RSO con la riduzione contemporanea delle aliquote dell'IRPEF di competenza statale.

I lavori dovranno essere, inoltre, **coordinati con la riforma tributaria in itinere** e per cui l'apposita Commissione parlamentare ha approvato il 30 giugno scorso il documento inerente l'” **Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario**”;

- la definizione delle **modalità di perequazione** che, **anche al fine di evitare ulteriori ritardi nella definizione della metodologia**, dovrebbe prendere in considerazione il gettito standard effettivo, eventualmente corretto in base al gettito teorico potenziale per poter includere gli effetti della lotta all'evasione nelle ipotesi in cui sia possibile accertare il gettito potenziale sulla base di parametri oggettivi. Al riguardo si precisa che l'articolo 13, comma 1, lett. e) della legge n. 42 del 2009 prevede che, ai fini dell'entità e del riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, per la standardizzazione delle entrate devono essere presi in considerazione i tributi locali valutati ad aliquota standard. Inoltre, la definizione delle **modalità di perequazione** deve prendere in considerazione le differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con minore capacità fiscale per abitante e da garantire l'integrale copertura delle spese LEP (art.9, legge 42/2009). Ai sensi dell'art.20, comma 1, lett.b), della legge 42/2009 l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 9, avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. Inoltre l'art. 20 c. 1 lett.c) della L. 42/2009 dispone che per le materie non LEP, per le quali il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante in cinque anni, lo Stato possa attivare, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio, nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni;
- il **finanziamento di parte corrente del trasporto pubblico locale** (circa 4,9 miliardi di euro, su 7 miliardi complessivi): sulla base della normativa vigente (articolo 8 della legge n. 42 del 2009 e articolo 14 del decreto legislativo n. 68 del 2011) **il trasporto pubblico locale non è considerato tra i LEP se non per la parte in conto capitale. Tale decisione fu presa all'unanimità dai Presidenti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nell'approvazione della legge 42/2009. La definizione dei costi standard in materia di trasporto pubblico locale di parte corrente andrebbe coniugato con i lavori del Ministero delle infrastrutture e trasporti che ha già definito gli elementi necessari per procedere al riparto , “nelle more del riordino del sistema della fiscalità regionale, secondo i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione,” (leggasi in attesa di fiscalizzazione dei trasferimenti statali a titolo di TPL corrente con addizionale IRPEF), del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale”, ai sensi dell'articolo 16-bis del decreto legge n. 95 del 2012, secondo i criteri di cui all'articolo 27 del decreto legge n. 50 del 2017 (costi standard e ricavi da traffico) che, causa pandemia da Covid – 19, non sono stati applicati per il 2020 e 2021.**

relativamente limitato, considerando la misura generalmente elevata delle quote di devoluzione alle RSS, e quindi della compensazione automatica. Tale soluzione necessiterebbe di una modifica alla legislazione statale in materia.

Si tratta quindi di applicare dei criteri di efficientamento di cui all'articolo 27 del DL 50/2017 e contestualmente, sulla base della legislazione vigente, definire anche la perequazione regionale presente in misura non inferiore al 90% per il trasporto pubblico locale basata sulle capacità fiscali.

Inoltre, poiché le Regioni già destinano al settore importanti risorse aggiuntive rispetto a quelle statali la fiscalizzazione non comporta un definanziamento del settore.

6. La Commissione Tecnica Fabbisogni Standard

La CTFS, per le materie LEP, dovrebbe definire il costo /fabbisogno standard rispetto:

- all'utilizzo dei fattori produttivi;
- al fabbisogno reale (non storico) da associare ai LEP secondo canoni:
 - ✓ di efficienza (superamento della spesa storica);
 - ✓ di appropriatezza;
 - ✓ validità ed omogeneità su tutto il territorio nazionale
- alla spesa correlata al LEP che la legge statale garantisce.
- agli effettivi servizi resi ai cittadini

È necessario parametrare il livello di efficienza a quello delle *best practices* o del costo minimo tenendo espressamente conto del livello di efficienza tecnico-organizzativa realisticamente raggiungibile

