

XVII LEGISLATURA

ALLEGATO

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALI- SMO FISCALE	<i>Pag.</i>	3
--	-------------	---

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

PAGINA BIANCA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE**

***RELAZIONE SEMESTRALE AI SENSI DELL'ARTICOLO 3, COMMA 5,
DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42***

31 luglio 2014

PAGINA BIANCA

NOTA

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è stata istituita dall'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", che ne ha disciplinato le modalità di costituzione, le funzioni e le attività. Queste ultime sono individuate dal comma 5 del predetto articolo che, tra l'altro, dispone che la Commissione verifichi lo stato di attuazione della delega e ne riferisca ogni sei mesi alle Camere.

In adempimento di tale disposizione, nella XVI legislatura la Commissione ha predisposto la prima Relazione semestrale (Doc. XVI-bis, n. 3), che dà conto dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 alla data del 30 novembre 2010; la seconda Relazione semestrale (Doc. XVI-bis, n. 5), che dà conto dello stato di attuazione alla data del 21 luglio 2011; la terza Relazione semestrale (Doc. XVI-bis, n. 6), che dà conto dello stato di attuazione alla data del 31 marzo 2012; la quarta Relazione semestrale (Doc. XVI-bis, n. 11) che dà conto dello stato di attuazione alla data del 31 dicembre 2012.

La presente Relazione dà conto dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009, al 31 luglio 2014. Nella XVII legislatura, la Commissione si è riunita per la prima volta il 28 novembre 2013.

PAGINA BIANCA

I N D I C E

1. Introduzione

- 1.1 Uno sguardo d'insieme sul federalismo fiscale
- 1.2 Gli effetti della crisi economica e finanziaria
- 1.3 L'attività conoscitiva della Commissione
- 1.4 Gli esiti delle audizioni
- 1.5 In prospettiva

2. L'attuazione della legge delega

- 2.1 Prospetto sullo stato di attuazione
- 2.2 Attività della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

3. I provvedimenti esaminati

- 3.1 Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo
- 3.2 Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi

4. Le modifiche apportate nella XVII legislatura alla disciplina sul federalismo fiscale, al di fuori dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 42 del 2009

- 4.1 Il federalismo demaniale (D.Lgs. n. 85 del 2010)
- 4.2 I fabbisogni standard (D.Lgs. n. 216 del 2010)
- 4.3 Il federalismo municipale (D.Lgs. n. 23 del 2011)
- 4.4 Il federalismo regionale (D.Lgs. n. 68 del 2011)
- 4.5 Gli interventi per la rimozione degli squilibri economici-sociali (D.Lgs. n. 88 del 2011)
- 4.6 L'armonizzazione dei bilanci delle regioni e degli enti territoriali (D.Lgs. 118 del 2011)

5. L'evoluzione del federalismo fiscale

- 5.1 Il federalismo demaniale
- 5.2 I fabbisogni standard

- 5.3 La tassazione immobiliare comunale
- 5.4 La soppressione dei trasferimenti erariali ordinari per comuni e province: dal Fondo sperimentale di riequilibrio al Fondo di solidarietà comunale
- 5.5 La fiscalità provinciale
- 5.6 La fiscalità regionale
- 5.7 I fabbisogni e finanziamento sistema sanitario – Il federalismo sanitario
- 5.8 Il superamento degli squilibri economici e sociali
- 5.9 L'armonizzazione dei bilanci
- 5.10 Il decreto legislativo n. 149 del 2011 (Sanzioni e premi)
- 5.11 Il ripristino del sistema di Tesoreria unica

ALLEGATI

Allegato 1: pareri approvati dalla Commissione bicamerale

- Atto del Governo n. 41
- Atto del Governo n. 92

Allegato 2: prospetto degli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi emanati alla data del 31 luglio 2014

- Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 *“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio”* (c.d. Federalismo demaniale)
- Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 *“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”*
- Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 *“Ordinamento transitorio di Roma capitale”*
- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 *“Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale”*
- Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 *“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”*
- Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 *“Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*

- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*”
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”
- Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 “*Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.*”

PAGINA BIANCA

1. INTRODUZIONE

1.1 Uno sguardo d'insieme sul federalismo fiscale

La prima relazione semestrale della XVII legislatura, presentata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, costituisce l'occasione per una considerazione complessiva dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione a oltre cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 che ha inteso avviare il relativo processo.

Il titolo stesso di quella legge – con l'esplicito richiamo al “federalismo fiscale” - manifesta l'obiettivo, del tutto in sintonia con l'impianto della riforma del Titolo V, di rafforzamento dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali che compongono la Repubblica insieme allo Stato. La più ampia autonomia finanziaria corrispondeva infatti al maggior ruolo riconosciuto a Regioni ed enti locali dalla riforma costituzionale del 2001.

Non solo la dottrina ma anche la Corte costituzionale aveva nel frattempo sottolineato il nesso inestricabile che lega autonomia, legislativa e amministrativa, e autonomia finanziaria. Senza la seconda, le prime rischiano di rimanere lettera morta.

Lo sviluppo che ha avuto l'autonomia finanziaria a seguito della legge n. 42 ha dovuto confrontarsi con alcuni elementi di contesto in netta controtendenza, prima fra tutti la drammatica e inusitata crisi economica e finanziaria, che si è riverberata sulle condizioni complessive della finanza pubblica.

1.2 Gli effetti della crisi economica e finanziaria

L'esito o comunque le scelte che sono conseguite a tale elemento di contesto sono note. Inoltre risultano fortemente condizionate dalle determinazioni assunte dall'Unione europea.

In primo luogo sono stati tagliati i trasferimenti dallo Stato agli enti territoriali, dunque sono state ridotte, se non proprio azzerate, le risorse a disposizione per il rafforzamento dell'autonomia di entrata. E ciò si è verificato proprio nel momento in cui la legge n. 42 aveva posto le basi per trasformare la finanza derivata – in particolare, i trasferimenti erariali di carattere generale e permanente – in finanza di autonomia (la c.d. fiscalizzazione dei trasferimenti).

In secondo luogo sono state rese ancor più severe le già ferree regole che limitano le possibilità di spesa degli enti territoriali, relative all'applicazione del patto di stabilità interno.

In terzo luogo è stata adottata la scelta, in particolare per i comuni, di ampliare la base imponibile del principale tributo immobiliare (IMU). Si è trattato di una scelta che i decreti legislativi attuativi della legge n. 42 non avrebbero potuto

percorrere, dal momento che proprio quella legge poneva tra i principi e criteri direttivi il divieto di determinare un incremento della pressione fiscale. Perciò è stato fatto ripetuto ricorso alla decretazione d'urgenza per garantire l'obiettivo di un maggior gettito, in corrispondenza con la riduzione dei trasferimenti. La vicenda della fiscalità comunale si è poi ulteriormente protratta (ed è tuttora in corso) con la più ampia riforma che ha portato alla Imposta comunale unica, di cui fanno parte TASI e TARI, oltre all'ormai "nota" IMU.

In quarto luogo sono state predisposte misure organizzative (valga per tutte il ripristino della tesoreria unica per gli enti territoriali) che rafforzano il coordinamento statale a fronte dell'autonomia degli enti.

In fine, nel 2012 è entrata in vigore la riforma costituzionale sull'obbligo del pareggio di bilancio per lo Stato e gli enti territoriali, che ha ulteriormente ribadito – e soprattutto consacrato solennemente in Costituzione – i limiti a carico dell'autonomia degli enti territoriali, derivanti dal vincolo dell'equilibrio di bilancio e dai connessi, più ampi poteri attribuiti allo Stato a garanzia del rispetto di quel vincolo.

La costituzionalizzazione dell'obbligo del pareggio di bilancio è in realtà il culmine che fa seguito a un lungo processo di interpretazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali, volta nel complesso a riconoscere un'ampia gamma di poteri statali nell'esercizio della competenza sul "coordinamento della finanza pubblica". Si tratta anche in questo caso di una declinazione dell'articolo 119 della Costituzione, che di fatto risente profondamente del contesto economico-finanziario in atto. Allo Stato è stato pertanto riconosciuto, nell'esercizio della competenza (ma sarebbe meglio dire: funzione) sul coordinamento della finanza pubblica, il potere di comprimere con varie modalità gli ambiti di autonomia regionale e locale.

1.3 L'attività conoscitiva della Commissione

La Commissione parlamentare è dunque chiamata a ricoprire un ruolo centrale non solo per affermare il ruolo del Parlamento nel controllo sull'attuazione della delega da parte del Governo ma anche per svolgere, secondo quanto previsto dalla legge, una funzione di complessiva verifica sullo stato di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In questa prospettiva, la Commissione non si è limitata a svolgere attività in sede consultiva, esprimendo il proprio parere su uno schema di decreto legislativo correttivo sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e su uno schema di decreto del presidente del Consiglio dei ministri relativo alle note metodologiche e al fabbisogno standard per ciascun comune e provincia per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

Anzi, proprio muovendo dalla fase conclusiva – e per questo meno concitata – dell'esercizio della delega, la Commissione ha cercato di svolgere una riflessione

complessiva sull'attuazione del federalismo fiscale e ha pertanto avviato una serie di audizioni dirette ad approfondire lo stato dell'arte, con un occhio al passato e uno al futuro. Le audizioni sono state infatti dedicate al tema dell'attuazione e delle prospettive del federalismo fiscale.

E proprio quelle audizioni consentono di individuare alcuni tratti comuni che caratterizzano il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali.

A monte si colloca una questione generale di più ampia portata ovvero il ruolo degli enti territoriali, talora considerati alla stregua di semplici soggetti di decentramento piuttosto che espressione dell'autonomia che, prima ancora del Titolo V, è loro riconosciuta dall'articolo 5 della Costituzione, laddove enuncia insieme i principi dell'unità, del decentramento e dell'autonomia.

Ebbene, quelle audizioni costituiscono un importante quadro di insieme e consentono a un lettore attento di cogliere alcuni spunti di riflessione assai utili sui rapporti tra Stato e autonomie territoriali.

1.4 Gli esiti delle audizioni

Vediamo allora in estrema sintesi – una sintesi che non rende giustizia della ricchezza e pluralità dei diversi apporti conoscitivi – quali possano essere i profili di rilievo generale che emergono dalle audizioni svolte sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale.

Un primo aspetto riguarda l'esigenza di dare slancio al tema del federalismo fiscale e di procedere sulla strada della sua attuazione. Il nostro Paese ha "bisogno di riprendere in mano in maniera molto decisa l'attuazione del federalismo, che è una delle grandi risorse di questo Paese e non un problema, come purtroppo è stato vissuto e presentato, anche recentemente. Io credo invece che sia una grande risorsa per il nostro Paese, perché rappresenta la possibile attuazione di un binomio tra autonomia e responsabilità, di cui la nostra pubblica amministrazione ha massimo bisogno" (Ministro per gli affari regionali Delrio, 10 dicembre 2013). Analogamente, il federalismo fiscale non è superato e "occorre una decisione politica forte e consapevole anche in termini di strategia complessiva" (Sottosegretario agli affari regionali Bressa, 26 giugno 2014).

Un secondo aspetto riguarda la declinazione del federalismo fiscale: esso non può che comportare il riconoscimento dell'autonomia degli enti territoriali. Ad esempio, nell'affrontare il tema dell'imposta comunale immobiliare, il Ministro *pro tempore* per gli affari regionali Delrio ha evidenziato nella sua audizione che la nuova aliquota fiscale deve avere tra le proprie caratteristiche quella di consentire una completa autonomia fiscale ai comuni.

Analogamente, il Presidente dell'ANCI, Fassino, nella propria audizione del 27 febbraio 2014, ha espresso ancora la propria speranza di potere giungere a un "vero" federalismo fiscale, rispetto a cui siamo ancora lontani. "Un federalismo

fiscale ha come pilastri fondamentali il riconoscimento di un'autonomia fiscale del sistema degli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni), così come normato dalla legge stessa, e la predisposizione di un impianto di tributi e di strumenti che diano concreta realizzazione a questa autonomia. È proprio su questo punto che dobbiamo riscontrare un grande deficit”.

“Oggi l'autonomia fiscale degli enti territoriali, che è riconosciuta in linea di principio, in realtà è molto limitata dal punto di vista concreto e normativo. Non disponiamo di una piena titolarità di tributi, se non per tributi minimi e marginali nella loro influenza sui saldi e sulle politiche di bilancio. Laddove la titolarità viene riconosciuta più significativamente, continua a esserci un principio di concorrenza e di sovrapposizione che riduce la nostra autonomia. Questo è il punto”.

Considerazioni analoghe sulla riduzione dell'autonomia e sulle aspettative andate deluse sono state svolte dal Presidente dell'UPI, Saitta (6 febbraio 2014).

E in termini simili, la Conferenza delle Regioni, assessore al bilancio della Lombardia Garavaglia, ha sottolineato che “il federalismo fiscale oltre che una necessità rappresenta una opportunità” (audizione del 13 marzo 2014).

Occorre rammentare che sul significato di “autonomia”, il professor Gallo (3 aprile 2014) ha avuto modo di sottolineare che tale termine (autonomia tributaria, autonomia finanziaria), “non significa dare alle Regioni o gli enti locali uno spazio per scegliere l'aliquota tra un minimo e un massimo: significa fare politiche fiscali e finanziarie strumentali e funzionali all'autonomia politica, cioè a quello che si vuol fare a livello delle proprie attribuzioni”.

In terzo luogo, l'autonomia deve accompagnarsi a una perequazione a sostegno degli enti con minori disponibilità finanziarie, senza tuttavia riprodurre i meccanismi non virtuosi della finanza derivata e del finanziamento a pie' di lista. Per questo sono essenziali due elementi: fabbisogni standard e capacità fiscale. “Ovviamente non si può attuare una perequazione senza avere insieme fabbisogni standard e capacità fiscale” (Ministro Delrio).

Giungiamo così al quarto elemento: la determinazione dei fabbisogni standard (funzionale alla perequazione delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni fondamentali) e delle capacità fiscali standard (funzionale alla perequazione delle risorse per gli altri tipi di spesa). Sulla centralità di questo aspetto hanno convenuto pressoché tutti i soggetti sentiti dalla Commissione. In particolare, i rappresentanti di SOSE – sentiti insieme a COPAFF e IFEL - hanno avviato il processo di determinazione dei fabbisogni standard per le Regioni e hanno ribadito che va individuata la capacità fiscale standard, “perché altrimenti si rischia di finanziare anche l'incapacità degli enti locali” (17 dicembre 2013). Il Ministro della salute, Lorenzin, ha evidenziato che i costi standard sanitari sono collegati a un processo di certificazione dei dati contabili (16 gennaio 2014).

Il recente annuncio della banca dati “Opencivitas” del Ministero dell'economia e delle finanze consentirà di approfondire ulteriormente (a tutti e in specie alla Commissione, che dovrebbe potere avere fin d'ora un accesso diretto) i contenuti

e le ricadute dei fabbisogni standard. La raccolta dei dati forniti dagli enti locali è un patrimonio conoscitivo da condividere e valorizzare, strumento di responsabilizzazione e al tempo stesso di trasparenza dei comportamenti amministrativi.

Un quinto aspetto è poi costituito dal nodo della pubblica amministrazione. La gestione dei tributi, la loro riscossione, l'organizzazione complessiva può essere fattore di sviluppo del sistema fiscale oppure, al contrario, zavorra che ne blocca il funzionamento e ne fa lievitare i costi. Occorre considerare quindi in quale modo l'autonomia degli enti possa e debba svilupparsi in modo armonico con le esigenze di contenimento dei costi. L'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Befera (20 marzo 2014), ha consentito alla Commissione di fare il punto su alcuni aspetti del tema.

Il direttore ha ricordato che la collaborazione tra gli enti locali e l'amministrazione finanziaria ha trovato concreta attuazione grazie all'impianto normativo e regolamentare operato rispettivamente dal legislatore e dall'Agenzia delle entrate tra gli anni 2005 e 2008. Il federalismo regionale del decreto legislativo n. 68/2011 ha costituito un importante impulso alla stipula con l'Agenzia degli accordi (le ultime sottoscrizioni avvenute nel 2012 e 2013 hanno portato il numero complessivo delle amministrazioni regionali convenzionate a diciotto). E' stato inoltre ricordato che dal 2005 sistematicamente viene prorogata di anno in anno la gestione della riscossione coattiva della fiscalità locale. "Questa proroga continua e il fatto che non viene comunque presa una decisione definitiva, in un senso o in un altro, non consentono a Equitalia, ma anche agli enti locali, di efficientare la propria attività di riscossione coattiva, poiché fare un piano industriale a sei o a otto mesi non ha alcun senso logico". In prospettiva, la delega fiscale (legge 23/2014) prevede anche il riordino della riscossione delle entrate negli enti locali.

E ancora, risultano di particolare interesse i dati messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate sulla diversa risposta delle amministrazioni comunali nell'attività di accertamento dei tributi erariali.

L'audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio ha confermato quanto sia cruciale il ruolo della pubblica amministrazione (sia essa statale, regionale o locale) per l'attuazione effettiva ed efficace delle riforme. Le difficoltà di attuazione del c.d. federalismo demaniale emerse nell'audizione ne sono una conferma evidente.

E ancora, lo stesso nodo si ripropone in relazione all'impatto sui vari enti della nuova disciplina dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e delle nuove regole contabili che gli enti dovranno adottare, come pure dai processi in essere di *spending review* richiamati nella sua audizione dal commissario Cottarelli (30 gennaio 2014).

Il direttore della finanza locale del Ministero dell'interno, Verde, ha sottolineato che per la vita delle pubbliche amministrazioni locali la tempistica nell'attribuzione

delle risorse è cruciale e deve essere coerente con le necessità di programmazione e con le esigenze di tesoreria (audizione del 9 aprile 2014).

I dati forniti sulla distribuzione per regioni degli enti in situazione di dissesto finanziario confermano la disomogeneità del funzionamento della pubblica amministrazione locale.

Un sesto punto riguarda l'impatto su Regioni ed enti locali della riforma costituzionale sull'obbligo del pareggio di bilancio e le conseguenze sul piano dell'autonomia finanziaria. Tra l'altro, il sottosegretario all'economia Baretta (audizione del 16 gennaio 2014) ha evidenziato che "occorre avviare un processo di graduale cambiamento dei vincoli di bilancio e, nella salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica arrivare a un superamento delle attuali regole del patto di stabilità interno, oggi molto criticate per gli effetti negativi che hanno sull'attività di investimento degli enti territoriali. È auspicabile giungere a ragionare in termini di bilancio uniforme per tutti gli enti, in attuazione della riforma che introduce il principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione".

Un settimo punto interessa la stabilità e certezza delle risorse degli enti territoriali, obiettivo tanto ambizioso quanto complesso, nel momento in cui le sollecitazioni relative all'equilibrio dei conti pubblici sono del tutto prevalenti.

