



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

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

DELIBERAZIONE N. 9/SEZAUT/2024/AUD

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE



22 MAGGIO 2024



CORTE DEI CONTI

Hanno collaborato i funzionari: Grazia MARZELLA, Luisa BATTIATO, Giuseppe BILOTTA, Giuseppe GIULIANO, Sara SALUSTRI, Giusi CASTRACANI

Deliberazione n. 9/SEZAUT/2024/AUD

1	PARTE PRIMA	1
1.1	Introduzione e contesto macroeconomico	1
1.2	Il percorso verso l'autonomia finanziaria.....	4
1.3	Delega fiscale e sistema multilivello.....	11
1.4	La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)	14
1.5	L'equilibrio di bilancio e la tutela dei diritti incompressibili.....	20
1.6	Riforma federalista e sistema perequativo.....	21
1.7	Conclusioni.....	27
2	APPENDICE	1
2.1	Approfondimenti tematici e tabelle.....	1
2.1.1	Regioni.....	1
2.1.2	Comuni.....	4



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 9/SEZAUT/2024/AUD

Adunanza del 20 maggio 2024

Presieduta dal Presidente della sezione preposto alla funzione di referto

Francesco PETRONIO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto

alla funzione di coordinamento

Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Giuseppe TAGLIAMONTE, Alfredo GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO;

Consiglieri

Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Marcello DEGNI, Giampiero Maria GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Andrea LUBERTI, Gianpiero D'ALIA, Alessandro VISCONTI;

Primi Referendari

Alessandra CUCUZZA, Stefania Anna DORIGO, Laura ALESIANI, Davide FLORIDIA;

Referendari

Francesco LIGUORI, Antonino GERACI.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2732 del 14 maggio 2024 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente di Sezione Francesco Petronio n. 2750 del 15 maggio 2024, con la quale si comunica ai componenti della Sezione che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Udito il relatore, Presidente Francesco Petronio;

DELIBERA

di approvare l'allegato documento per l'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sulle "Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale".

Così deliberato nell'adunanza del 20 maggio 2024

Il Presidente relatore
Francesco PETRONIO
(Firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 22 maggio 2024

Il Dirigente
Gino GALLI
(Firmato digitalmente)

1 PARTE PRIMA

1.1 Introduzione e contesto macroeconomico

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha reso, presso questa Commissione bicamerale, in data 4 maggio 2022, un'audizione sullo "assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale"¹. In tale occasione è stato analizzato lo svolgimento del percorso autonomistico, anche, attraverso l'osservazione dei principali indicatori di autonomia finanziaria. Inoltre, è stata esaminata la portata della legge delega per la riforma fiscale che ha previsto la razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario (art. 1, co. 1, lett. b, n. 1), nell'ambito del progetto di riforma del quadro fiscale subnazionale, compreso tra gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), da raggiungere entro il 2026. In tale contesto sono stati anche esaminati aspetti connessi all'attuazione territoriale degli obiettivi del PNRR ed elementi relativi alle criticità finanziarie degli enti locali. Nell'appendice sono stati sviluppati i temi suddetti, anche riportando gli indicatori finanziari riferiti ai Comuni e alle Regioni, nonché dati sulla dinamica della spesa per investimenti.

A distanza di due anni, il quadro attuativo, sotto il profilo ordinamentale, non ha riportato sostanziali innovazioni e restano aperti i cantieri per il completamento delle riforme avviate.

Lo sviluppo del federalismo fiscale si interseca con altri importanti fronti evolutivi, tuttora in atto, quali: la determinazione dei LEP; la riforma fiscale e la definizione di livelli di autonomia differenziata; il vasto plesso di obiettivi intermedi e finali cui il Paese si è collettivamente impegnato con la presentazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Altro aspetto da tenere in considerazione riguarda il quadro economico - delineato nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2024², deliberato dal Governo il 10 aprile scorso - che al momento riflette solamente l'aggiornamento delle previsioni tendenziali a legislazione vigente, ma manca dei profili programmatici che saranno determinati all'esito della definizione della nuova *governance* europea³.

Alla data della precedente audizione emergevano gli effetti della complessa crisi geopolitica correlata al conflitto in Ucraina che ha condizionato in modo imprevedibile le prospettive sull'andamento dell'economia nel 2022, con il surriscaldamento dei prezzi delle materie prime e dell'energia e il ridimensionamento delle aspettative di imprese e consumatori.

Nel periodo post-pandemico l'economia italiana ha registrato tassi di crescita annuali al di sopra della media europea e, nel 2023, il prodotto interno lordo ha riportato un incremento reale dello 0,9 per cento, nonostante un quadro geopolitico ed economico connotato da elevata instabilità. Le proiezioni macroeconomiche stimate dal DEF per il 2024 tengono in considerazione un tasso d'inflazione significativamente inferiore e il protrarsi del rallentamento della dinamica dei prezzi al consumo.

1 In [Audizioni e referti \(corteconti.it\)](#).) - Sezione delle autonomie 4 maggio 2022 - Audizione della Corte dei conti su finanza territoriale e federalismo fiscale.

2 Sul punto si rinvia alla audizione della Corte dei conti- Sezioni riunite in sede di controllo del 22 aprile 2024-deliberazione n. 24/SSRRCO/AUD/2024 in [Audizioni e referti \(corteconti.it\)](#).

3 Sulla *governance* europea cfr: audizione nell'ambito dell'"indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, in relazione alla riforma della *governance* economica europea". Deliberazione n. 37/SSRRCO/AUD/2024

Nell'area euro l'inflazione dovrebbe convergere verso l'obiettivo del 2 per cento potendo produrre un allentamento graduale delle condizioni monetarie e del costo del credito, innescando una dinamica più favorevole della spesa in consumi e anche degli investimenti.

La previsione tendenziale di crescita del PIL in termini reali, per il 2024, si attesta all'1 per cento, considerando l'incerto contesto internazionale.

Meno confortante il quadro della finanza pubblica; l'incidenza dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche rispetto al PIL è stata determinata dall'ISTAT⁴ al 7,4 per cento (8,6 per cento nel 2022), il *deficit* è risultato superiore di oltre 2 punti percentuali rispetto all'obiettivo programmatico fissato nella NADEF 2023. Il rapporto debito/PIL, a fine 2023, è risultato pari al 137,3 per cento, in diminuzione di 3,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Il debito pubblico, in rapporto al PIL, è previsto in moderata crescita fino al 2026, quando raggiungerebbe il 139,8 per cento, anche in ragione delle minori entrate legate alle compensazioni d'imposta previste dai vari incentivi fiscali introdotti negli ultimi anni che, incidendo sul fabbisogno di cassa, aggravano il profilo del debito.

Nel Piano strutturale di bilancio di medio periodo saranno definiti gli obiettivi di politica economica dei prossimi anni coerentemente con il dettato della nuova *governance*.

Per il prossimo triennio, tra le politiche invariate, il Governo ritiene prioritario il rifinanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro e il perseguimento di obiettivi strategici legati alla transizione ecologica e digitale, di equità sociale e di ripresa demografica.

Dopo il superamento della crisi pandemica, essendo venuta meno la sospensione del sistema sanzionatorio dell'UE, il contesto permane incerto pur a fronte di una sostanziale tenuta dell'economia italiana. Peraltro, l'Italia, in applicazione delle nuove regole UE, potrebbe essere chiamata a una significativa correzione di bilancio, potenzialmente ostativa alla realizzazione delle riforme della previdenza e alla riduzione del carico fiscale contemplata nella delega, ma non ancora programmate in termini di bilancio.

Una rigorosa revisione della spesa, imposta dal nuovo Patto di stabilità, potrebbe incidere anche sugli investimenti, comprimendo ulteriormente i tassi di crescita dell'economia italiana, già piuttosto ridotti nell'ultimo decennio. D'altra parte, politiche di sostegno degli investimenti, determinerebbero un ulteriore ridimensionamento delle altre componenti della spesa pubblica e uno sforzo fiscale aggiuntivo, per il quale risultano già ridotti i margini di realizzazione.

Il tema della revisione e della valutazione della spesa pubblica si eleva a riforma abilitante nell'ambito del PNRR - che prevede uno specifico pacchetto di obiettivi intermedi e finali⁵ - e rappresenta elemento qualificante della strategia di finanza pubblica, alla cui realizzazione concorre l'istituzione di strutture dedicate⁶.

⁴ Cfr. Istat: "Anni 2020-2023. Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht".

⁵ Milestone MIC1-104 (MEF) 1.13 riforma del quadro di revisione della spesa pubblica ("*spending review*") con scadenza 30 giugno 2022: Obiettivo: intraprendere una revisione annuale della spesa nel periodo 2023-2025 per conseguire risparmi volti a sostenere le finanze pubbliche e/o finanziare una riforma fiscale o riforme della spesa pubblica favorevoli alla crescita. Milestone: adozione di obiettivi di risparmio per la *spending review* per gli anni 2023-2025.

⁶ Il d.l. 6 novembre 2021, n. 152 ha istituito il Comitato scientifico, finalizzato alla "*spending review*" cui partecipa il Ragioniere generale dello Stato, dotato di una segreteria costituita da una nuova unità di missione presso il MEF-RGS.

L'art 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità) prevede una specifica procedura per il controllo della spesa, che comporta la definizione di obiettivi annuali per ciascun Ministero, entro il 31 maggio; per il triennio 2024-2026, tali obiettivi sono stati approvati con DPCM 7 agosto 2023. Va ricordato che, nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 14 luglio 2023⁷, si richiede all'Italia di mantenere una politica di bilancio prudente, che contenga la crescita della spesa primaria netta finanziata da risorse nazionali, limitando la crescita in termini nominali al di sotto dell'1,3 per cento. Queste indicazioni riguardano lo Stato, ma coinvolgono anche le autonomie territoriali, che devono contribuire alla razionalizzazione della spesa contenendo quella corrente e rafforzando contemporaneamente quella per investimenti. In tal senso si rileva, dal 2022, il contributo positivo dell'aggregato degli enti territoriali in termini di riduzione del disavanzo delle pubbliche amministrazioni. I tagli previsti dalla legge di bilancio per il 2021 hanno determinato un apporto di 150 milioni annui, per ciascuna delle annualità 2024 e 2025, ai quali si aggiungono i minori trasferimenti disposti dalla legge di bilancio per il 2024, per gli anni 2024-2028, al fine di contenere la spesa, con un risparmio in termini di indebitamento netto pari a 250 milioni per ciascuna annualità. Analoghe restrizioni sono previste per le regioni a statuto ordinario⁸, in uno scenario nel quale i margini di manovra sono limitati⁹.

Ulteriore sostegno al bilancio pubblico promana, dagli enti territoriali, anche in termini di gettito tributario, giacché sul totale realizzato nel 2023 (in aumento di circa 15 miliardi rispetto al 2022) la quota garantita da tali enti ammonta 1,3 miliardi¹⁰.

Le decisioni da assumere in materia di federalismo fiscale si inseriscono, quindi, in un complesso contesto di finanza pubblica nell'ambito del quale è determinante che venga dato un impulso deciso alla crescita attraverso la realizzazione del PNRR, che prevede, tra le riforme abilitanti, la realizzazione di un sistema di finanziamento autonomo degli enti territoriali la cui attuazione si interseca con quella della "delega fiscale".

L'insieme degli impegni assunti pone in capo agli enti territoriali una sfida programmatica, con conseguenze di tipo organizzativo, venendo imposta una maggiore capacità di realizzazione degli investimenti rispetto a quanto sinora dimostrato.

⁷ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea, del 14 luglio 2023 "relativa al programma nazionale di riforma 2023 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2023 dell'Italia" (2023/C 312/12).

⁸ Il risparmio stimato in termini di indebitamento netto è pari a 305 milioni nel 2024 e 350 milioni annui dal 2025 al 2028, oltre a un risparmio di 196 milioni annui dal 2023 al 2025.

⁹ La spesa primaria nazionale (al netto delle somme trasferite soprattutto agli enti sanitari) in capo alle regioni può essere stimata inferiore dell'1,5 per cento, in termini di prodotto, rispetto al 2022.

¹⁰ Cfr: deliberazione n. 24/SSRRCO/AUD/2024.

Il quadro macroeconomico tendenziale del DEF approvato il 9 aprile 2024 delinea uno scenario di crescita positivo per l'anno in corso e per il prossimo (+1,0 nel 2024 e +1,2 per il 2025) che decresce nel successivo biennio (+1,1 nel 2026 e +0,9 nel 2027). La flessione attesa per il 2027 si lega al venir meno degli effetti del PNRR. Le previsioni riflettono la riduzione dell'inflazione che porta il PIL nominale a crescere, a fine periodo, di soli 2,7 punti, rispetto ai 6,2 del 2023 (il deflatore del PIL e dei consumi scende drasticamente da livelli superiori ai 5 punti di prodotto a 1,8). Il tasso di disoccupazione, nonostante l'aumento del livello di partecipazione al lavoro, diminuisce nel 2024 di 0,6 punti rispetto al 2023, stabilizzandosi su 6,8 punti percentuali. Nel complesso il Governo delinea uno scenario moderatamente positivo, validato dall'UPB con lettera dell'8 aprile 2024.

La correzione strutturale prevista nell'anno in corso per approssimare l'avanzo primario (che si prevede di raggiungere solo nel 2025) è di 3,2 punti. In altre parole, si delinea una riduzione rilevante della differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto della spesa per interessi (più elevate rispetto alle previsioni del quadro programmatico del DPB di ottobre 2023). La discesa dell'inflazione e il conseguente processo di riduzione dei tassi di interesse prefigurato dalla BCE ha determinato un minor peso degli interessi passivi, del cui aumento nel triennio era stata concordata la sterilizzazione. Si tratta di mezzo punto di PIL (la differenza tra 4,4 del 2027 e 3,9 del 2024). Il debito pubblico nel 2023 ha registrato una significativa flessione in termini di prodotto (dai 140,2 punti del DPB ai 137,3 del DEF) per effetto dell'inflazione, che ha accresciuto il valore nominale del denominatore. L'esaurimento della spinta inflazionistica produrrà nel 2024 e nel prossimo triennio l'effetto opposto: il debito è previsto in crescita nel 2024, nel 2025 e nel 2026 (rispettivamente 137,8, 138,9 e 139,8) per accennare una flessione (di soli 0,3 punti) nel 2027.

Come è noto, il DEF non contiene il quadro programmatico, ma sono stati delineati alcuni elementi della prossima manovra triennale di finanza pubblica, con particolare riguardo alla «*stima delle cosiddette "politiche invariate" per il prossimo triennio, all'interno delle quali sarà data priorità al rifinanziamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro*». Se le ipotesi sottostanti al quadro tendenziale risulteranno verificate e lo scenario che ne deriva compatibile con il nuovo *framework* europeo in corso di perfezionamento la manovra per il 2025 - 2027 sarà quindi, essenzialmente, una manovra lorda. In altre parole, dato il tendenziale si potranno realizzare solo interventi coperti con la riduzione di spese già esistenti, ovvero attraverso l'aumento delle entrate. Si delineano pertanto spazi ristretti per stabilizzare le priorità della precedente manovra di bilancio, che ha visto misure di carattere permanente (cuneo fiscale e riduzione aliquote) finanziate solo per un anno, oltre a interventi di carattere orizzontale (tagli lineari per ministeri e comparti del sistema multilivello) e un programma di privatizzazioni pari ad un punto di prodotto.

1.2 Il percorso verso l'autonomia finanziaria

Come rilevato nella precedente audizione,¹¹ nel periodo pandemico l'obiettivo di un'estensione dell'autonomia finanziaria dei livelli di governo decentrati ha segnato una battuta d'arresto e i relativi indicatori hanno mostrato andamenti nel segno di un significativo sviluppo delle entrate trasferite. Dal 2022, come già segnalato¹², l'aggregato degli enti territoriali è tornato a dare un contributo positivo per la riduzione del disavanzo delle pubbliche amministrazioni. Il contributo positivo è fornito anche in termini di entrate.

È noto che il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome diverge da quello delle Regioni a statuto ordinario¹³ sulle quali impatta il disegno federalista; pertanto, sono di seguito esposti i principali andamenti delle riscossioni¹⁴ a esse riferiti e sui quali incidono per lo più i tempi di assegnazione assunti in sede centrale.

¹¹ Cfr. nota 1.