La natura relativa del costo standard dà massima rilevanza alle scelte politico-economiche da effettuare a monte rispetto alla scelta della tecnica da utilizzare ovvero agli obiettivi che il decisore intende perseguire in tema di:

- ✓ *controllo della spesa pubblica;*
- ✓ *incentivazione/penalizzazione di comportamenti virtuosi/inefficienti dei livelli di governo locale;*
- ✓ *sostenibilità socio-economica e finanziaria della redistribuzione implicita.*

Si pone il problema di **come contemperare il principio della garanzia sui LEP con quello dell'equilibrio di bilancio (articoli 81, 97 e 119) principi che la Costituzione pone sul medesimo piano, prevedendo quindi che essi siano contestualmente rispettati**. Si assume che il pareggio di bilancio richieda che la definizione dei LEP avvenga congiuntamente alla valutazione delle compatibilità con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria come esplicitamente previsto dal D.Lgs. 68/2011. (Soltanto al verificarsi di avverse condizioni del ciclo economico o di eventi eccezionali, che giustificano un allontanamento del saldo di bilancio del complesso delle amministrazioni pubbliche dal suo sentiero di equilibrio, è previsto che il saldo di bilancio si faccia carico di assorbire, *“almeno in parte”*, il costo connesso al rispetto della garanzia dei LEP).

Per questo motivo le regioni hanno chiesto che sia aggiornata la **Tabella** prevista dall'articolo 24, comma 1, del DL 50/2017 convertito in L. 96/2017 **che dovrebbe definire il contributo sia in termini quantitativi che percentuali, (incrementi o decrementi) del contributo alla spesa pubblica di ciascun sotto settore della PA prima della definizione dei LEP.**

La definizione dei LEP per le materie regionali è iniziato con la raccolta e la prima analisi dei dati dei bilanci delle regioni.

7. Attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. – Assegnazione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

Il negoziato con il Governo sugli schemi di Intesa predisposti dalle Regioni che hanno formalmente chiesto l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione – attualmente fermo a causa dell'emergenza dovuta alla pandemia da COVID 19 – era stato inizialmente **sospeso sul finire del 2019** in considerazione della **scelta statale**, operata dall'allora **Governo Conte 2, di procedere con l'approvazione di un ddl “recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata”** per disciplinare, con disposizioni di maggior dettaglio rispetto al testo costituzionale, il processo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. (cosiddetto Disegno di Legge quadro).

Le previsioni contenute in un primo **schema di ddl**, oltre ad appesantire un procedimento già chiaro nella legge 42/2009 e nel D.Lgs. 68/2011, prevedevano infatti la necessità che **nella sottoscrizione delle Intese** si assicurasse la **compatibilità** nelle materie oggetto di attribuzione differenziata **con i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione**.

A tale fine, era previsto uno specifico procedimento che prevedeva una previa definizione dei LEP e dei fabbisogni standard nelle materie oggetto di intesa, disciplinandone le modalità di definizione: tale procedimento prevedeva l'emanazione di **uno o più DPCM, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni** e acquisito il parere da parte delle competenti Commissioni Parlamentari, **entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa che attribuiva per la prima volta una funzione statale a livello regionale**.

Qualora tuttavia dopo 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di differenziazione il Governo non avesse approvato i DPCM sui LEP era previsto tuttavia un meccanismo, in via subordinata e sussidiaria, che consentiva la sottoscrizione delle Intese: dal 1° gennaio dell'esercizio successivo e fino all'adozione dei DPCM sui LEP era prevista comunque **l'assegnazione di risorse alla Regione** parte dell'Intesa (con **DPCM previa intesa con la Regione stessa**).

