

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

21 febbraio 2019

Audizione del Ministro Erika Stefani

1. Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009, alla luce della legislazione intervenuta successivamente, del taglio delle risorse finanziarie intervenuto negli ultimi anni a causa delle esigenze del contenimento della finanza pubblica, del rispetto del principio del pareggio di bilancio e dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea

Con la legge n. 42 del 2009, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e i successivi decreti legislativi è stato delineato il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale.

Si è stabilito, pertanto, che le Regioni dispongono di entrate proprie (tributi e compartecipazioni al gettito di tributi erariali) in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle proprie funzioni.

Una novità introdotta dalla legge n. 42 del 2009, è il principio di territorialità che dovrà regolare le modalità di attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge statale e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. In particolare, viene stabilito che si dovrà tener conto del luogo di consumo (tributi aventi quale presupposto i consumi), della localizzazione dei cespiti (tributi basati sul patrimonio), del luogo di prestazione del lavoro (tributi basati sulla produzione), della residenza del percettore (tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche).

Tali tributi dovranno, inoltre, garantire la copertura integrale della spesa valutata sulla base di costi e fabbisogni standard per le sole funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni, mentre per le altre funzioni il criterio di riferimento è costituito dalla perequazione delle capacità fiscali.

- ***Fiscalità e federalismo municipale.***

L'esigenza manifestata dalla legge n. 42 del 2009 di sostituire i trasferimenti statali con carattere di continuità e generalità con un sistema di fiscalità propria è stata attuata sostanzialmente con il D. Lgs. n. 23 del 2011 che definisce le linee strategiche della fiscalità locale.

A decorrere dal 2014, ha previsto la sostituzione dei preesistenti tributi statali e comunali che insistevano sul comparto immobiliare, con due nuove

imposte per il finanziamento dei Comuni, ai sensi dell'art. 7 del D. Lgs. n. 23 del 2011, vale a dire:

- l'imposta municipale propria (IMU), che sostituisce, per gli immobili diversi dall'abitazione principale, l'Irpef e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari attinenti ai beni non locati e l'ICI (artt. 8 e 9 del D. Lgs. n. 23 del 2011).

- ***Fiscalizzazione dei trasferimenti erariali***

Uno degli aspetti qualificanti del nuovo assetto della fiscalità regionale è rappresentato dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali, alle Regioni ed alle Province che il legislatore delegato individua come tappa obbligata per l'attuazione del federalismo, in quanto segna l'abbandono del sistema di finanza derivata e il passaggio ad un sistema fondato su risorse proprie.

L'art. 7 del D.Lgs. n. 68 del 2011 prevede, infatti, che tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati alle Regioni a statuto ordinario per lo svolgimento delle proprie competenze, siano individuati con apposito DPCM entro luglio del 2019, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) per poi essere soppressi e fiscalizzati.

Infatti, in conseguenza di tale soppressione, l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF deve essere rideterminata in modo da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi, come dispone l'art. 2 del D.Lgs. n. 68 del 2011. Sono perciò ridotte, per le Regioni a statuto ordinario e a decorrere dall'anno di imposta 2020, le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

- ***I livelli essenziali delle prestazioni, in attuazione dell'articolo 117 della costituzione .***

Il quadro normativo di riferimento della finanza degli enti territoriali pone l'attenzione sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni "essenziali" delle regioni e per le funzioni fondamentali degli enti locali.

La Costituzione assegna, come è noto, alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il principio enunciato dal Legislatore costituzionale è stato declinato allo stato attuale, in ambito sanitario, con il d.lgs. n. 68 del 2011 all'interno di un vincolo macroeconomico di finanziamento già predeterminato, e di un riparto che non tiene conto dei costi standard ma utilizza la "media pro-capite pesata del costo registrato dalle Regioni benchmark" per giungere ad un riparto finale ove la quota di ciascuna Regione è pari alla sua quota di popolazione pesata per età.

A tal fine, la legge n. 42 del 2009, nel definire i principi di finanziamento delle autonomie territoriali, ha operato una distinzione tra le spese per le funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni e quelle relative alle funzioni non fondamentali degli enti.