La puntuale ricostruzione del Direttore del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle finanze, Lapecorella (27 marzo 2014), relativa alla successione nel tempo delle recenti modifiche legislative sull'imposizione comunale immobiliare, fa emergere il tema in tutta la sua delicatezza e complessità. Il sottosegretario all'interno Bocci (17 dicembre 2013) ha richiamato la situazione di incertezza scaturita dai molteplici interventi legislativi.

Da ultimo, ma solo in ordine di esposizione, è emerso nelle audizioni anche il tema della pressione fiscale. L'audizione della Corte dei conti (6 marzo 2014) ha evidenziato ancora una volta come nel percorso del federalismo successivo all'attuazione della legge 42 "non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale, ma, anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo fiscale, si è registrata una significativa accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali sia di quelle dell'amministrazione centrale...lo Stato centrale che taglia i trasferimenti ma lascia invariato il prelievo di sua competenza; gli enti territoriali che, per sopperire ai tagli dei trasferimenti, aumentano le aliquote dei propri tributi, a volte anche più dell'occorrente...Tuttavia tale forte crescita non sembra espressione di un effettivo aumento di autonomia impositiva. In proposito, risulta difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata, e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale...le trasformazioni del federalismo non appaiono avere modificato la realtà di un'autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata".

1.5 In prospettiva

La Commissione ha quindi svolto un'attività conoscitiva a vasto spettro, nel tentativo di pervenire a una sintesi sullo stato di attuazione dell'articolo 119 e sulle prospettive di breve e medio termine.

Inoltre, la Commissione ha espresso il proprio parere sul secondo DPCM relativo alla nota metodologica sui fabbisogni standard, oltre al parere sullo schema di decreto legislativo correttivo sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

In parallelo con l'attività della Commissione, il Parlamento ha proseguito nella revisione e trasformazione del sistema degli enti di area vasta, le province, destinate a costituire enti di secondo grado ma non per questo privati del potere di entrata oltre che di spesa.

Come noto, è stato avviato un processo di riforma del nostro sistema bicamerale, unitamente al nuovo Titolo V.

La riforma del sistema bicamerale, infatti, porterà a una differenziazione della rappresentanza e delle funzioni tra i due rami, uno dei quali chiamato ad esprimere le istanze degli enti territoriali.

Occorrerà tra l'altro valutare se la riforma del bicameralismo possa interessare, direttamente o per riflesso, anche l'attuale e variegato sistema delle Conferenze, attraverso cui si incanalano in vario modo le relazioni tra centro e autonomie. In tale sistema si colloca, come noto, anche la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, chiamata a costituire la cabina di regia a regime del federalismo fiscale.

Inoltre, il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione previsto dalla riforma costituzionale, con una diversa distribuzione tra Stato e autonomie di competenze legislative e funzioni amministrative, produrrà senz'altro riflessi significativi sulle modalità di finanziamento degli enti territoriali. E ciò senza contare le eventuali modifiche che potranno interessare direttamente lo stesso art. 119 Cost.

Sarà dunque necessario valutare quali siano le conseguenze complessive sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e dunque sul federalismo fiscale della riforma in corso di esame.

In questa prospettiva si imporrà anche una riflessione sulla possibilità di mantenere organismi bicamerali di controllo sull'attività del governo, nel nuovo quadro dei rapporti tra Camera dei deputati e Senato. In altri termini dovrà essere valutato se, nel nuovo assetto, la netta differenziazione tra i due rami consenta ancora le attuali forme di collaborazione e cooperazione, quali si realizzano anche attraverso le Commissioni bicamerali consultive.

Si tratta di sviluppi del nostro ordinamento che la Commissione, nella propria attività istituzionale, continuerà a seguire con costante attenzione.

2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA

La legge 5 maggio 2009, n. 42 reca i criteri e principi direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo.

Nell'ambito della cornice delineata dalla legge n. 42, il Governo è delegato ad adottare uno o più **decreti legislativi**, secondo le scadenze stabilite dalla stessa legge, finalizzati alla ridefinizione del 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 a comuni, province, città metropolitane e regioni.

Nella **XVI legislatura** la Commissione bicamerale ha esaminato nove schemi di decreto legislativo, nonché uno schema di decreto correttivo ed integrativo, il cui iter si è tuttavia completato, con l'entrata in vigore, nella XVII legislatura.

Per quest'ultimo caso si tratta del D.Lgs. n. 51 del 26 aprile 2013, correttivo del D.Lgs. n. 61 del 2012 (Roma capitale). La Commissione bicamerale ha espresso il proprio parere sullo schema di decreto (Atto n. 513) nella seduta del 19 dicembre 2012, ponendo alcune condizioni modificative del testo predisposto in via preliminare dal Governo. Il 18 gennaio 2013 il Governo ha approvato definitivamente il decreto legislativo, ritenendo tuttavia di apportare modifiche al testo risultante dal parere espresso dalla Commissione bicamerale. Conseguentemente, in applicazione della speciale procedura prevista dall'articolo 2, comma 4, secondo periodo, della legge n. 42 del 2009, il Governo - non intendendo conformarsi ai pareri parlamentari - ha ritrasmesso i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, al fine di rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Per effetto dello scioglimento anticipato delle Camere, l'iter del provvedimento è potuto riprendere solo nella XVII legislatura, quando il Governo ha reso le relative comunicazioni al Senato il 3 aprile 2013 e alla Camera dei deputati il 9 aprile 2013.

La Commissione ha infine esaminato ed espresso il parere di competenza su due schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativi all'adozione di una **nota metodologica** e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di **polizia locale** (Comuni) e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del **mercato del lavoro** (Province)

Nel periodo della **XVII legislatura** considerato dalla presente Relazione semestrale (dicembre 2013 - luglio 2014), la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato, nella seduta del 23 gennaio 2014, il parere di competenza sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41) e, nella seduta del 9

luglio 2014, il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo ed integrativo della normativa in tema di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali (atto n. 92).

I provvedimenti sottoposti all'esame della Commissione sono indicati nella tabella qui di seguito.

Norma	Oggetto	Gazzetta Ufficiale
XVI legislatura		
D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (Atto 196)	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42	11 giugno 2010, n. 134
D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 (Atto 241)	Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale	18 settembre 2010, n. 219
D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Atto 240)	Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> di Comuni, Città metropolitane e Province	17 dicembre 2010, n. 294
D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Atto 292 e 292-bis)	Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale	23 marzo 2011, n. 67
D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Atto 317)	Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> del settore sanitario	12 maggio 2011, n. 109
D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88 (Atto 328)	Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42	22 giugno 2011, n. 143
D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Atto 339)	Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009	26 luglio 2011, n. 172

Norma	Oggetto	Gazzetta Ufficiale
D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (Atto 365)	Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42	20 settembre 2011, n. 219
D.P.C.M. 28 dicembre 2011 (Atto 427)	Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.	31 dicembre 2011, n. 304 <i>Supplemento ordinario.</i>
D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (Atto 508)	Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni di polizia locale, per quanto riguarda i comuni, e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro, per quanto riguarda le province.	S.O. n. 26 alla G.U. 5 aprile 2013, n. 80
D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61 (Atto 425)	Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.	18 maggio 2012, n. 115
D.Lgs. 26 aprile 2013, n. 51 (Atto 513)	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.	15 maggio 2013, n. 112

Norma	Oggetto	Gazzetta Ufficiale
XVII Legislatura		
Schema di D.P.C.M. (Atto 41)	Adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.	<i>Espresso parere il 23 gennaio 2014 (Non ancora pubblicato in GU)</i>
Schema di D.Lgs. (Atto n. 92)	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.	<i>Espresso parere il 9 luglio 2014 (Non ancora pubblicato in GU)</i>

2.1 Prospetto sullo stato di attuazione

Si riporta di seguito la tabella nella quale sono riepilogate le disposizioni della legge n. 42 che recano specifici principi e criteri direttivi da attuare con decreto legislativo o che richiedono attuazione attraverso adempimenti diversi. Sono inoltre indicati la tipologia del provvedimento attuativo e il relativo termine di adozione, come modificato dalla legge n. 85 del 2011 nonché, nell'ultima colonna, gli atti approvati o in corso di esame per ciascuna norma di delega.

Con riferimento specifico all'attuazione delle deleghe va tenuto presente che l'elencazione degli atti approvati o in corso di approvazione **non indica necessariamente il completamento del percorso di attuazione**, sia in considerazione dell'eventuale adozione di decreti legislativi recanti disposizioni integrative o correttive, sia nel caso che i decreti legislativi approvati rechino rinvii ad ulteriori fonti per specifici profili di esecuzione (*si veda al riguardo il prospetto degli adempimenti previsti, di cui all'allegato 2*). Occorre poi ricordare che, al di fuori dell'attuazione della legge 42, sono sopravvenute numerose disposizioni che interessano comunque l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali (*v. ultra*).

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 2, co. 2, lettera f), prima parte	Determinazione del costo e del fabbisogno standard quale indicatore per la valutazione dell'azione pubblica.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294) D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 2, co. 2, lettera f), seconda parte	Definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 2, co. 2, lettera h)	Adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 Armonizzazione dei sistemi contabili (G.U. 26 luglio 2011, n. 172) Atto n. 92 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 118 del 2011 – Armonizzazione dei bilanci (G.U.)
Art. 2, co. 2, lettera i)	Previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci degli enti.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 Armonizzazione dei sistemi contabili (G.U. 26 luglio 2011, n. 172)
Art. 2, co. 2 lettera z) e art. 17, co. 1, lettera e)	Sanzioni e premialità	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)
Art. 2, co. 6, secondo periodo	Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 2, co. 6, terzo periodo	Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali con indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.	Relazione da trasmettere alle Camere 30 giugno 2010	Relazione governativa presentata alle Camere il 30 giugno 2010 (doc. XXVII, n. 22) <i>(la Commissione bicamerale ne ha concluso l'esame con la presentazione delle relazioni da parte dei due relatori)</i>
Art. 2, co. 7	Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge di delega.	1 o più D.Lgs. entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi	D.Lgs. 23 aprile 2013, n. 51 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 61 del 2012 – Ordinamento di Roma capitale <i>(G.U. 15 maggio 2013, n. 112)</i> Atto n. 92 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 118 del 2011 – Armonizzazione dei bilanci <i>(G.U.)</i>
Art. 3, co. 1	Costituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.	Nomina da parte dei Presidenti di Camera e Senato su designazione dei gruppi parlamentari	XVI Leg.: Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 17 marzo 2010 e approvazione regolamento interno il 13 aprile 2010 XVII Leg.: Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 28 novembre 2013
Art. 3, co. 4	Istituzione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali.	Nomina da parte degli enti territoriali nell'ambito della Conferenza unificata	Designazione nella seduta della Conferenza unificata del 6 maggio 2010
Art. 4	Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.	D.P.C.M. 21 giugno 2009	D.P.C.M. 3 luglio 2009 <i>(G.U. n. 160 del 13/7/2009)</i>
Art. 5	Istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e della banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio (art. 5, comma 1, lett. g).	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario <i>(G.U. 12 maggio 2011, n. 109)</i>
Art. 7	Tributi delle regioni e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario <i>(G.U. 12 maggio 2011, n. 109)</i>

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 8	Definizione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 9	Determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 10	Finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza legislative ai sensi dell'articolo 117 Cost., terzo e quarto comma.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 11	Finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294)
			D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 12	Coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 13	Entità e riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
			D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 15	Finanziamento delle funzioni delle città metropolitane.	1 D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 16	Attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni).	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88 Risorse aggiuntive ed interventi speciali (G.U. 22 giugno 2011, n. 143)
Art. 17	Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)
Art. 18	Norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali e per stabilire, per ciascun livello di governo, il livello programmato dei saldi del debito e della pressione fiscale.	Disegno di legge di stabilità o disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 19	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 Federalismo demaniale (G.U. 11 giugno 2010, n. 134)
Art. 20, co. 1	Disciplina transitoria per le regioni.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 20, co. 2	Tale comma stabilisce, con norma che non costituisce un conferimento di delega e che pertanto non prevede adempimenti attuativi, che "la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale". La legge statale prevista dalla disposizione in esame non è finora intervenuta.		
Art. 21	Disciplina transitoria per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294)
			D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 22, co. 1	Ricognizione degli interventi infrastrutturali	Atto ministeriale	Decreto Ministro economia e finanze 26 novembre 2010 Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 (G.U. 1° aprile 2011, n. 75)
Art. 22, co. 2, primo periodo	Individuazione degli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.	Atto interministeriale Nella fase transitoria individuata agli articoli 20 e 21 della legge	Decreto Ministro economia e finanze 26 novembre 2010 Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 (G.U. 1° aprile 2011, n. 75)
Art. 22, co. 2, secondo periodo	Individuazione degli interventi infrastrutturali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, da effettuare nelle aree sottoutilizzate.	Atto ministeriale e inserimento nella Decisione di finanza pubblica 15 settembre di ogni anno	DFP 2011 Programma delle infrastrutture strategiche DOC. LVII, n. 4 (XVI Leg.) Allegato IV <i>da ultimo</i> DFP 2014 Programma delle infrastrutture strategiche DOC. LVII, n. 2 (XVII Leg.) Allegato V
Art. 23, co. 5 <i>soppresso dall'art. 18 del D.L. n. 95 del 2012</i>	Disciplina del procedimento di indizione e svolgimento del <i>referendum</i> sulle proposte di istituzione delle città metropolitane (nelle aree metropolitane dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).	Regolamento (D.P.R.) 19 agosto 2009	<i>Nella seduta del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2011 è stato approvato uno schema di regolamento, sul quale avrebbe dovuto essere acquisito il parere del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata</i>
Art. 23, co. 6 <i>soppresso dall'art. 18 del D.L. n. 95 del 2012</i>	Istituzione e disciplina delle città metropolitane approvate con referendum.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2013	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 24	Ordinamento transitorio di Roma capitale.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 Roma capitale (G.U. 18 settembre 2010, n. 219) D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61 Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale (G.U. 18 maggio 2012, n. 115) D.Lgs. 23 aprile 2013, n. 51 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 61 del 2012 (G.U. 15 maggio 2013, n. 112)
Art. 25	Disciplina per la gestione dei tributi e partecipazioni.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67) D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 26	Contrasto all'evasione fiscale.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67) D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109) D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)
Art. 27, co. 1	Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.	Norme di attuazione secondo le modalità previste dagli statuti degli enti interessati 21 novembre 2011	Trentino Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano Legge finanziaria 2010 ¹ Friuli Venezia Giulia Legge di stabilità 2011 ² Valle d'Aosta Legge di stabilità 2011 ³

¹ La legge finanziaria 2010 (legge n. 191/2009 art. 2 commi 106-125) adegua l'ordinamento finanziario della Regione Trentino Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano agli obiettivi di perequazione e solidarietà stabiliti per le regioni a statuto speciale e le province autonome dall'articolo 27 della legge n. 42/2009, disciplinandone altresì il patto di stabilità. Determina, inoltre, il concorso delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà del federalismo fiscale attraverso la rinuncia alle quote dei fondi settoriali e l'assunzione a carico dei propri bilanci di nuove funzioni trasferite o delegate dallo Stato e attraverso il finanziamento di iniziative e progetti relativi anche ai territori confinanti.

² La legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010, articolo 1, commi 149-157) definisce il contributo regionale all'attuazione del federalismo fiscale e disciplina il patto di stabilità. Modifica inoltre l'ordinamento finanziario regionale, riguardo i tributi locali e l'accertamento tributario, e detta norme generali per il coordinamento tra l'attuazione del federalismo fiscale e l'ordinamento finanziario della regione.

³ La legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010, articolo 1, commi 160-164) determina il contributo della regione agli obiettivi di perequazione e solidarietà e detta norme generali per il

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 27, co. 7	Organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo, le regioni a statuto speciale e le province autonome.	D.P.C.M. 21 giugno 2009	D.P.C.M. 6 agosto 2009 Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano (G.U. 14 settembre 2009, n. 213)

coordinamento dell'ordinamento finanziario della regione con l'attuazione del federalismo fiscale, nonché con le norme di attuazione (emanate con D.Lgs. 12/2011 che – conseguentemente – disciplina l'adeguamento dell'ordinamento finanziario della regione).

2.2 Attività della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

La **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**⁴ è una Commissione bicamerale, composta da quindici deputati e quindici senatori, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati su designazione dei gruppi parlamentari in modo da rispecchiarne la proporzione. Il Presidente della Commissione bicamerale è nominato tra i componenti della Commissione stessa dai Presidenti di Camera e Senato d'intesa tra loro. La Commissione formula osservazioni e fornisce elementi di valutazione utili al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, sugli schemi dei quali è chiamata ad esprimere il proprio parere. Ha, inoltre, il compito di verificare l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni sei mesi, alle Camere. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Nella XVII legislatura, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 42, il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei deputati, hanno proceduto rispettivamente alla nomina dei quindici senatori⁵ e dei quindici deputati⁶ componenti della Commissione bicamerale nonché, d'intesa tra di loro, alla designazione del Presidente della stessa.

La prima seduta della Commissione ha avuto luogo giovedì 28 novembre 2013. In tale seduta si è proceduto all'elezione dei due vicepresidenti e dei due segretari. Con la costituzione dell'Ufficio di Presidenza è stata effettuata la programmazione dei lavori della Commissione. Non sono state proposte modifiche al regolamento interno della Commissione, rispetto a quello già adottato dalla stessa Commissione nella precedente legislatura.

Con riferimento al **procedimento di adozione dei decreti legislativi**, si rammenta che i commi 3 e 4 dell'articolo 2 della legge n. 42 del 2009 prevedono che questi siano adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro delle riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione (nonché con altri ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei decreti).

⁴ Istituita ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 42 del 2009.

⁵ Cfr. resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica n. 76 di venerdì 19 luglio 2013, pagina 76.

⁶ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati n. 56 di venerdì 19 luglio 2013, pagina 29.

Gli **schemi** di decreto legislativo sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli stessi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

In caso di mancanza di intesa in sede di Conferenza unificata, trascorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui gli schemi dei decreti legislativi siano posti all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri può comunque deliberare lo schema di decreto, approvando allo stesso tempo una relazione, trasmessa alle Camere, in cui vengano motivate le ragioni per cui l'intesa non è stata raggiunta⁷.

A seguito della modifiche introdotte dalla legge n. 85 del 2011, le Commissioni parlamentari sono chiamate a esprimersi entro 90 giorni⁸ dalla trasmissione dei testi; decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

Nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari, è tenuto a ritrasmettere i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, rendendo comunicazioni al riguardo davanti a ciascuna Camera. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo⁹.

