

Autonomia e federalismo: stato di attuazione e percorso da avviare

Salvatore Bilardo

I temi posti alla Ragioneria Generale dello Stato in materia di relazioni tra lo Stato, le regioni e gli enti locali

1. Fino a dove si possono spingere le manovre di finanza pubblica e quali criteri per il loro riparto tra gli enti interessati?
 2. Gli squilibri di bilancio sono imputabili a inefficienze del singolo ente o piuttosto ad una cattiva distribuzione delle risorse pubbliche?
 3. E' giustificata o meno la differente pressione fiscale locale tra i territori?
 4. E' giustificato il diverso livello dei servizi pubblici tra i territori?
 5. Qual è il giusto livello di risorse per ciascun ente?
-

Gli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione e la legge n. 42/2009

In realtà, la risposta è già nell'ordinamento giuridico: occorre **solo dare concreta attuazione alla legge n. 42/2009**, sul federalismo fiscale, attuativa degli articoli 117 e 119 della Costituzione.

Mancata attuazione con riferimento alle regioni e alle province e città metropolitane.

Parziale, incompleta attuazione con riferimento alla distribuzione delle risorse tra i comuni.

Il federalismo fiscale regionale (D.lvo 68/2011)

Più volte prorogato, da ultimo, a legislazione vigente, ne è previsto l'avvio dal 2020

Richiede con tempestività:

- definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, nei settori diversi dalla sanità;
- applicazione del principio di territorialità delle entrate;
- fiscalizzazione dei trasferimenti;
- definizione delle modalità di perequazione.

Tavolo tecnico previsto dalla legge di bilancio 2019 non ancora costituito.

Verosimile nuova proroga.

Il federalismo fiscale provinciale (D.lvo 68/2011)

Per le province e città metropolitane, l'incremento delle risorse proprie (IPT RCA) è stato accompagnato **da una riduzione dei trasferimenti erariali superiore alla maggiore autonomia finanziaria**, con conseguenti squilibri, cui solo da ultimo si è rimediato

E' il comparto che più di altri richiede, con immediatezza, una corretta applicazione della legge n. 42/2009, a causa della confusa applicazione dei criteri di riparto sia dei tagli che dei conseguenti contributi a ristoro

Occorre una seria redistribuzione delle risorse, partendo dai LEP, fabbisogni e capacità fiscali standard e fondo perequativo, rivedendo, eventualmente, l'attuale assetto tributario

Il federalismo fiscale comunale (D.lvo 23/2011 e successive modifiche)

I trasferimenti erariali non sono stati fiscalizzati, ma trasformati, prima nel Fondo Sperimentale di Riequilibrio, poi nel Fondo di Solidarietà Comunale, peraltro via, via inciso dalle manovre di finanza pubblica.

Il maggior gettito locale da IMU/TASI, ad aliquota base, rispetto alla precedente ICI è andato a beneficio della finanza pubblica.

La perequazione orizzontale, in assenza dei Lep, ha mirato a limitare le differenze rispetto alle risorse storiche a disposizione di ciascun ente.

Nel 2020, a legislazione vigente, l'85% del Fondo di solidarietà comunale dovrà essere distribuito su meccanismi perequativi, che prendono in considerazione i fabbisogni standard e le capacità fiscali standard.

I fabbisogni standard in assenza dei Lep

Dal 2015 prende avvio un percorso che, con riferimento al fondo di solidarietà comunale, gradualmente porterà nel 2021 al passaggio dal criterio della spesa storica, fonte di squilibri e distorsioni nell'assegnazione delle risorse, a una distribuzione basata integralmente su meccanismi perequativi, che prendono in considerazione i fabbisogni standard e le capacità fiscali standard.

In assenza dei Lep, l'applicazione dei fabbisogni standard ha determinato, in aggregato, il riconoscimento di una spesa standard superiore alla spesa storica nei comuni di dieci regioni (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Campania, Basilicata e Calabria) e il riconoscimento di una spesa standard inferiore alla spesa storica nei comuni di cinque regioni (Lombardia, Liguria, Toscana, Lazio, Abruzzo).

È però da considerare che, sempre in assenza dei Lep, un fabbisogno standard diverso dalla spesa storica può essere il risultato sia della differente efficienza con cui i servizi locali vengono erogati, sia della differente qualità e quantità dei servizi offerti (che con i Lep verrebbero anch'essi standardizzati).

I fabbisogni standard in assenza dei Lep

Un'ulteriore interessante informazione che emerge dall'applicazione dei nuovi criteri di riparto, riguarda il confronto tra risorse storiche e risorse derivanti dall'applicazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale standard.

Si è registrato un incremento delle risorse per i comuni (in aggregato) delle seguenti regioni: Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata e Calabria, intercettando sia i diversi livelli di efficienza, che i diversi livelli di ricchezza dei territori (la capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è valutata considerando le basi imponibili dei principali tributi comunali IMU, TASI e addizionale comunale all'IRPEF).

Pertanto, la scelta di rallentare il percorso di crescita della quota perequativa del fondo di solidarietà comunale, operata dalla legge di bilancio 2019, attraverso la conferma della ripartizione del 2018 (45% del fondo di solidarietà comunale), deve essere letta come momento di valutazione dell'esigenza di correttivi al meccanismo, che consentano, in maniera più puntuale e robusta, una discriminazione tra gli enti più efficienti e gli enti per i quali si rende necessario un recupero di efficienza.

Necessità di una scelta per gli anni 2020 e successivi.

Necessità dei Livelli Essenziali delle Prestazioni: le sentenze della Corte costituzionale

Sentenza n. 297 del 2012: *“l’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge).*

Sentenza n. 297 del 2012: 1. sottolinea la mancata emanazione del DPCM di ricognizione dei LEP, di cui all’articolo 13 del D. lvo 68/2011, previo lavoro istruttorio di Sose; 2. stigmatizza la mancata definizione di tale processo, con la conseguente mancata attuazione della legge n. 42/2009 e, quindi, dell’articolo 119 della Costituzione.

Sentenza n. 65/2016 e n. 141/2016: la vigenza dei LEP consentirebbe, in presenza di manovre di finanza pubblica e di riduzione della spesa, di individuare *«il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile.»*

Sentenza n. 169/2017: 1. *«I LEA, in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale»;* 2. stigmatizza, nuovamente, la mancata definizione di tale processo, con la conseguente mancata attuazione della legge n. 42/2009 e, quindi, dell’articolo 119 della Costituzione.

Relazione ai sensi del comma 29-bis dell'articolo 1 della legge n. 208, del 28 dicembre 2015

29-bis. La Commissione fabbisogni standard, con cadenza biennale, a partire dall'anno 2018, presenta una relazione alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in merito allo stato di attuazione della legge n. 42/2009. con particolare riferimento ai capi:

II - riguarda i rapporti finanziari tra Regioni e Stato

III - inerente la Finanza degli enti locali

IV - riguarda il Finanziamento delle città metropolitane

VI – principi e criteri direttivi in materia fiscale e coordinamento tra i diversi livelli di governo e Patto di convergenza

e con particolare riferimento alle ipotesi tecniche inerenti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e al funzionamento dello schema perequativo.

I Livelli essenziali delle prestazioni

❖ Le autonomie speciali

❖ Le autonomie differenziate

Grazie