2. L'attuazione del principio della definizione dei fabbisogni standard e del calcolo della capacità fiscale dei territori.

- ***Fabbisogni standard***

Occorre ricordare che, secondo la definizione data dalla legge n. 42 del 2009, il fabbisogno standard, “valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica”. Sulla base di tale espressa indicazione legislativa, il fabbisogno standard appare dunque costituire il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard.

Il D. Lgs. n. 216 del 2010 prevede che i fabbisogni siano sottoposti a monitoraggio e rideterminazione, per garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione.

Nella prospettiva di una maggiore *accountability* e trasparenza dell’operato delle amministrazioni, si è proceduto alla costituzione di una banca dati che raccoglie le informazioni acquisite tramite la somministrazione agli enti locali dei questionari per la determinazione dei fabbisogni standard con quelle desumibili dai certificati di conto consuntivo inviati dagli enti locali al Ministero dell’Interno e quelle ricavabili da altre fonti istituzionali (ISTAT, MIUR, Agenzia delle Entrate, ecc.).

- ***Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.***

Il fabbisogno standard, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi - tenuto conto delle specificità dei comparti dei Comuni e delle Province - è determinato attraverso:

- l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari;
- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività;
- la definizione di un sistema di indicatori significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

- ***Capacità fiscale***

La capacità fiscale è una misura della capacità di prelievo di ciascun ente locale che non risente dello sforzo fiscale che i comuni liberamente possono esercitare entro i limiti previsti dalla legge. Le entrate comunali che confluiscono nel calcolo dei gettiti standard sono IMU, TASI, Addizionale IRPEF ed entrate comunali minori.

Riforma del catasto

La riforma del titolo V della Costituzione ha delineato il processo di decentramento fiscale da perseguire, dando impulso alla costruzione di un sistema perequativo per gli enti territoriali che superasse lo storico modello di finanza territoriale derivata. Un lungo processo attuativo, nel caso dei Comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), ha portato alla prima applicazione del riparto perequativo nel 2015 nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Uno dei criteri del nuovo riparto è la capacità fiscale standard, che fornisce la misura del gettito comunale depurato dallo sforzo fiscale. La componente principale della capacità fiscale è il gettito delle imposte IMU e TASI.

Come ben noto, in Italia i valori catastali sono caratterizzati dalla obsolescenza delle rendite catastali rispetto alla dinamica urbanistico-edilizia dei territori. L'aggiornamento degli estimi catastali rispetto ai valori di mercato è uno degli obiettivi fissati dalla delega fiscale al Governo del 2014 (Legge 11 marzo, 2014, n. 23), che tuttora rimane incompiuto sia per le difficoltà tecniche sia per il costo politico di tale riforma.

3. Stato di attuazione legge 42/2009 ed effetti prodotti

- ***Perequazione orizzontale***

Il Fondo di solidarietà comunale (FSC), istituito nel 2013 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, a partire dal 2015, a seguito di imposizione dell'ultima tranche dei tagli comunali, è alimentato esclusivamente con una quota predeterminata del gettito standard IMU (22,43%) di competenza comunale.

Nel 2018, il totale del Fondo riferito ai comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), escluso il ristoro TASI, è pari a circa 1.910 mln, mentre l'alimentazione da parte degli stessi enti si attesta sui 2.534 mln.

Nel 2018, il trasferimento FSC è per il 45% costituito dal FSC perequativo e per il restante 55% dal FSC storico.

- ***Fabbisogni standard***

A fronte dell'esigenza di costruire un meccanismo perequativo fra i Comuni, la soluzione adottata nel nostro Paese fa riferimento al sistema di determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard, nonché al relativo schema di redistribuzione.

L'obiettivo, individuato dal legislatore sin dal 2009, è quello di assicurare che la distribuzione delle risorse tra i comuni risponda ad un criterio capace di garantire l'effettivo fabbisogno - auspicabilmente anche il valore assoluto di esso - per lo svolgimento delle funzioni locali in base al confronto tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard comunali.