Una specifica disciplina è altresì dettata per il caso in cui il Governo, anche a seguito dei pareri parlamentari, intenda discostarsi dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata. In questa ipotesi il Governo deve trasmettere alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione in cui siano indicate le motivazioni attinenti all'esito difforme rispetto all'intesa precedentemente raggiunta¹⁰.

Occorre infine evidenziare che, ai sensi di quanto previsto dal comma 7 dell'articolo 2 della legge n. 42 del 2009, il Governo, **entro il termine di tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi**, può adottare **decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive** nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega. La procedura di adozione dei decreti

⁷ Tale situazione si è determinata in relazione all'esame dello schema di decreto sul c.d. federalismo demaniale, su quello relativo al federalismo fiscale municipale, nonché sullo schema in materia di interventi speciali e su quello relativo ai meccanismi premiali e sanzionatori.

⁸ In luogo dei 60 giorni precedentemente previsti.

⁹ Tale fattispecie si è verificata, anche se con talune peculiarità, in relazione all'emanazione del decreto sul federalismo fiscale municipale (D.Lgs. n. 23/2011), nonché del decreto correttivo e integrativo su Roma capitale (D.Lgs. n. 51/ 2013).

¹⁰ Tale situazione si è determinata in relazione all'emanazione del decreto legislativo su Roma capitale (D.Lgs. n. 156/2010), per il decreto concernente i fabbisogni standard degli enti locali (D.Lgs. n. 216/2011) nonché per il federalismo fiscale regionale (D.Lgs. n. 68/2011).

correttivi è identica a quella disciplinata per i decreti su cui intervengono. In particolare, anche in questo caso, il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario è fissato in 90 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto legislativo correttivo.

Nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione - vale a dire nel periodo dal dicembre 2013 al luglio 2014 - la Commissione, oltre alle ordinarie sedute, ha svolto le audizioni riepilogate nella tabella che segue, con la specificazione dei singoli soggetti auditi.

Oltre alle consuete audizioni sui provvedimenti all'esame (atti n. 41 e 92), la Commissione ha effettuato numerose audizioni in relazione all'attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale.

AUDIZIONE	DATA
ATTUAZIONE E PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO FISCALE	
Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Graziano Delrio.	10 dicembre 2013
Audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano (sottosegretario Bocci).	17 dicembre 2013
Audizione del Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Pier Paolo Baretta.	16 gennaio 2014
Audizione del Ministro della salute, Beatrice Lorenzin.	16 gennaio 2014
Audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio, Stefano Scalera.	23 gennaio 2014
Audizione del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, Carlo Cottarelli.	30 gennaio 2014
Audizione del Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), Antonio Saitta.	6 febbraio 2014
Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Piero Fassino.	27 febbraio 2014
Audizione del Presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri.	6 marzo 2014
Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.	13 marzo 2014
Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Attilio Befera.	20 marzo 2014
Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella.	27 marzo 2014
Audizione del professor Franco Gallo.	3 aprile 2014

AUDIZIONE	DATA
Audizione del Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, Giancarlo Verde.	10 aprile 2014
Audizione del Sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa.	26 giugno 2014
PROVVEDIMENTI ALL'ESAME DELLA COMMISSIONE	
<i>Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41)</i>	
Audizione dei rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico s.p.a. e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL).	17 dicembre 2013
<i>Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi (atto n. 92)</i>	
Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI).	15 maggio 2014
Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.	29 maggio 2014
Audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).	4 giugno 2014
Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.	12 giugno 2014
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).	19 giugno 2014
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato.	26 giugno 2014

L'attività conoscitiva della Commissione ha risposto all'esigenza non solo di acquisire elementi informativi finalizzati all'esame degli schemi di decreto presentati dal Governo (attività consultiva), ma anche di svolgere le funzioni d'impulso e controllo sull'attuazione del federalismo fiscale, ad essa assegnate dalla legge n. 42. La Commissione, infatti, sulla base dell'attività conoscitiva svolta può, da un lato, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi (attività che può qualificarsi come propositiva) e, dall'altro, verificare lo stato di attuazione della legge delega.

3. I PROVVEDIMENTI ESAMINATI

3.1 Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

Nel periodo considerato, la Commissione ha svolto l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante **adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo** (atto n. 41).

Tali note metodologiche, elaborate dalla SO.S.E. con la consulenza scientifica di IFEL, erano state approvate dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) il 20 dicembre 2012.

Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ha approvato in via preliminare lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nella seduta del 18 aprile 2013.

Sullo schema di decreto la Conferenza Stato-città e autonomie locali non ha espresso il parere nei termini previsti dall'articolo 6, comma 1, del D.lgs. n. 216 del 2010 (15 giorni).

Lo schema di decreto, presentato al Parlamento il 16 maggio 2013, in attuazione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, è stato assegnato il 28 novembre 2013¹¹ alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato per i profili di carattere finanziario. Il termine per l'espressione del parere era fissato al 13 dicembre 2013 (il termine di 15 giorni è indicato dall'articolo 6, comma 1, del D.Lgs. n. 216 del 2010).

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha avviato l'esame del provvedimento nella seduta del 10 dicembre 2013. L'esame si è concluso nella seduta del 23 gennaio 2014 con l'approvazione di **un parere favorevole con condizioni e osservazioni**.

La Commissione Bilancio della Camera ha concluso l'esame dello schema di decreto il 30 gennaio 2014, esprimendo nulla osta sul testo del decreto.

La Commissione Bilancio del Senato non ha reso il parere.

¹¹ In tale data si è costituito l'Ufficio di presidenza della Commissione bicamerale, che quindi è entrata nella pienezza dei poteri.

Il contenuto

Si tratta del secondo gruppo di funzioni per cui la complessa procedura di determinazione dei fabbisogni standard perviene a compimento.

Come previsto dal decreto legislativo n. 216 del 2010, infatti, è affidato a SOSE (Soluzioni per il sistema economico s.p.a.), con la collaborazione scientifica di IFEL (Istituto per la finanza e per l'economia locale), il compito di predisporre le metodologie e determinare i valori relativi ai fabbisogni standard per ciascuna funzione. I risultati dell'attività svolta da SOSE con la collaborazione di IFEL sono sottoposti alla valutazione e all'approvazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Tali risultati sono altresì oggetto di verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato.

A conclusione di questa complessa procedura, le note metodologiche sono approvate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Prima dell'approvazione definitiva, sullo schema di decreto è acquisito il parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali e, successivamente, delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato e della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

La nota metodologica e i fabbisogni standard, in conformità con quanto previsto dalla legge delega, fanno riferimento esclusivamente alle province ed ai comuni rientranti nelle regioni ad autonomia ordinaria.

Nel caso dei **Comuni** i fabbisogni sono stati calcolati elaborando questionari e modelli econometrici specifici per ognuno dei macro-servizi in cui è stato possibile suddividere le attività svolte nell'ambito di questa funzione:

- 1) Servizi di Gestione delle entrate tributarie e Servizi fiscali (questionario FC01A);
- 2) Servizi di Ufficio tecnico (questionario FC01B);
- 3) Servizi di Anagrafe, Stato civile, Elettorale, Leva e Servizio statistico (questionario FC01C);
- 4) Altri servizi generali (questionario FC01D).

Ciascuna Nota metodologica sottolinea che il calcolo è limitato alla spesa corrente di competenza finanziaria 2009, ovvero agli impegni di spesa di quell'anno di riferimento, al netto degli "Interessi passivi e oneri finanziari diversi", degli "Oneri straordinari della gestione corrente" e degli "Ammortamenti di esercizio".

Facendo riferimento ad un periodo diverso da quello di applicazione, i fabbisogni standard stimati in questa Nota **non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario**, ma sono solo di ausilio al calcolo dei coefficienti di riparto relativamente ai singoli Servizi, che a loro volta concorrono alla determinazione di un coefficiente di riparto complessivo, che si renderà disponibile a conclusione della fase transitoria con la stima dei fabbisogni standard per tutte le sei funzioni fondamentali individuate dal decreto legislativo n. 216 del 2010.

Ogni Nota è composta da una relazione che illustra l'ambito di riferimento di ciascun servizio considerato, la descrizione delle fonti utilizzate per la raccolta dei dati, la struttura di ciascun questionario messo in rete ("somministrato ai comuni"), le informazioni relative alla rilevazione dei dati da parte dei comuni, anche con aggregazioni per classe dimensionale e articolazione per aree e regioni, nonché dei modelli organizzativi tra comuni (gestione associata in Unione di comuni, in Comunità montana, in convenzione). Le relazioni contengono inoltre numerose indicazioni tecniche di carattere statistico-metodologico, nonché diversi allegati tecnici.

Infine ogni Nota riporta l'indicazione per ciascun comune (esposto per regione, provincia) del **coefficiente di riparto** relativo al fabbisogno standard in oggetto, espresso in **dodici cifre decimali**.

Tale coefficiente sarà utilizzato quando, nel prosieguo, verrà stabilito l'ammontare complessivo delle risorse destinate a ciascuna funzione. Il fabbisogno per ciascun comune sarà determinato dividendo tale ammontare per il coefficiente relativo a ciascun ente.

Oltre alle quattro Note in esame, è stata altresì trasmessa una Nota metodologica contenente il "Documento riepilogativo relativo alle **funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo dei comuni**", articolate nelle quattro note suddette. Da essa risulta che la spesa di parte corrente considerata (tratta dai certificati di conto consuntivo **2009**) ammonta a **8,8 miliardi** di euro.

La Nota pone a **raffronto** per ciascun comune il **coefficiente** di riparto aggregato relativo alla **spesa storica** contabilizzata nei certificati di conto consuntivo del 2009 e il **coefficiente** di riparto **aggregato dei fabbisogni standard**.

Analoghi dati sono aggregati per classe dimensionale degli enti, per area territoriale e per regione, evidenziando lo scostamento tra i due valori considerati.

Analoghe considerazioni valgono per la Nota relativa alle analoghe funzioni delle **Province**.

Si ricorda che per le Province saranno oggetto di analisi le seguenti funzioni fondamentali:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- funzioni di istruzione pubblica;
- funzioni nel campo dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- funzioni nel campo della tutela ambientale;
- funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del mercato del lavoro).

3.2 Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi (Atto n. 92).

In attuazione dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009 – che prevede la possibilità entro tre anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo attuativo di adottare ulteriori decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge stessa – il Consiglio dei ministri, nella seduta del 31 gennaio 2014, ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo.

Trasmesso il testo alla Conferenza Unificata, nella seduta del 3 aprile è stata sancita l'Intesa unitamente alle modifiche contenute nell'Allegato D all'Intesa stessa.

Il testo approvato in via preliminare dal Governo è stato quindi trasmesso al Parlamento il 14 aprile 2014 ed assegnato, in pari data, alla Commissione bicamerale e alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato per i profili di carattere finanziario. Il termine per l'espressione del parere era fissato al 14 luglio 2014 (90 giorni previsti dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 42).

Il decreto legislativo n. 118 del 2010 ha costituito una ampia e organica riforma di contabilità degli enti territoriali, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici. Il decreto n. 118 è articolato in tre titoli: il titolo I (artt. 1-18) relativo ai principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali; il titolo II (artt. 19-35) relativo ai principi contabili per il settore sanitario; il titolo III (artt. 36-38), relativo alle disposizioni finali e transitorie, disciplina, in particolare, all'articolo 36 la sperimentazione.

Tra le principali innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 118 ne vanno richiamate alcune in particolare, anche al fine di meglio definire il quadro come poi risulterà a seguito dell'intervento dello schema correttivo in esame:

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole

contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica ai sensi del Sistema europeo dei conti-Sec95. Le voci che costituiscono l'articolazione comune del piano dei conti integrato sono dunque la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono parte essenziale del sistema di bilancio. A tal fine, ogni atto gestionale/transazione elementare è iscritta nel piano secondo codici identificativi della voce cui appartengono. La codifica degli atti di gestione deve avvenire dunque in modo uniforme e deve essere definita "a regime" sulla base degli esiti della sperimentazione;

- adozione di schemi comuni di bilancio articolati sul lato della spesa in missioni e programmi e macroaggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (COFOG) individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato. I macroaggregati si raggruppano in titoli e, ai fini della gestione, sono ripartiti in capitoli ed in articoli. I capitoli e gli articoli, ove previsti, si raccordano con il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato. Anche i criteri di classificazione delle entrate in analogia a quanto già avviene per il bilancio dello Stato, prevedono la ripartizione in titoli, tipologie e categorie. I capitoli sono le unità di gestione e rendicontazione;
- definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione;
- introduzione di una tassonomia per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica che consiste nella predisposizione di un budget economico e nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti, rilevati attraverso il Sistema Informativo delle Operazioni delle Amministrazioni Pubbliche (SIOPE), in missioni e programmi. Ciò è finalizzato a consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

Il decreto legislativo fissa, all'allegato 1, i principi generali contabili, cioè le regole fondamentali di carattere generale degli ordinamenti contabili armonizzati.

Tra questi si segnala, oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio, il nuovo principio della competenza finanziaria, cioè il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese.

Il D.Lgs. n. 118/2011 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2015 (il termine originariamente stabilito al 1° gennaio 2014 è stato poi prolungato di un anno), le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono tenuti a conformare la propria gestione a tali regole contabili uniformi e ai relativi principi contabili applicati.

Per gli enti del servizio sanitario nazionale la relativa disciplina contabile armonizzata dettata dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2013 ha trovato applicazione a decorrere dall'anno 2012.

La fase di sperimentazione (art. 36) ha interessato dal 1° gennaio 2012 4 regioni, 12 province, 49 comuni, 20 enti strumentali – i quali sono stati sottoposti alla disciplina sperimentale dettata dal D.P.C.M. 28 dicembre 2011 e successive modifiche, secondo una attività operata da un gruppo di lavoro interistituzionale (Stato, ANCI, UPI, Regioni, Istat, Abi, Ordine dei dottori commercialisti). La sperimentazione della riforma è stata estesa per il 2014 ad ulteriori 300 enti.

Con l'intervento normativo si completa tale impegnativa riforma contabile, in modo da realizzare per gli enti territoriali l'armonizzazione dei rispettivi sistemi contabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e criteri contabili, al fine di soddisfare le esigenze informative connesse al coordinamento della finanza pubblica – con riguardo anche alle operazioni di consolidamento dei conti pubblici nazionali - ed alle verifiche del rispetto delle regole comunitarie.

Le norme integrative e correttive contenute nello schema in commento sono adottate in considerazione degli esiti della sperimentazione dei nuovi sistemi contabili e di bilancio armonizzati, iniziata il 1° gennaio 2012 e avente termine il 31 dicembre 2014, ai sensi di quanto previsto dal vigente articolo 36, comma 5, del D.Lgs. n. 118.

Il provvedimento è pertanto finalizzato a dare definizione al quadro normativo dell'armonizzazione contabile e di bilancio degli enti territoriali destinato ad entrare in vigore "a regime" il 1° gennaio 2015.

Il contenuto

Lo schema consta di tre articoli.

L'articolo 1 che reca le modifiche al D.Lgs. n. 118 conseguenti alle risultanze delle attività di sperimentazione; l'articolo 2 che, sempre in esito a tali attività, aggiunge ai 3 allegati attualmente previsti dal decreto ulteriori 14 allegati, che in questa sede non si dettagliano; infine l'articolo 3 recante la clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 1, pertanto, inserisce interventi di modifica e integrazione al testo del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, definiti sulla base dei risultati del primo esercizio di sperimentazione.

Alla luce dei risultati della sperimentazione, con le lettere da a) a u), si provvede a novellare numerosi articoli del titolo I del D.Lgs. n. 118, nonché l'articolo 33.

La lettera v) dell'articolo 1 dello schema introduce:

- un nuovo titolo III (*Ordinamento finanziario e contabile delle regioni* – artt. da 36 a 73);
- un nuovo titolo IV (*Adeguamento delle disposizioni riguardanti la finanza regionale e locale*), che all'articolo 74, attraverso 64 modifiche, allinea il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL – D.Lgs. n. 267 del 2000) alla normativa recata dal D.Lgs. n. 118 sull'armonizzazione del sistema contabile degli enti locali (come integrato dal presente schema). Inoltre all'articolo 75 si provvede all'adeguamento della definizione di debito degli enti territoriali (art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003) e all'articolo 76 della disciplina riguardante la pubblicazione dei bilanci, mentre con l'articolo 77 si dispone l'abrogazione di numerose disposizioni incompatibili, quali il decreto

legislativo n. 76 del 2000, riguardante l'ordinamento contabile delle regioni, o gli schemi di bilancio degli enti locali previsti dal DPR n. 194 del 1996;

- la nuova formulazione del titolo V riguardante la disciplina della sperimentazione e delle disposizioni finali e transitorie, di contenuto identico a quello del vigente titolo III (artt. 78-80, già artt. 36-38).

Per quanto riguarda le **modifiche** al decreto legislativo n. 118 del 2011 (disposte dall'articolo 1 dello schema) risultano di particolare interesse gli interventi di modifica e integrazione riguardanti:

- l'**articolo 3** che, al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria, inserisce alcune specifiche disposizioni (nuovi commi dal 4 al 17);
- l'**articolo 3-bis** che istituisce, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e di aggiornare gli allegati al titolo primo del presente decreto. La Commissione che si avvale delle strutture e dell'organizzazione del Dipartimento della RGS agisce in reciproco raccordo con l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali. Con decreto del MEF sono disciplinate le modalità di organizzazione e di funzionamento;
- l'**articolo 11** che dispone, per tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, l'adozione di comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate e altri organismi controllati secondo gli schemi di cui agli allegati n. 9, n. 10 e n. 11;
- l'inserimento degli **articoli da 11-bis a 11-quinquies** riguardanti la disciplina del bilancio consolidato. In particolare l'**articolo 11-bis** riguarda il bilancio consolidato che gli enti di cui al comma 1 devono redigere con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate nel rispetto del principio applicato del bilancio consolidato; l'**articolo 11-ter** che definisce l'ente strumentale controllato di una regione o di un ente locale; l'**articolo 11-quater** che definisce la società controllata da una regione o da un ente locale ed infine l'**articolo 11-quinquies** che definisce la società partecipata da una regione o da un ente locale, precisando al comma 3 che con riferimento agli esercizi 2015-2017 si intende la società a totale partecipazione pubblica affidataria di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale, indipendentemente dalla quota di partecipazione;
- l'**articolo 18-bis** al fine di consentire la comparazione dei bilanci impone l'adozione di un sistema di indicatori semplici, denominato "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni;

Con i **nuovi articoli da 36 a 73**, lo schema in esame introduce nel D.Lgs. n. 118 le disposizioni in ordine all'armonizzazione dei **bilanci regionali**.