La definizione di livelli di spesa appropriati distinguendo tra spese LEP (fondate sui fabbisogni standard) e spese non LEP (basate sulla capacità fiscale), vale a dire l'attuazione del federalismo fiscale, è questione da porre all'ordine del giorno, viepiù in considerazione della realizzazione di livelli di autonomia differenziata e con la auspicabile invarianza degli effetti finanziari e della pressione fiscale, anche a tutela delle “residuali” regioni ordinarie. In particolare, come evidenziato da ultimo dalla Corte dei Conti in sede di Audizione parlamentare, *“per il passaggio dal criterio della spesa storica alla determinazione dei fabbisogni standard è necessaria una complessa analisi e valutazione, per ciascuna materia relativa ad ogni competenza trasferibile, non limitata alla sola regione richiedente l'autonomia differenziata ma estesa alla spesa dello Stato, proiettata su tutti i territori regionali”*, anche al fine di evitare il consolidamento di aree di sperequazione strutturale ma restando *“fermi gli obiettivi di fondo relativi all'opportunità che le decisioni, circa l'offerta pubblica di servizi, vengano assunte sul territorio, che gli amministratori locali siano responsabili nei confronti dei cittadini elettori, che siano adottati strumenti idonei a rendere evidenti gli effetti delle scelte degli amministratori al corpo elettorale”* (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, in sede di Audizione sull'attuazione dell'Autonomia differenziata del 4 giugno 2021).

Da ricordare, inoltre, **l'assenza nel testo dello schema di ddl di una clausola di salvaguardia, che appare invece indispensabile prevedere**, in analogia a quella prevista per i tributi regionali dalla

lett. t), del comma 1 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e dall'articolo 11 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in base alla quale gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali compartecipati od oggetto di aliquota riservata a favore della regione sono possibili a parità di funzioni conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di **misure per la completa compensazione** tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi. In caso contrario verrebbe lesa l'applicazione dell'art.119 della Costituzione ovvero l'esercizio delle funzioni attribuite con particolare riferimento a quelle che implicano la definizione dei LEA. Tale clausola di salvaguardia è prevista a carattere generale. Ove dovesse essere inserita una clausola specifica per le Regioni ad autonomia differenziata, deve essere contestualmente garantita la neutralità finanziaria complessiva per il comparto regionale.

L'utilità dello strumento della **legge quadro** per ripartire con l'autonomia differenziata è **stata confermata dal Ministro Mariastella Gelmini** nel corso dell'audizione del **26 maggio** di quest'anno sempre presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale; a tal fine il Ministro ha dichiarato di avere costituito presso il Dipartimento Affari regionali un'apposita Commissione di studio presieduta dal prof. Beniamino Caravita.

8. L'attuazione del “federalismo fiscale”: riforma del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza considera l'attuazione del “federalismo regionale”, nell'ambito di un processo da concludere entro il primo quadrimestre dell'anno 2026 secondo i seguenti termini:

- a) aggiornamento della normativa vigente (legge n. 42/2009 e decreto legislativo n. 68/2011) e soluzione dei limiti tecnico-giuridici: entro dicembre 2022;
- b) individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi (ovvero misure alternative da individuare): entro dicembre 2022;
- c) definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard: entro dicembre 2024.

Sulle tempistiche dettate dal PNRR, con particolare riferimento all'attuazione dell'autonomia differenziata, si è pronunciato il Ministro Mariastella Gelmini nel corso dell'audizione del **26 maggio** presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, reputando certamente molto positivo che il PNRR contenga una esplicita conferma della volontà di completamento del federalismo fiscale, **ha difatti ritenuto “troppo ampio” l'orizzonte temporale delineato sul punto dal PNRR, auspicando che le relative tempistiche siano anticipate quanto meno entro la fine della presente Legislatura**, atteso che, così si è testualmente espressa, *“È evidente che se vogliamo dare gambe al progetto del regionalismo differenziato, attuando la Costituzione, la definizione dei fabbisogni standard rappresenta un passaggio cruciale, così come lo è la definizione dei meccanismi perequativi che assicurino, in ogni zona del Paese, il conseguimento dei Livelli essenziali delle prestazioni, per assicurare ad ogni cittadino i diritti fondamentali di cittadinanza.”*.

Detta anticipazione temporale nell'attuazione delle disposizioni della Legge n. 42/2009, che, come si ricordava all'inizio, era stata approvata all'unanimità dalle Regioni e dalle Province autonome dopo un lungo percorso di “avvicinamento” delle posizioni e ricerca degli equilibri necessari a definire il processo di attuazione dell'autonomia finanziaria, viene fortemente auspicata dalle Regioni stesse.