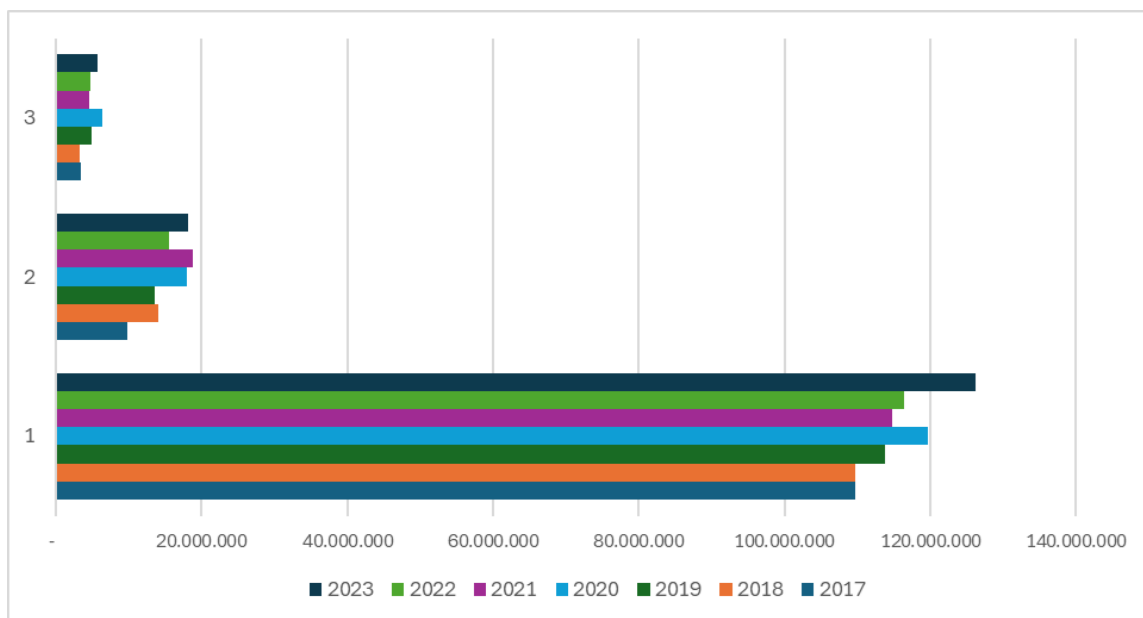
¹² Cfr.: par. 1.1. 1.1 Introduzione e contesto macroeconomico di questa relazione.

¹³ In via generale, le principali fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario sono individuabili nei tributi propri, nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente, nelle entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali), nei trasferimenti perequativi (per i territori con minore capacità fiscale per abitante) e, infine, nelle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119, Cost.).

¹⁴ Per approfondimenti si rinvia all'appendice punto n.2.1.1

Per il 2023 si registrano incrementi significativi nelle riscossioni totali delle entrate correnti¹⁵, che portano gli incassi per entrate tributarie (titolo I) a livelli (circa 130 mld di euro) superiori a quelli anteriori alla pandemia (circa 110 mld di euro).

Grafico 1 - Regioni a Statuto Ordinario - Entrate correnti - Incassi per Titolo (1-2-3) 2017-2023



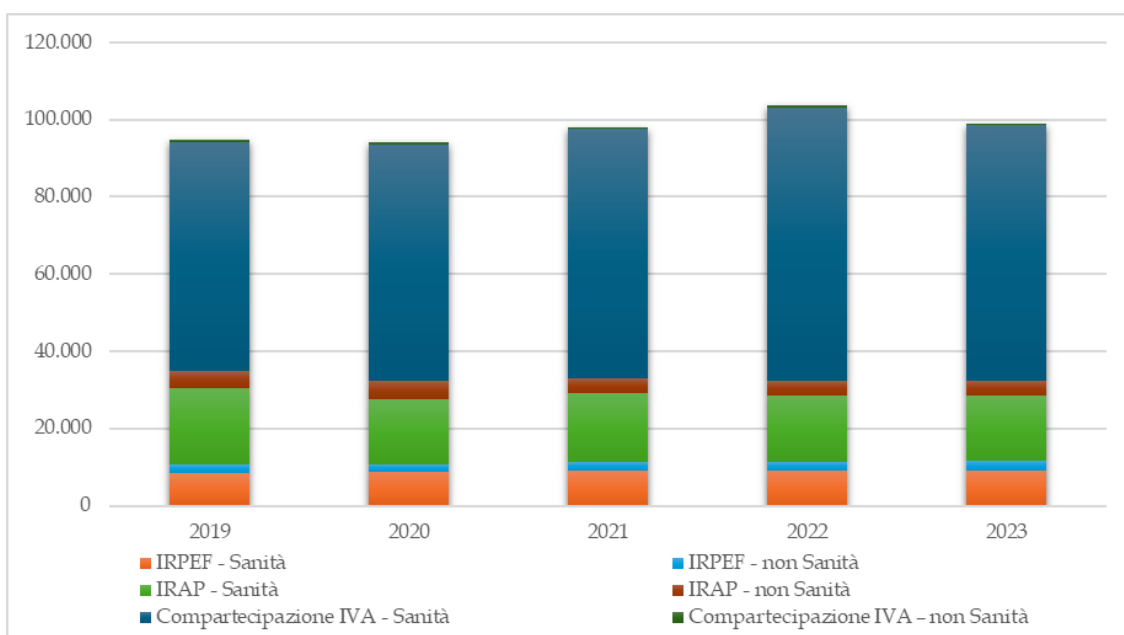
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 16 aprile 2024; importi in migliaia di euro

In particolare, gli incassi delle entrate tributarie - costituite principalmente dal gettito di IRAP, addizionale IRPEF, c.d. taxa automobilistica e della compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina - hanno evidenziato un incremento (+8,4% rispetto al 2022 e +10,9% rispetto al 2019) dovuto soprattutto alla quota IRPEF, giacché l'IRAP totale e la quota non sanitaria dell'IVA non raggiungono i livelli del periodo pre-pandemico.

Infatti, nel periodo considerato, l'Irpef totale registra un incremento dell'8,7%, dovuto sia alla componente destinata alla sanità che a quella non sanitaria, mentre l'Irap evidenzia un decremento per le due diverse componenti (sanità e non sanità) che determina una riduzione complessiva del 14,8%. Per la compartecipazione Iva si riscontra un incremento complessivo dell'11,5%, dovuto esclusivamente alla componente sanità.

¹⁵ Nell'attuale sistema, il finanziamento dallo Stato alle Regioni avviene attraverso il fondo perequativo per la sanità (alimentato dalla compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, redistribuito secondo criteri perequativi) e il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.

Grafico 2/ Regioni a Statuto Ordinario - Incassi Irpef, Irap e Compartecipazione Iva 2019-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 16 aprile 2024; importi in milioni di euro

Gli altri tributi minori, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e il tributo speciale relativo al deposito in discarica dei rifiuti, costituiscono una quota ridotta del gettito tributario¹⁶. Sulle risorse derivanti dalla compartecipazione regionale all'Iva¹⁷, analogamente a quanto accade con la compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina, le Regioni non dispongono alcun potere di manovra.

L'osservazione dei principali indicatori di autonomia evidenzia una sostanziale stabilità degli andamenti. L'indice di autonomia finanziaria¹⁸, che esprime l'indipendenza dell'ente dai trasferimenti dello Stato (o di altri soggetti) per far fronte alle proprie esigenze correnti, registra piccole flessioni sia nel 2020 che nel 2021, ma si tratta di fisiologiche variazioni su base annua, che non pregiudicano il ritorno, nel 2023, a valori analoghi a quelli anteriori alla crisi. Analogo risulta il trend dell'indice di autonomia impositiva o tributaria¹⁹, che non distingue tra tributi manovrabili e compartecipazioni e

¹⁶ Cfr.: deliberazione n. 13/SEZAUT/2023/FRG.

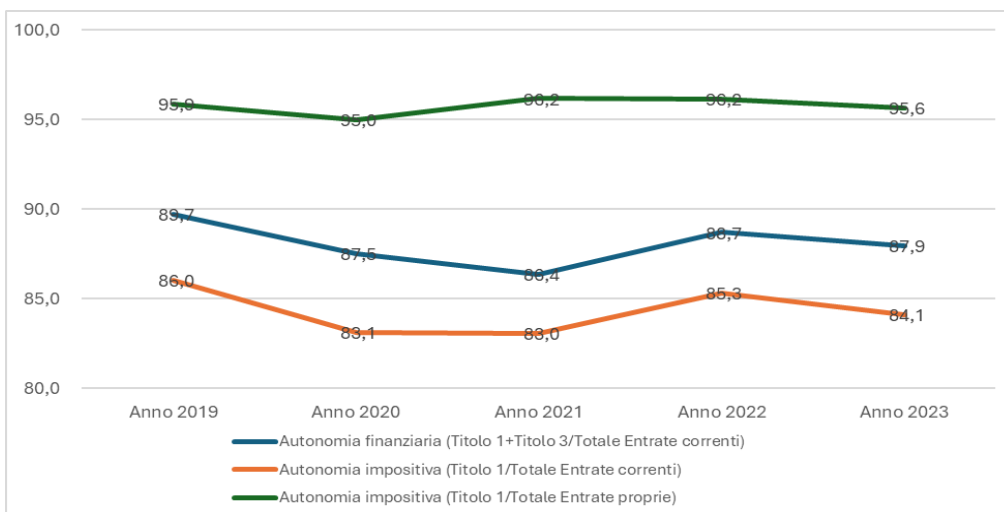
¹⁷ La compartecipazione regionale al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), istituita dal d.lgs. n. 56/2000 allo scopo di finanziare il Fondo perequativo per il finanziamento della sanità, è una percentuale del gettito complessivo dell'IVA realizzato nel penultimo anno precedente a quello in considerazione. Detta percentuale è stabilita annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri: si è passati dal 38,55 per cento per l'anno 2001 (DPCM 17 febbraio 2001) al 70,14 per cento per l'anno 2020 (DPCM 10 dicembre 2021, pubblicato nella Gazz. Uff. 22 gennaio 2022, n. 17). In considerazione delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 68/2011 in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario, dovrebbero cambiare le modalità di determinazione del Fondo perequativo e quindi la determinazione delle quote di compartecipazione spettanti a ciascuna Regione. Infatti, con l'attuazione delle suddette norme, inizialmente fissata al 2013 e da ultimo posticipata al 2023 ai sensi dell'art. 31-sexies del d.l. n. 137/2020, la ripartizione della compartecipazione regionale dell'IVA dovrà essere basata sul criterio di territorialità e sui costi *standard* (articoli 4 e 15 d.lgs. n. 68/2011) anziché sul criterio, prevalente, della spesa storica. Per approfondimenti v. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 13/SEZAUT/2023/FRG, cap. 4, par. 4.4.3

¹⁸ Rapporto tra la somma delle entrate tributarie (Titolo 1) e di quelle extratributarie (Titolo 3) sul totale delle entrate correnti (Titolo 1+ Titolo 2+ Titolo 3).

¹⁹ Rapporto tra le entrate del Titolo primo ed il totale delle entrate correnti.

per il quale si rileva una riduzione di poco meno di 3 punti nel periodo pandemico, per poi riavvicinarsi ai livelli precedenti.

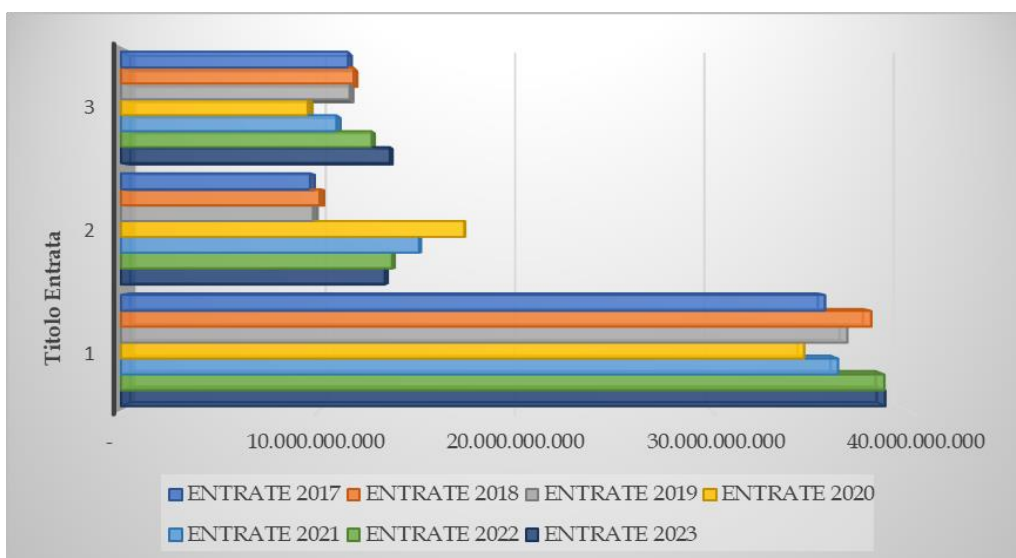
Grafico 3 - Regioni a Statuto Ordinario - Indici - anni 2019-2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 16 aprile 2024

Per quanto riguarda gli enti locali si evidenzia una ripresa degli indicatori di autonomia, dopo la battuta d'arresto del 2020 dovuta alla perdita di gettito di alcuni tributi locali per la crisi pandemica e all'aumento dei trasferimenti dello Stato. La riduzione di tali trasferimenti e la fisiologica espansione delle entrate proprie hanno determinato un'inversione di tendenza, dal 2021, quando il livello delle entrate correnti di natura tributaria ed extratributaria (titolo 1 e 3) ritornava agli *standard* pre-crisi e inoltre si verificava una flessione delle entrate da trasferimenti (Titolo 2).

Grafico 4 - Comuni Entrate correnti -Andamento 2017 -2023

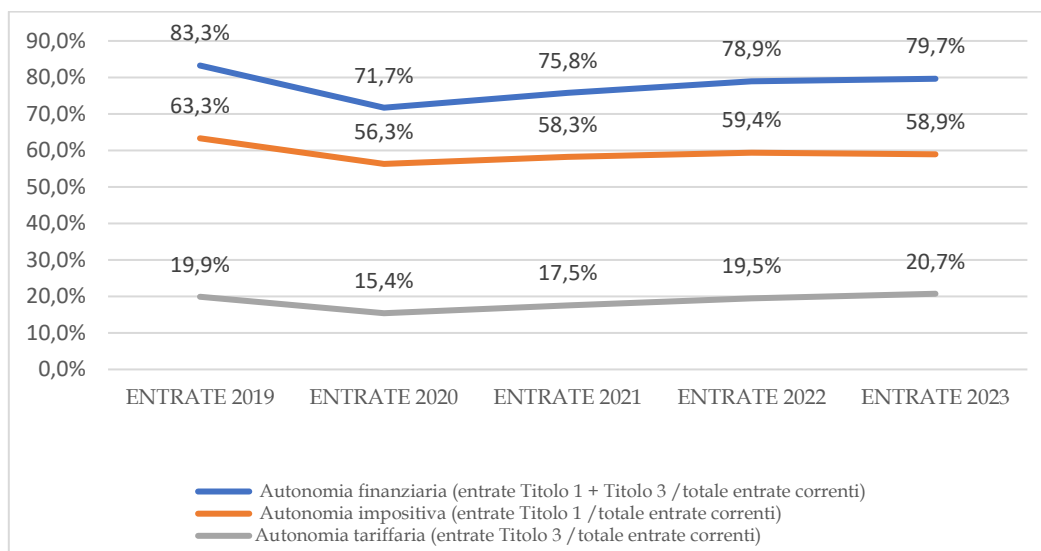


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope; aggiornamento al 16 aprile 2024 - importi in euro

Nell'esercizio 2023 si rilevano, incrementi diffusi degli incassi totali per entrate proprie, tanto che le entrate del titolo I e III raggiungono i livelli più elevati degli ultimi sette anni. Ne consegue che gli

indici di autonomia finanziaria, impositiva e tariffaria evidenziano un importante incremento, anche se, il persistere di significativi trasferimenti non consente ancora di raggiungere i livelli registrati nel periodo pre-pandemico.