I fabbisogni standard sono definiti come i livelli standard della spesa corrente comunale necessari per garantire lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

I valori dei fabbisogni standard (35.148 mln per i Comuni RSO) sono strutturalmente inferiori ai rispettivi valori della spesa storica (43.220mln) poiché, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 216/2010, i fabbisogni relativi alle funzioni generali di amministrazione confluiscono nel calcolo per il 70% del proprio valore.

Il riparto perequativo sta gradualmente sostituendo il sistema di trasferimenti storici. Nel 2021, a legislazione vigente, il fondo di solidarietà comunale sarà integralmente ripartito in base ai criteri perequativi.

Dal momento che il passaggio dal riparto storico a quello perequativo costituisce in qualche modo un cambio di paradigma nella finanza comunale, sono da attendersi variazioni elevate delle risorse rispetto all'allocazione storica. Per garantire la sostenibilità di tali variazioni è stato previsto un percorso graduale di sostituzione del riparto storico con il meccanismo perequativo.

4. La finanza delle regioni ordinarie, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle Regioni a statuto speciale; le modalità di ripartizione tra i comuni del Fondo di solidarietà comunale e delle risorse perequative; gli interventi speciali; la finanza di trasferimento (trasporto pubblico locale, fondo sanitario, ecc.); lo stato della fiscalità autonoma per i comuni.

- ***La finanza delle regioni a statuto ordinario***

La legge n.42 del 2009 , come detto, ha definito un quadro piuttosto preciso in materia di autonomia impositiva delle Regioni, individuando principi e criteri direttivi volti sostanzialmente a correggere i difetti strutturali di un sistema di finanziamento, che si configura come un modello di "finanza derivata", privo di adeguati criteri di responsabilizzazione finanziaria.

Con il successivo decreto legislativo n. 68 del 2011 sono stati disciplinati nello specifico i principi e i criteri direttivi della legge n. 42 del 2009 per le Regioni.

L'attuazione del "federalismo regionale" con la legge di bilancio 2018 (articolo 1, comma 778), è stata rinviata al 2020. Ciò implica che entro il mese di giugno del 2019 dovranno essere posti in essere i seguenti adempimenti.

Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi da quello sanitario e dei **correlati fabbisogni standard** (articolo 13 del d.lgs. 68/2011): la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell' articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità. Conseguentemente, con DPCM, su proposta del Ministro competente deve essere effettuata la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale. A tal fine, il predetto articolo 13 ha attribuito alla Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a. il compito di effettuare una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi, da trasmettere al Ministro dell'economia e delle finanze per la successiva comunicazione alle Camere. La SOSE, in data 31 gennaio 2017, ha trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze, alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e al CINSEDO un documento recante la "ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi". Sulla base delle predette rilevazioni, il Governo deve adottare linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'art. 24 del decreto legge n. 50 del 2017, sulla base delle elaborazioni e ricognizioni effettuate da SOSE, attraverso l'eventuale predisposizione di appositi questionari, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi del CINSEDO deve provvedere all'approvazione di metodologie per la determinazioni di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 13 del citato d.lgs. n. 68 del 2011, nelle materie diverse dalla sanità.

In data 11 dicembre 2017, la SOSE ha predisposto un documento, ai sensi dell'art. 24 del decreto legge n. 50 del 2017, che riporta i risultati relativi alla predisposizione di metodologie utili al calcolo dei fabbisogni standard delle Regioni a statuto ordinario, in base ai criteri di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 68 del 2011. Il lavoro si basa sulle informazioni relative alla spesa corrente desunte dai bilanci trasmessi dalle Regioni alla COPAFF per il periodo 2006 – 2015. Sono stati determinati anche le variabili socio – economiche di contesto e l'indicatore composito del livello del servizio, posti in correlazione con il costo medio, per procedere con la stima dell'efficienza, basata sulla conoscenza della "funzione di produzione" che rende possibile il confronto all'interno di un processo di produzione tra le singole unità con la frontiera efficiente di produzione.