In particolare il nuovo **articolo 36** detta principi generali in materia di finanza regionale e ribadisce che le regioni ispirando la propria gestione al principio della programmazione adottano ogni anno un bilancio di previsione finanziario almeno triennale predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione. Le previsioni sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel DEFR. Il DEFR è approvato con delibera del consiglio regionale.

L'**articolo 38** dispone che le leggi regionali che prevedono spese a carattere permanente quantificano l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa nonché la quota relativa a tutti gli esercizi del bilancio di previsione. La legge di stabilità può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

L'**articolo 40** impone che per ciascun esercizio in cui è articolato, il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in conto capitale, alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente.

L'**articolo 41** al fine di consentire la comparazione dei bilanci dispone anche per le regioni la presentazione di un documento denominato "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" secondo le modalità previste dall'articolo 18-bis.

L'**articolo 42** riguarda il risultato di amministrazione: elenca le entrate che costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione e precisa che l'indicazione del vincolo per le entrate vincolate che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità è sospeso per l'importo dell'accantonamento, fino all'effettiva riscossione.

L'**articolo 47** disciplina i sistemi contabili degli organismi e degli enti strumentali della regione.

L'**articolo 49** prevede l'iscrizione e la disciplina, anche delle eventuali economie, di uno o più fondi speciali distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale.

L'**articolo 52** indica le fasi attraverso le quali si attua la gestione delle entrate e delle spese.

L'**articolo 53** disciplina l'accertamento indicando che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionale devono essere registrate nelle scritture contabili

quando l'obbligazione è perfezionata con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria.

L'**articolo 56** disciplina la fase dell'impegno precisando che le obbligazioni giuridicamente perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste.

L'**articolo 58** disciplina la fase del pagamento che è ordinato al tesoriere entro i limiti delle previsioni di cassa, ad eccezione dei rimborsi delle anticipazioni e delle partite di giro, mediante l'emissione di mandati di pagamento numerati in ordine progressivo e contrassegnati da evidenze informatiche del capitolo.

L'**articolo 61** prevede nel caso di assegnazioni dello Stato per interventi speciali la facoltà di stanziare e di erogare somme eccedenti quelle assegnate dallo Stato e di compensare tali maggiori spese con minori erogazioni per lo stesso scopo nei due esercizi immediatamente successivi.

L'**articolo 62** disciplina i mutui e altre forme di indebitamento, precisando che non può essere autorizzato nuovo indebitamento se non è stato approvato dal consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio dei due anni precedenti a quello cui il bilancio si riferisce.

L'**articolo 63** disciplina il rendiconto generale annuale della regione, prevedendo che contestualmente al rendiconto debba intervenire l'approvazione del rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del consiglio regionale e degli eventuali organismi strumentali.

L'**articolo 67** riguarda l'autonomia del Consiglio regionale, impone l'adozione del medesimo sistema contabile, gli schemi di bilancio e di rendiconto della regione e l'adeguamento ai principi contabili generali ed applicati allegati.

L'**articolo 69** disciplina il servizio di tesoreria della regione le eventuali anticipazioni e la decorrenza dei relativi interessi e al comma II richiede la registrazione delle operazioni di anticipazione e i relativi rimborsi secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria allegato al presente decreto.

L'**articolo 70** regola la cooperazione Stato-Regioni e l'obbligo di trasmissione alla banca dati delle amministrazione pubbliche tutte le informazioni previste dall'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'ulteriore intervento di integrazione dell'articolo 1 del D.Lgs. n. 118, inserisce in tale decreto il **Titolo IV** recante "**Adeguamento** delle disposizioni riguardanti la **finanza regionale e locale**".

In particolare l'**articolo 74** provvede, attraverso 64 interventi di integrazione e modifica, ad adeguare il **testo unico degli enti locali** (TUEL) alla disciplina del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Tali interventi in questa sede non si dettagliano, ad eccezione di quelli operati sull'articolo 114 del TUEL, di adeguamento della disciplina contabile delle aziende speciali a quella prevista

dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 118 del 2011 per gli enti in contabilità civilistica; sull'articolo 151 che prevede che gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione adottano ogni anno un bilancio di previsione finanziario di competenza almeno triennale e di cassa per il primo esercizio, predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione; sull'articolo 167, che introduce l'obbligo del fondo crediti di dubbia esigibilità e disciplina i fondi per spese potenziali sull'articolo 175, che definisce la disciplina delle variazioni del bilancio di previsione e prevede la possibilità nel corso dell'esercizio che il bilancio di previsione possa essere oggetto di variazioni di competenza e di cassa; l'articolo 179, che adegua la disciplina dell'accertamento al principio della competenza potenziata prevedendo che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria; l'articolo 183, che disciplina la fase dell'impegno precisando che le obbligazioni giuridicamente perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste. Il comma 3 disciplina la prenotazione degli impegni relativi a procedure in via di espletamento, le economie riguardanti le spese di investimento per lavori pubblici e le spese riguardanti trasferimenti e contributi ad amministrazioni pubbliche; l'articolo 185, che aggiorna la fase dell'ordinazione e pagamento, ed, infine, l'articolo 187, che ridefinisce la composizione del risultato di amministrazione esso che tale il risultato è distinto in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.

Di rilievo, infine, l'**articolo 75**, che adegua la disciplina dell'indebitamento, prevista per gli enti territoriali dall'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, alle norme europee, con particolare riferimento alle disposizioni riguardanti il *leasing* finanziario, le cartolarizzazioni e l'escussione delle garanzie, nonché all'**articolo 76** in tema di disciplina riguardante la pubblicazione dei bilanci.

L'**articolo 77** dispone l'abrogazione di numerose disposizioni incompatibili, quali, ad esempio, il decreto legislativo n. 76 del 2000, riguardante l'ordinamento contabile delle regioni, o gli schemi di bilancio degli enti locali previsti dal DPR n. 194 del 1996.

Infine agli **articoli da 78 a 80**, inseriti dal decreto legislativo correttivo in esame nel decreto legislativo n. 118 del 2011, corrispondono agli articoli dal 36 al 38 del testo vigente. Tali articoli, pertanto, riportano solo una diversa numerazione a causa dell'introduzione di 42 nuovi articoli nel corpo del citato D.Lgs. n. 118 del 2011, introdotti dai nuovi titoli III, IV e V, sostitutivi del titolo III.

In particolare, all'**articolo 78** non sono state aggiornate le denominazioni dei Ministri concertanti dei decreti ivi previsti, in quanto all'attuazione di tale articolo, che come ricordato riproduce fedelmente l'attuale articolo 36 del D.Lgs. n. 118

del 2011, si è già provveduto con il D.P.C.M. 25 maggio 2012, il D.P.C.M. 29 marzo 2013, il D.M. 15 novembre 2013 e il D.M. 21 settembre 2012.

L'**articolo 79** espone l'analogo contenuto del vigente articolo 37, con la soppressione del periodo dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 178 del 2012.

Infine, l'**articolo 80** dispone l'entrata in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2015 per i titoli I, III, IV e V (le disposizioni di cui al titolo II sono in vigore dal 2012), e statuisce che ogni richiamo agli articoli 36, 37 e 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, contenuti in decreti, leggi e atti aventi forza di legge vigenti, deve intendersi riferito agli articoli 78, 79 e 80 del presente decreto.

Per quanto concerne l'**articolo 2** dello schema, con cui vengono inseriti ulteriori 14 allegati al D.Lgs. n. 118, si segnala la modifica che **inserisce** nell'**allegato n. 1** il principio contabile generale n. 16 della **competenza finanziaria**, che costituisce l'elemento più innovativo della riforma contabile degli enti territoriali, volto a: consentire la conoscenza dei debiti effettivi delle Pubbliche Amministrazioni; evitare l'accertamento di entrate future; ridurre la imponente mole di residui; evidenziare gli avanzi insussistenti; rafforzare la programmazione di bilancio; favorire la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi bisogni; avvicinare la competenza finanziaria alla competenza economica; rilevare gli investimenti in base agli stati di avanzamento lavori come richiesto dalla UE.

Infine l'**articolo 3** prevede che dal decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il parere

In considerazione dell'articolato assai complesso e della tecnicità della materia, la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale ha effettuato numerose audizioni (UPI, Corte dei conti, ISTAT, Conferenza delle regioni, ANCI, Ragioneria generale dello Stato) allo scopo di verificare e valutare gli effetti della sperimentazione effettuata, al fine di definire con chiarezza il momento in cui il nuovo sistema contabile sarebbe dovuto entrare in vigore, considerando anche tutte le problematiche relative alla formazione del personale, al quadro normativo generale delle finanze locali che è stato oggetto di continue modifiche nel corso degli ultimi anni, valutando anche l'ipotesi dello slittamento di un anno dell'entrata in vigore.

La Commissione ha esaminato il provvedimento nelle sedute del 24 e 30 aprile, dell'8 maggio e del 1° luglio, approvando il **parere**, con osservazioni e condizioni, nella seduta del **9 luglio 2014**.

Per quanto riguarda le **condizioni** recate nel parere (che non si illustrano in questa sede, considerato l'elevato tecnicismo delle stesse - *vedi Allegato 1*), si tratta di modifiche all'articolato dello schema presentato che, in sostanza, hanno recepito i contenuti dell'intesa raggiunta il 3 aprile 2014 in sede di Conferenza unificata, nonché gli ulteriori aggiustamenti al quadro normativo segnalati dalla

Ragioneria generale dello Stato in seguito agli incontri periodici di verifica della sperimentazione con gli enti territoriali successivi al mese di aprile.

Nel parere la Commissione ha inoltre posto le seguenti **osservazioni**:

- a) il passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità non deve determinare situazioni di difficile sostenibilità per singoli enti e quindi occorre individuare una tempistica che consenta una adeguata e capillare formazione del personale e un percorso che accompagni gli enti che, entro una certa data, abbiano segnalato insormontabili difficoltà in relazione all'immediata applicazione del nuovo sistema, fatto salvo che gli enti che hanno effettuato la sperimentazione adottino il nuovo sistema contabile dal 1° gennaio 2015, insieme agli enti che dispongono di risorse umane e organizzative adeguate;
- b) individui il Governo le modalità più idonee per assicurare, d'intesa con gli enti interessati, la continuità dell'attività amministrativa e la sostenibilità complessiva, laddove l'ulteriore disavanzo – eventualmente connesso all'applicazione delle nuove regole contabili – costituisca una quota consistente del bilancio complessivo e per tali enti non sia sufficiente il rientro previsto dalla condizione n. 4) del presente parere;
- c) assicuri il Governo, con riguardo all'articolo 18 del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dall'articolo 1, lettera s), dello schema di decreto correttivo, l'effettivo esercizio del dovere da parte degli enti territoriali di adottare i propri bilanci nei termini prescritti; occorre infatti garantire il loro diritto a vedere assicurato, nel corso del tempo, il rispetto da parte dello Stato di termini certi e compatibili con il processo di bilancio;
- d) valuti il Governo l'esigenza di differenziare ulteriormente l'area del consolidamento, tenendo conto del tipo di società e delle diverse forme di partecipazione o controllo da parte degli enti; in particolare, individui il Governo, tenendo conto anche delle dimensioni dell'ente, una quota minima di partecipazione – ad esempio inferiore all'1 per cento - al di sotto della quale non vi è obbligo di consolidamento;
- e) individui il Governo tempi, modi e strumenti della formazione del personale, in grado di garantire la piena e diffusa attuazione dei nuovi metodi contabili; in particolare, valuti il Governo l'opportunità di riconoscere forme di premialità in favore degli enti che hanno effettuato la sperimentazione e che mettono a disposizione proprio personale per la formazione dei dipendenti di altri enti;
- f) assicuri il Governo, posto che per i componenti della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dall'articolo 1, lettera d), non è prevista la corresponsione di alcun compenso, indennità o rimborso spese e atteso che la norma prevede una apposita clausola di invarianza finanziaria, l'effettiva assenza di oneri per il funzionamento della Commissione e per l'eventuale assegnazione di ulteriori funzioni. Sul punto andrebbe pertanto assicurato che alle predette attività della Commissione e al suo funzionamento

si possa farvi fronte con le ordinarie dotazioni previste a legislazione vigente del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

- g) assicuri il Governo la confrontabilità del flusso informativo anche attraverso l'interoperabilità del flusso informatico, mediante l'aggiornamento del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope), quale fonte principale per l'elaborazione delle stime di Contabilità Nazionale, e attraverso forme di riuso del medesimo Sistema;
- h) assicuri il Governo, in relazione all'esigenza della flessibilità degli stanziamenti di bilancio, la piena sostenibilità per le Regioni della abrogazione della possibilità di provvedere a rimodulazioni degli stanziamenti tra programmi in corso d'anno, con il solo vincolo della natura giuridicamente "rimodulabile" delle risorse interessate, prevedendosi, invece, che le variazioni tra programmi di bilancio in corso d'anno possano essere effettuate limitatamente agli stanziamenti di spesa relativi al personale e per le sole occorrenze connesse al trasferimento di risorse umane tra settori dell'amministrazione;
- i) chiarisca il Governo, in materia di cooperazione tra Stato e Regioni di cui all'articolo 70 del decreto legislativo n. 118 del 2011, così come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera v), se per la predetta collaborazione-cooperazione sia prevista, oltre alla trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di tutte le informazioni di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, anche l'implementazione di particolari sistemi informativi tra loro interoperanti e apposite forme di collaborazione con eventuali oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

4. LE MODIFICHE APPORTATE NELLA XVII LEGISLATURA ALLA DISCIPLINA SUL FEDERALISMO FISCALE, AL DI FUORI DEI DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 42 DEL 2009

Il presente capitolo dà conto delle modifiche apportate al federalismo fiscale nella XVII Legislatura al di fuori del percorso attuativo della legge n. 42 del 2009.

Per le analoghe modifiche nella XVI Legislatura, si vedano la terza relazione della Commissione (XVI Legislatura, Doc. XVI-*bis*, n. 6, cap. 5, Le modifiche apportate alla disciplina sul federalismo fiscale dal D.L. n. 201 del 2011) e la quarta relazione della Commissione (XVI Legislatura, Doc. XVI-*bis*, n. 11, cap. 5, Le modifiche apportate alla disciplina del federalismo fiscale al di fuori dei decreti legislativi di attuazione della Legge n. 42 del 2009).

Per un quadro riassuntivo delle diverse questioni si veda il cap. 5 della presente relazione.

4.1 Il federalismo demaniale (D.Lgs. n. 85 del 2010)

L'**articolo 56-bis** del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, è intervenuto in merito al c.d. "federalismo demaniale", di cui al decreto legislativo n. 85 del 2010 (attuativo della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale), relativamente al **trasferimento, a titolo non oneroso, agli enti territoriali di taluni beni dello Stato**, mobili e immobili, che non fossero espressamente esclusi dal trasferimento dal decreto legislativo stesso.

Il medesimo decreto, all'articolo 5, comma 2, esclude dal trasferimento gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie fiscali; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore; i beni appartenenti al patrimonio culturale; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche; le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato; sono altresì esclusi dal trasferimento di cui al presente decreto i parchi nazionali e le riserve naturali statali.

L'**articolo 56-bis** individua le categorie di beni escluse dal trasferimento, definisce la tempistica per il trasferimento degli immobili non esclusi dal trasferimento con una nuova procedura che di fatto sostituisce quella già prevista dal D.Lgs. n. 85 (vedi più diffusamente cap. 5).

4.2 I fabbisogni standard (D.Lgs. n. 216 del 2010)

L'**articolo 54 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, al comma 1**, reca disposizioni concernenti la disponibilità e la pubblicità dei **questionari** predisposti dalla

società SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico)¹² Spa, ai fini della predisposizione delle **metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard** degli enti locali, sulla base di quanto dispone l'articolo 5 del decreto legislativo n. 216 del 2010¹³, prevedendo che:

- i questionari sono resi disponibili sul **sito della SOSE** e con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze da pubblicare sulla G.U. viene data notizia della data di tale disponibilità;
- dalla data di pubblicazione del suddetto provvedimento **decorre il termine di sessanta giorni**, previsto dal comma 1, lettera c) del sopracitato articolo 5, entro cui i comuni e le province devono compilare e restituire per via telematica i questionari.

La procedura di determinazione dei fabbisogni standard – che secondo la legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale costituiscono i nuovi parametri in base ai quali individuare il finanziamento delle spese degli enti locali al fini di un graduale superamento del criterio della spesa storica – viene affidata dal decreto legislativo n. 216 del 2010 alla SOSE spa che, avvalendosi anche dell'IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale) e dell'Istat, **predisporre le metodologie occorrenti alla determinazione dei fabbisogni** medesimi, che dovranno far riferimento ai criteri ed alle indicazioni recate dall'articolo 5 del medesimo decreto legislativo.

In particolare, i valori dei fabbisogni andranno individuati con tecniche statistiche che diano rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province, utilizzando i dati di spesa storica tenendo conto dei gruppi omogenei e tenendo altresì conto della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata; considerando altresì una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione: all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio, alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti.

Ai fini della determinazione delle metodologie in questione, il medesimo articolo 5 stabilisce che **la SOSE predisponga appositi questionari**, funzionali alla raccolta dei dati contabili e strutturali di comuni e province, cui andranno inviati con un **termine di compilazione e restituzione** stabilito in sessanta giorni. **L'inosservanza di tale termine** comporta il blocco, fino all'avvenuto invio del questionario, dei trasferimenti a qualunque titolo da erogare all'ente locale inadempiente.

L'articolo 54, comma 1, in commento sembra pertanto finalizzato a **disciplinare** con norma primaria la **procedura relativa ai questionari** inviati

¹² La SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. è una Società per azioni costituita con la partecipazione al capitale sociale del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'88% e della Banca d'Italia per l'12%, in base all'art. 10, comma 12 della legge 146/1998, con l'affidamento in concessione di svolgere tutte le attività relative alla costruzione, realizzazione e aggiornamento degli studi di settore.

¹³ Decreto legislativo 26 novembre 2010, recante disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, province e città metropolitane, emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n.42 del 2009.

(*rectius*, somministrati, come recita l'articolo 5, comma 1, lettera c) del D.Lgs. n. 216/2010) agli enti locali, soprattutto ai fini della individuazione del termine di decorrenza dei sessanta giorni per la restituzione degli stessi.

Si tratta di una procedura di fatto già seguita, atteso che la stessa risulta attuata, nei termini ora stabiliti in norma, ad opera dei Decreti Direttoriali del Direttore generale delle finanze 21 febbraio 2012, pubblicato sulla G.U. 25 febbraio 2012, n.47, 16 novembre 2012, pubblicato sulla G.U. 20 novembre 2012, n.271 e 7 dicembre 2012, pubblicato sulla G.U. 12 dicembre 2012, n.289. Ciascuno di tali decreti, nel comunicare la disponibilità di questionari relativi ad alcune funzioni di comuni e province, precisa che il termine di sessanta giorni per la restituzione degli stessi decorre dalla data di pubblicazione dei decreti medesimi.