ALLEGATO**FINANZIAMENTO DELLA SANITA' E DEL TPL CORRENTE PER LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO: CONFRONTO CON LA DINAMICA IVA E IRPEF**

Tra le carenze dell'impianto attuale di finanziamento delle Regioni è da annoverare il fatto che il finanziamento delle materie LEP, in particolare della sanità, e del TPL corrente (materia non LEP) verte sull'annuale rideterminazione del fabbisogno di spesa da parte dello Stato, con pregiudizio per la programmazione finanziaria pluriennale e per la dinamica che il finanziamento deve poter esprimere in relazione alle necessità di adeguamento dei fabbisogni di spesa nel tempo.

La necessità di una dinamica naturale del gettito per l'esercizio delle funzioni regionali è implicitamente richiamata dal fatto che l'art. 119 Cost. comma 2 prevede come fonti di finanziamento ordinario delle Regioni i tributi, le entrate proprie e le partecipazioni ai tributi erariali riferibili al territorio regionale.

In una ipotesi maggiormente aderente ai dettami dell'autonomia finanziaria prevista dal richiamato art. 119 Cost., di seguito è presentato un esercizio di confronto tra l'andamento consuntivo e programmato del finanziamento sanità e del TPL corrente delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e l'andamento simulato dei medesimi finanziamenti nell'ipotesi di collegamento, rispettivamente, al gettito nazionale dell'IVA (che ora funge solo da addendo a chiusura del fabbisogno sanitario predeterminato) ed alla base imponibile dell'addizionale Irpef, che in base all'art. 2 e 15 c. 4 del D.lgs. 68/2011 dovrebbe proprio regolare la dinamica delle funzioni non LEP, tra cui il TPL corrente.

In termini di variazione relativa, dal 2013 al 2019 il finanziamento sanitario è stato adeguato ad una media annua del +1,1%, rispetto ad una crescita annua dell'IVA nello stesso periodo del +3,4%. Nel periodo 2020-2024 nonostante gli interventi straordinari per la pandemia, la sanità è prevista crescere ad un tasso medio del +1,7%, contro una crescita stimata nel DEF 2021 delle imposte indirette del +4,9%.

Anche il Trasporto pubblico locale di parte corrente, che oggi è finanziato con il Fondo nazionale trasporti (FNT), ha registrato nel periodo 2013-2019 una riduzione nominale delle risorse, con variazione media annua del -0,2%. Nel periodo 2020-2024 il TPL è previsto a crescita nulla, mentre la crescita stimata nel DEF 2021 delle imposte dirette è del +2%.