Grafico 5 - Comuni - Indicatori di autonomia Finanziaria, Impositiva e Tariffaria 2019 -2023



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope; aggiornamento al 16 aprile 2024

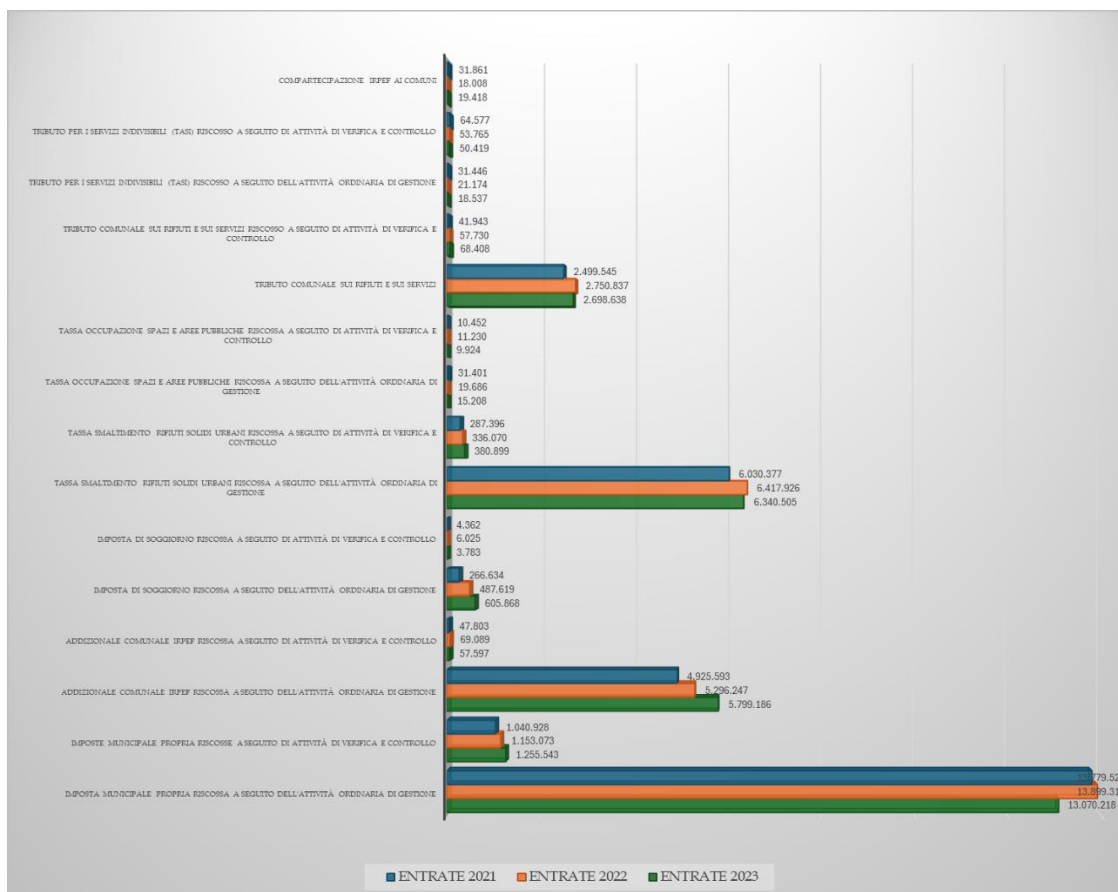
L'andamento dei flussi di cassa dei principali tributi comunali (IMU, TARI e addizionale comunale IRPEF) nell'ultimo triennio (esercizi 2021-2023, dati Siope) evidenzia, a livello nazionale, introiti che non presentano grandi oscillazioni.

Nell'esercizio 2023 tali tributi riportano un andamento leggermente decrescente rispetto al 2022, come si evince dal grafico sotto riportato²⁰.

Per quanto riguarda la riscossione della compartecipazione all'Irpef si registra, invece, un aumento dell'8,4% rispetto al 2022 e del 17% rispetto al 2021. Tale andamento, che si riscontra anche nelle Regioni, è dovuto a un favorevole sviluppo dell'imposta anche per effetto del recupero dell'inflazione.

²⁰ Tale andamento potrebbe risentire in modo non significativo delle entrate che dovevano essere ancora regolarizzate alla data di rilevazione dei dati.

Grafico 6 -Comuni -Andamento principali Tributi - Esercizi 2021-2023



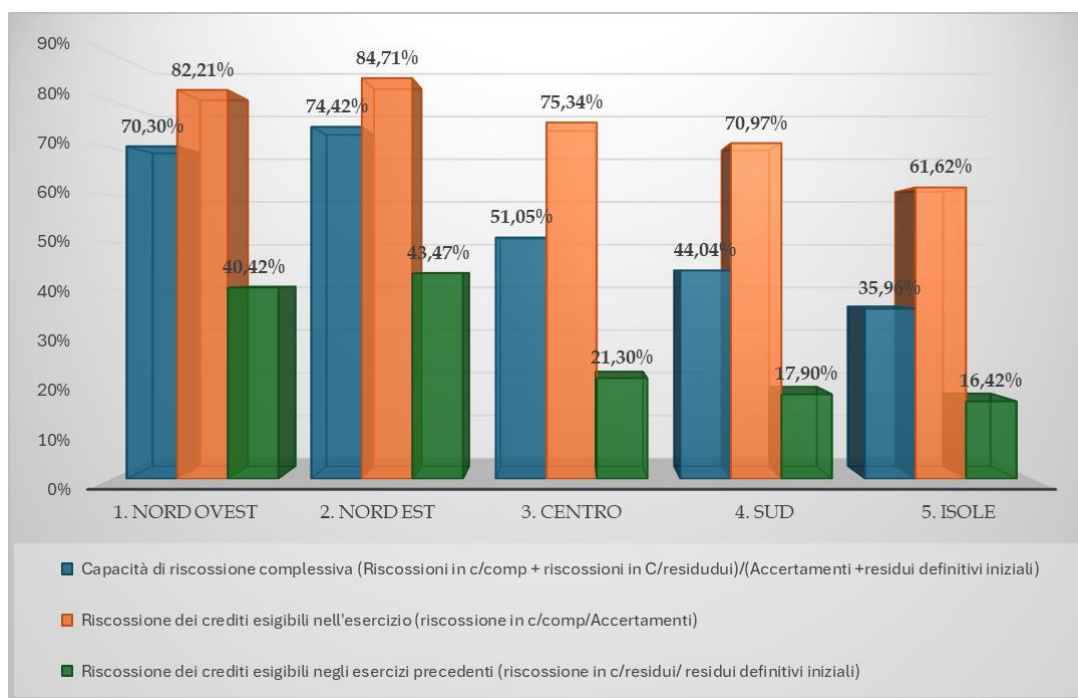
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope; aggiornamento al 16 aprile 2024 – importi in migliaia di euro

È noto che per i principali tributi locali, in particolare, per la riscossione dell'IMU e della TARI, gli enti incontrano difficoltà nell'incasso per la scarsa conformazione all'obbligo fiscale, anche dovuta alla situazione economica dei contribuenti, ma, talvolta, anche per la ridotta capacità di "accertamento" imputabile a profili organizzativi non adeguati. Si origina così un forte *tax gap* tra i tributi effettivamente versati e quelli teoricamente dovuti.

La misura di tale fenomeno può desumersi dall'osservazione degli indicatori della capacità di riscossione degli enti, calcolati su elaborazioni dei dati BDAP estratti a maggio 2024.

Al riguardo, si evidenziano di seguito, per il 2022, gli andamenti delle riscossioni del titolo I: il Centro, il Sud e le Isole non raggiungono livelli di incasso in conto competenza adeguati, in quanto esprimono una capacità di riscossione sempre inferiore ai valori di riferimento delle altre aree geografiche (superiori all'80%), che nelle isole si attesta intorno al 62%. La capacità di riscossione scende quando si osservano i crediti provenienti da esercizi precedenti, in quanto la percentuale degli incassi generata da residui attivi è modesta (circa il 21% al Centro, il 18% al Sud, poco più del 16% nelle Isole).

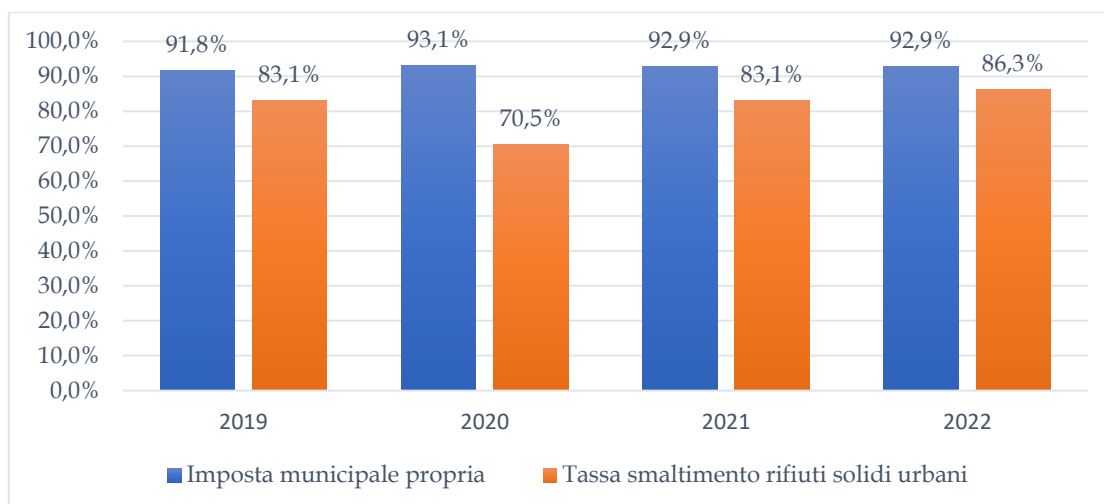
Grafico 7 - Comuni - Capacità di riscossione (Titolo I) - per area geografica -Esercizio 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP aggiornamento 8 maggio 2024

Resta da considerare che l'assetto sostanziale della fiscalità comunale, dovrebbe restare incentrato su IMU e TARI (oltre alla compartecipazione all'Irpef); i margini di manovrabilità di tali imposte non lasciano intravedere ampi margini di sviluppo. Un aumento del gettito potrebbe derivare dalla riduzione del *tax gap*, attraverso il miglioramento delle procedure di riscossione, superando gli aspetti critici sopra evidenziati.

Grafico 8 - Comuni -- Capacità di riscossione - IMU e TARI - esercizi 2019-2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP aggiornamento 8 maggio 2024

1.3 Delega fiscale e sistema multilivello

Con la legge 9 agosto 2023, n. 111, è stata conferita una delega al Governo per la revisione del sistema tributario, da attuare mediante l'emanazione di "uno o più decreti legislativi".

La riforma fiscale rientra tra le priorità individuate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dovrebbe costituire uno stimolo per la ripresa economica e sociale da attuare anche grazie alle risorse europee.

I principali obiettivi perseguiti afferiscono: alla riduzione della pressione fiscale, alla ridefinizione del rapporto Fisco-contribuenti, all'aumento del grado di "certezza" del diritto e alla riduzione del contenzioso. L'attuazione della delega coinvolge nell'ambito di un ridisegno complessivo anche tributi di spettanza del sistema delle autonomie, per cui la legge del 2023 dedica due articoli al sistema multilivello (art. 13 per le regioni e art. 14 per gli enti locali). Per le Regioni a statuto ordinario si persegue l'intento della «razionalizzazione delle procedure e delle modalità applicative necessarie ad assicurare la completa attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata», superando il decreto legislativo n. 68 del 2011. Si richiama, altresì, come elemento fondante del federalismo la correlazione strutturale tra funzione e forma di finanziamento che consente di realizzare un adeguato livello di responsabilizzazione del decisore.

La delega prevede di rivedere i meccanismi della riforma del federalismo fiscale per la fiscalizzazione dei trasferimenti statali destinati alle regioni a statuto ordinario. Per realizzare questo intento si sarebbero dovuti sostituire i trasferimenti con risorse fiscali e senza vincoli di destinazione, assicurando risorse adeguate alle funzioni fondamentali e perequando parzialmente sulla base della capacità fiscali quelle facoltative. In questo percorso si manifestano forti commistioni; la necessità di rispondere allo stress fiscale (nel 2008 esplose la grande crisi finanziaria) e la mancata definizione dei livelli essenziali hanno rappresentato fattori di complicazione.

Il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 si è limitato alla definizione dei fabbisogni sanitari, mentre tutto il resto è stato oggetto di continui rinvii, da ultimo al 2027. Gli innumerevoli trasferimenti a destinazione vincolata (povertà, diritto allo studio, non autosufficienze) non sono stati sostituiti con risorse fiscali senza vincolo di destinazione attraverso, ad esempio, un incremento dell'addizionale Irpef a parità di gettito. Tra l'altro un'operazione di questo tipo sarebbe stata resa difficile dalla differenza tra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale, che avrebbe determinato la definizione di due distinte serie di aliquote IRPEF.

L'art. 13 tratta, inoltre, il tema dell'attribuzione "alle regioni a statuto ordinario delle somme a titolo di compartecipazione regionale all'IVA, di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 68 del 2011, sulla base di specifici criteri che assicurano l'attuazione del principio di territorialità delle entrate, da applicare anche al recupero dell'evasione fiscale, in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 68 del 2011". Il tema della territorialità delle entrate, esteso a tributi nazionali, presenta criticità sia tecniche (individuazione del luogo cui si attribuisce il consumo nel caso, ad esempio di cessione di beni), sia di sostenibilità.

L'art. 8 della delega prevede "una revisione organica dell'IRAP volta all'abrogazione del medesimo tributo e alla contestuale istituzione di una sovrainposta tale da assicurare un equivalente gettito

fiscale atto a garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario, nonché il finanziamento delle Regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero che sono sottoposte a piani di rientro”.

L'IRAP, nata come imposta delle regioni, è stata svuotata ripetutamente di base imponibile nel corso degli ultimi dieci anni. Ciò ha ridotto la possibilità di manovra delle regioni (e quindi il federalismo fiscale) con la sostituzione, per garantire l'equivalenza del gettito, della compartecipazione IVA, che è aumentata fino a coprire oltre metà del fabbisogno sanitario. L'imposta sarebbe sostituita, a parità di gettito, da una sovrimposta sull'IRES. Ma questo cambiamento accentuerebbe la concentrazione dell'imponibile nelle regioni più ricche del paese con la necessità di prevedere un corrispondente meccanismo perequativo. La manovrabilità della sovrimposta induce fenomeni di competizione fiscale che tendono a neutralizzarla. Inoltre, si accentua ulteriormente il flusso che dalle aree più sviluppate dovrebbe essere trasferito ai territori con minore concentrazione produttiva.

L'articolo 14 per i comuni, le città metropolitane e le province, prevede di: mantenere il principio della progressività fiscale e, in ogni caso, escludere la doppia imposizione, fatte salve le addizionali degli enti sui tributi statali; consolidare il sistema dell'autonomia finanziaria nell'ambito della potestà regolamentare degli enti; assicurare la piena attuazione del federalismo fiscale, attraverso il potenziamento dell'autonomia finanziaria, garantendo tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica (una missione, davvero difficile da realizzare).

Al fine di ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale e per aumentare la capacità fiscale degli enti locali, dovrà essere modernizzato il sistema di rilevazione dei dati pianificando strumenti idonei a facilitare la circolazione delle informazioni.

È prevista altresì la razionalizzazione e il riordino dei singoli tributi locali, con particolare riferimento ai soggetti passivi, alla base imponibile, al numero delle aliquote, alle esenzioni e alle agevolazioni fiscali, salvaguardandone la manovrabilità a garanzia del mantenimento della dimensione complessiva dei gettiti e degli equilibri di bilancio. Inoltre, si auspica: la semplificazione degli adempimenti dichiarativi e delle modalità di versamento a carico dei contribuenti, estendendo la possibilità di adempiere mediante compensazione, con facoltà di introdurre forme di cooperazione che privilegiano l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, con sistemi premiali di riduzione delle sanzioni, prevedendo in tutti i casi anche l'utilizzo delle tecnologie digitali.

Altro tema rilevante riguarda la revisione del sistema della riscossione delle entrate degli enti locali anche attraverso forme di cooperazione tra lo Stato e gli enti locali, per rendere più efficienti le attività di gestione delle entrate degli enti locali; nonché la revisione del sistema sanzionatorio, con particolare riguardo al miglioramento della proporzionalità delle sanzioni tributarie; la possibilità di attribuire agli enti locali la facoltà di prevedere direttamente tipologie di definizione agevolata in materia di entrate di spettanza degli enti locali, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare; la razionalizzazione delle entrate di carattere patrimoniale.

Si tratta di principi (autonomia tributaria, separazione dal fisco erariale, potenziamento dei tributi propri, semplificazione delle procedure) già declinati nella normativa vigente che si sono dimostrati di non semplice realizzazione.

Infine, viene prevista una revisione del regime fiscale delle province e città metropolitane, in un contesto unitario con una assimilazione delle due tipologie di enti senza considerare le specificità di ciascuna di esse.