Il lavoro della Commissione dovrà quindi procedere in base a tali risultanze nell'approvazione delle metodologie normativamente previste in base ai seguenti criteri:

- **principio di territorialità:** il gettito derivante dall'aliquota di compartecipazione IVA (articolo 4) – che deve essere stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno dei livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione - deve essere attribuito alle Regioni a statuto ordinario dal 2020 in conformità con il principio di territorialità, tenendo conto del luogo di consumo, identificato come il luogo in cui avviene la cessione di beni. L'applicazione di tale principio deve avvenire secondo criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze;
- **fiscalizzazione dei trasferimenti:** tale processo prevede che tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati alle Regioni a statuto ordinario per lo svolgimento delle proprie competenze, siano individuati con apposito DPCM entro luglio del 2019, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) per poi essere soppressi e fiscalizzati. Infatti, in conseguenza di tale soppressione, l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF deve essere rideterminata in modo da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi.
- **fondi perequativi:** la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni è necessaria al fine di valutare adeguatamente le risorse che devono essere poste a disposizione di ciascun ente territoriale, stante l'obbligo di copertura integrale a carico dello Stato, e di procedere, conseguentemente, alla necessaria perequazione.

In proposito, per le Regioni si prevede l'istituzione di appositi fondi perequativi:

- un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni. Come sopra indicato, infatti, da un lato occorre stabilire un'aliquota di compartecipazione all'IVA al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione; d'altro lato, la copertura del fabbisogno per le altre Regioni deve essere garantita dal Fondo perequativo.
- quote di fondo perequativo per il finanziamento delle altre spese per cui le Regioni con maggiore capacità fiscale (gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF superiore al gettito medio nazionale per abitante) alimentano il fondo perequativo, mentre le altre con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del medesimo fondo, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante.

- per la definizione della perequazione occorre procedere anche alla valutazione del gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni) su base imponibile uniforme.

Pertanto, al fine di consentire la piena attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, stabiliti dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con particolare riferimento alla definizione delle procedure e delle modalità di applicazione delle norme in materia di fiscalizzazione dei trasferimenti di cui agli articoli 2 e 7 del citato decreto legislativo n. 68 del 2011 e di attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna Regione a statuto ordinario nell'attività di recupero fiscale in materia di imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 9 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, nonché di valutare eventuali adeguamenti della normativa vigente, l'articolo 1, comma 958, della legge n. 145 del 2018 ha previsto **l'istituzione di un tavolo tecnico composto da rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle Regioni.**

- ***Il finanziamento del settore sanitario***

Il Servizio Sanitario Nazionale è finanziato, sulla base della normativa attualmente vigente, secondo i criteri stabiliti dal decreto legislativo n. 56 del 2000. Conseguentemente, lo Stato, nell'individuare il fabbisogno sanitario ritenuto congruo per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza, garantisce alle Regioni a statuto ordinario l'integrale finanziamento dello stesso, mediante le entrate proprie (tickets), i gettiti derivanti dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF valutate ad aliquota base e, fino a concorrenza del fabbisogno medesimo, mediante l'attribuzione alle Regioni di risorse a titolo di compartecipazione all'IVA.

Le componenti del finanziamento del Servizio sanitario nazionale vincolate per legge ad obiettivi specifici (a titolo di esempio, si richiamano gli obiettivi del Piano sanitario nazionale di cui all'articolo 1, commi 34 e 34-bis, della legge n. 662 del 1996) sono finanziate a valere sul capitolo del Bilancio statale denominato fondo sanitario nazionale.

In considerazione del fatto che i valori di gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF considerati per l'anno di riferimento costituiscono valori stimati, qualora i gettiti effettivi risultino inferiori ai gettiti stimati, il differenziale è assicurato dal fondo di garanzia di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 56 del 2000, istituito proprio al fine di compensare le Regioni a statuto ordinario delle eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (corrispondentemente l'eventuale maggiore gettito fiscale effettivo rispetto al gettito stimato è recuperato dallo Stato).