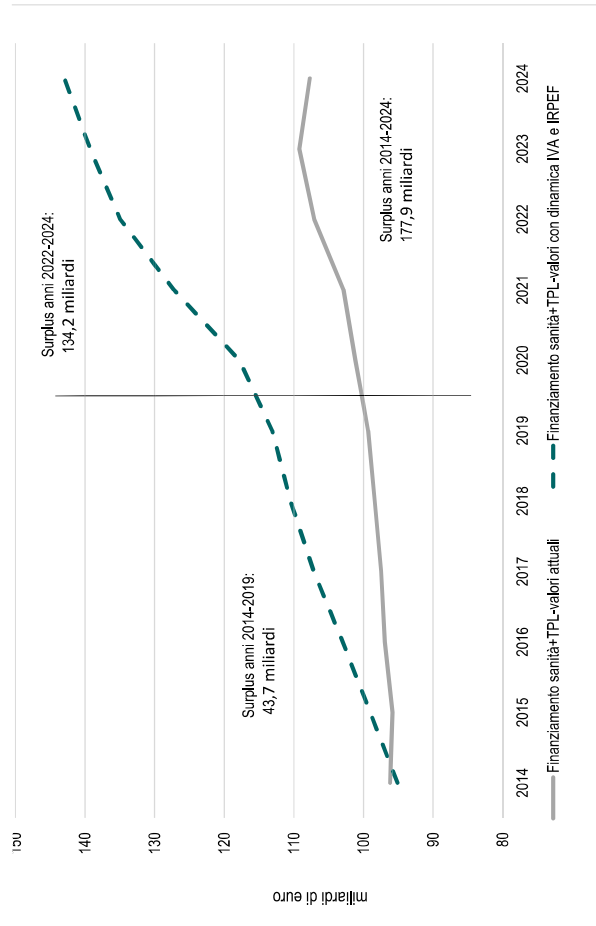
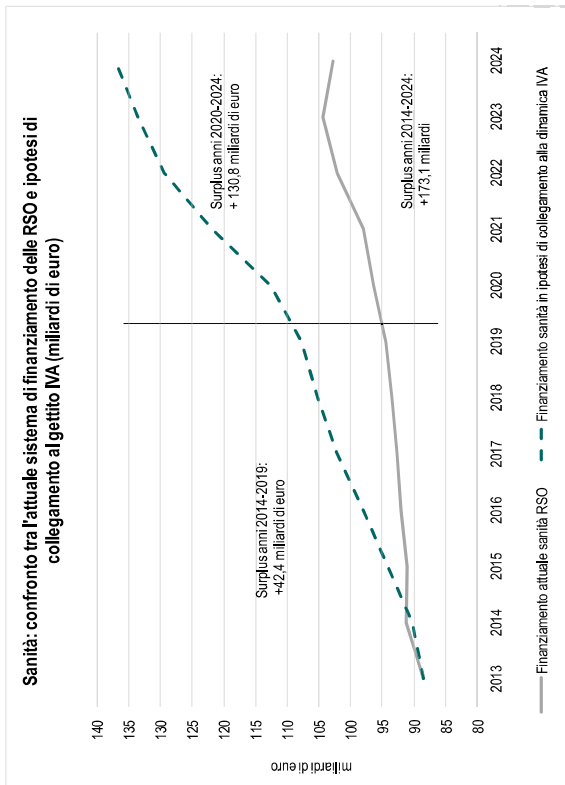
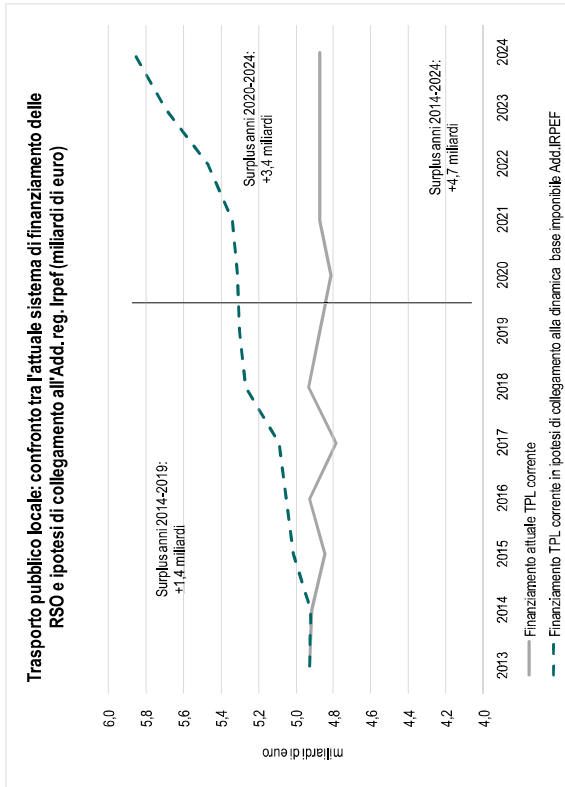
Se consideriamo quindi complessivamente il periodo 2013-2024 la sanità nell'attuale configurazione crescerebbe ad un tasso medio annuo del +1,4% contro una variazione media annua dell'IVA del +4,1%; il TPL corrente, sempre nel 2013-2024, con il sistema attuale, avrebbe una variazione media del -0,1%, rispetto ad una dinamica IRPEF del +1,6%.