L'attesa riforma, che per i temi in esame attualmente non ha visto compiute realizzazioni, non comporta elementi di novità determinanti che potrebbero facilitare l'attuazione del federalismo fiscale. Anzi, sembra che i due plessi di riforma non siano tra di loro strettamente collegati.

Rispetto al decreto legislativo n. 23 del 2011 (federalismo municipale, anch'esso "figlio" della legge n. 42 del 2009) non si registrano sostanziali innovazioni per lo sviluppo delle entrate tributarie degli enti locali, mentre permangono irrisolti alcuni nodi quali la mancata riforma del catasto immobiliare, l'abolizione dell'IMU per la abitazione principale, l'indebolimento dell'addizionale comunale per l'introduzione di aree di tassazione escluse dall'Irpef. Resta da valutare, infine, la possibile introduzione di una *service tax*.

Nell'attuale modello di finanziamento del sistema multilivello i trasferimenti rappresentano ancora una componente rilevante e quote del gettito dei tributi locali sono state trattenute dall'erario per finalità di coordinamento della finanza pubblica, limitando la capacità fiscale degli enti territoriali.

Alcuni tributi regionali considerati propri come l'IRAP, lasciano pochi margini di autonomia per le Regioni destinatarie, in quanto l'imposta è definita, accertata e riscossa dal centro. Peraltro, la sua più volte ventilata eliminazione, ribadita nella delega (art. 8), facendo venir meno una fonte di gettito impone interventi compensativi, ancora da definire.

La riscossione dei tributi locali e le riforme in corso

Diversi i provvedimenti varati, recentemente, in tema di riscossione dei tributi, riguardanti, tra l'altro, la riapertura e ridefinizione delle misure agevolative per cittadini e imprese per la c.d. "rottamazione" delle cartelle di pagamento.

Nell'ambito della "Riforma fiscale" è inserito il tema della riscossione dei tributi - sia nazionali che locali - ed è in corso di definizione un decreto legislativo che entrerà in vigore 1° gennaio 2025. La riforma mira ad assicurare al "Sistema nazionale della riscossione" «maggiore efficacia, imparzialità ed efficienza, in un appropriato bilanciamento con i diritti dei contribuenti». L'obiettivo del provvedimento è quello di consentire ai contribuenti una rateizzazione più favorevole dei propri debiti con l'Erario e al contempo, un più proficuo smaltimento dei 1.207 miliardi (al 31 dicembre 2023) complessivi da incassare dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdER). Si rende necessario usufruire di nuovi strumenti (su tutti, lo "stralcio automatico" quinquennale) per evitare che il "magazzino della riscossione" cresca di nuovo in futuro.

Per gli enti locali resterebbe irrisolto il problema dei crediti tributari cosiddetti "incagliati" presso il concessionario nazionale della riscossione permanendo l'esigenza per le stesse amministrazioni di provvedere diversamente per la riscossione coattiva delle proprie entrate. Le semplificazioni che si intende introdurre - su tutte l'estensione dell'istituto della rateazione dei debiti - pur migliorando la funzionalità complessiva del sistema non sciolgono tutti i nodi che imbrigliano la capacità delle Amministrazioni italiane di incassare le somme loro dovute.

La novità più rilevante riguarda la possibilità di spalmare i propri debiti su un arco di tempo più lungo in caso di temporanea difficoltà.

La novella normativa dovrebbe produrre un alleggerimento degli oneri che gravano sul concessionario nazionale della riscossione che potrà più agevolmente dismettere i crediti difficili da recuperare, mentre i Comuni - titolari dei crediti iscritti a ruolo - disporrebbero di minori strumenti per vigilare su come il concessionario nazionale abbia operato per il recupero dei loro crediti e per

chiedere eventuali risarcimenti laddove siano state riscontrate l'inefficacia ovvero l'assenza di misure adottate da AdER per garantire la riscossione dei ruoli.

Le principali novità

Le novità più rilevanti riguardano la semplificazione delle procedure di riscossione che AdER potrà svolgere a favore enti titolari del credito con procedure basate anche su logiche di raggruppamento dei crediti per codice fiscale. Nel momento in cui viene programmata la riscossione laddove un contribuente sia debitore a più titoli nei confronti della P.A. verrà presa a riferimento la posizione complessiva debitoria riducendo il tempo e l'impegno della struttura.

Inoltre, il concessionario della riscossione potrà avvalersi del cosiddetto "discarico automatico" dei ruoli e che scatterà dopo 5 anni dal loro affidamento a condizione che non ci siano procedure pendenti di dilazione, di pace fiscale o in applicazione del codice della crisi di impresa. Tale previsione resta comunque confinata nell'ambito del concessionario in quanto nulla cambia per il contribuente, il quale comunque, anche dopo il discarico, resta obbligato al pagamento, ma permette all'Agenzia di restituire agevolmente il carico all'ente creditore che potrà comunque riavviare alla riscossione le somme discaricate. Questo meccanismo non è del tutto inedito. Già oggi un credito che non viene recuperato in tre anni dal momento dell'affidamento (contro i 5 futuri) può essere restituito all'ente affidante, tuttavia, l'Agenzia deve dimostrare la sussistenza di particolari condizioni (a proposito, ad esempio, delle intimazioni, o dell'individuazione di tutti i beni aggredibili dal pignoramento) che abbiano impedito di recuperare le somme.

È inoltre previsto che a partire dal 2030 i discarichi saranno automatici e sarà limitata la capacità degli enti di vigilare sull'operato dell'Agenzia per rilevare eventuali inefficienze.

Vengono limitati i controlli operati dall'Ente creditore in quanto il totale delle quote che possono essere passate al vaglio di chi ha affidato il credito all'Agenzia per verificare il suo operato, sarà al massimo del 5% e sulle restanti quote non si potranno fare verifiche. Inoltre, con le nuove regole gli enti per ottenere un risarcimento da parte dell'Agenzia nel caso in cui vengano riscontrate omissioni, irregolarità e vizi verificatisi nello svolgimento dell'attività di riscossione dovranno dimostrare il dolo o colpa grave del soggetto agente.

Conclusioni

Il comparto degli enti locali alla luce dell'imminente introduzione della "Riforma della riscossione" dovrà adottare strategie da per efficientare la riscossione delle proprie entrate, valutando soluzioni di comparto che possano prevedere anche aggregazioni degli enti stessi per realizzare gestioni maggiormente efficienti con l'obiettivo di incrementare i livelli di *performance* sinora prodotte.

Va ricordato al riguardo che l'armonizzazione dei sistemi contabili (*ex* d.lgs. n. 118/2011, in attuazione della legge-delega n. 42/2009), ha introdotto nell'ordinamento contabile misure di accelerazione della riscossione pubblica locale.

In tale senso si muove la recente circolare del Mef-Rgs (Circolare n. 17 del 9 aprile 2024: "Riforma n. 1.11 del 'Pnrr' - Riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni e delle Autorità sanitarie - ricognizione degli strumenti a disposizione degli Enti Locali per garantire la tempestività dei pagamenti") che invita le amministrazioni locali, allo scopo di ridurre i tempi di pagamento della PA, ad incrementare la capacità di riscossione delle entrate per assicurare il pagamento "tempestivo" dei propri debiti commerciali. Una soluzione semplice quanto necessaria se si intende mantenere in salute il sistema delle autonomie territoriali.

1.4 La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

L'affermazione di una più ampia autonomia finanziaria richiede, a monte, la garanzia di accesso a prestazioni uniformi sul territorio da parte dei cittadini al fine di ottenere la tutela dei diritti civili e sociali. Spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti tali diritti; il disegno federalista richiede che i LEP vadano garantiti su tutto il territorio nazionale e che il loro costo sia integralmente coperto sulla base dei fabbisogni e costi *standard* che ogni Amministrazione deve sostenere.

Nelle precedenti audizioni, la Sezione delle autonomie ha più volte evidenziato come la mancata, tempestiva definizione dei LEP abbia costituito uno dei principali fattori di criticità nel percorso attuativo della legge n. 42 del 2009; anche la Corte costituzionale, in più occasioni (da ultimo, con sentenza n. 220 del 2021), ha stigmatizzato il perdurante ritardo dello Stato nella definizione dei LEP,

soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché “nucleo invalicabile di garanzie minime” per rendere effettivi tali diritti.

Una tappa, nel lungo e difficile cammino della definizione dei LEP, è segnata dall’art. 1, cc. 791-792 della legge n. 178/2020, che ha introdotto la determinazione degli obiettivi di servizio (OS), che contribuiscono a potenziare i servizi sociali - soprattutto nei Comuni che denotano maggiori carenze - e costituiscono un passo importante nel percorso di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni offerte dagli enti locali. La citata legge è intervenuta sugli asili nido e sui servizi sociali comunali; con la successiva legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021, art. 1, co. 174), sono state stanziare le risorse per consentire l’istituzione dell’obiettivo di servizio sul trasporto scolastico per gli alunni con disabilità.

La distanza del livello di erogazione di una prestazione dal suo LEP rileva per definire le risorse perequative assegnate a ciascun ente nel sistema della finanza decentrata²¹.

Gli enti territoriali e i LEP: gli obiettivi di servizio.

Gli obiettivi di servizio fissati per quattro materie (asili nido, assistenza sociale, assistenza agli anziani non autosufficienti e trasporto scolastico dei disabili) dalle leggi n. 178/2020 e n. 234/2021 devono essere garantiti in ciascuno dei circa 600 ambiti territoriali sociali (ATS) in cui sono raggruppati i Comuni italiani. Per gli asili nido il LEP, da raggiungere entro il 2027, è fissato in un numero di posti autorizzati (pubblici e privati) pari al 33% della popolazione di età compresa fra 3 e 36 mesi.

Analizzando i dati pubblicati dall’ISTAT nel 2021, uno studio della Banca d’Italia (L’economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali, novembre 2022) ha rilevato che, «nella media degli ATS di ciascuna macroarea, nel 2020, la quota di posti autorizzati raggiungeva il valore obiettivo solo al Centro, mentre era inferiore di circa 5 punti percentuali al Nord e di oltre 20 al Mezzogiorno; in tutte le macroaree erano pubblici circa la metà dei posti autorizzati (poco di più nel Nord Est). La quota di ATS privi di posti autorizzati era bassa in tutte le macroaree (al massimo il 4%, nel Mezzogiorno). Nelle regioni centro-settentrionali quasi due terzi dei bambini con meno di tre anni abitavano in ATS prossimi al LEP, mentre nel Mezzogiorno l’83 per cento risiedeva in ambiti che non raggiungevano nemmeno la metà del livello essenziale».

Va evidenziato che il gap presente fra nord e sud Italia per gli asili nido potrebbe essere in parte colmato attraverso i fondi PNRR. Al riguardo si precisa che i Comuni del Mezzogiorno sono risultati assegnatari per circa il 55 per cento delle risorse, superando la soglia del 40 % prevista per la generalità degli stanziamenti del PNRR, ma inferiore a quanto necessario per colmare il divario che sarebbe risultato da un’allocazione proporzionale rispetto al LEP (66%).

A proposito del LEP relativo agli assistenti sociali, che prevede la presenza in ogni ATS di un operatore assunto a tempo indeterminato per 5.000 residenti, è stato rilevato (dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali), che nel 2021, il numero di assistenti sociali in organico raggiungeva il valore obiettivo al Nord (lo superava nel Nord Est), toccava il 61% al Centro e si fermava alla metà nel Mezzogiorno. Conformemente a tali dati, il numero degli ATS in linea con il LEP era quasi tre quarti nel Nord Est e poco meno di un terzo nel Nord Ovest; nelle regioni centro-meridionali, invece, alcuni ambiti erano completamente scoperti di assistenti sociali in organico e il rapporto assistenti sociali/client era inferiore a 1 su 10.000, per oltre 2/3 della popolazione. Al Nord, invece, oltre tre quarti della popolazione risiedeva in ATS con valori prossimi o superiori al LEP, a fronte di livelli intermedi per il Centro.

Il graduale innalzamento della quota degli ultrasessantacinquenni coperta dal servizio in ciascun ATS, fino a raggiungere il 2,6 % nel 2025, rappresenta l’obiettivo LEP per l’assistenza agli anziani non autosufficienti. «In base a dati Istat, nel 2019 tale obiettivo LEP era in media raggiunto (e superato) solo nel Nord Est, a fronte di un livello di servizio pari a un terzo dell’obiettivo nel Mezzogiorno e poco superiore nelle altre macroaree (...). Circa tre quinti della popolazione anziana del Nord Est risiedevano in ambiti che superavano l’obiettivo LEP, mentre nelle Regioni centro-meridionali una simile quota abitava in ATS con livelli di assistenza inferiori alla metà del LEP». Per il trasporto scolastico degli studenti disabili è stato individuato un obiettivo di incremento graduale delle quote di utenti nelle scuole dell’infanzia, primarie e secondarie di primo grado, che rappresenta un primo passo verso la definizione di un LEP.

²¹ Sulla componente perequativa e sullo strumento del Fondo di solidarietà comunale si rinvia al paragrafo 1.5 L’equilibrio di bilancio e la tutela dei diritti incompressibili.

La legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197), nell'intento di porre un presupposto per attuare l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., ha istituito una Cabina di regia (art. 1, co. 793, lett. c), supportata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*. Il Comitato tecnico, all'uopo istituito²², ha presentato un rapporto finale lo scorso 30 ottobre, individuando un possibile perimetro di diritti (ad esempio in materia di salute e sicurezza sul lavoro; istruzione; comunicazione; ricerca e innovazione; governo del territorio; giustizia) che costituiscono LEP.

Il disegno di legge sulla autonomia differenziata (A.S. n. 615) contiene a sua volta una delega al Governo per la definizione dei LEP²³.

Nonostante alcuni progressi compiuti soprattutto sul terreno dello studio, dell'individuazione delle metodologie e della ricognizione dei diritti, la concreta individuazione dei LEP appare ancora da completare.

Il punto centrale è costituito dalle modalità di finanziamento delle funzioni trasferite, atteso che i precetti costituzionali di equilibrio e buon andamento di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, implicano che tutti gli enti facenti parte della finanza pubblica allargata concorrano all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale.

La stima dei fabbisogni e dei costi *standard* vale a dire l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e i relativi costi, allo stato, non è ancora avvenuta. Mentre, in passato, tale determinazione si è basata sui livelli storici di copertura dei servizi, l'obiettivo resta quello di superare il criterio della spesa storica; tale parametro, infatti, non si è dimostrato coerente con la tutela effettiva e uniforme dei diritti civili e sociali, riflettendo gli squilibri tra le diverse regioni.

Adottando il criterio del fabbisogno *standard*, tuttavia, emerge l'ulteriore necessità di copertura per il finanziamento dei LEP, laddove i costi *standard* siano superiori ai costi storicamente sostenuti²⁴.

²² Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP.

²³ Tale delega ha una durata di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge e deve essere esercitata in un elenco di materie (norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali) che riprende in senso ampliativo le conclusioni rassegnate dal Comitato.

²⁴ Dai dati forniti nel proprio portale *web* da Sose (società, ora incorporata in Sogei, che costruisce la banca dati di riferimento e definisce le metodologie utilizzate per la definizione dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali dei Comuni delle RSO), seppur non del tutto attuali (2019), emerge come la spesa storica risulterebbe inferiore a quella *standard* per oltre la metà dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Aggregando i dati per Regione, la spesa storica sarebbe superiore a quella *standard* solo per la Calabria, il Lazio, la Liguria, la Lombardia e le Marche. Su tali dati pesano i costi delle grandi città, come Roma e Milano (la cui spesa storica nel 2019 è stata rispettivamente di 3.082.483.600 e 1.524.576.332 euro, a fronte di una spesa *standard* di 2.796.999.080 e 1.327.682.233).

Spesa standard verso spesa storica

I fabbisogni *standard* rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti sociodemografici della popolazione residente.

L'adozione del calcolo dei fabbisogni *standard* per la distribuzione dei trasferimenti perequativi, come previsto dalla legge n. 42 del 2009, permette il superamento del vecchio criterio della spesa storica sulla quale si basano attualmente i trasferimenti agli enti territoriali.

La società Sose (dal 1° gennaio 2024, incorporata in Sogeti) si occupa da anni di affinare la metodologia di calcolo dei fabbisogni *standard*: la stima di questi fabbisogni è naturalmente incompleta finché non verrà tracciato un "livello essenziale" e minimo delle prestazioni da garantire.