4.3 Il federalismo municipale (D.Lgs. n. 23 del 2011)

La c.d. cedolare secca

L'articolo 4 del D.L. n. 102 del 2013 è intervenuto sulla disciplina della cosiddetta "**cedolare secca**" introdotta dal decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, sul federalismo municipale, al fine di **ridurre, per gli immobili locati a canone "concordato", l'aliquota al 15%** - in luogo dell'aliquota vigente pari al 19% - a decorrere dall'anno di imposta **2013**.

Al fine di favorire il **contrasto all'evasione fiscale** nel settore delle locazioni, la disciplina della cosiddetta "**cedolare secca sugli affitti**", istituita dal decreto legislativo n. 23 del 2011 (in tema di federalismo fiscale municipale), prevede una specifica modalità di tassazione dei redditi derivanti dalla **locazione di immobili adibiti ad uso abitativo**: a partire dal **2011** si consente ai proprietari dei predetti immobili, in luogo dell'ordinaria tassazione Irpef sui redditi derivanti dalla locazione, di **optare per un regime sostitutivo** (che **assorbe anche le imposte di registro e bollo sui contratti**) le cui aliquote sono pari al **21% per i contratti a canone libero** ed al **19% per quelli a canone concordato**. Si ricorda che l'**art. 2, comma 3, della legge n. 431 del 1998**, oltre i contratti a canone libero prevede anche **contratti a canone concordato** o convenzionato o calmierato. In tal caso sono le associazioni più rappresentative a livello locale dei proprietari e degli inquilini a stabilire le modalità di valutazione degli immobili residenziali e, per ogni tipologia individuata, a definire un canone minimo e massimo. Tali contratti, rispetto a quelli a canone libero (art. 2 comma 1), recano due differenze fondamentali: la prima riguarda la durata (tre anni più due di rinnovo automatico alla prima scadenza), la seconda il profilo economico, in quanto il canone concordato è inferiore alla misura dei canoni correnti di mercato dato che esso e le altre condizioni contrattuali devono conformarsi agli accordi sindacali stabiliti a livello territoriale. Inoltre, l'**art. 8** prevede alcune agevolazioni fiscali per i proprietari di alloggi dati in locazione a canone concordato ubicati nei comuni ad alta densità abitativa (di cui all'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551).

Sono **escluse** dall'ambito di applicazione le **locazioni** realizzate nell'esercizio di **attività d'impresa**, arti e professioni.

Oltre a severe **sanzioni** in caso di omessa od irregolare registrazione (in cui si prevede automaticamente un durata del contratto pari a quattro anni e l'applicazione di un canone ridotto che fa riferimento al triplo della rendita catastale) le misure suddette prevedono che, in caso di contratto a canone concordato, il locatore che opta per la cedolare secca **non potrà richiedere aggiornamenti del canone per tutta la durata del contratto**.

L'articolo 4, comma 74 della legge n. 92 del 2012 ha rideterminato le modalità di calcolo del reddito dei fabbricati imponibile ai fini IRPEF; in particolare, dal 2013 è diminuita dal 15 al 5 per cento la riduzione applicabile ai canoni dei fabbricati concessi in locazione, utile ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF.

Si ricorda altresì che il D.L. n. 16 del 2012 (articolo 4, commi 5-*quinquies* e 5-*sexies*) ha fissato al **35 per cento** la riduzione applicabile per determinare il reddito da locazione imponibile a fini IRPEF e IRES degli **immobili aventi interesse storico o artistico**.

Sulla materia è da ultimo intervenuto il **D.L. n. 47 del 2014**, che all'**articolo 9** stabilisce l'**applicazione, per il quadriennio 2014-2017, di un'aliquota ridotta al 10%** (in luogo del 15%) **per la "cedolare secca"** per i contratti a canone concordato stipulati nei maggiori comuni italiani (e nei comuni confinanti), negli altri capoluoghi di provincia o nei comuni ad alta tensione abitativa (comma 1).

Il comma 2 dell'articolo 9, introducendo il comma 6-*bis* all'articolo 3 del D.lgs. n. 23 del 2011, estende il regime della cedolare secca **anche per le abitazioni locate a cooperative edilizie per la locazione o a enti senza scopo di lucro, purché sublocate a studenti universitari e date a disposizione dei comuni con rinuncia all'aggiornamento del canone di locazione o assegnazione**.

Il **comma 2-bis** consente l'**applicazione dell'aliquota ridotta al 10%** della cedolare secca **ai contratti di locazione stipulati nei comuni** per i quali sia stato deliberato, **negli ultimi cinque anni** precedenti l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 47 del 2014 lo **stato di emergenza a seguito di eventi calamitosi**.

Infine il **comma 2-ter** impone al CIPE di provvedere all'**aggiornamento dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa entro 30 giorni** dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge stesso.

Inoltre il comma 10-*bis*, introdotto dall'articolo 1, comma 49, della legge di stabilità 2014, al fine dichiarato di assicurare **il contrasto all'evasione fiscale nel settore delle locazioni abitative, attribuisce ai Comuni**, in relazione ai contratti di locazione, **attività di monitoraggio** anche utilizzando le informazioni contenute nel **registro di anagrafe condominiale**.

L'imposta municipale sugli immobili

Il **decreto legislativo n. 23 del 2011**, in materia di federalismo fiscale municipale ha istituito e disciplinato l'**Imposta municipale propria - IMU**, volta a sostituire la

componente del reddito IRPEF (e relative addizionali) relativa agli immobili non locati e l'ICI, con un'applicazione in origine prevista per l'anno 2014.

Tuttavia, per rispondere ad esigenze di risanamento dei conti pubblici, l'applicazione dell'IMU, ai sensi dell'**articolo 13 del D.L. 201/2011**, è stata **anticipata al 2012** e la sua disciplina è stata profondamente innovata.

Il **decreto-legge n. 54 del 2013** ha sospeso - per l'anno **2013** - il **versamento della prima rata dell'IMU**, in scadenza il 16 giugno, per le talune categorie immobiliari, e successivamente l'**articolo 1 del D.L. 31 agosto 2013, n. 102** ha stabilito che tale rata **non sia dovuta**.

Successivamente il **decreto-legge 133 del 2013** ha abolito anche la seconda rata IMU per specifiche categorie di immobili salvo disporre l'obbligo del contribuente di versare l'eventuale differenza tra l'ammontare dell'IMU risultante dall'applicazione dell'aliquota e della detrazione deliberate o confermate dal comune per l'anno 2013 e, se inferiore, quello risultante dall'applicazione dell'aliquota e della detrazione previste dalle norme statali.

La **legge di stabilità 2014**, all'articolo 1, commi da 707 a 721, ha modificato la **disciplina dell'IMU**, che è stata resa permanente, ma che dal 2014 non si applica all'abitazione principale e alle relative pertinenze, nonché ad altre tipologie di immobili individuate *ex lege*.

Conseguentemente i commi 713, 714, 715 e 717 della legge di stabilità 2014 hanno abrogato o modificato talune disposizioni recate dagli articoli 7, 8, 9, 11 e 14 del D.Lgs. n. 23 del 2011.

Da ultimo il D.L. n. 47 del 2014 ha apportato modifiche alla materia dell' IMU, assoggettando dal 2015 al regime "prima casa" l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani pensionati non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero (AIRE), purché non sia locata o data in comodato d'uso (articolo 9-bis).

Per una più puntuale illustrazione del nuovo regime di tassazione immobiliare comunale (IUC, TASI e TARI) si rinvia al successivo punto 5.3.

Modifiche alle imposte di registro, ipotecaria e catastale

L'**articolo 26 del D.L. 12 settembre 2013, n. 104**, attraverso una novella all'articolo 10 del D.Lgs. n. 23 del 2011 (c.d. federalismo municipale), è intervenuto in tema di determinazione, con decorrenza **dal 1° gennaio 2014**, delle imposte di registro, ipotecaria e catastale, relativamente ai **trasferimenti immobiliari**.

La disciplina prevista dall'articolo 10 del D.Lgs. n. 23 del 2011

L'articolo 10 del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale ha **modificato** – a decorrere dal 1° gennaio **2014** - la vigente disciplina dell'**imposta di registro**, sostituendo - nel dettaglio - il **comma 1 dell'articolo 1 della Tariffa** (Parte prima) **allegata al relativo Testo Unico** (D.P.R. 24 aprile 1986, n. 131).

L'imposta di registro è un'imposta indiretta che si applica ai trasferimenti: essa colpisce gli atti elencati nella Tariffa allegata al D.P.R. n. 131 del 1986.

Ai fini dell'applicazione dell'imposta, si intende per registrazione in termine fisso la registrazione da richiedersi entro un determinato numero di giorni dalla data di formazione dell'atto. La registrazione in caso d'uso (articolo 6 del D.P.R. n. 131 del 1986) si verifica quando un atto si deposita, per essere acquisito agli atti, presso le cancellerie giudiziarie nell'esecuzione di attività amministrative o presso le amministrazioni dello Stato o degli enti pubblici territoriali e i rispettivi organi di controllo, salvo che il deposito avvenga ai fini dell'adempimento di un'obbligazione delle suddette amministrazioni, enti o organi ovvero sia obbligatorio per legge o regolamento.

L'imposta può essere applicata in **misura fissa** (per un ammontare specifico, legato al tipo di atto imponibile) ovvero **proporzionalmente** (applicando l'aliquota prevista nella tariffa al valore dell'atto).

Nella formulazione che si applicherà **sino al 1° gennaio 2014** (termine dal quale troverà applicazione la nuova disciplina), il comma 1 fissa all'8 per cento la misura dell'aliquota dell'imposta di registro applicabile agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere, nonché agli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento (compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi) ai provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e ai trasferimenti coattivi.

Ove l'atto abbia ad oggetto fabbricati e relative pertinenze, essa è pari al **7 per cento**. Le **imposte ipotecaria e catastale**, per l'acquisto di fabbricati diversi dalla abitazione principale, si applicano rispettivamente nella misura **del 2 e dell'1 per cento**. **Complessivamente**, dunque, l'imposizione indiretta che attualmente grava sugli atti traslativi di fabbricati diversi dalla "prima casa" è pari al **10 per cento**.

Le **norme vigenti** prevedono misure d'imposta differenziate – e in determinati casi **agevolate** - a seconda del soggetto coinvolto nel trasferimento (ad es. **Onlus**) ovvero di immobile soggetto a trasferimento (ad es. **immobili di interesse storico, artistico e archeologico**) oppure in ragione di entrambi gli elementi (**terreni agricoli nei confronti di soggetti non imprenditori agricoli**).

All'acquisto dell'abitazione principale (così come per gli immobili di interesse storico, artistico e archeologico) si applica l'imposta di registro nella misura del 3 per cento, mentre le imposte ipotecarie e catastali sono dovute in misura fissa (articolo 1 della tariffa allegata al D.Lgs. 31 ottobre 1990 n. 347 e articolo 10, comma 2 del medesimo D.Lgs. n. 347/1990).

In caso di trasferimento **a favore dello Stato**, di **enti pubblici territoriali** o **consorzi** costituiti esclusivamente fra gli stessi, di **comunità montane**, di **Onlus** ovvero per gli **immobili situati all'estero** è dovuta l'imposta in **misura fissa**.

Per il trasferimento avente per oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato e **esente** dall'IVA ai sensi dell'articolo 10, primo comma, numero 8-bis), del DPR n. 633/1972, ed effettuato **nei confronti di imprese**, si applica **l'imposta di registro** nella misura dell'**1 per cento**.

La **lettera a) del comma 1** dell'articolo 10 sostituisce integralmente il comma 1, articolo 1 della Tariffa, stabilendo che, con decorrenza **dal 1° gennaio 2014**, l'**imposta di registro** si applichi nella misura del **9 per cento** agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere, agli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento (compresa la rinuncia agli stessi) ai provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità ed ai trasferimenti coattivi.

Se il trasferimento investe **case di abitazione**, sempre che non si tratti di un immobile appartenente alle categorie catastali A1, A8 e A9 (immobili signorili, ville e castelli), la misura dell'aliquota è pari al **2 per cento** ove ricorrano le **condizioni** indicate dalla **nota II-bis** dell'articolo 1 della Tariffa.

Il successivo **comma 3**, in conseguenza delle modifiche apportate al TU sull'imposta di registro e delle nuove aliquote di imposta, **esenta** i predetti trasferimenti immobiliari **dalle altre imposte indirette**, nonché tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti, posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari.

La nota *II-bis* dell'articolo 1 della Tariffa disciplina le condizioni per l'applicazione dell'imposta di registro con aliquota agevolata agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di case di abitazione non di lusso e agli atti traslativi o costitutivi della nuda proprietà, dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione relativi alle stesse.

In particolare, si prescrive che l'immobile sia ubicato nel territorio del comune in cui l'acquirente ha o stabilisca entro diciotto mesi dall'acquisto la propria residenza o, se diverso, in quello in cui l'acquirente svolge la propria attività ovvero, se trasferito all'estero per ragioni di lavoro, in quello in cui ha sede o esercita l'attività il soggetto da cui dipende ovvero, nel caso in cui l'acquirente sia cittadino italiano emigrato all'estero, che l'immobile sia acquisito come prima casa sul territorio italiano. La dichiarazione di voler stabilire la residenza nel comune ove è ubicato l'immobile acquistato deve essere resa, a pena di decadenza, dall'acquirente nell'atto di acquisto. Inoltre, nell'atto di acquisto l'acquirente deve dichiarare di non essere titolare esclusivo o in comunione con il coniuge dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare; di non essere titolare, neppure per quote, anche in regime di comunione legale su tutto il territorio nazionale dei diritti di proprietà, usufrutto, uso, abitazione e nuda proprietà su altra casa di abitazione acquistata dallo stesso soggetto o dal coniuge, con le agevolazioni fiscali indicate dalla norma stessa. Infine, in caso di cessioni soggette ad imposta sul valore aggiunto, la norma consente di effettuare le suddette dichiarazioni, comunque riferite al momento in cui si realizza l'effetto traslativo, oltre che nell'atto di acquisto, anche in sede di contratto preliminare.

La **lettera b) del comma 1** prevede l'abrogazione di tutte le note dell'articolo 1 della Tariffa, fatta salva la predetta nota *II-bis*, nella quale è coerentemente modificata (successiva **lettera c)**) la misura dell'aliquota agevolata applicabile (2 per cento in luogo del vigente 3 per cento).

Il **comma 2** prevede una **misura minima di imposta**, applicabile alle ipotesi appena illustrate (trasferimenti immobiliari, come disciplinati dal comma 1), pari a **1.000 euro**.

Le norme (**comma 4**) prevedono, infine, una **generale abolizione** di tutte le **esenzioni** e le **agevolazioni** tributarie anche previste da leggi speciali.

Infine, il **comma 5** reca la **decorrenza** delle norme introdotte che troveranno applicazione a decorrere dal **1° gennaio 2014**.

Il **comma 1**, novellando il comma 3 dell'articolo 10 del D.Lgs. n. 23 del 2011, da un lato **conferma l'esenzione dall'imposta di bollo, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie** per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, assoggettati all'imposta di cui ai commi 1 e 2, e tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari, dall'altro li **assoggetta** a ciascuna delle **imposte ipotecaria e catastale** nella **misura fissa di 50 euro** (mentre nel testo previgente, che sarebbe stato applicato dal 1° gennaio 2014, era prevista l'esenzione totale).

Il **comma 2** eleva **da 168 a 200 euro** l'importo di ciascuna delle **imposte di registro, ipotecaria e catastale** in tutti quei casi in cui esso sia **stabilito in misura fissa** da disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 2014.

Il **comma 3** specifica che tale aumento a 200 euro disposto dal comma 2 ha **effetto dal 1° gennaio 2014** e, in particolare, ha effetto per gli atti giudiziari pubblicati o emanati, per gli atti pubblici formati, per le donazioni fatte e per le scritture private autenticate a partire da tale data, per le scritture private non autenticate e per le denunce presentate per la registrazione dalla medesima data, nonché per le formalità di trascrizione, di iscrizione, di rinnovazione eseguite e per le domande di annotazione presentate a decorrere dalla stessa data.

In sostanza, l'**articolo 26** del D.L. n. 104 del 2013 in commento:

- **conferma** il regime di **esenzione dall'imposta di registro** da applicare a decorrere dal 1° gennaio 2014, ai sensi dell'articolo 10 del decreto sul federalismo municipale (D.Lgs. n. 23/2011), agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e agli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, e tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari;
- **assoggetta** ciascuna delle **imposte ipotecaria e catastale** relative ai medesimi atti alla **misura fissa di 50 euro** (mentre precedentemente venivano esentati);
- in tutti i casi in cui la normativa vigente stabilisce che le **imposte di registro, ipotecaria e catastale** siano liquidate **in misura fissa**, il relativo importo **aumenta**, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, da **168 a 200 euro**.

Sulla materia sono recentemente intervenute alcune disposizioni legislative che hanno escluso dalla soppressione le esenzioni e agevolazioni tributarie previste per le seguenti disposizioni legislative:

- articolo 2, comma 4-*bis*, del D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, con cui sono state disposte le agevolazioni per la piccola proprietà contadina (art. 1, co. 608, legge stabilità 2014);
- legge n. 3 del 2013 di ratifica dell'accordo internazionale stipulato tra Italia e *Bureau International des Expositions* (BIE), sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione Universale di Milano del 2015 (art. 13, co. 3, D.L. n. 47/2014);
- articolo 2 della legge n. 692 del 1981 riguardanti restituzione di terre a comuni, nonché scioglimenti e liquidazioni di usi civici e articolo 40 della legge n. 1766 del 1927 relativo a decreti, sentenze e ordinanze di divisione, legittimazione e assegnazioni di terre (art. 5, co. 1-*bis*, D.L. n. 66/2014).

La TARES

Sebbene non disciplinata nell'ambito dei decreti legislativi attuativi della legge sul federalismo fiscale, tuttavia va considerata anche la c.d. TARES, cioè il **tributo comunale sui rifiuti e sui servizi**, disciplinata dall'articolo 14 del D.L. n. 201 del 2011.

L'**articolo 14 del decreto-legge n. 201 del 2011** ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio **2013**, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (**Tares**), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni. Il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. A decorrere dal 1° gennaio 2013 sono soppressi tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza. Il **versamento** del tributo è effettuato in **quattro rate** trimestrali, scadenti nei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre. I comuni possono variare la scadenza e il numero delle rate di versamento.