In termini di valori assoluti, le risorse per il complesso delle Regioni nel periodo 2013-2019 sarebbero maggiori di 43,7 miliardi, di cui 42,3 per la sanità e 1,4 per il TPL corrente.

Nel periodo 2020-2024 le risorse per il complesso delle Regioni risulterebbero per 134,2 miliardi superiori al finanziamento attuale, di cui 130,8 per la sanità e 3,4 per il TPL.

In totale per il periodo 2013-2024 il surplus di risorse per le Regioni sarebbe di 177,9 miliardi, di cui 173,1 per la sanità e 4,8 per il TPL corrente. Ciò corrisponderebbe a risorse aggiuntive annue, rispetto a quelle effettivamente ottenute con il sistema vigente, pari a 14,8 miliardi, di cui 14,4 per la sanità e 0,4 per il TPL corrente.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO-CONFRONTO TRA IL FINANZIAMENTO ATTUALE DELLA SANITA' E DEL TPL CORRENTE ED IL FINANZIAMENTO IN IPOTESI DI COLLEGAMENTO ALLA DINAMICA DI IVA E IRPEF (miliardi di euro)														
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014- 2019: tasso medio annuo e somme	2020- 2024: tasso medio annuo e somme
(1)	Finanziamento sanità totale (dal 2022 previsioni spesa sanitaria)												124,4	
(2)	Finanziamento attuale sanità RSO												102,9	
(3)=2/1	rapporto Finanziamento sanità RSO/Finanziamento sanità totale												82,7%	
(4)	Finanziamento sanità - variazione annua												-1,4%	
(5)	Dinamica gettito nazionale IVA - variazione annua												1,1%	
(6)	Finanziamento sanità in ipotesi di collegamento alla dinamica IVA												1,7%	
(7)=6-2	Differenza: Finanziamento sanità con dinamica IVA (-)												1,1%	
(8)	Finanziamento attuale TPL corrente												42,4	
(9)	Finanziamento TPL corrente- variazione annua												130,8	
(10)	Dinamica base imponibile Add. IRPEF - variazione annua												173,1	
(11)	Finanziamento TPL corrente in ipotesi di collegamento alla dinamica base imponibile Add.IRPEF												-0,2%	
(12)=11-8	Differenza: Finanziamento TPL corrente con dinamica Add. Irpef (-) Finanziamento attuale												0,0%	
13	Finanziamento sanità+TPL-valori attuali												0,0%	
14	Finanziamento sanità+TPL-valori con dinamica IVA e IRPEF												0,0%	
(15)=14-13	Differenza: Finanziamento sanità+TPL corrente con dinamica IVA e Add. Irpef (-) Finanziamento attuale												0,0%	



Fonte dei dati e metodologia

(1) Il finanziamento attuale sanità totale indica gli importi annuali stabiliti per legge; i valori 2022-2024, non essendo stato ancora definito il finanziamento, indicano la spesa sanitaria.

Di seguito le fonti: anni dal 2010 al 2014, MEF RGS, "Il monitoraggio della spesa sanitaria - Rapporto n. 6 /2019"; anni dal 2015 al 2019: MEF RGS, "Il monitoraggio della spesa sanitaria - Rapporto n. 7/2020"; anni 2020-2021: Corte dei Conti, "Memoria sul Bilancio dello Stato per l'anno 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (A.C. 2790) su dati MEF", novembre 2020; anni 2022-2024: spesa sanitaria, MEF, DEF 2021, Tabella II.2-2 "CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE".

(2) Il finanziamento attuale sanità RSO rappresenta il "totale indistinto ante mobilità" riportato nelle delibere CIPE di riparto del finanziamento sanitario relative agli anni 2013-2020 (per il 2020 si è fatto riferimento all'Intesa della Conferenza Stato-Regioni del 17/12/2020). Il finanziamento sanità delle RSO per gli anni 2021-2024 viene stimato riproporzionando il finanziamento sanità totale 2021 e la spesa nel caso degli anni 2022-2023 in base all'indicatore calcolato alla riga successiva (3).