Il decreto legislativo n. 68 del 2011 (non ancora attuato, limitatamente alla predisposizione delle nuove fonti di finanziamento, ma già vigente per il settore sanitario in materia di modalità di determinazione dei costi e dei

fabbisogni standard) inserisce la sanità fra gli ambiti di spesa caratterizzati dalla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il cui finanziamento, ai sensi del richiamato articolo 15 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, dovrà essere assicurato dalla compartecipazione all'IVA, dall'IRAP, dall'addizionale regionale all'IRPEF e dal fondo perequativo, nei termini sopra indicati (oltre che dalle entrate proprie del settore, nella misura indicata dallo stesso articolo 15). Per la sanità restano comunque ferme, ai sensi dell'articolo 3 del richiamato decreto legislativo n. 68 del 2011, le disposizioni vigenti in materia di quota premiale e relativa erogabilità (quota del finanziamento condizionata alla verifica positiva degli adempimenti stabiliti), le disposizioni in materia di finanziamento di specifici obiettivi di piano sanitario nazionale (di cui alla citata legge n. 662 del 1996) e di fondo di garanzia e di recuperi di cui al richiamato articolo 13 del decreto legislativo n. 56 del 2000.

Come sopra accennato, il decreto legislativo n. 68 del 2011 (articoli 27 e successivi) reca la disciplina dei fabbisogni standard nel settore sanitario, finalizzata ad incentivare comportamenti “virtuosi”, volti a perseguire recuperi di efficienza ed efficacia nella erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), per garantire un miglioramento strutturale degli equilibri di bilancio e massimizzare il soddisfacimento dei bisogni sanitari dei cittadini compatibilmente con le risorse complessivamente disponibili per lo svolgimento delle funzioni sanitarie.

Nel procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, risulta prioritaria la determinazione della quota di ricchezza da destinare al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, ovvero il fabbisogno sanitario nazionale standard, da definire in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria e nell'ambito del quale sono poi fissati i fabbisogni regionali standard.

La quantificazione dei singoli fabbisogni standard regionali si basa sul calcolo del costo standard sanitario pro capite individuato nelle Regioni benchmark, che esprime il costo di erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, efficacia ed appropriatezza. I costi standard sono computati a livello aggregato per ciascuno dei tre macro-livelli di assistenza: assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera.

- ***Il finanziamento del trasporto pubblico locale***

Il trasporto pubblico locale è finanziato mediante un fondo inizialmente alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise su benzina e gasolio, ai sensi dell'articolo 16-bis del decreto legge n. 95 del 2012 e successivamente stabilizzato dal decreto legge n. 50 del 2017 (articolo 27, comma 1).

Allo scopo di incentivare le Regioni a riprogrammare i servizi secondo criteri oggettivi (ed uniformi a livello nazionale) di efficientamento e razionalizzazione, il citato articolo 16 bis aveva previsto che una quota pari al 10 per cento del Fondo complessivo venisse attribuito alle Regioni che avessero conseguito gli obiettivi di efficientamento di cui al DPCM 11 marzo 2013 (aumento annuale del “load factor” calcolato attraverso l'incremento del numero di passeggeri trasportati su base regionale; incremento, su base annua,

rispetto all'anno precedente, del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura; mantenimento o incremento dei livelli occupazionali di settore) sulla base dei dati trasmessi all'Osservatorio del trasporto pubblico locale.

Tali criteri sono stati applicati fino all'anno 2018. A decorrere dall'anno 2019 dovranno essere applicati i seguenti criteri per la suddivisione del Fondo:

a) per il dieci per cento sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato, tra l'anno 2014 e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio del trasporto pubblico. Negli anni successivi, la quota è incrementata fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;

b) per il dieci per cento in base ai costi standard. Negli anni successivi la quota è incrementata fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;

c) percentuali regionali di riparto ordinariamente applicate (tabella allegata al decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 novembre 2014) sino alla definizione dei livelli adeguati di servizio.

d) riduzione in ciascun anno delle risorse del Fondo da trasferire alle regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Alle Regioni a statuto ordinario viene erogata un'anticipazione pari all'80 per cento della dotazione del fondo entro il mese di gennaio.

5. La finanza delle Autonomie speciali

Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Siciliana, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta sono enti a diritto differenziato, cui l'articolo 116 della Costituzione riconosce "*forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*", specificando che la Regione Trentino Alto Adige "*è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano*".

Com'è noto, tra i motivi che hanno giustificato l'istituzione e il mantenimento dei predetti enti territoriali, assumono particolare rilievo le peculiari condizioni storiche, sociali, culturali ed economiche delle due isole maggiori e delle tre Regioni di confine.