Nella corrente legislatura la materia è stata interessata dai **commi 2, 2-*bis*, e 3 dell'articolo 10 del D.L. 8 aprile 2013, n. 35**, al fine di dettare una **disciplina transitoria** per il pagamento della **Tares** consentendo ai **comuni**, per il solo anno **2013** di **modificare** la **scadenza** (fissata al mese di luglio) e il numero delle rate di versamento del tributo; inviare ai contribuenti i **modelli di pagamento precompilati** già predisposti per la Tarsu, la Tia 1 o la Tia 2; avvalersi per la **riscossione** del tributo dei soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani. La **maggiorazione** standard pari a 0,30 euro per metro quadrato – per la quale i comuni, nel 2013, non possono esercitare la facoltà di aumento fino a 0,40 euro – viene riservata allo **Stato**. Viene, inoltre, **estesa l'esclusione** dalla tassazione alle **aree scoperte pertinenziali o accessorie di tutti i locali tassabili**.

Per una più puntuale illustrazione del nuovo regime di tassazione immobiliare comunale (IUC, TASI e TARI) si rinvia al successivo punto 5.3.

4.4 Il federalismo regionale (D.Lgs. n. 68 del 2011)

La legge di stabilità 2014, all'articolo 1, **comma 509**, ha differito dal 2014 al **2015** la **decorrenza** di alcune disposizioni che disciplinano i poteri delle **Regioni** di manovrare l'**addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)**.

Si tratta delle disposizioni che riguardano i limiti per l'aumento dell'aliquota dell'addizionale IRPEF di 0,5 punti percentuali; la possibilità di differenziare le aliquote esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale; la possibilità di stabilire detrazioni fiscali.

Secondo la modifica apportata dalla norma in commento, le disposizioni soprarichiamate si applicheranno a **decorrere dal 2015** in luogo del 2014¹⁴.

In particolare, il **comma 3** dell'arti. 6 del D.Lgs. n. 68/2011, ha introdotto **specifici limiti** alla facoltà di **modifica** dell'addizionale IRPEF da parte delle regioni.

In caso di **maggiorazione** dell'aliquota:

- le regioni che hanno disposto la riduzione dell'IRAP non possono deliberare incrementi dell'addizionale IRPEF superiori allo 0,5 per cento;
- le maggiorazioni superiori allo 0,5% - applicabili, ai sensi del comma 1, a decorrere dal 2014 – non si applicano ai redditi ricadenti nel primo scaglione IRPEF, di cui all'art. 11 del TUIR.

Per effetto del rinvio all'articolo 11, il reddito indicato dalla norma è il reddito imponibile, ossia il reddito complessivo al netto degli oneri deducibili (quali, ad es., i contributi previdenziali versati per i lavoratori domestici, alcune tipologie di erogazioni liberali, i contributi versati a forme pensionistiche complementari). Il medesimo articolo individua cinque scaglioni di **reddito imponibile** e le relative aliquote IRPEF da applicare a ciascuno scaglione. In particolare, il primo scaglione di reddito interessa i valori imponibili fino a 15.000 euro.

L'ultimo periodo del comma 3 prevede che, nel caso in cui la regione intenda deliberare una **riduzione** dell'addizionale IRPEF, la nuova aliquota deve, in ogni caso, **assicurare un gettito** che, unitamente a quello derivante dagli altri tributi regionali, **non sia inferiore** all'ammontare dei **trasferimenti regionali** effettuati **in favore dei comuni** dei quali è disposta la soppressione a decorrere dal 2013.

Il **comma 4 autorizza le regioni** a stabilire **aliquote** dell'addizionale regionale IRPEF **differenziate** esclusivamente in relazione agli **scaglioni di reddito** corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale, per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e garantire i criteri di progressività.

Il **comma 5** stabilisce che le misure delle **detrazioni per carichi di famiglia** fissate dall'articolo 12 del TUIR possono essere incrementate ed il maggiore beneficio opera in riduzione dell'addizionale regionale dovuta.

Nel caso di "incapienza", ossia di impossibilità di beneficiare del pieno importo della detrazione in quanto quest'ultima è superiore all'imposta lorda dovuta, le regioni provvedono a disciplinare una erogazione di misure di sostegno economico diretto al contribuente. La situazione di incapienza deve risultare su base familiare, pertanto la

¹⁴ Già la precedente legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012), all'articolo 1, comma 555, ha differito tale termine dal 2013 al 2014.

detrazione dall'addizionale può essere fruita indistintamente da ciascun componente del nucleo.

Il **comma 6** stabilisce che, al fine di favorire la sussidiarietà orizzontale, le regioni possono introdurre **detrazioni fiscali** in luogo dell'erogazione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione della regione stessa.

4.5 Gli interventi per la rimozione degli squilibri economici-sociali (D.Lgs. n. 88 del 2011)

Il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42", interviene sulla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che viene ridenominato come "Fondo per lo sviluppo e la coesione", ed individua nuovi strumenti procedurali idonei a rendere più efficace la politica di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, anche per un miglior utilizzo delle risorse finanziarie destinate a tale scopo.

L'**articolo 9-bis del D.L. 21 giugno 2013, n. 69** interviene in merito al "**contratto istituzionale di sviluppo**", cioè quello strumento che le amministrazioni competenti possono stipulare sia per accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali europei, nonché per accelerare la realizzazione di nuovi progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale in relazione a obiettivi e risultati, finanziati con risorse nazionali, dell'Unione europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Si rammenta che in attuazione del Piano nazionale per il Sud, prima con la **delibera CIPE n. 1 del 2011**, poi con l'**articolo 6 del D.Lgs. n. 88 del 2011**, è stato introdotto nell'ordinamento, in sostituzione del previgente strumento dell'intesa istituzionale di programma, il **contratto istituzionale di sviluppo** (CIS).

Il contratto istituzionale di sviluppo viene sottoscritto dal Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, dai Presidenti delle Regioni interessate e possono parteciparvi altre amministrazioni competenti, compresi i concessionari di servizi pubblici.

Il **comma 2** specifica che il contratto istituzionale di sviluppo è promosso dal Ministro per la coesione territoriale o dalle amministrazioni titolari dei nuovi progetti strategici, coerenti con priorità programmatiche di rango europeo, nazionale e/o territoriale, ed è regolato dai commi 2 e seguenti dell'articolo 6, decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, per quanto compatibili con il presente articolo.

I successivi commi da 3 a 7 novellano l'articolo 6 del D.Lgs. n. 88 del 2011, ponendo l'**Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa** (denominata anche Invitalia), quale soggetto centrale di

coordinamento delle attività di progettazione e di realizzazione degli interventi ricompresi nei contratti istituzionali di sviluppo.

Si ricorda che la legge finanziaria per il 2007, all'articolo 1, commi da 459 a 464, ha introdotto una serie di disposizioni volte ad un complessivo **riassetto** della società Sviluppo Italia S.p.A., che viene denominata "Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.", da attuarsi mediante un **piano di riordino e di dismissione delle partecipazioni societarie** detenute nei **settori non strategici** e di cessione delle società regionali. I settori di intervento della società riguardano, in particolare, l'attrazione degli investimenti esteri (contratto di localizzazione), gli incentivi alle imprese (autoimpiego e autoimprenditorialità; interventi di deindustrializzazione *ex lege* n. 181/1989; contratti di sviluppo).

Da ultimo l'articolo 55-*bis* del D.L. n. 1 del 2012 consente alle **amministrazioni centrali** di avvalersi delle **convenzioni** con l'**Agenzia** nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. per le attività economiche, finanziarie e tecniche - comprese quelle di progettazione in materia di lavori pubblici – occorrenti ai fini della realizzazione di interventi riguardanti le **aree sottoutilizzate** del Paese, con particolare riferimento agli **interventi di rilevanza strategica per la coesione territoriale**, finanziati con risorse nazionali, comunitarie e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, anche mediante finanza di progetto.

Il **comma 3 sostituisce** al comma 2 dell'articolo 6 **l'ultimo periodo**, prevedendo, **quale modalità attuativa**, che le amministrazioni centrali, ed eventualmente regionali, si avvalgano dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa, salvo per quanto assegnato all'attuazione dei concessionari di servizi pubblici.

La formulazione previgente prevedeva la generica possibilità per le amministrazioni centrali e regionali di avvalersi di organismi di diritto pubblico in possesso dei necessari requisiti di competenza e professionalità.

Analogamente con il **comma 4** viene novellato l'articolo 5, comma 4, del medesimo D.Lgs. n. 88, relativo alla Programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Il richiamato **comma 4** prevede che con delibera del CIPE da approvare entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione (*in sede di prima applicazione sarà il mese di ottobre 2013*) siano definiti i **contenuti di un Documento di indirizzo strategico**.

I contenuti del Documento di indirizzo strategico dovranno **indicare**:

- a) gli **obiettivi** e i **criteri** di utilizzazione delle risorse stanziare, le finalità specifiche da perseguire, il **riparto delle risorse** tra le priorità e le diverse macro-aree territoriali, nonché l'identificazione delle Amministrazioni attuatrici;
- (...)
- d) eventuali meccanismi premiali e sanzionatori, ivi compresa la revoca anche parziale dei finanziamenti relativi al raggiungimento di obiettivi e risultati misurabili e al rispetto del crono programma.

La novella in esame modifica la **lettera a)** facendo riferimento, ai fini dell'identificazione, delle amministrazioni responsabili dell'attuazione e l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa, anche quale centrale di committenza della quale si possono avvalere le stesse amministrazioni responsabili per l'attuazione degli interventi strategici.

La **lettera d)** viene novellata inserendo tra i contenuti del Documento di indirizzo strategico anche gli incentivi all'utilizzazione del contratto istituzionale di sviluppo.

Il **comma 5** stabilisce che l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa nelle attività di progettazione e realizzazione degli interventi opererà nel rispetto della disciplina nazionale e comunitaria in materia. Ai progetti strategici si applicano le vigenti disposizioni in materia di prevenzione e repressione della criminalità e dei tentativi di infiltrazione mafiosa, ivi comprese quelle concernenti le comunicazioni e informazioni antimafia.

Tale principio è già contenuto all'articolo 6, comma 3 del D.Lgs. n. 88, ai sensi del quale per gli interventi individuati nel contratto istituzionale di programma si applicano le vigenti disposizioni in materia di prevenzione e repressione della criminalità organizzata e dei tentativi di infiltrazione mafiosa, ivi comprese quelle concernenti le comunicazioni e informazioni antimafia.

4.6 L'armonizzazione dei bilanci delle regioni e degli enti territoriali (D.Lgs. 118 del 2011)

L'**articolo 9** del D.L. 31 agosto 2013, n. 102 reca alcune modifiche alla disciplina **sull'armonizzazione dei sistemi contabili** e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali recata dal **D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118**, con riguardo in particolare ai tempi ed ai criteri concernenti **la fase della sperimentazione** del nuovo regime contabile. In particolare l'articolo prolunga di un anno la durata della la fase della sperimentazione del nuovo regime contabile e ne integra alcuni dei criteri già previsti. Dispone poi alcuni incentivi per gli enti che partecipano alla sperimentazione, con la previsione delle necessarie coperture finanziarie e, per le regioni in sperimentazione, prevede che esse concorrano agli obiettivi di finanza pubblica utilizzando il criterio della competenza eurocompatibile, introdotto dalla legge di stabilità 2013. Stabilisce infine, come modificato in sede referente, termini per l'approvazione del rendiconto degli enti territoriali in sperimentazione.

Emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009, il **decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede all'articolo 36**, ai fini di una corretta entrata a regime della nuova disciplina contabile per gli enti territoriali dallo stesso recata, una **fase sperimentale biennale** per gli anni 2012 e 2013, decorsa la quale il nuovo sistema avrebbe avuto applicazione. Il decreto dispone conseguentemente, all'articolo

38, che i nuovi principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi strumentali (recati dal Titolo I del decreto legislativo¹⁵), con particolare riguardo all'adozione del bilancio di previsione annuale di competenza e cassa e della classificazione per missioni e programmi, si dovessero **applicare a decorrere dal 2014**.

Il **comma 1** dell'articolo 9 **postpone di un anno entrambe tali scadenze**, stabilendo alla lettera *a*), che la fase sperimentale avrà durata triennale e, conseguentemente, alla lettera *b*), che i nuovi principi contabili si applicheranno a decorrere dal 2015.

La relazione illustrativa segnala come tale rinvio sia dovuto dalla complessità delle procedure di emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega sul federalismo fiscale, atteso che un apposito schema di decreto legislativo correttivo della disciplina della riforma contabile – consentito dall'articolo 36, comma 5¹⁶, del D.Lgs. n. 118/2009 sulla base degli elementi che potessero emergere nella fase della sperimentazione - è già in avanzata fase di predisposizione.

In relazione all'ulteriore anno consentito dal comma 1, il **comma 2 integra i contenuti della sperimentazione**, prevedendo che nel terzo anno, ferme restando le disposizioni generali sulla sperimentazione medesima, come disciplinate dal D.P.C.M. del 28 dicembre 2011¹⁷, siano sperimentate le più significative novità che dovranno essere recate dalla riforma, quali l'adozione del principio contabile applicato alla programmazione, un bilancio di previsione riferito ad un orizzonte temporale almeno triennale e l'istituzione, in luogo del vigente fondo svalutazione crediti¹⁸, di un nuovo fondo denominato "*Fondo crediti di dubbia esigibilità*".

Il **comma 3 abroga l'articolo 12** del citato **D.P.C.M. 28 dicembre 2011**, che definisce e stabilisce le modalità di possibile utilizzo del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario annuale; l'abrogazione è disposta in considerazione dei nuovi contenuti stabiliti dal comma 2 dell'articolo 9 in commento per l'attività di sperimentazione, rispetto ai quali l'articolo 12 non risulta più coerente.

¹⁵ Il Titolo II del decreto è concernere invece i principi contabili relativo al sistema sanitario, è non è oggetto delle modifiche apportate dall'articolo 9 in commento. Per tale Titolo resta quindi fermo il termine per l'applicazione stabilito dall'articolo 38 del D.Lgs. n. 118/2011, che decorre dall'anno successivo all'entrata in vigore dello stesso, e, pertanto, dal 2012.

¹⁶ Tale comma prevede infatti che in considerazione degli esiti della sperimentazione, con i decreti legislativi integrativi e correttivi siano definiti i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria e possano essere ridefiniti i principi contabili generali, oltre al livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune, alla codifica della transazione elementare e ad altri elementi.

¹⁷ Recante "Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

¹⁸ L'articolo 6, comma 17 del D.L. n. 95/2012 (legge n. 135/2012) prevede che, a decorrere dall'anno 2012 - nelle more dell'entrata in vigore della disciplina sull'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili degli enti territoriali di cui al D.Lgs. n. 118 del 2011-, gli enti locali devono iscrivere nei propri bilanci un Fondo svalutazione crediti costituito in misura non inferiore al 25 per cento dei residui attivi (Titolo I e III – entrata) con anzianità superiore a 5 anni.

I commi 4 e 5 attengono agli enti che partecipano alla sperimentazione.

Secondo quanto prevede il comma 4 dell'articolo 36 sopradetto, tali enti devono essere individuati con appositi D.P.C.M., secondo criteri che tengano conto della dimensione demografica e della collocazione geografica. All'individuazione si è proceduto con Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2012 e 29 marzo 2013, rispettivamente per l'anno 2012 e l'anno 2013.

Il primo di tali due D.P.C.M., vale a dire quello del 25 maggio 2012, nel sostituire un precedente D.P.C.M. del 28 dicembre 2011, individua ai fini della sperimentazione **le regioni** Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia e Sicilia, **12 province e 68 comuni**, cui poi il successivo D.P.C.M. 29 marzo 2013 ne ha aggiunto uno ulteriore (per un totale, quindi, di **69 comuni**).

In particolare il comma 4 dispone che la sperimentazione possa essere estesa agli enti che ne facciano domanda entro il 30 settembre 2013, mentre il comma 5 stabilisce che la verifica del limite per il 2013 sulla spesa per il personale – limite posto dall'articolo 1, comma 557, della L. n. 296/2006¹⁹ - possa essere riferito all'esercizio 2011; ciò, precisa la relazione illustrativa, al fine di evitare agli enti in sperimentazione effetti negativi (correlati al mancato rispetto dei parametri per tale categoria di spesa) derivante dal nuovo principio di competenza da adottarsi durante il periodo di sperimentazione.

Il **comma 6** interviene – **modificando l'articolo 31** (relativo al patto di stabilità interno) della legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183/2011) in ordine ai **criteri di virtuosità** degli enti territoriali ed introduce alcuni incentivi per i comuni che partecipano alla sperimentazione.

In particolare:

- vengono **sospese** - introducendo all'articolo 31 sopradetto un **comma 4-bis - per l'anno 2014** le disposizioni recate dall'articolo **20, comma 2, 2-bis e 3 del D.L. n. 98 2011**²⁰;

Il comma 2 stabilisce che con decreto del Ministro dell'interno gli enti locali e le regioni sono ripartiti in due classi, sulla base di dieci parametri di virtuosità elencati nel comma (convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard, rispetto del patto di stabilità interno, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente ecc.), tra i quali, a norma del comma 2-bis, a decorrere dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dalla definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere gli enti territoriali, saranno compresi indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi. Il comma 3 prevede che gli enti locali che, in esito a quanto previsto dal comma 2, risultano collocati nella classe virtuosa, fermo restando l'obiettivo del

¹⁹ Tale disposizione prevede che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva, mediante la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile, nonché mediante la riduzione delle strutture ed il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

²⁰ Recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e convertito dalla legge n. 135/2011.

comparto, conseguono un saldo obiettivo pari a zero e che la regioni che, in esito a quanto previsto dal medesimo comma 2, risultano collocate nella classe virtuosa, fermo restando l'obiettivo del comparto, migliorano i propri obiettivi del patto di stabilità interno per un importo derivante da alcuni criteri derivanti da specifiche disposizioni legislative²¹;

- si prevede poi (introducendo un **comma 4-ter all'articolo 31** in questione) per gli enti ammessi alla sperimentazione un incentivo consistente in una riduzione dell'obiettivo del patto di stabilità interno che, si dispone, "è ridotto proporzionalmente con un valore compatibile con gli spazi finanziari derivanti dall'applicazione del comma 4-quater" e comunque non oltre un saldo pari allo zero;
- si introduce poi (sempre **all'articolo 31** medesimo) un **comma 4-quater**, nel quale si prevede che alla compensazione degli effetti finanziari derivanti dal comma 4-ter che precede si provvede: a) con le risorse derivanti dall'applicazione delle percentuali sulla spesa corrente disposte dal comma 6 dell'articolo 31 (stabilite al fine dell'obiettivo di saldo finanziario del patto di stabilità e relative agli enti locali che risultano collocati nella classe non virtuosa) agli enti locali che **non partecipano** alla sperimentazione; b) mediante utilizzo per **120 milioni del Fondo** previsto dall'articolo 6, comma 2, del D.L. n. 154/2008²²;
- infine si modifica il **comma 6 dell'articolo 31** inserendo un periodo nel quale, alla luce dell'obiettivo specifico del patto di stabilità interno disposto dal comma 4-ter per gli enti locali che partecipano alla sperimentazione, si prevede che per il 2014 le percentuali sulla spesa corrente stabilite dal comma 2 del medesimo articolo²³ "come rideterminate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze" si **applicano agli enti locali che non partecipano** alla sperimentazione.