In ogni caso, nel corso del 2022, Sose ha rinnovato la metodologia che consente di determinare i fabbisogni *standard* per le funzioni di "Istruzione pubblica", considerando una migliore caratterizzazione del servizio di trasporto scolastico e del costo del lavoro. Nel 2021 è stata rinnovata anche la metodologia per il "Servizio di Asili nido" che consente di determinare i fabbisogni *standard* di ogni comune attraverso il riconoscimento degli utenti serviti, valutati in base al costo *standard* di ciascun comune e l'eventuale riconoscimento di un numero di utenti necessario per il raggiungimento del livello minimo (valutato in base ad un costo *standard* minimo del servizio identificato nel costo *standard* per contributi e/o voucher).

Nel 2020 sono state riviste le metodologie che consentono di determinare i fabbisogni *standard* per il "Settore sociale, la Funzione Viabilità" e "Territorio e il Servizio di smaltimento Rifiuti". L'evoluzione metodologica risponde alle diverse esigenze espresse dagli enti con l'obiettivo di cogliere la realtà locale in maniera più puntuale ed effettuando alcune "sterilizzazioni" così da non creare disparità di partenza. Per la Funzione Viabilità e Territorio, la revisione metodologica approvata ha modificato il peso della variabile legata alla popolazione nella determinazione del fabbisogno finanziario *standard* andando incontro alle richieste formulate dagli stessi enti locali nel corso del tempo.

Il "Servizio di smaltimento Rifiuti" è stato escluso dal calcolo dei fabbisogni *standard*, facendo seguito a quanto stabilito dalla CIFS di procedere con la neutralizzazione completa degli effetti generati dalla componente rifiuti, poiché il gettito derivato dalla TARI copre interamente il costo sostenuto per la funzione.

Questi continui affinamenti metodologici sono necessari per evitare la c.d. trappola della spesa storica, ossia il rischio che i costi *standard* vengano influenzati dalla spesa storica e si generi un output di spesa inadeguato al superamento delle disparità nei livelli di fornitura tra Comuni.

La seguente tabella, elaborata su dati Sose 2019, mostra il confronto fra spesa storica e spesa *standard* per i Comuni italiani aggregati per Regione (a statuto ordinario):

Regioni	Spesa storica	Spesa standard	Differenza		Livello dei servizi (1-10)
			in valore assoluto	%	
Abruzzo	864.415.487	893.416.246	-29.000.759	-3,25%	5
Basilicata	346.843.137	350.987.642	-4.144.505	-1,18%	3
Calabria	1.246.358.417	1.239.689.404	6.669.011	0,54%	2
Campania	3.394.644.389	3.669.436.633	-274.792.245	-7,49%	3
Emilia-Romagna	3.327.063.706	3.419.378.897	-92.315.191	-2,70%	9
Lazio	4.900.434.166	4.645.812.513	254.622.013	5,48%	5
Liguria	1.389.034.000	1.212.398.621	176.635.379	14,57%	7
Lombardia	6.602.279.782	6.588.999.534	13.280.248	0,20%	7
Marche	1.080.215.346	1.048.830.697	31.384.648	2,99%	8
Molise	189.382.116	200.182.364	-10.800.249	-5,40%	4
Piemonte	2.892.051.384	3.059.256.438	-167.205.054	-5,47%	7
Puglia	2.305.314.942	2.544.384.031	-239.069.089	-9,40%	3
Toscana	2.835.576.473	2.847.129.833	-11.553.360	-0,41%	8
Umbria	578.784.928	633.031.842	-54.246.914	-8,57%	6
Veneto	2.930.820.358	3.187.935.915	-257.115.557	-8,07%	7

Fonte: dati Sose 2019

Potrebbe, quindi, presentarsi un problema di copertura della maggiore spesa derivante dall'applicazione del criterio del fabbisogno *standard* rispetto a quello precedente della spesa storica. È, quindi, necessario da un lato garantire l'adeguato finanziamento delle funzioni assegnate e dall'altro, anche la realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata.

Tale aspetto, funzionale alla garanzia dei diritti fondamentali, è stato in molteplici occasioni posto in rilievo dalla Corte costituzionale (tra le molte, si richiamano le sentenze 10 e 84 del 2016, 192 del 2017, 101 del 2018), che ha sottolineato altresì che l'organizzazione dei servizi erogati ai cittadini, in coerenza con l'adeguatezza del finanziamento, costituisce declinazione del principio di buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 275 del 2016).

Nella determinazione del finanziamento dei LEP l'incidenza dei vincoli di finanza pubblica potrebbe rappresentare un ulteriore aspetto problematico.

I LEA, il loro finanziamento, il nuovo Tariffario

Il profilo della modalità ed entità del finanziamento va ad incidere, spesso, sull'esercizio dei diritti fondamentali. Assume rilievo centrale al riguardo la categoria dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), i quali devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Sul rapporto tra il bene pubblico "bilancio" e quello della garanzia effettiva ed efficace dei LEA, la Corte ha più volte ribadito che è « *la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*» (Corte cost. n. 275/2016): in altri termini, il legislatore regionale, nella programmazione delle risorse e nell'adottare scelte politiche e distributive deve salvaguardare il nucleo inviolabile dei diritti, poiché la tutela dell'equilibrio di bilancio non può giustificare una compressione del diritto fondamentale e le esigenze di bilancio non possono « *ridondare in danno del diritto dei cittadini – costituzionalmente protetto – al godimento del già ricordato nucleo irriducibile della tutela della salute, coincidente, per quello che qui interessa, con la previsione dei LEA dell'area dell'integrazione socio-sanitaria*» (Tar Piemonte, sez. II, 29 gennaio 2015, n. 157). L'equilibrio di bilancio, che pure costituisce un obiettivo primario per gli enti che erogano i servizi, deve garantire quindi quel « *nucleo incompressibile di garanzie minime allo scopo di rendere effettivo il godimento dei diritti fondamentali, in funzione del quale tale equilibrio va costruito, sacrificando, nel caso di insufficienza delle risorse, le spese c.d. facoltative.*»

Attualmente, il settore dei servizi sanitari è l'unico ambito di intervento delle politiche pubbliche a godere di una ben strutturata e consolidata *governance* Stato-Regioni, che ha nel Patto della Salute il luogo di concertazione degli obiettivi programmatici di medio periodo del Servizio sanitario nazionale, e nel monitoraggio annuale dei Livelli essenziali di assistenza uno snodo cruciale per la verifica della qualità e appropriatezza delle prestazioni erogate, al fine di ridurre i divari e favorire politiche di convergenza tra i territori. Al riguardo, appare significativo che il recente monitoraggio (2023) sui 17 obiettivi di sviluppo sostenibile enunciati dall'Agenda ONU 2030, alla cui realizzazione sono chiamati ad offrire un contributo determinante anche gli enti locali, indica che nel corso del periodo 2010-2022 le disuguaglianze territoriali siano andate aumentando in Italia, ad eccezione di quelle riconducibili alle politiche pubbliche finalizzate alla tutela della salute (Goal 3) e allo sviluppo delle energie pulite (Goal 7).

Le Regioni meridionali, dotate di minore capacità fiscale a causa del minor volume delle rispettive basi imponibili, hanno un maggior grado di dipendenza dai trasferimenti perequativi (alimentati attraverso la compartecipazione all'IVA) che garantiscono il finanziamento dei Lea: l'incidenza delle risorse fiscali "proprie" (Irap e addizionale Irpef) sul totale del fabbisogno sanitario varia in funzione delle dimensioni delle rispettive economie regionali, ed è quindi, tra le regioni a statuto ordinario, massima in quelle settentrionali (pari, nel 2023, al 37,0% in Lombardia, 32,5% in E.-Romagna, 29,6% in Veneto, 26,7% in Toscana), e minima nelle regioni meridionali (14,4% in Campania, 5,6% in Calabria). La copertura della restante quota del fabbisogno sanitario regionale è garantita, oltre che dai ricavi ed entrate proprie delle aziende sanitarie (che tuttavia rappresentano solo una quota marginale di esso, pari, nel 2023, all'1,6% del Fabbisogno sanitario nazionale *standard*), dall'attribuzione di una compartecipazione regionale all'IVA (in una misura tale da compensare l'importo dei trasferimenti soppressi dal decreto n. 56/2000 che risulta non coperto dagli aumenti di addizionale regionale IRPEF e dell'accisa sulla benzina), e dall'istituzione di un fondo perequativo nazionale (alimentato anch'esso da una parte del gettito della compartecipazione IVA) per la realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale. Come recentemente ribadito anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 190 del 2022, le Regioni in piano di rientro (ossia tutte quelle del Mezzogiorno, ad eccezione della Basilicata e della Sardegna), non possono finanziare prestazioni *extra* Lea, mentre quelle in equilibrio economico, dotate di maggiori capacità fiscali, possono erogare anche prestazioni sanitarie aggiuntive rispetto a quelle incluse nei Livelli essenziali di assistenza; ciò accade, ad esempio, per diverse prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, dispensabili, in tutte le altre Regioni, in base ai nuovi Lea approvati con DPCM nel 2017, solo a partire dal mese di gennaio del prossimo anno.

Numerose Regioni hanno chiesto il rinvio dell'entrata in vigore delle nuove prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica di cui al citato Tariffario; questo rinvio è determinato, essenzialmente,

della mancata accettazione, da parte dei laboratori privati convenzionati, delle riduzioni di prezzo previste dal Tariffario. Una revisione in aumento delle tariffe di tali prestazioni, però, potrebbe comportare un ulteriore problema di copertura finanziaria della maggiore spesa.

La relazione tecnica allegata al decreto di approvazione del nuovo Tariffario quantificava la maggiore spesa per i nuovi LEA in 402,6 milioni di euro (di cui 380,7 mln a valere sulle risorse stanziare con il DPCM del 2017, e 21,9 mln a carico della quota indistinta del fabbisogno sanitario nazionale *standard*). Molte di tali prestazioni, in realtà, sono già erogate in diverse Regioni del Settenntrione (come la Lombardia, il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana) che, non essendo in piano di rientro, possono finanziarle (come prestazioni aggiuntive "extra LEA") con risorse proprie di bilancio.

In estrema sintesi, tra le nuove prestazioni garantite dall'aggiornamento dei LEA, sono ricomprese nuove prestazioni di specialistica ambulatoriale (che aumentano, complessivamente, da 1.702 a 2.108) e di assistenza protesica, una revisione dell'elenco delle malattie rare e croniche, l'introduzione di nuovi vaccini e di *screening* neonatale.

La determinazione dei livelli essenziali di prestazioni è necessaria non solo per l'attuazione del disegno federalista, ma anche per porre le basi per la autonomia differenziata di cui all'art. 116 Cost.²⁵. L'attuazione dei LEP presuppone la definizione dell'adeguatezza della spesa e la tutela uniforme dei diritti fondamentali dei cittadini. Alcuni progressi nella loro individuazione sono stati fatti per gli enti locali con riferimento a specifici ambiti. Nella finanza regionale si rileva una maggiore complessità per la sostituzione dei trasferimenti statali alle Regioni con entrate proprie e con un fondo perequativo; ciò in quanto la fiscalizzazione riguarda trasferimenti il cui riparto attualmente avviene secondo criteri e/o con vincoli di destinazione determinati dalle Amministrazioni centrali. Inoltre, l'inclusione nei trasferimenti statali alle Regioni anche di quote finalizzate all'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali accresce le difficoltà di tale percorso²⁶. Il progetto legislativo *in itinere*²⁷, intervenendo sui finanziamenti legati alla compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, realizzerebbe un meccanismo dipendente dalla dinamica delle basi imponibili; ciò potrebbe richiedere interventi dello Stato per sostenere le Regioni i cui gettiti compartecipati dovessero risultare insufficienti.

Le risorse derivanti dal gettito regionale potrebbero non rilevarsi sufficienti per la copertura del finanziamento dei LEP e un adeguato sistema perequativo dovrebbe lenire le inevitabili disparità e i divari tra gli enti territoriali, che si rifletterebbero sui servizi prestati e sull'esercizio dei diritti fondamentali.

Il sistema di finanziamento dei LEP richiede da parte dello Stato una notevole capacità programmatica unita alla flessibilità in quanto fabbisogni *standard* non sono immutabili nel tempo e dipendono da fattori relativi al numero di beneficiari e/o di prestazioni da garantire (ad esempio, l'evoluzione demografica, la variazione delle caratteristiche economiche delle famiglie in relazione a eventuali criteri selettivi basati sui mezzi, le scelte dei cittadini, ecc.), nonché dal costo dell'erogazione, anch'esso variabile nel tempo.

²⁵ Cfr.: Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva "sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" del 21 febbraio 2024, professor Sabino Cassese.

²⁶ Cfr.: Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva "sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" del 1° febbraio 2024, upB.

²⁷ Ddl n. 615 del 30 giugno 2023 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", che assorbe S.62, S.273.

Anche le risorse derivanti dal gettito della compartecipazione regionale, una volta individuata l'aliquota, non restano immutate risentendo delle basi imponibili e della capacità di riscossione.

La materia su cui incideranno i futuri LEP potrebbe vedere intersecarsi competenze di più enti e fonti di finanziamento diverse, per cui sarà necessario il puntuale governo delle risorse utilizzate, nonché la definizione delle regole di rendicontazione e di monitoraggio.

1.5 L'equilibrio di bilancio e la tutela dei diritti incompressibili

Il profilo della modalità ed entità del finanziamento incide sull'esercizio dei diritti fondamentali e in particolare riguardo alla categoria dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), i quali devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Nel confronto tra lo Stato e le Regioni sul finanziamento dei LEP l'attenzione si focalizza sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale, nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali.

Anche se l'equilibrio di bilancio, costituisce un obiettivo primario per gli enti che erogano i servizi, deve essere comunque garantito quel "nucleo incompressibile di garanzie minime" allo scopo di rendere effettivo il godimento dei diritti fondamentali, in funzione del quale tale equilibrio va costruito, sacrificando, nel caso di insufficienza delle risorse, le spese c.d. facoltative²⁸. La Corte costituzionale, soprattutto a proposito della spesa sanitaria e, in particolare, sulla garanzia effettiva ed efficace dei LEA ha più volte ribadito che è «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Corte cost. n. 275/2016). Ciò implica che il legislatore regionale, nella programmazione delle risorse e nell'adozione scelte politiche e distributive deve salvaguardare il nucleo inviolabile dei diritti, poiché la tutela dell'equilibrio di bilancio non può giustificare una compressione di un diritto fondamentale. La discrezionalità del legislatore «non ha carattere assoluto e trova un limite nel [...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»²⁹; le esigenze di bilancio non possono «ridondare in danno del diritto dei cittadini – costituzionalmente protetto – al godimento del già ricordato nucleo irriducibile della tutela della salute, coincidente, per quello che qui interessa, con la previsione dei LEA dell'area dell'integrazione socio-sanitaria»³⁰.

Al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, è necessario una valutazione condivisa dei fabbisogni tra i diversi livelli di governo per assicurare la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie.

La Corte costituzionale, in tema di rapporti finanziari tra Stato e Regione in materia di sanità, aveva posto in risalto che i livelli essenziali di assistenza (LEA), in quanto appartenenti alla più ampia

²⁸ Ne deriva che, a fronte di una definizione normativa di uno specifico Livello Essenziale di Assistenza che appaia del tutto generica ed indeterminata, senza alcun preciso riferimento alle prestazioni che ne costituiscono il contenuto – come accade, nella specie, con riguardo all'astratta definizione di "assistenza tutelare alla persona" – l'interprete deve prediligere quel significato che sia maggiormente in linea con le istanze, di rilievo costituzionale, appena menzionate, al fine di non pregiudicare, in concreto, quel "nucleo irriducibile" del diritto alla salute che, in quanto diritto primario e fondamentale ai sensi dell'art. 32 Cost., domanda piena ed esaustiva tutela (così Corte cost., sent. n. 992 del 1988).

²⁹ Sentenza n. 80/2010

³⁰ Tar Piemonte, sez. II, 29 gennaio 2015, n. 157

categoria dei LEP, dovevano trovare non solo adeguata e necessaria copertura finanziaria, ma anche essere l'espressione di un computo matematico inerente ai fabbisogni e la componente di spesa unitaria.

La legge delega 42 del 2009 ha stabilito: a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'"associazione" tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la "piena collaborazione" con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

Sulla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni *standard* sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata (dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011) una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione di criteri convenzionali di riparto. Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, co. 1, della legge n. 42 del 2009. La complessità non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.