Con gli Statuti di autonomia, si sono conferite alle Regioni a statuto speciale potestà legislative e funzioni amministrative, ma anche e soprattutto le risorse per il finanziamento delle spese derivanti dalle funzioni trasferite o delegate.

Le fonti di finanziamento sono costituite principalmente dalla quasi totalità del gettito fiscale prodotto nell'ambito territoriale di ciascuna Regione e sono garantite da norme costituzionali (gli statuti) o di rango costituzionale (le norme di attuazione).

Le quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dagli statuti variano da caso a caso, presentando elementi di "specialità nella specialità" che in parte dipendono dalle caratteristiche proprie degli statuti e delle norme di

attuazione (funzioni svolte e relativi oneri), in parte dalle capacità negoziali differenziate che sembrano riflettere le diverse condizioni economico/politiche.

Le predette quote di compartecipazione sono determinate in base al:

1. **gettito riscosso o versato nell'ambito del territorio regionale o provinciale**, che tiene conto esclusivamente del luogo di versamento del tributo;
2. **gettito maturato**, ovvero afferente al territorio regionale o provinciale anche se versato fuori dal medesimo territorio per esigenze amministrative. Per l'IVA il gettito maturato è determinato sulla base del gettito nazionale, assumendo a riferimento i consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale o provinciale rispetto a quelli rivelati a livello nazionale;
3. **gettito immesso in consumo, che tiene conto del prodotto** immesso sul mercato. Si tratta del gettito riferibile ai prodotti soggetti ad accisa, in applicazione della normativa comunitaria di settore.

Gli ordinamenti finanziari delle varie Autonomie speciali non sono armonizzati. Un'analisi che faccia riferimento solo ai decimi di compartecipazione, prescindendo dai criteri di determinazione del gettito, è parziale e fuorviante: a titolo esemplificativo, si segnala che i 10/10 dell'IRPEF spettanti alla Regione Siciliana in base al criterio del gettito riscosso nell'ambito del suo territorio corrispondono a circa 5,3/10 del gettito IRPEF maturato nel medesimo territorio.

La legge delega 5 maggio 2009, n. 42, nel dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, cerca di coniugare autonomia tributaria e solidarietà, ponendo attenzione all'esigenza di una gestione efficiente delle risorse da parte di tutti i livelli di governo.

L'articolo 27 della citata legge 42 del 2009 richiama gli obblighi di perequazione e solidarietà, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e l'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, rinviando, per quanto riguarda i criteri e le modalità di partecipazione delle Regioni a statuto speciale, alle norme di attuazione degli statuti speciali.

Il comma 2 del medesimo articolo 27 prevede che *“le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva”* e introduce la necessità che vengano adottati standard comparativi che consentano una valutazione sull'attualità degli ordinamenti finanziari e sulla loro idoneità alla copertura finanziaria delle funzioni esercitate o da trasferire.

I principi del federalismo fiscale per le Autonomie speciali, come si evince dalla sentenza n. 201 del 2010 della Corte Costituzionale, non sono direttamente desumibili dagli articoli cui devono riferirsi i decreti legislativi delegati per l'attuazione del federalismo fiscale, ma devono essere definiti nell'ambito più corretto della normativa di attuazione statutaria.

Nel merito, già la COPAFF (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale) aveva evidenziato, nella Relazione del 30 giugno 2010, la necessità di estendere alle Autonomie speciali i principi generali ricavabili dalla legge n. 42 del 2009, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, del fabbisogno standard, il superamento della spesa storica, la

perequazione, la solidarietà, con strumenti diversi dai decreti legislativi delegati.

Il decreto legislativo n. 68 del 2011 ha previsto, all'articolo 31, l'estensione, con la procedura di cui al citato articolo 27, agli enti locali appartenenti ai territori delle Autonomie speciali, dell'applicazione, a fini esclusivamente conoscitivi e statistico-informativi, delle disposizioni relative alla raccolta dei dati inerenti al processo di definizione dei fabbisogni standard, da far confluire nelle banche dati informative, ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 216 del 2010. Tuttavia, tale procedura non è stata attuata, per cui per le Autonomie speciali e i loro enti locali, i costi e fabbisogni standard non risultano definiti.