Le relazione illustrativa e tecnica allegate al decreto legge precisano che il sistema di incentivazione degli enti che partecipano alla sperimentazione, come disciplinata dai commi 4-bis, 4-ter e 6 ora illustrati, ha carattere oneroso, per complessivi 670 milioni nel 2014, 120 milioni dei quali coperti a valere sull'apposito Fondo di cui al comma 4-quater, e 550 milioni affidati, secondo quanto desumibile dal testo dei commi in commento, ad una modifica (operata, come detto, sulle percentuali di spesa corrente stabilite per gli enti locali dall'articolo 31, comma 2, della legge n. 183/2011) dell'obiettivo del patto di

²¹ Costituite dall'articolo 32, comma 3 della legge n. 183/2011, che qui non si dettagliano.

²² Convertito dalla legge n.189/2008. Si tratta del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali.

²³ Tale comma stabilisce le percentuali che gli enti locali devono applicare per gli anni 2012-2016, ai fini della determinazione del proprio obiettivo di saldo finanziario richiesto per il rispetto del patto di stabilità interno, alla media delle spese correnti dagli stessi enti registrata negli anni precedenti.

stabilità interno degli enti locali non in sperimentazione. Obiettivo che, precisa la sola relazione illustrativa, andrebbe aumentato dell'1 per cento.

Si ricorda, infine, che il comma 3-*bis* dell'articolo 20 del D.L. n. 98/2011, come introdotto dall'art. 1, comma 429, L. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), dispone un **alleggerimento dei vincoli del patto** di stabilità interno per il **2013** per gli **enti che partecipano alla sperimentazione** di cui all'articolo 36 del D.Lgs. n. 118/2011 sopracitato, prevedendo per tali enti un **miglioramento** complessivo di **20 milioni** di euro degli obiettivi del patto, da ripartirsi sulla base di specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza unificata.

I **commi 7 ed 8** prevedono **agevolazioni per l'anno 2014 per gli enti che partecipano alla sperimentazione**, disponendo:

- che gli enti locali nei quali l'incidenza delle **spese di personale** è inferiore al 50 per cento possono procedere ad assunzioni di **personale a tempo indeterminato** nel limite del 50 per cento – anziché del 40 per cento come ora stabilito - della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente²⁴;
- che per i medesimi enti il limite della spesa per procedere ad **assunzioni a tempo determinato** o con altri contratti di natura flessibile, stabilito nel 50 per cento della spesa per le medesime finalità sostenuta nell'anno 2009 sia innalzata, per il 2014, nel limite del 60 per cento.

Il **comma 9**, da ultimo, prevede che le **regioni in sperimentazione** concorrano agli obiettivi di finanza pubblica (vale a dire per quanto concerne il patto di stabilità per le regioni) in termini di **competenza eurocompatibile**, a norma dell'articolo **1, commi 499** segg., della legge di stabilità 2013 (**L. n. 228/2012**).

Tali norme, nel definire gli obiettivi del patto di stabilità per gli anni 2013 e successivi, fissano un tetto alle spese complessive e introducono, al posto del precedente criteri della cassa, una diversa modalità di calcolo²⁵ dell'insieme da considerare, definita **competenza eurocompatibile** (o saldo eurocompatibile). Le voci che costituiscono tale competenza sono:

- a) gli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- b) i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- c) i pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

²⁴ Gli enti locali la cui spesa sia pari o superiore al 50 per cento non possono invece procedere ad alcuna assunzione di personale.

²⁵ Stabilite in collaborazione con l'ISTAT, in coerenza con le elaborazioni sull'indebitamento netto delle regioni secondo il sistema dei conti europei SEC 95.

Il **comma 9-bis** dell'articolo 9 riguarda i **termini per l'approvazione del rendiconto** e del bilancio di esercizio per gli **enti locali e le regioni** che partecipano alla fase di **sperimentazione** finalizzata alla corretta entrata a regime della nuova disciplina contabile.

In particolare, la norma dispone che il rendiconto o il bilancio di esercizio degli enti in sperimentazione sia:

- **approvato dalla Giunta** o dall'organo esecutivo entro il **30 aprile dell'anno successivo** (primo periodo);
- approvato dalla **Regione** e dall'**ente locale**, rispettivamente, entro il **31 luglio** e il **31 maggio dell'anno successivo** (secondo periodo).

La norma si pone come una disposizione a regime che **innova rispetto alla legislazione vigente** in materia, recata dall'articolo **18 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118**, recante la disciplina per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali, il quale fissa al **30 aprile** dell'anno successivo i termini per l'approvazione del **rendiconto** o del **bilancio di esercizio** da parte degli **organi consiliari** delle regioni e degli enti locali.

L'**articolo 18** del citato **D.Lgs. n. 118/2011** ha provveduto ad **uniformare i termini per l'approvazione degli schemi contabili** per le **regioni**, gli **enti locali** come individuati dall'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, nonché consorzi di enti locali), e gli enti e organismi strumentali delle regioni e degli enti locali²⁶. In particolare, la norma dispone che tali enti approvino i documenti contabili nei termini seguenti:

- a) bilancio di previsione o budget economico entro il 31 dicembre dell'anno precedente;
- b) **rendiconto** o **bilancio di esercizio** entro il **30 aprile dell'anno successivo**;
- c) bilancio consolidato entro il 30 giugno dell'anno successivo.

La norma, nel tener fermo il termine del 30 aprile dell'anno successivo per l'approvazione del rendiconto da parte della Giunta o dell'organo esecutivo, procede poi a rinviare, di un ulteriore mese per gli enti locali e di tre mesi per le regioni, il termine per l'approvazione del documento contabile da parte dei rispettivi organi consiliari.

La modifica dei termini di approvazione del rendiconto da parte degli enti in sperimentazione sembra da porre in relazione alla prossima adozione dello schema di decreto legislativo correttivo della disciplina dell'armonizzazione contabile – consentito dall'articolo 36, comma 5²⁷, del D.Lgs. n. 118/2011 sulla base degli elementi che possono

²⁶ Per gli enti del settore sanitario, coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, si applicano disposizioni specifiche, recate dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011.

²⁷ Tale comma prevede infatti che in considerazione degli esiti della sperimentazione, con i decreti legislativi integrativi e correttivi siano definiti i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria e possano essere ridefiniti i principi contabili generali, oltre al livello minimo di

emergere nella fase della sperimentazione – che, secondo quanto sottolineato nella Relazione illustrativa, risulta in avanzata fase di predisposizione.

La diversa estensione del periodo di prolungamento dei tempi per l'approvazione del rendiconto da parte delle regioni (tre mesi) rispetto a quello degli enti locali (un mese) sembra da mettere in relazione alla recente introduzione, da parte dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n.174/2012²⁸, del giudizio di parificazione della Corte dei conti sui rendiconti regionali, secondo una procedura che richiede un congruo intervallo di tempo tra l'approvazione del documento da parte dell'organo esecutivo e la successiva approvazione in sede consiliare.

articolazione del piano dei conti integrato comune, alla codifica della transazione elementare e ad altri elementi.

²⁸ Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 213/2012. In particolare il comma 5 dispone che il rendiconto sia parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte, che alla decisione di parifica allega una relazione, con le proprie osservazioni sulla regolarità della gestione e con la proposta delle eventuali misure correttive.

5. L'EVOLUZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Il presente capitolo descrive l'evoluzione della normativa concernente il federalismo fiscale, prendendo in considerazione i principali aspetti dell'attuazione della delega contenuta nella legge 42 del 2009 e le eventuali, ulteriori modifiche legislative intervenute negli ultimi anni.

5.1 Il federalismo demaniale

Il **decreto legislativo n. 85 del 2010** ha delineato un articolato percorso di individuazione e di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo substatale di beni immobili, demaniali o patrimoniali, di proprietà dello Stato, prevedendo modalità diverse di attribuzione, in funzione dei beni e delle amministrazioni che curano la gestione dei vari immobili.

In generale si ricorda che il decreto legislativo n. 85 del 2010 ha previsto un percorso di individuazione e di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo substatale di beni immobili, demaniali o patrimoniali, di proprietà dello Stato. Il processo di trasferimento si articola in fasi distinte, che prevedono, a seconda della natura dei beni trasferibili o da escludere dal trasferimento, un **decreto di ricognizione** ovvero un **decreto** di previa individuazione dei beni, **da trasferire** successivamente **su domanda** agli enti territoriali con un ulteriore provvedimento.

In particolare è stato previsto il trasferimento (*ope legis*) dei beni appartenenti al **demanio marittimo** e relative pertinenze **alle regioni**, che già ne curano la gestione, con esclusione dei porti nazionali ed internazionali e delle aree di interesse statale.

E' stata altresì prevista l'attribuzione (*ope legis*) dei beni appartenenti al **demanio idrico** e relative pertinenze e delle miniere ubicate su terraferma, fatta eccezione per i giacimenti petroliferi e di gas nonché per i siti di stoccaggio di gas naturale, in favore di livelli territoriali di governo (**regioni e province**) già espressamente individuati dalla legge e che ne curano già la gestione.

E' stato previsto il trasferimento (a richiesta) alle regioni degli **aeroporti di interesse regionale e locale** appartenenti al demanio aeronautico civile, diversi da quelli di interesse nazionale da individuarsi con apposito D.P.R..

Per quanto riguarda i beni appartenenti al **demanio storico-artistico**, solo in parte gestito dall'Agenzia del demanio, è stata definita una procedura speciale (art. 5, comma 5) che prevede l'attribuzione dei beni inseriti in accordi di valorizzazione stipulati dalle Direzioni regionali del Ministero per i beni e le attività culturali presso cui sono costituiti appositi Tavoli tecnici operativi ai quali partecipa anche l'Agenzia del demanio.

Il processo di trasferimento dei beni delineato dal D.Lgs. n. 85 inizialmente si articolava in una fase di comunicazione da parte delle Amministrazioni statali all'Agenzia del demanio dei beni di cui ne chiedevano l'esclusione (che tuttavia confluivano in un apposito elenco) a seguito di comprovate finalità istituzionali. Conseguentemente veniva a determinarsi un elenco dei beni disponibili (identificati con appositi D.P.C.M.) da trasferire successivamente su domanda agli enti territoriali con un ulteriore provvedimento.

Peraltro, la necessità della concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'acquisizione delle prescritte intese ovvero dei pareri, ha comportato una dilatazione dei tempi del procedimento: lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ex articolo 5, comma 1, lettera e), previsto dal decreto legislativo n. 85 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza unificata, non ha registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3) ha riportato il parere negativo della Conferenza.

Di fronte a tale impasse, il legislatore ha in taluni caso emanato, nell'ambito di provvedimenti di urgenza, norme che hanno interessato singole tipologie di beni (quali, ad esempio, i beni culturali), al fine di accelerarne il trasferimento.

Scaduto il termine di tre anni per l'emanazione di provvedimenti correttivi ed integrativi del D.Lgs. n. 85 del 2010 previsto dalla legge n. 42, il legislatore ha introdotto delle procedure semplificate per il trasferimento agli enti territoriali di immobili, attraverso l'articolo **56-bis del D.L. n. 69 del 2013**.

La nuova procedura ha previsto un meccanismo diretto di interlocuzione tra enti territoriali ed Agenzia del demanio, che valorizza la verifica delle effettive esigenze ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili. Dal 1° settembre 2013 e fino al 30 novembre 2013 i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni potevano presentare richiesta di acquisizione di beni immobili dello Stato.

Non possono essere trasferiti, con tali procedure, i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa; i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità; i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'articolo 33 D.L. n. 98/2011. I beni appartenenti al demanio storico - artistico possono essere invece trasferiti con le procedure di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010, il quale ne prevede il trasferimento da parte dello Stato, entro un anno dalla data di presentazione della domanda di trasferimento, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale definiti ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42 del 2004).

In sostituzione della procedura contenuta nel D.Lgs. n. 85 (indicazione da parte delle amministrazioni statali dei beni da escludere dall'eventuale trasferimento, definizione da parte dell'Agenzia del demanio degli elenchi dei beni disponibili, richiesta di trasferimento da parte degli enti interessati, ed infine DPCM di trasferimento dei beni), l'articolo 56-*bis* ha definito, al comma 2, una tempistica più certa:

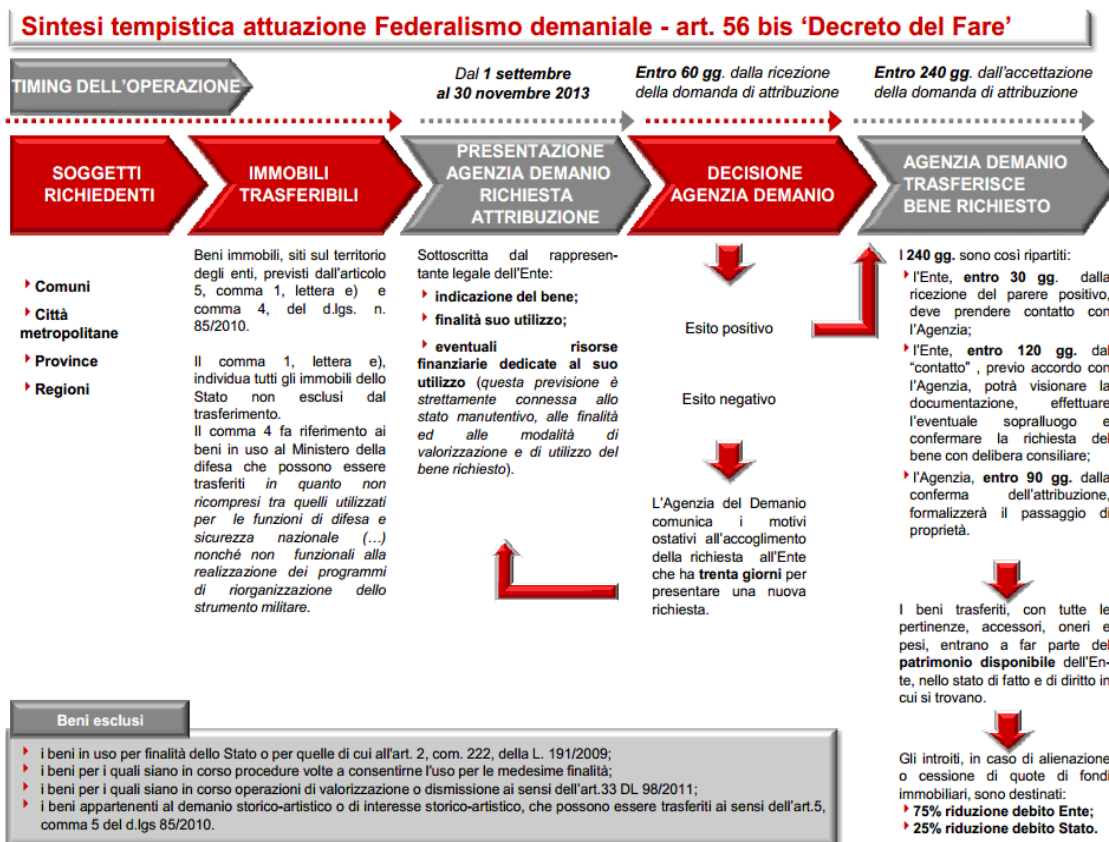
- dal 1° settembre 2013 e **fino al 30 novembre 2013**, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni che intendono acquisire la proprietà di tali beni **presentano all'Agenzia del demanio**, con le modalità tecniche da definire a cura dell'Agenzia medesima, una **richiesta di attribuzione** sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente che **identifica il bene**, ne specifica le finalità di utilizzo e indica le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo;
- nei **60 giorni** dalla ricezione della richiesta l'Agenzia del demanio, verificata la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta, ne comunica l'esito all'ente interessato.
- in caso di esito positivo si procede al trasferimento con successivo provvedimento dell'Agenzia del demanio;
- in caso di esito negativo, l'Agenzia comunica all'ente interessato i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta. Entro 30 giorni dalla comunicazione del motivato provvedimento di rigetto, l'ente può presentare nuova richiesta. La richiesta di riesame del provvedimento dovrà essere corredata da elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi esposti dall'Agenzia del demanio.

Qualora la richiesta di trasferimento riguardi **immobili assegnati alle amministrazioni pubbliche** (ovviamente non tra quelli in uso per finalità dello Stato, in quanto già esclusi dall'elenco dei beni trasferibili), ai sensi del comma 1 dell'articolo in esame l'Agenzia del demanio **interpella** l'amministrazione interessata, ai fini di acquisire, **entro** il termine perentorio di **30 giorni**, la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali e indicazioni in ordine alle modalità di futuro utilizzo dell'immobile.

Qualora l'Amministrazione non confermi, entro tale termine, la permanenza delle esigenze istituzionali, **l'Agenzia, nei successivi 30 giorni**, avvia con le altre Amministrazioni la **verifica** in ordine alla possibilità di inserire il bene nei **piani di razionalizzazione degli spazi ad uso ufficio**, previsti all'articolo 2, commi da 222 a 222-*ter*, della legge n. 191 del 2009. Qualora detta verifica **dia esito negativo** e sia accertato che l'immobile non assolve ad altre esigenze statali, la domanda è accolta e si procede al trasferimento del bene con successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio. In caso, invece di conferma da parte dell'Amministrazione utilizzatrice delle esigenze di istituto,

L'Agenzia comunica all'ente richiedente i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta.

Si riporta di seguito lo schema procedurale introdotto dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013, illustrato dall'Agenzia del demanio:



Al riguardo, l'Agenzia del demanio ha reso noto che, al 15 aprile 2014, su 9.367 domande presentate dagli Enti territoriali tramite la piattaforma web per la gestione del federalismo demaniale, ha fornito riscontro a 7.603.

Di queste, 2.736 non sono state accolte in quanto relative a beni che non potevano essere oggetto di trasferimento ai sensi dell'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013 (riguardavano beni in uso governativo, beni appartenenti al demanio storico artistico, idrico, marittimo, altro demanio pubblico, ovvero beni non di proprietà dello Stato).

Per le restanti 1.764 domande ricevute, l'Agenzia del demanio sta effettuando ulteriori necessari approfondimenti per accertare la trasferibilità degli immobili. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di beni in uso alle Pubbliche Amministrazioni per cui l'Agenzia è in attesa di riscontro da queste ultime e, in minima parte, di

istruttorie particolarmente complesse, spesso caratterizzate da contenziosi pregressi.