La Corte, in ragione dell'importanza della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, sviluppa ulteriori riflessioni sulla mancata attuazione della normativa legata ai LEA: *«se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, "spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività».*

1.6 Riforma federalista e sistema perequativo

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

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

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

Questo nuovo sistema dei rapporti finanziari e il conseguente modello perequativo deve essere sviluppato tenendo conto del contesto istituzionale e socioeconomico italiano; in particolare si registrano notevoli differenze tra le aree territoriali e squilibri tra le diverse zone del paese che non mancano di pesare anche sull'assetto finanziario delle amministrazioni locali. Infatti, i meccanismi perequativi hanno lo scopo di correggere una disomogenea distribuzione delle basi imponibili e anche dei bisogni di spesa e tendono ad ottenere un omogeneo livello dei servizi offerti alla cittadinanza a parità di sforzo fiscale sostenuto.

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

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

La dotazione del fondo che nel 2023 è stata pari a circa 6.932 milioni di euro, è costituita da una quota del gettito dell'IMU di competenza comunale pari a circa il 22 per cento circa. Nel periodo 2020-2024 la relativa trattenuta è stata mitigata, in quanto il fondo è stato sostenuto attraverso le risorse riassegnate al comparto comunale a seguito del venir meno del taglio operato da decreto-legge n. 66/2014.

Il fondo è stato alimentato a partire dal 2020 anche con risorse statali, (circa 560 mln di euro per l'annualità 2023) "vincolate" allo svolgimento di funzioni fondamentali in ambito sociale, secondo un meccanismo di perequazione rispondente alle logiche di cui all'art. 119, comma 5 Cost. (solidarietà sociale), anziché a quelle dell'art. 119, comma 3, Cost. (perequazione fiscale). Tale meccanismo di finanziamento, che ha comportato una "ibridazione" del Fondo venendo parzialmente finalizzato ad obiettivi stabiliti da norma statale, è stato oggetto di osservazione da parte della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 71/2023).

Nell'attuazione della perequazione necessaria per la realizzazione del disegno federalista un aspetto problematico riguarda il sistema di alimentazione del Fondo nel quale la componente effettivamente "verticale" - ossia costituita da risorse statali - è stata: insussistente fino al 2020; modesta e comunque vincolata a finalità sociali nel periodo 2020-2024; azzerata a partire dal 2025, quando le risorse verticali del FSC verranno trasferite, nel tentativo di dare attuazione al *dictum* della Corte costituzionale n. 71/2023, ad altro strumento (Fondo di equità livello servizi).

Inoltre, la componente perequativa riveste ancora uno scarso peso nell'economia complessiva dello strumento. A fine 2023, la parte del fondo destinata alla perequazione in senso stretto - ossia

distribuita in base alla differenza tra capacità fiscale e fabbisogni *standard* - ammonta a circa il 18 per cento delle risorse complessive (circa 1.222 mln, su un totale di circa 6.932 mln). La componente perequativa, ai sensi dell'art. 57 del d.l. n. 124 del 2019, è destinata a salire nel tempo, soppiantando la quota collegata alla "spesa storica".

Il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC)

Il sistema delineato dalla legge n. 42 del 2009 prevede per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario il finanziamento delle cosiddette funzioni fondamentali tramite risorse proprie, integrate da trasferimenti perequativi di tipo verticale (ossia statali) nel caso le predette risorse non siano sufficienti.

Per le funzioni non fondamentali la legge delega prevede, invece, una perequazione parziale basata solo sulla capacità fiscale.

Nel 2015, dopo aver completato la prima stima dei fabbisogni *standard* e quella delle capacità fiscali, è divenuto operativo il Fondo di solidarietà comunale (FSC), che rappresenta l'architrova del nuovo sistema perequativo.

Con la legge di bilancio per il 2017 si è arrivati a una disciplina a regime del FSC che fissa la dotazione annuale (ridefinita in seguito dalle leggi di bilancio per il 2020 e il 2021) e i criteri di ripartizione. La dotazione del FSC è stata successivamente incrementata dalla legge di bilancio per il 2022 che ha stanziato 6.949,5 milioni per l'anno 2022, con la previsione di una crescita annuale che consentirà di raggiungere i 7.744,5 milioni di euro nel 2030, per il potenziamento dei servizi sociali nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Per il 2023 (anno di ultima distribuzione del Fondo) la dotazione dello strumento è stata di circa 6.932 milioni di euro).

Il processo di transizione dal vecchio sistema di distribuzione delle risorse basato sul criterio della spesa storica al nuovo regime perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali avrebbe dovuto essere attuato con gradualità e giungere a compimento nel 2021. Tuttavia, nel 2019 la progressione fu dapprima sospesa (con la legge di bilancio) e successivamente (con il d.l. 124/2019) posticipata con termine ultimo fissato al 2030.

Originariamente la legge n. 42/2009 aveva previsto che il Fondo fosse alimentato dalla fiscalità generale statale (perequazione verticale: dallo Stato ai Comuni); con le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 23/2011, però, il concorso dello Stato è venuto meno, cosicché il Fondo, attualmente, è quasi integralmente alimentato con il 22 per cento circa del gettito dell'IMU di competenza comunale (perequazione orizzontale: da Comune a Comune).

Le modalità con cui è stato disegnato il meccanismo del FSC implicano che fabbisogni *standard* e capacità fiscali pesino soltanto per una quota minoritaria. Infatti, il Fondo è ripartito in: a) una componente "storica" decrescente nel corso degli anni, finalizzata a compensare i Comuni in relazione ai livelli di spesa storica (per i Comuni di Sicilia e Sardegna le risorse sono attribuite esclusivamente in base a tale criterio); b) una componente perequativa, di importo crescente nel corso degli anni, distribuita in base alla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali: i Comuni con una differenza positiva (fabbisogni *standard* maggiori della capacità fiscale) ricevono risorse dal Fondo mentre quelli con una differenza negativa trasferiscono risorse al Fondo.

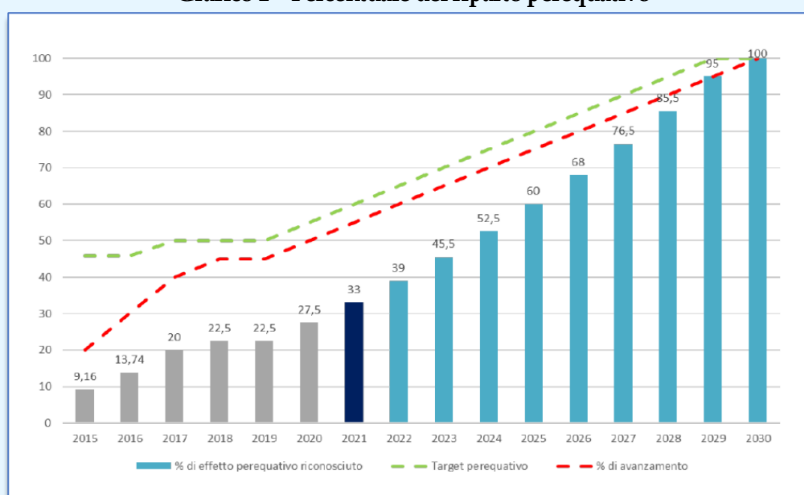
Oltre a questa componente "tradizionale" e di carattere perequativo, vi è poi una componente compensativa (che rappresenta oltre la metà del Fondo e non partecipa al meccanismo perequativo), finalizzata a ristorare il minor gettito derivante dall'introduzione delle agevolazioni IMU e Tasi previste dalla legge di bilancio del 2016.

Nel 2020, con la legge di bilancio, sono state stanziato dallo Stato, per la prima volta, delle risorse nel fondo verticale (100 milioni per il 2020 fino a raggiungere a regime i 560 milioni annui nel 2024). È importante però evidenziare che queste prime risorse "verticali" non sono state finalizzate a colmare le differenze di capacità fiscale, ma sono state vincolate a raggiungere livelli essenziali e obiettivi di servizio secondo una visione di "perequazione sociale" anziché finanziaria. Infatti, con la legge n. 234 del 2021 (art. 1, co. 172, 174, 563 e 564) sono state introdotte nel FSC componenti di carattere speciale che finanziano, con risorse aggiuntive, specifici obiettivi (asili nido, trasporto di studenti disabili, servizi sociali) che, se non raggiunti, determinano la messa in atto di meccanismi di restituzione. In questo modo è avvenuta una "ibridazione" del Fondo - recentemente stigmatizzata dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza 14 aprile 2023, n. 71) - inserendo in esso una componente "vincolata", in vero rispondente alle esigenze dell'art. 119, comma 5, Cost. (promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale; rimozione degli squilibri economici e sociali; sostegno all'effettivo esercizio dei diritti della persona) anziché a quelle dell'art. 119, comma 3, Cost., che stabilisce come la perequazione debba avvenire senza vincoli di destinazione e con l'obiettivo specifico di riequilibrare le differenze di capacità fiscale dei territori. In risposta alle censure della Corte costituzionale, la legge di bilancio per il 2024 (l. 213 del 30 dicembre 2023) ha ridotto la dotazione verticale del Fondo (cfr. art. 1, co. 494 e ss.) e ha trasferito le risorse "vincolate" in esso contenute ad altro strumento finalizzato alla rimozione degli squilibri economici e sociali e destinato a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (c.d. Fondo di equità

livello servizi). Come si può osservare, la componente verticale del Fondo è stata inesistente fino al 2020; presente ma in forma “vincolata” nel periodo 2020-2024; azzerata a partire dal 2025, quando le risorse statali saranno trasferite al Fondo di equità livello servizi. È evidente che l’assenza di una alimentazione verticale del Fondo non realizza quanto richiesto dal disegno federalista, ossia un intervento statale che assicuri la perequazione in uno con la piena autonomia dei Comuni nella spendita delle risorse, calcolate tenendo conto degli obiettivi di servizio/LEP.

Per quanto attiene al peso della componente perequativa, il grafico sotto riportato (costruito con dati Sose)³¹ evidenzia come la parte del fondo finalizzata alla perequazione, ai sensi dell’art. 57 del d.l. n. 124 del 2019, sia destinata a salire nel tempo, soppiantando la quota collegata alla “spesa storica” e raggiungendo, nel 2030, il totale della “componente tradizionale” (componente storica + componente perequativa):

Grafico 1 - Percentuale del riparto perequativo

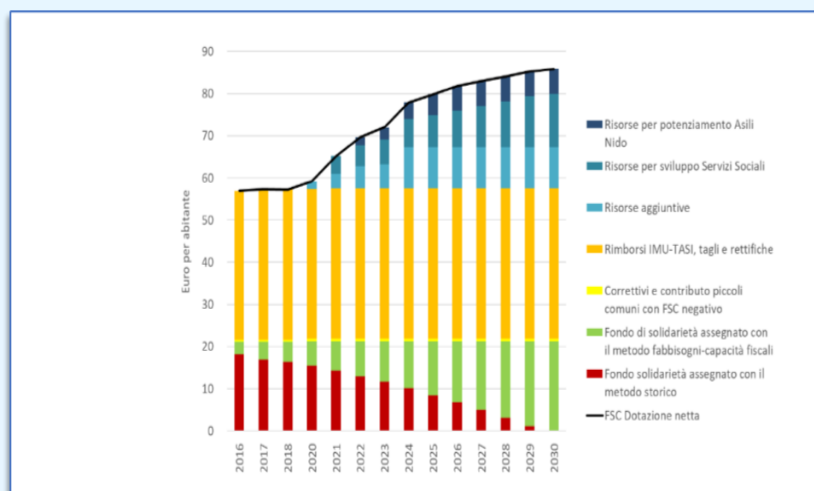


Fonte: dati Sose

N.b. La percentuale del fondo perequativo nel riparto FSC ogni anno è data dal prodotto tra il target perequativo e la percentuale del fondo perequativo

La componente perequativa assume però un peso limitato sul totale delle risorse del Fondo (circa il 20 per cento), che in buona parte sono destinate – e lo saranno anche in futuro – a finalità compensative (rimborsi IMU-TASI, che costituiscono circa il 40 per cento del totale delle risorse del Fondo: cfr. grafico n. 2, sempre costruito su dati Sose.

Grafico 2 - Composizione del FSC: Dinamica 2016 - 2021 effettiva e proiezioni 2022 -2030



Fonte: dati Sose

³¹ La Sose Spa - soluzioni per il sistema economico si è occupata, fino al 2023, di metodologie per la individuazione dei fabbisogni *standard* (art. 7, d.lgs. n. 216 del 2010); dall’1.1.2024 la società è confluita in Sogei.

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

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

Finora, il censimento delle necessità infrastrutturali è rimasto incompiuto; il processo di perequazione infrastrutturale è stato del resto riavviato solo di recente, con la legge di bilancio per il 2021 (l. 178/2020) e il successivo "decreto Infrastrutture" (d.l. n. 121/2021). La legge di bilancio per il 2021, in particolare, ha istituito il Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI) con una dotazione complessiva pari a 4,6 miliardi destinata a colmare i divari infrastrutturali. Questa dotazione è stata recentemente notevolmente ridotta: la legge di bilancio per il 2024 (legge 30 dicembre 2023, n. 213) ha infatti azzerato il Fondo per il triennio 2024-2026 e lo ha defanziato per 2,6 miliardi di euro negli anni dal 2027 al 2033, di modo che lo strumento quota attualmente circa 900 mln di euro.

La perequazione infrastrutturale, oltre ad essere considerata, dalla riforma federalista dell'assetto della finanza territoriale, come un fattore di coesione dell'unità nazionale e di garanzia di equità ed uguaglianza nell'accesso ai principali diritti sociali di cittadinanza, è anche un obiettivo trasversale sia del PNRR che delle politiche dell'Unione europea, che a loro volta mirano a favorire il processo di convergenza tra le economie nazionali; al riguardo, la disposizione normativa che riserva in favore del Mezzogiorno almeno il 40% delle risorse finanziarie territorializzabili del PNRR, sembra aver impresso un andamento più dinamico ai programmi di spesa per investimenti nelle aree economicamente meno sviluppate del Paese.

Il Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI)

La legge di bilancio per il 2021 ha istituito il Fondo per la Perequazione Infrastrutturale (FPI) con una dotazione complessiva pari a 4,6 miliardi - 100 milioni per il 2022, 300 milioni per ciascun anno dal 2023 al 2027 e 500 milioni per ciascun anno dal 2028 al 2033 - e senza quote di riserva per il Mezzogiorno.

Preliminare alla perequazione è il censimento infrastrutturale che, rimasto inattuato dal 2009, viene riproposto con uno scadenziario serrato. Il successivo "decreto Infrastrutture"

Il d.l. n. 121/2021 interviene semplificando la procedura prevista dalla Legge di bilancio per il 2021: gli ambiti sono modificati rispetto a quelli elencati nel 2009, dando più enfasi agli aspetti "prestazionali e qualitativi" delle dotazioni infrastrutturali, ponendo in primo piano il loro utilizzo ai fini dell'erogazione di adeguate prestazioni per cittadini e imprese (il loro output). Viene fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali sanitarie, assistenziali e scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche. Inoltre, viene fissata entro il 31 marzo 2022 la data per la determinazione dei criteri con cui, alla luce degli esiti della ricognizione, le risorse del Fondo devono essere allocate ai Ministeri cui viene infine attribuita, ciascuno per gli ambiti di propria competenza, la responsabilità di individuare i progetti da finanziare (le opere) e di gestire le procedure di appalto e la cantierizzazione.

Più in particolare, il co. 1-bis dell'articolo 15 stabilisce che, sulla base della ricognizione delle dotazioni infrastrutturali e tenendo conto anche della qualità delle infrastrutture e dei servizi collegati, siano "stabiliti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario [tra territori ...], con particolare

attenzione” ad alcuni elementi relativi a specificità territoriali quali: l’estensione delle superfici, l’insularità, l’appartenenza ad aree interne, zone di montagna o ai territori del Mezzogiorno; la densità della popolazione e delle unità produttive. Si fa inoltre riferimento alle aree meno connesse alle reti stradali e ferroviarie nazionali. Infine, individuati i criteri di priorità e le azioni da perseguire per ogni settore, si procede al riparto delle risorse del FPI tra i Ministeri competenti, tenuto conto del PNRR e del PNC nel frattempo intervenuti.