In questo contesto si collocano gli Accordi siglati tra le Autonomie speciali e lo Stato che hanno avviato il percorso di adeguamento ai principi ispiratori della legge n. 42 del 2009, ovvero gli obiettivi di perequazione nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

La legge di bilancio per l'anno 2019 ha definito le ulteriori modalità con cui le Autonomie speciali devono conseguire gli obiettivi di finanza pubblica. Il comma 875 ha previsto che, al fine di assicurare il necessario concorso delle regioni Friuli Venezia Giulia e Sardegna al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, entro il 15 marzo 2019 siano ridefiniti i complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e ciascuno dei predetti enti, mediante la conclusione di appositi accordi bilaterali, che tengano conto anche delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, n. 154 del 4 luglio 2017 e n. 103 del 23 maggio 2018 e che garantiscano, in ogni caso, il concorso complessivo alla finanza pubblica. Tali accordi sono in fase di definizione.

Sono stati, invece, definiti gli accordi con le Regioni Valle d'Aosta e Siciliana, disciplinati dalla medesima legge di bilancio 2019 (rispettivamente commi 876-879 per la Valle d'Aosta e commi 880 – 886 per la Regione Siciliana). Per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano si applica l'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge

6. Lo stato delle iniziative assunte dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per la definizione di intese tra Stato e regione ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuibili alle Regioni a statuto ordinario.

Nel corso del 2017 le regioni Veneto e Lombardia, a seguito di referendum popolare e la regione Emilia-Romagna, previa consultazione delle autonomie funzionali regionali, hanno presentato richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

I negoziati che ne sono scaturiti hanno portato alla sottoscrizione di 3 separati accordi preliminari, sottoscritti, in data 28 febbraio 2018, tra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e i Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Nel corso del mese di giugno 2018, a seguito della formazione e della nomina del nuovo Governo, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Sen. Erika Stefani, ha formalmente riaperto i negoziati ai fini di conseguire l'Intesa fra lo Stato e le singole Regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Con la riapertura formale dei negoziati sono stati promossi incontri fra le regioni e le amministrazioni interessate allo scopo di analizzare le richieste e pervenire a proposte condivise di nuove attribuzioni di competenze.

La discussione ha seguito due ordini di profili:

- a) un profilo generale destinato a regolare i rapporti finanziari e quelli relativi al rapporto fra la legislazione statale e le legislazioni regionali;
- b) analisi delle funzioni richieste e valutazione delle possibili attribuzioni.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi al punto a) gli elementi salienti, destinati a regolare anche per il futuro i rapporti fra lo Stato ed altre amministrazioni richiedenti ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (alle originarie tre regioni, si sono nel frattempo aggiunte le richieste del Piemonte, Liguria, Umbria, Marche e Campania) riguardano le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie allo svolgimento, da parte delle regioni, delle funzioni attualmente esercitate dallo Stato.

Allo stato attuale si è condiviso che le risorse finanziarie saranno determinate in termini di spesa storica sostenuta dallo Stato per l'esercizio della funzione e che le stesse risorse, entro un anno dall'emanazione dei DPCM attuativi, dovranno essere rideterminate, a regime, in termini di fabbisogni standard. Solo nel caso in cui i fabbisogni standard non siano operativi entro tre anni dall'adozione dei DPCM, il termine di riferimento da adottare sarà quello della spesa media pro capite su tutto il territorio nazionale.

A questo proposito, trattandosi di spesa dello Stato per le funzioni in esame, la individuazione dei fabbisogni e delle relative metodologie di calcolo, viene demandata ad un Comitato paritetico fra Stato e Regioni, composta da rappresentanti delle amministrazioni statali e rappresentanti delle regioni a statuto ordinario (tutte le regioni).

Si tratta di un enorme salto di qualità che riguarda la misurazione dell'efficienza e dell'equità della spesa statale destinata a rendere trasparente la spesa e a garantire prestazioni e servizi in ogni parte del paese.

Il finanziamento delle dotazioni necessarie alle regioni richiedenti per l'esercizio delle funzioni, è stato stabilito in termini di: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legislazione statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