(3) Per gli anni 2023-2020 viene calcolato il peso del finanziamento delle Regioni ordinarie sul finanziamento sanità totale degli anni precedenti. Per gli anni 2021-2024 viene assunta la media degli anni precedenti.

(4) Viene calcolata la variazione annua del finanziamento riportato alla riga (2).

(5) Dinamica nazionale gettito IVA var. annua: 2014-2019 variazioni del tributo sulla base del Bollettino n° 231 di Maggio 2021, fonte MEF; anni 2020-2024: DEF 2021, tab. II.2-2, dinamica imposte indirette, valori consuntivi 2020, previsioni 2021-2024.

(6) Finanziamento sanità in ipotesi di collegamento alla dinamica IVA: mostra l'andamento che avrebbe avuto il finanziamento sanitario delle RSO se fin dal 2013 fosse stato finanziato con l'IVA.

(7) Differenza: Finanziamento sanità con dinamica IVA (-) Finanziamento attuale: calcolato come differenza (6)-(2), indica il surplus/perdita di risorse che le Regioni avrebbero ricevuto/riceverebbero se il finanziamento della sanità fosse indicizzato al gettito IVA.

(8) Per il finanziamento TPL, fonti: anni 2013-2020, DEF 2016, 2017, 2019, 2021 (pagamenti a Regioni); anni 2021-2023, previsioni legge di bilancio statale 2021; il 2024 si è assunto uguale al 2023.

(9) Viene calcolata la variazione annua del finanziamento del TPL riportato alla riga (8).

(10) Dinamica base imponibile Add. IRPEF - variazione annua: anni 2013-2019: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dichiarazioni fiscali; anni 2020-2024: tab. II.2-2, dinamica imposte dirette, valore consuntivo 2020 e valori di previsione 2021-2024.

(11) Finanziamento TPL corrente in ipotesi di collegamento alla dinamica base imponibile Add.IRPEF: mostra l'andamento del finanziamento del TPL corrente finanziato con un'addizionale all'IRPEF.

(12) Differenza Finanziamento TPL con dinamica Add. Irpef: calcolato come differenza (11)-(8), indica il surplus/perdita di risorse che le Regioni avrebbero ricevuto/riceverebbero se il finanziamento del TPL corrente fosse indicizzato alla base imponibile dell'addizionale all'Irpef.

(13) Finanziamento sanità+TPL-valori attuali: è la somma del finanziamento a legislazione vigente di sanità e TPL corrente

(14) Finanziamento sanità+TPL-con dinamica IVA e IRPEF: è la somma del finanziamento di sanità e TPL corrente con la dinamica Iva e Irpef

(15) Finanziamento sanità+TPL-con dinamica IVA e IRPEF: è la differenza tra i valori di cui alla riga 14 e 13

ⁱ Il D.Lgs. 68/2011

Lo schema di decreto individua le fonti di finanziamento delle Regioni e delle Province al fine di riformare l'attuale modello di sostanziale "finanza derivata" verso una **finanza autonoma** in linea con quanto stabilito dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42.

- Viene prevista la soppressione e la fiscalizzazione di trasferimenti **ora rinviato al 2023!**).
- I gettiti dei tributi sono senza vincolo di destinazione e in relazione al territorio in cui si realizzano.
- Viene imposta l'invarianza della pressione fiscale con conseguente limitazione del principio, cardine del federalismo fiscale, di correlazione fra responsabilità di entrata e di spesa per gli amministratori pubblici.
- Consente alle Regioni di istituire detrazioni d'imposta aggiuntive a quelle statali.
- Vengono razionalizzati i tributi regionali e provinciali.

Le fonti di finanziamento regionale che sarebbero dovute entrare in vigore:

- Add.le regionale IRPEF: per il finanziamento delle funzioni diverse dai LEA
- Compartecipazione IVA: dal 2013 l'attribuzione del gettito sarebbe dovuta avvenire sulla base della territorialità degli importi riscossi e non più sulla base dei consumi ISTAT: finanzia i LEA (**ad oggi solo la Sanità**) e alimenta il **fondo perequativo**.
- IRAP: concorre al finanziamento delle spese dei LEA
- Fondo perequativo.