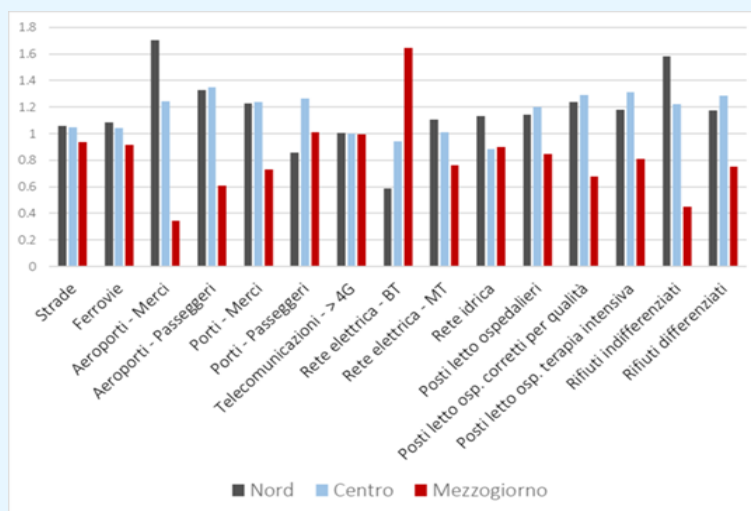
Il FPI si presenta con due caratteristiche innovative. La prima è l’approccio stesso alla perequazione infrastrutturale, guidata interamente dall’oggettività dei dati dei territori e per ciò stesso scollegata dalla spesa storica e da quote di riserva prefissate per il Mezzogiorno. La seconda caratteristica è l’attenzione alle prestazioni che le infrastrutture dovranno concorrere a erogare: non tanto la dotazione capitale in sé, ma la dotazione come input essenziale – accanto alle risorse umane e tecnologiche – della funzione di produzione di beni e servizi di cui i territori hanno bisogno.

La mancata attuazione delle previsioni della l. 42/2009 e del d.l. n. 121/2021 in punto di ricognizione delle dotazioni infrastrutturali costituisce, allo stato, una evidente criticità nella attuazione della perequazione infrastrutturale.

Nella gestione FPI vengono prese in considerazione le prestazioni che le infrastrutture devono fornire in modo da rendere lo strumento adatto all’effettivo miglioramento dei servizi rimuovendo situazioni di arretratezza e svolgendo un’utile azione ai fini perequativi. La riduzione delle risorse che lo alimentano segna una battuta di arresto per il perseguimento degli obiettivi di perequazione infrastrutturale da molto tempo richiesti (ed ancora inattuati) dal disegno federalista e costituisce un ostacolo nel percorso per mitigare i divari che permangono fra le varie aree del Paese sotto il profilo infrastrutturale.

Da una recente analisi della Banca d’Italia, risulta che le risorse assegnate dagli enti territoriali per il ciclo di programmazione 2021-2026, riferibili ad investimenti finanziabili con il PNRR ed il PNC, sono state pari, nel Mezzogiorno, a 2.706 euro pro capite, ossia il 28% in più della media nazionale (2.120 euro pro capite); anche l’incidenza dei pagamenti di cassa per investimenti fissi lordi degli enti del SSN del Mezzogiorno segnala tale tendenza positiva, poiché nel 2022 essa è stata pari al 29,3% del totale nazionale, in crescita di circa tre punti percentuali rispetto al livello del 2019 (26,6%).

Pur in assenza di tale ricognizione, vari studi mostrano come i divari fra il Nord e il Sud del Paese siano significativi sotto quasi tutti i profili. In particolare, da uno scritto della Banca d’Italia del 2021³², oltre al ritardo nelle dotazioni di trasporto e comunicazione (strade, ferrovie, aeroporti e porti merci), emergono con chiarezza i problemi nel settore sanitario (posti letto in degenza ordinaria e per terapia intensiva), in quello del ciclo di raccolta e lavorazione dei rifiuti indifferenziati e differenziati, nelle infrastrutture di trasporto e interconnessione; di seguito si riporta un grafico elaborato sulla base dei dati contenuti nel citato scritto:



Fonte: dati Sose

La recente previsione della Legge di bilancio per il 2024, che ha inciso in senso riduttivo sulla dotazione del Fondo, potrebbe rendere più difficile la rimozione del gap infrastrutturale fra le aree del Paese.

³² Banca d’Italia (2021), “I divari infrastrutturali in Italia. Misurazione caso per caso”, Questioni di economia e finanza, Occasional Paper n. 635, luglio.

1.7 Conclusioni

L'attuazione del processo autonomistico, avviato con la legge delega n. 42 del 2009, comporta il passaggio da un modello di finanza derivata a un sistema di entrate decentrato sul territorio. L'effettiva realizzazione del disegno autonomistico può comportare effetti desiderabili, in quanto accresce la responsabilizzazione dei livelli territoriali di governo, finalizzando l'assegnazione delle risorse sulla base di criteri oggettivi connessi allo sforzo fiscale e corretti attraverso un sistema di perequazione. Sulla base di tali considerazioni, il progetto del federalismo fiscale è inserito tra le riforme di accompagnamento al PNRR, al fine di un efficiente uso delle risorse assegnate ai livelli territoriali e di semplificare l'eccessiva burocratizzazione e il sovrapporsi delle responsabilità.

In particolare, con riferimento all'indagine conoscitiva in corso, è da ricordare che, già in occasione delle scorse audizioni, questa stessa Sezione aveva provveduto a rilevare alcune criticità legate al parziale raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge n. 42/2009; si tratta di aspetti che restano tuttora non risolti.

Uno dei temi cruciali per l'attuazione del federalismo fiscale riguarda la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, in quanto una più ampia autonomia richiede a monte la garanzia di accesso a prestazioni uniformi. Da questo punto di vista si registra qualche progresso, ma non un risultato completo. Infatti, anche sotto la spinta della riforma dell'autonomia differenziata, è stato dato nuovo impulso alla definizione dei LEP attraverso il lavoro di un'apposita commissione i cui esiti non hanno ancora portato effetti concreti.

La definizione dei fabbisogni *standard*, che richiede a monte la fissazione dei LEP, non ha fatto passi in avanti e le assegnazioni delle risorse per la copertura dei servizi si basano ancora sostanzialmente sui livelli storici. Questi ultimi non assicurano la coerenza con la tutela dei diritti essenziali, in quanto riflettono, in linea di consequenzialità, i preesistenti squilibri tra le diverse regioni. Tale sistema si mostra limitato e non sempre caratterizzato da parametri efficaci di equità, non potendo garantire in modo uniforme l'effettività dei diritti civili e sociali.

Le modalità e l'entità del finanziamento incidono sull'esercizio dei diritti fondamentali e in particolare sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP), i quali devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEP dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali.

Dal punto di vista finanziario, il sistema dei LEP non può prescindere da flessibilità e da una valida capacità programmatica da parte dello Stato. Si tratterà, infatti, di un approccio differente dall'attuale copertura dei LEA - ossia i livelli essenziali di assistenza, operativi da tempo nel settore sanitario - che vengono finanziati in coerenza con i limiti di finanza pubblica e non costituiscono un parametro di definizione della spesa sanitaria.

Per un efficace funzionamento di un sistema autonomistico è altresì determinante il modello di perequazione, che dovrà essere integrale per i fabbisogni valutati a costi *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali, da finanziare attraverso l'autonomia tributaria per le restanti funzioni.

Allo stato, la perequazione finanziaria per i Comuni è stata affidata al fondo di solidarietà, strumento che presenta, però, alcuni limiti: la sua alimentazione, nel tempo, è stata quasi esclusivamente orizzontale e la componente strettamente perequativa ha un peso complessivo non elevato sul totale della dotazione.

Accanto a ciò, è presente anche un'esigenza di perequazione infrastrutturale per la quale è stato introdotto solo di recente apposito fondo (legge di bilancio per il 2021), la cui dotazione è stata notevolmente ridotta dall'ultima legge di bilancio.

Per quanto concerne la delega fiscale, che attualmente, per quanto rileva in questa sede, non ha visto compiute realizzazioni, nel complesso non si registrano elementi di novità determinanti che potrebbero facilitare l'attuazione del federalismo fiscale. La riforma si muove in un'ottica di alleggerimento dei tributi semplificando il sistema delle aliquote; ciò potrebbe avere effetti sul gettito delle compartecipazioni e addizionali destinate al comparto delle autonomie.

I fabbisogni determinati dal completamento della riforma potrebbero richiedere risorse superiori a quelle necessarie per coprire la spesa storica; pertanto, potrebbe rendersi necessario un apporto ulteriore di risorse e un maggiore coordinamento fra gli aspetti fiscali e quelli connessi alle esigenze autonomistiche.

2 APPENDICE

2.1 Approfondimenti tematici e tabelle

2.1.1 Regioni

Non essendo ancora disponibili i dati di rendiconto per il 2023, le successive analisi sui livelli di autonomia finanziaria sono effettuate utilizzando i dati di cassa (incassi totali dal sistema Siope³³) aggiornati a tale anno. Muovendoci da una panoramica generale sulle entrate delle Regioni, verrà fornita anche una visuale delle Regioni a Statuto Ordinario e per area geografica.

Per il comparto Regioni, gli incassi totali evidenziano, per il periodo 2019-2023, un andamento crescente delle entrate (+12,9%), dovuto essenzialmente al Titolo 1 – Entrate tributarie (+11,1%). Tale andamento viene riscontrato anche per le Regioni a statuto ordinario

Tabella 1/ REG – Entrate per Titolo – anni 2019-2023

Tip.	Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023 (1)	Var.% 23-19	Var.% 23-22
RSO	Titolo 1 - Entrate Tributarie	113.838.917	119.729.245	114.739.903	116.474.534	126.295.720	10,9	8,4
	Titolo 2 - Trasferimenti correnti	13.604.955	17.970.303	18.857.277	15.438.256	18.107.306	33,1	17,3
	Titolo 3 - Entrate Extra-tributarie	4.916.680	6.328.214	4.572.317	4.646.999	5.783.257	17,6	24,5
	Titolo 4 - Entrate in conto capitale	5.333.328	6.143.914	5.940.327	6.299.708	5.668.975	6,3	-10,0
	Titolo 5 - Entrate riduzione attività finanziarie	3.816.279	8.595.922	9.184.617	10.240.169	10.272.570	169,2	0,3
	Titolo 6 - Accensione di prestiti	770.749	2.945.994	2.390.181	1.902.266	532.503	-30,9	-72,0
	Titolo 7 - Anticipazioni istituto tesoriere	-	-	-	-	-	-	-
	Titolo 9 - Entrate conto di terzi e partite di giro	22.077.992	26.669.806	17.260.126	17.740.068	21.685.906	-1,8	22,2
	TOTALE ENTRATE RSO	164.358.900	188.383.397	172.944.746	172.742.000	188.346.241	14,6	9,0
RSS	Titolo 1 - Entrate Tributarie	36.857.004	35.451.706	36.774.145	37.449.066	41.143.997	11,6	9,9
	Titolo 2 - Trasferimenti correnti	5.160.501	5.375.185	7.759.438	6.213.432	4.515.508	-12,5	-27,3
	Titolo 3 - Entrate Extra-tributarie	1.721.420	1.264.760	1.482.458	1.497.971	1.808.936	5,1	20,8
	Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.483.405	1.434.628	1.989.896	1.792.539	1.589.152	7,1	-11,3
	Titolo 5 - Entrate riduzione attività finanziarie	1.529.722	1.237.713	1.847.604	564.261	1.174.432	-23,2	108,1
	Titolo 6 - Accensione di prestiti	156.407	225.498	1.793.116	966.617	338.967	116,7	-64,9
	Titolo 7 - Anticipazioni istituto tesoriere	-	-	-	-	-	-	-
	Titolo 9 - Entrate conto di terzi e partite di giro	4.454.675	4.516.772	4.470.771	4.140.236	4.623.835	3,8	11,7
	TOTALE ENTRATE RSS	51.363.134	49.506.262	56.117.428	52.624.123	55.194.825	7,5	4,9
RSO & RSS	Titolo 1 - Entrate Tributarie	150.695.921	155.180.951	151.514.048	153.923.600	167.439.717	11,1	8,8
	Titolo 2 - Trasferimenti correnti	18.765.455	23.345.488	26.616.714	21.651.688	22.622.814	20,6	4,5
	Titolo 3 - Entrate Extra-tributarie	6.638.099	7.592.974	6.054.775	6.144.971	7.592.193	14,4	23,6
	Titolo 4 - Entrate in conto capitale	6.816.733	7.578.542	7.930.223	8.092.247	7.258.127	6,5	-10,3
	Titolo 5 - Entrate riduzione attività finanziarie	5.346.001	9.833.635	11.032.221	10.804.430	11.447.002	114,1	5,9
	Titolo 6 - Accensione di prestiti	927.157	3.171.492	4.183.297	2.868.883	871.470	-6,0	-69,6
	Titolo 7 - Anticipazioni istituto tesoriere	-	-	-	-	-	-	-
	Titolo 9 - Entrate conto di terzi e partite di giro	26.532.668	31.186.577	21.730.896	21.880.304	26.309.741	-0,8	20,2
	TOTALE ENTRATE	215.722.033	237.889.659	229.062.175	225.366.124	243.541.064	12,9	8,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 16 aprile 2024; importi in migliaia di euro

(1) L'importo è al netto degli incassi da regolarizzare (2 mila euro).

Le possibilità di manovra sulla leva fiscale regionale sono limitate: ciascuna Regione può, infatti, determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare

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

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

i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP)³⁴. Pertanto, le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario risultano essere quelle già precedenti alla legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, costituite dai tributi propri e dalle compartecipazioni ai tributi erariali³⁵.

In tale contesto, si evidenzia che talune Regioni, specialmente quelle del Centro-Sud, alcune delle quali risultano essere anche sottoposte ai Piani di rientro, hanno attuato manovre fiscali per coprire i disavanzi sanitari regionali, innalzando le aliquote entro i limiti previsti dalla legislazione nazionale³⁶.

A conclusione dell'analisi relativa ai dati di cassa del quinquennio 2019-2023, nella sottostante tabella si rappresentano gli andamenti dei tributi Irpef, Irap e Compartecipazione Iva, evidenziando altresì le quote destinate al finanziamento della sanità regionale.

Tabella 2/ REG - Regioni a Statuto Ordinario - Titolo 1 - Tributi (1.01) - anni 2019-2023

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023 (1)	Var. % 23-19	Var. % 23-22
IRPEF - Sanità	8.532.884	8.646.610	9.087.730	9.067.652	9.000.983	5,5	-0,7
IRPEF - non Sanità	2.225.126	2.198.252	2.253.923	2.379.475	2.695.227	21,1	13,3
IRPEF Totale	10.758.010	10.844.862	11.341.653	11.447.127	11.696.210	8,7	2,2
IRAP - Sanità	19.595.693	16.619.250	17.875.919	16.984.022	16.827.469	-14,1	-0,9
IRAP - non Sanità	4.597.058	4.750.580	3.844.725	3.798.282	3.792.588	-17,5	-0,1
IRAP Totale	24.192.750	21.369.830	21.720.644	20.782.304	20.620.057	-14,8	-0,8
TOTALE IRPEF e IRAP	34.950.760	32.214.691	33.062.296	32.229.432	32.316.267		
Compartecipazione IVA - Sanità	59.101.390	61.325.975	64.550.479	70.906.865	66.184.097	12,0	-6,7
Compartecipazione IVA - non Sanità	644.760	529.758	433.121	437.825	414.044	-35,8	-5,4
Compartecipazione IVA Totale	59.746.150	61.855.733	64.983.600	71.344.690	66.598.141	11,5	-6,7
TOTALE IRPEF, IRAP e Compartecipazione IVA	94.696.910	94.070.424	98.045.897	103.574.122	98.914.408	4,5	-4,5
Inc. % Irpef su Tit. 1	9,5	9,1	9,9	9,8	9,3		
Inc. % Irap su Tit. 1	21,3	17,8	18,9	17,8	16,3		
Inc. % Compartecipazione su Tit. 1	52,5	51,7	56,6	61,3	52,7		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope, aggiornamento al 16 aprile 2024; valori in migliaia di euro

(1) L'importo è al netto degli incassi da regolarizzare (2 mila euro).

Le risorse finanziarie destinate al finanziamento complessivo della sanità pubblica³⁷, determinate dallo Stato in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, vengono attribuite alle Regioni³⁸, in sede di riparto del Fondo sanitario nazionale, attraverso un procedimento che consente di determinare il fabbisogno sanitario *standard* regionale. Il sistema di finanziamento del fabbisogno sanitario, infatti,

³⁴ Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina ed alla gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e l'applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

³⁵ Per approfondimenti v. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 13/SEZAUT/2023/FRG, cap. 4

³⁶ Per approfondimenti v. Sezione delle autonomie - Delibera n. 4/SEZAUT/2024/FRG, cap. 5 e 6.

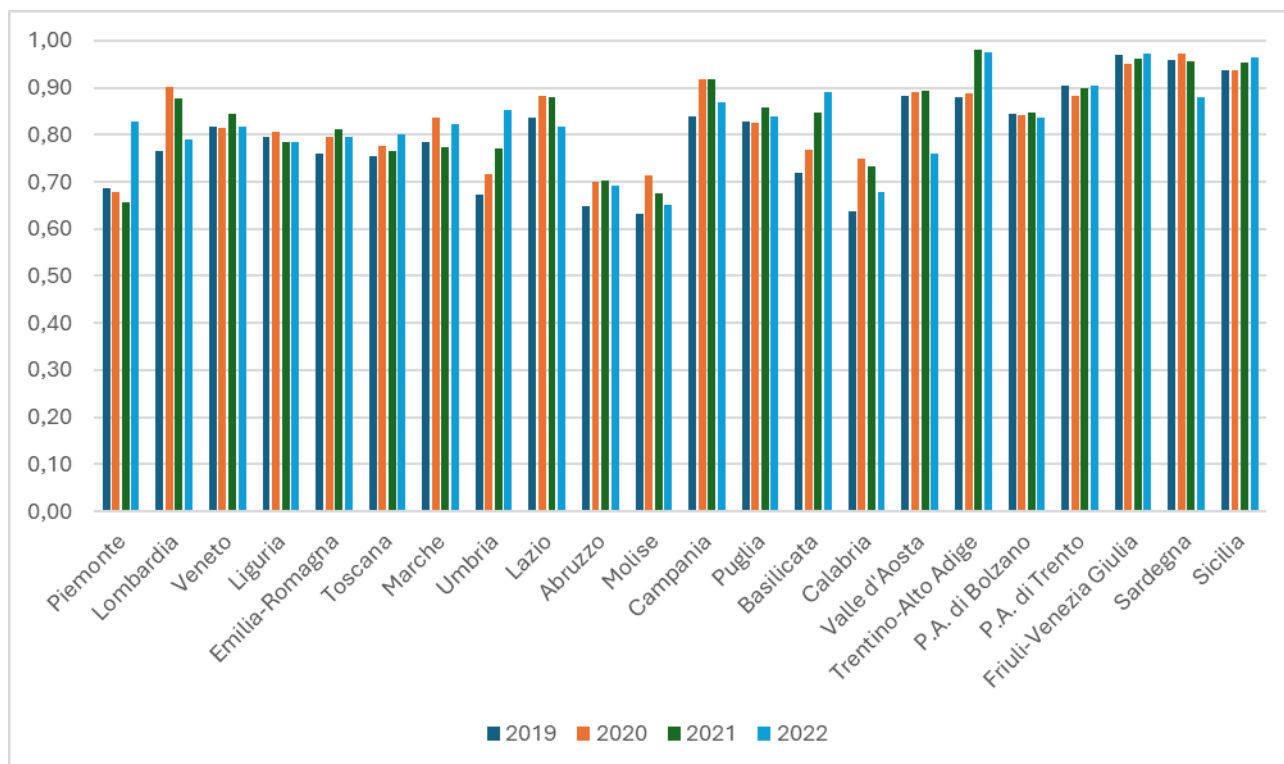
³⁷ Il livello del fabbisogno nazionale *standard* (che rappresenta il finanziamento complessivo della sanità pubblica con risorse statali) è determinato in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria. Si tratta di un livello programmato che costituisce il valore di risorse che lo Stato è nelle condizioni di destinare al Servizio sanitario nazionale per l'erogazione, su tutto il territorio nazionale, dei LEA.

³⁸ La ripartizione del Fondo sanitario nazionale ha rilievo per le sole Regioni a statuto ordinarie, in quanto le Regioni a statuto speciale - a eccezione della Regione siciliana in cui c'è una compartecipazione dello Stato - provvedono direttamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale.

è basato principalmente sulla capacità fiscale regionale (Irap e addizionale Irpef, nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità), corretto da adeguate misure perequative. Le modalità di erogazione delle risorse del finanziamento sanitario da parte dello Stato alle Regioni sono stabilite dall'art. 77-*quater* d.l. n. 112/2008 e dall'art. 2, co. 68, lett. b), l. n. 191/2009 (legge finanziaria 2010).

Osservando la capacità di riscossione totale riferita al comparto regionale, si rileva, nel quadriennio, una minore capacità in alcune Regioni del Centro-Sud (Abruzzo, Molise, Calabria); inoltre, nel 2022 si registra una riduzione della capacità in diverse Regioni.

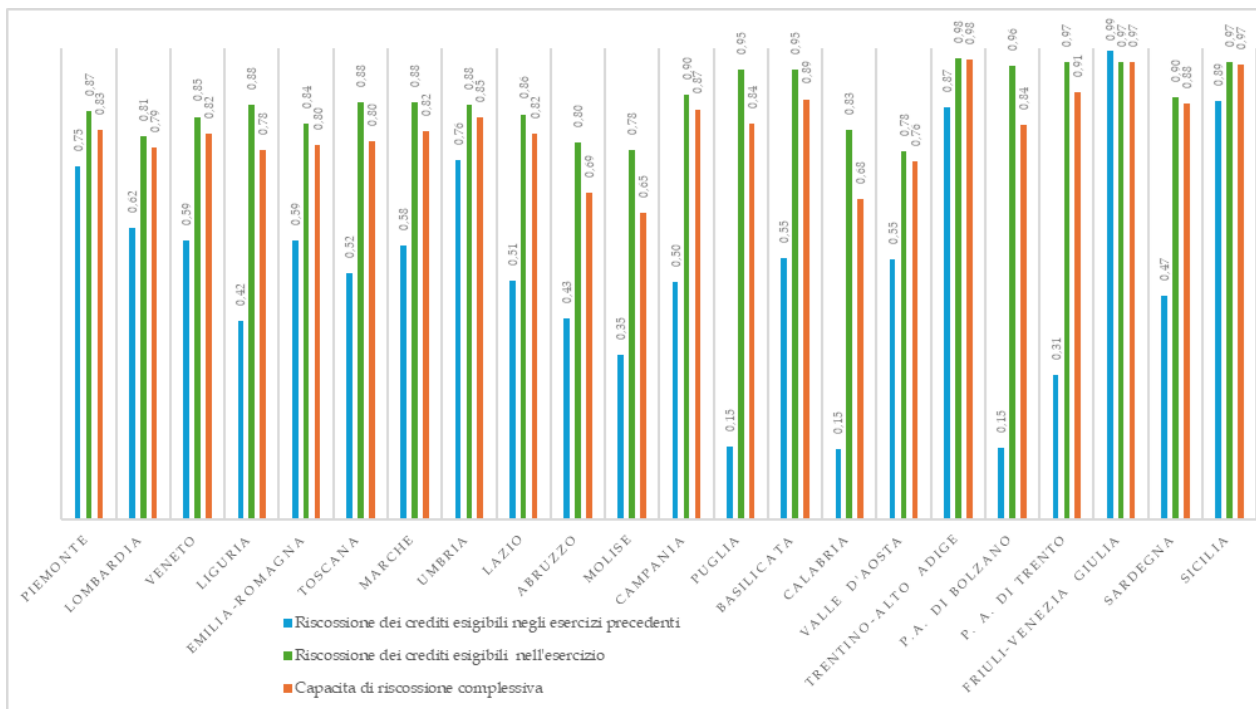
Grafico 1/ REG - Regioni Province autonome - Capacità di riscossione totale: [(riscossioni in c/competenza + riscossioni in c/residui)/(accertamenti + Residui iniziali)] - Anni 2019 - 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 10 maggio 2024

Il confronto dei diversi indicatori sulla capacità di riscossione evidenzia, per il 2022, una generale difficoltà relativamente all'incasso dei crediti pregressi (residui attivi), mentre per la parte in conto competenza si supera la soglia dell'80%.

Grafico 2/ REG - Regioni Province autonome - Capacità di riscossione - Anno 2022



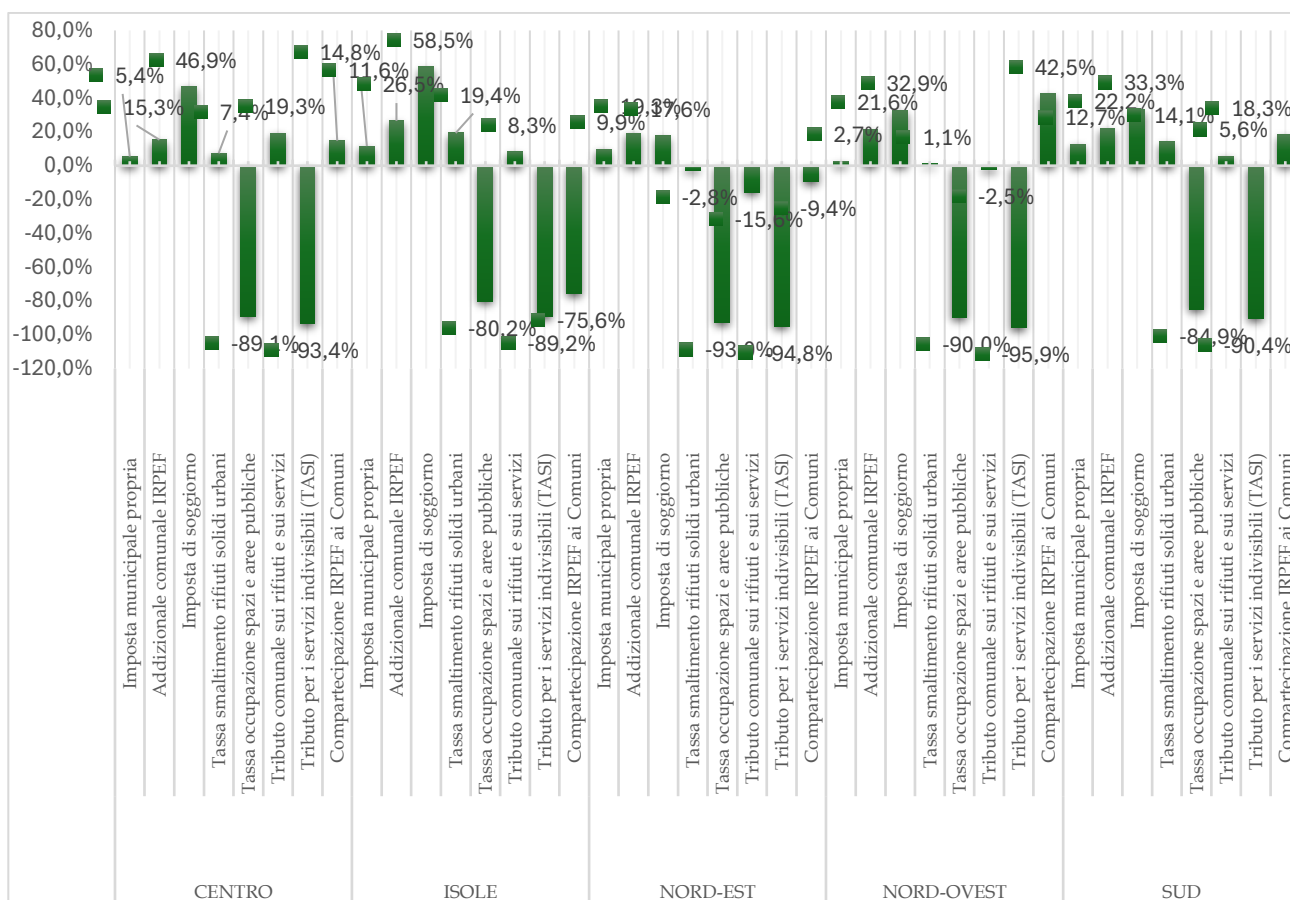
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 10 maggio 2024

2.1.2 Comuni

A completamento dell'analisi effettuata nel testo, in merito agli andamenti delle riscossioni dei principali tributi locali si rappresenta la dimensione degli stessi su area geografica. In particolare, si evidenziano le variazioni tra il 2022 e 2023, rilevando una lieve flessione dell'imposta municipale propria a livello nazionale, che varia dal -2,1% del Nord-Est al -9,6% del Nord-Ovest. L'analoga tendenza per la TARI trova eccezione nelle Isole (+5,1%) e nel Sud (+1,9%).

La riscossione della compartecipazione all'Irpef nel 2023, riporta un incremento generalizzato con valori in crescita che oscillano tra 1,9% al 22,2%, con la sola eccezione della diminuzione dei relativi incassi nelle Isole (7,2%).

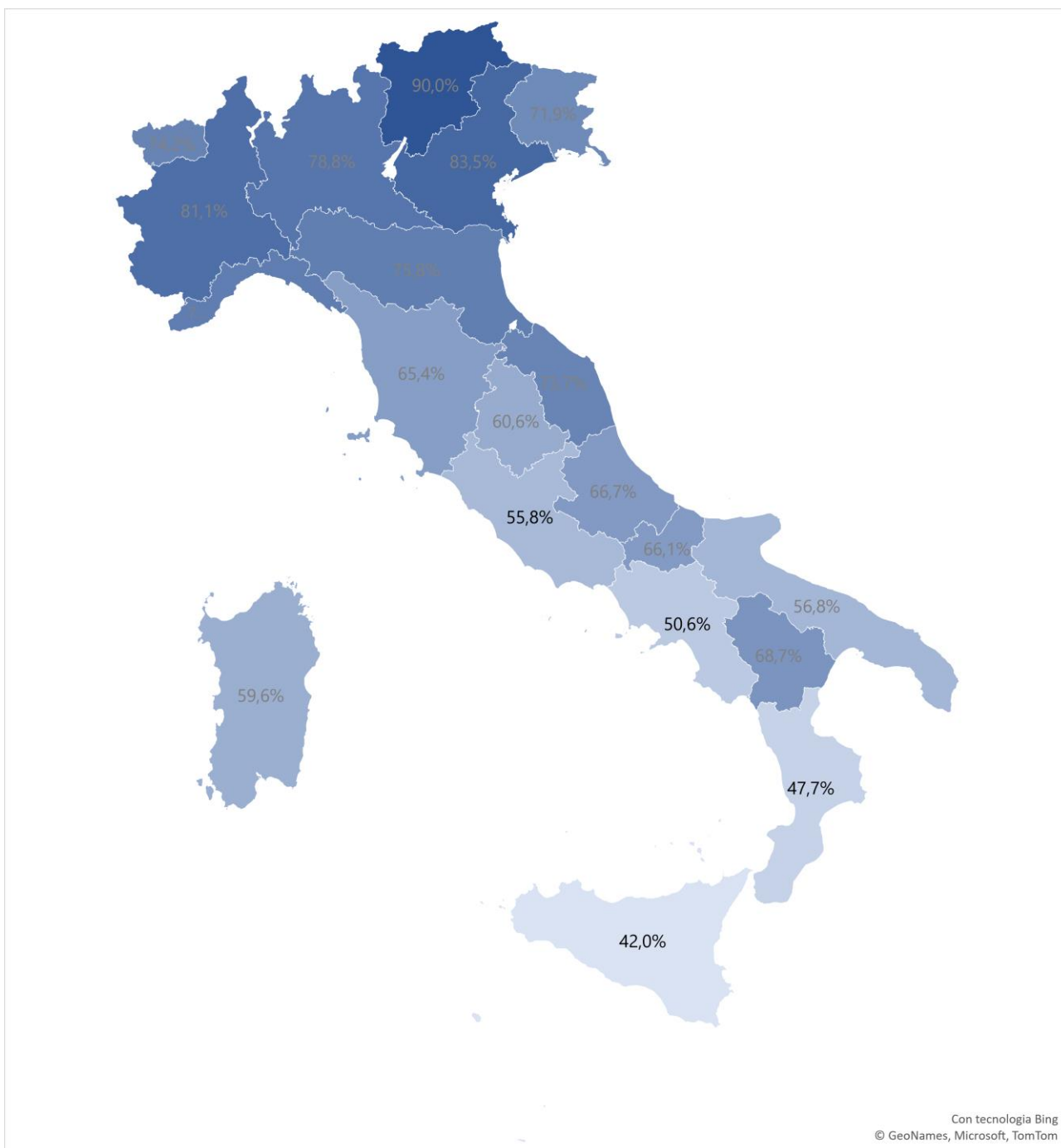
Grafico 3 - Comuni - Variazione 2023/2022 principali tributi - per aree geografiche



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope; aggiornamento al 16 aprile 2024

L'analisi della distribuzione della capacità di riscossione sull'intero territorio, su dati rendiconto 2022, conferma il raggiungimento dei livelli più elevati di riscossione nelle aree settentrionali del Paese, con *standard* più alti in Trentino-Alto Adige (90%), Veneto (83,5%) e Piemonte (81,1%).

Grafico 4 - Comuni - Capacità di riscossione (Titolo I) - Esercizio 2022



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP aggiornamento 8 maggio 2024