Il **comma 4 dell'articolo 56-bis** disciplina il caso di **richiesta** di assegnazione dello stesso immobile **da parte di più livelli** di governo territoriale, disponendone **l'attribuzione in via prioritaria ai Comuni e alle Città metropolitane** e subordinatamente alle Province e alle Regioni. In caso di beni già utilizzati, essi sono prioritariamente trasferiti agli enti utilizzatori.

I commi **da 5 a 7** dispongono che:

- all'Agenzia del demanio è assegnata una attività di monitoraggio dell'utilizzo dei beni trasferiti, prevedendo che, trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora l'ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione;
- i beni trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, entrano a far parte del patrimonio disponibile delle Regioni e degli enti locali;
- con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si provvederà ad una riduzione delle risorse spettanti a qualsiasi titolo alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso, in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento dei beni (analoga disposizione è contenuta all'articolo 9, comma 2, del D.Lgs. n. 85 del 2010). Qualora non sia possibile l'integrale recupero delle minori entrate per lo Stato in forza della riduzione delle risorse, si procede al recupero da parte dell'Agenzia delle entrate a valere sui tributi spettanti all'ente ovvero, se risultassero non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'ente interessato.

Il **comma 8** dispone che, al fine di soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli enti territoriali continuano ad assicurare allo Stato l'uso gratuito di immobili di loro proprietà fino al permanere delle esigenze medesime.

Il **comma 9** (come già previsto nella legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale) ribadisce che le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse nette derivanti a ciascun ente territoriale dall'eventuale **alienazione degli immobili** che sono stati **trasferiti ai sensi del presente articolo** ovvero dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui tali immobili siano conferiti, il **comma 10** rinvia a quanto disposto dall'articolo 9, comma 5, del D.Lgs. n. 85 del 2010 sul federalismo demaniale.

La norma richiamata prevede che le **risorse** nette derivanti a ciascun ente dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi del decreto legislativo, nonché quelle derivanti da eventuali cessioni di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti, **siano acquisite dall'ente territoriale** per un ammontare pari al **75 per cento** delle stesse, al fine di essere **destinate alla**

riduzione del debito dell'ente e, in assenza del debito o comunque per la eventuale parte restante, **a spese di investimento**.

La quota residua del **25 per cento** è invece **destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**. La definizione delle modalità applicative di tale disciplina ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, che al momento **non risulta ancora emanato**.

Il **comma 11**, in considerazione dell'esigenza prioritaria di riduzione del debito pubblico, destina al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con le modalità previste dall'articolo 9, comma 5, del D.Lgs. n. 85, il **10 per cento** delle risorse nette derivanti dalla **alienazione dell'originario patrimonio** immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata **per legge alla riduzione del debito** del medesimo **ente**.

A titolo esemplificativo, si ricorda quanto previsto dall'articolo 23-*ter*, comma 1, lettera g), del D.L. n. 95 del 2012, in base al quale la totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle regioni e degli enti locali trasferiti agli appositi fondi comuni d'investimento immobiliare è destinata alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento».

L'**ultimo periodo del comma 11** ribadisce che per la parte di risorse non destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato si applica quanto disposto dall'articolo 1, comma 443, della legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012), ai sensi del quale i **proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili** possono essere **destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero**, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la **riduzione del debito**.

Si ricorda che, con sentenza n. 63 del 2013, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, nella parte in cui si prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti delle operazioni di dismissione di terreni agricoli al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La Corte ha sottolineato come la disciplina, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione.

Il **comma 12** specifica che le disposizioni previste dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sul federalismo demaniale, si applicano solo **in quanto compatibili** con quanto previsto dal presente articolo.

Com'è noto, tale formulazione costituisce un richiami normativo di carattere generico, che può prestarsi a difficoltà nella fase applicativa delle nuove disposizioni e che, pertanto risulterebbe opportuno, qualora possibile, specificare a quali norme del suddetto decreto legislativo si intenda fare riferimento.

Infine il **comma 13** novella il comma 8-ter dell'articolo 33, del D.L. n. 98 del 2011, recante “*Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare*”, **abrogando o sopprimendo** i riferimenti alla possibilità di trasferire o conferire agli appositi fondi di investimento immobiliare i beni valorizzabili, suscettibili di trasferimento ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), del D.Lgs. n. 85 del 2010, individuati dall'Agenzia del demanio e a seguito di apposita manifestazione da parte dei competenti organi degli Enti interessati, della volontà di valorizzazione.

5.2 I fabbisogni standard

I **fabbisogni standard** sono stati introdotti nell'ordinamento con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, emanato in attuazione della delega in materia di federalismo fiscale disposta con la legge n. 42 del 2009.

Essi costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare, ed in particolare:

- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

La procedura di messa in pratica di tale metodo è affidata alla Società per gli studi di settore, ora Soluzioni per il Sistema Economico – SO.S.E. s.p.a., società per azioni che opera per la elaborazione degli studi di settore. A tal fine la società potrà avvalersi dell' Istituto per la finanza e per l'economia locale IFEL, nonché dell'ISTAT.

Le metodologie risultanti dall'attività della SO.S.E. dovranno essere sottoposte alla valutazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nonché del Ministero dell'economia e delle finanze.

Viene poi prevista una specifica procedura per la pubblicazione sia della nota metodologica della procedura di calcolo sia dei fabbisogni standard per ciascun ente locale, ai cui fini si dispone che ciascun schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, verificato dai competenti organi del Ministero dell'economia e delle finanze e corredato di relazione tecnica che ne evidenzii gli

effetti finanziari, venga sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed a quello delle Commissioni bilancio delle due Camere.

I termini di conclusione del procedimento per i fabbisogni, inizialmente stabiliti secondo una scansione lineare in base alla quale essi sarebbero dovuti essere determinati: entro il 2011 per un terzo delle funzioni fondamentali, per entrare in vigore nel 2012; per un ulteriore terzo entro il 2012, con entrata in vigore nel 2013 e, per il restante terzo entro il 2013, con entrata in vigore nel 2014. Per ciascuna di tali fasi era previsto un processo di gradualità diretto a garantirne l'entrata a regime nell'arco di un triennio, in modo da concludere la fase transitoria entro il 2017.

Via via che questa tempistica si dimostrava non realizzabile, le prime due fasi sono state eliminate, senza tuttavia modificarsi conseguentemente anche il termine finale, per cui allo stato la normativa vigente (articolo 2 del D.Lgs. 216/2010) dispone che, fermo restando il triennio di gradualità nell'entrata a regime:

- entro il 31 marzo 2013 dovevano essere determinati i fabbisogni standard per almeno due terzi delle funzioni fondamentali, che entrano in vigore nello stesso anno;
- entro il 2013 deve essere determinato il restante terzo (la norma reca però una formulazione più generica – non del tutto precisa - riferita a tutti i fabbisogni standard) che entreranno in vigore nel 2014.

Con riferimento ai Comuni, il decreto legislativo n. 216, così come confermato dalla legge di stabilità per il 2013, prevede che siano calcolati i fabbisogni standard relativamente alle seguenti funzioni fondamentali:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente;
- funzioni nel settore sociale.

Al momento risulta pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale un solo provvedimento, vale a dire il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche per i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di **polizia locale** per i **Comuni** e dei **servizi del mercato del lavoro** per le **Province**.

Si ricorda, infatti, che come riportato nel punto 3.1 della presente Relazione semestrale, la Commissione bicamerale ha esaminato e reso parere favorevole con osservazioni nella seduta del **23 gennaio 2014** sullo schema di D.P.C.M. recante l'adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per

ciascun comune e provincia relativi alle funzioni **generali di amministrazione, gestione e controllo**. Nella seduta del **23 luglio 2014** il Consiglio dei ministri ha approvato il provvedimento in **via definitiva**, ma non risulta ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale..

Nel luglio 2013 la **COPAFF** ha inoltre **approvato** ulteriori note metodologiche, relative al fabbisogno standard per le **province** concernenti le funzioni di **istruzione pubblica e gestione del territorio**, mentre nel dicembre 2013 ha adottato le note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni di **istruzione pubblica, viabilità e trasporto pubblico locale, gestione del territorio e ambiente, settore sociale e asili nido** per quanto riguarda i **Comuni**, e alle funzioni nel campo dei **trasporti**, della **tutela ambientale** e della **polizia provinciale** per quanto riguarda le **Province**.

Tali note metodologiche sono state approvate in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 luglio 2014: su di esse dovrà esprimersi la Conferenza Stato-città e autonomie locali, per essere poi trasmesse alla Commissione bicamerale e alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato per il relativo parere.

Nella successiva tavola sono indicate per ciascun fabbisogno standard le date relative alla definizione da parte della Copaff, all'approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei ministri, al parere reso dalla Commissione bicamerale e alla approvazione definitiva e alla relativa pubblicazione sulla G.U.

<i>Funzione</i>	<i>Codice</i>	<i>Denominazione</i>	<i>Copaff</i>	<i>C.d.M. preliminare</i>	<i>Comm. Bicamerale</i>	<i>DPCM - G.U.</i>
COMUNI						
Polizia locale	FC02U	Polizia locale	28.6.2012	4.10.2012	14.11.2012	DPCM 21.12.2012 (G.U. 5.4.13)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01A	Ufficio tributi	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Amministrazione, gestione e controllo	FC01B	Ufficio tecnico	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Amministrazione, gestione e controllo	FC01C	Anagrafe, stato civile, ecc	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Amministrazione, gestione e controllo	FC01D	Servizi generali	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Istruzione pubblica	FC03U	Istruzione pubblica	23.12.2012	23.7.2014		
Viabilità e trasporti	FC04A	Viabilità	23.12.2013	23.7.2014		
Viabilità e trasporti	FC04B	Trasporto pubblico locale	23.12.2013	23.7.2014		
Gestione del territorio e ambiente	FC05A	Territorio	23.12.2013	23.7.2014		
Gestione del territorio e ambiente	FC05B	Rifiuti	23.12.2013	23.7.2014		

Funzione	Codice	Denominazione	Copaff	C.d.M. preliminare	Comm. Bicamerale	DPCM - G.U.
Settore sociale	FC06A	Servizi sociali	23.12.2013	23.7.2014		
Settore sociale	FC06B	Asili nido	23.12.2013	23.7.2014		
PROVINCE						
Sviluppo economico	FP06U	Mercato del lavoro	28.6.2012	4.10.2012	14.11.2012	DPCM 21.12.2012 (G.U. 5.4.13)
Amministrazione, gestione e controllo	FP01U	Amministrazione, gestione e controllo	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	Cons. Minis. 23.7.2014
Istruzione pubblica	FP02U	Istruzione pubblica	2.7.2013	23.7.2014		
Gestione del territorio	FP04U	Gestione del territorio	2.7.2013	23.7.2014		
Trasporti	FP03U	Trasporti	23.12.2013	23.7.2014		
Tutela ambientale	FP05U	Tutela ambientale	23.12.2013	23.7.2014		
Polizia locale	FP07U	Polizia locale	23.12.2013	23.7.2014		

Sulla disponibilità e sulla pubblicità dei questionari predisposti dalla SOSE è poi intervenuto il D.L. n. 69 del 2013 (vedi cap. 4.2 della presente relazione).

Si ricorda, da ultimo, che, poiché la determinazione dei costi e fabbisogni standard non risulta ancora conclusa, ed atteso che, comunque, una volta individuati, essi presumibilmente andranno poi nel corso del tempo aggiornati, anche in considerazione del possibile mutare delle funzioni assegnate ad ogni singolo livello di governo (ad esempio per le province) la legge di stabilità 2014, all'articolo 1, comma 423, dispone a tal fine una apposita autorizzazione di spesa di 4 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Va in proposito osservato come tale autorizzazione risulti formulata in termini generici: essa infatti fa riferimento all'attività di "completamento e monitoraggio" dei costi e fabbisogni. Non vengono inoltre individuati i destinatari del finanziamento, a differenza di quanto effettuato con precedenti norme intervenute in materia, che hanno assegnato nuove risorse finanziarie alla SO.S.E., che, come sopra illustrato, è il soggetto che unitamente ad altri operatori istituzionali opera in tale materia.

In tal senso era precedentemente intervenuto l'articolo 1, comma 23, della legge n. 220/2010 (legge di stabilità 2011), che ha assegnato alla SO.S.E 5 milioni annui per il triennio 2011-2013, nonché, successivamente, il comma 557 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013) che ha disposto una integrazione, pari a 1,3 milioni per il 2013, del finanziamento suddetto.

Si segnala, inoltre, che sempre la legge di stabilità 2014, all'articolo 1, comma 730, nel modificare la disciplina relativa al Fondo di solidarietà comunale, istituito dalla precedente legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012, art. 1, co. 380), dispone – attraverso l'introduzione del comma 380-*quater* (poi integrato

dall'articolo 14 del D.L. n. 16/2014) - in merito alle modalità di ripartizione del Fondo, prevedendo che almeno il 10 per cento del Fondo sia prioritariamente ripartito sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard, approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge n. 42 del 2009, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Una diversa procedura per la determinazione dei **fabbisogni standard** vige per il **settore sanitario**, sulla base delle previsioni stabilite dagli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo n. 68 del 2011 anche esso emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Per esso il Ministro della salute, determina annualmente, a decorrere dal 2013, i costi e i fabbisogni standard regionali, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati in 3 regioni di riferimento, da scegliersi tra le migliori 5 regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, vanno individuate in base a criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi erogati.

Peraltro, anche in questo settore, pur essendo di fatto decorso il termine stabilito, non si è ancora giunti alla determinazione dei fabbisogni, in quanto allo stato risulta emanata solo la delibera del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2012, recante i criteri per la individuazione delle 5 regioni nel cui ambito scegliere le 3 regioni di riferimento ai fini della definizione dei costi e dei fabbisogni standard regionali nel settore.

Nella seduta del 5 dicembre 2013 la Conferenza Stato-Regioni ha individuato le tre Regioni di riferimento (c.d. regioni *benchmark*), sulle cinque eleggibili, per la determinazione del fabbisogno sanitario standard di cui all'articolo 27, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011: Umbria, Emilia Romagna e Veneto (le altre due regioni eleggibili erano la Lombardia e le Marche).

5.3 La tassazione immobiliare comunale

La fiscalità immobiliare comunale

Il **sistema delle entrate comunali** presenta un quadro complesso, a causa del sovrapporsi, a decorrere dal 2011, di numerosi interventi legislativi, costituiti principalmente dal **decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale**, dal decreto-legge di manovra intervenuto alla fine del medesimo anno (D.L. n. 201 del 2011) e dalla legge di stabilità 2013 (L. n. 228 del 2012), che, modificando ogni volta la normativa vigente nella materia, hanno concorso a determinare un assetto normativo continuamente caratterizzato da alcuni elementi di **transitorietà**. Elementi poi ulteriormente confermati dalle disposizioni intervenute nel corso del 2013 in relazione alla complessa vicenda dell'abolizione dell'imposta municipale propria IMU sull'abitazione principale, che hanno portato,

con la legge di stabilità 2014 (L. 27 dicembre 2013, n. 147) ad una nuova articolazione della tassazione immobiliare di spettanza dei comuni. Anche il 2014 si è avviato con ben quattro interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (**decreti-legge nn. 16, 47, 66 e 88 del 2014**).

L'assetto previsto dal decreto legislativo sul federalismo municipale

Il **sistema della fiscalità municipale** delineato dal **decreto legislativo n. 23 del 2011** era finalizzato alla soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con entrate proprie (tributi propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con risorse di carattere perequativo.

Esso pertanto prevedeva, in origine, una **fase transitoria** per il biennio 2011-2013 nella quale, in aggiunta alle tradizionali entrate dell'ente (costituite dall'addizionale Irpef, dall'Ici, dalla tassa e dal canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - Tosap e Cosap - dall'imposta di scopo - Iscop, dalla Tarsu/Tia, dall'imposta sulla pubblicità e pubbliche affissioni e dal canone installazione mezzi pubblicitari), venivano istituite nuove forme di entrata: partecipazione al gettito dell'IVA proveniente dai rispettivi territori, in misura finanziariamente equivalente ad una partecipazione Irpef del 2 per cento, imposta di soggiorno o di sbarco e, da ultimo, la cosiddetta "fiscalità immobiliare", vale a dire l'Irpef sui redditi fondiari, le imposte ipotecarie e catastali e la cedolare secca sugli affitti, tutte da far confluire previamente in un Fondo sperimentale di riequilibrio per essere successivamente ridistribuite ai comuni in forma territorialmente equilibrata. Il Fondo veniva istituito in sostituzione dei trasferimenti da parte dello Stato, contestualmente soppressi, ad eccezione di una quota degli stessi che, in ragione delle peculiari caratteristiche, non risultavano "fiscalizzabili" e dovevano continuare ad essere erogati.

A regime, dal 2014, il decreto legislativo prevedeva l'attribuzione diretta dei cespiti derivanti dalla fiscalità immobiliare, con la sostituzione del Fondo di riequilibrio con il Fondo perequativo, l'istituzione dell'Imposta municipale propria IMU (progettata per assorbire l'Ici - con esclusione dell'abitazione principale - e l'Irpef sui redditi fondiari), e dell'Imposta municipale secondaria, sostitutiva dell'imposta comunale sulla pubblicità/affissioni e della Tosap/Cosap. In coerenza con tale quadro, per i comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario i trasferimenti erariali sono stati soppressi a decorrere dal 2011, con **D.M. Interno 21 giugno 2011** con la contestuale istituzione, per i comuni medesimi, del **Fondo sperimentale di riequilibrio** alimentato, come detto, con quota parte del gettito della **fiscalità immobiliare**. Successivamente, il decreto-

legge n. 201 del 2011 ha **ampliato** il novero dei gettiti che confluiscono al Fondo, **includendovi anche la compartecipazione IVA**.

Tale decreto è stato **ripetutamente modificato** nel corso del tempo mediante la decretazione d'urgenza; ciò ha dato luogo ad un quadro normativo mutevole e di complessa interpretazione, come evidenziano le vicende dell'Imposta municipale propria (IMU), del Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e della Tassa sui rifiuti (TARI).

Nello stesso anno di approvazione del decreto sul federalismo fiscale, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria ha posto nuove e pressanti necessità per una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale, allo scopo di reperire risorse finanziarie.

L'applicazione dell'IMU, ai sensi dell'**articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011**, è stata anticipata al 2012 e la sua disciplina è stata profondamente innovata. Il predetto decreto ha altresì avviato la **razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti**, TARSU, TIA 1 e TIA 2, istituendo un nuovo e unico tributo, vale a dire la TARES, a totale copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, introducendo per quest'ultimo fine una significativa maggiorazione del tributo.

Dopo una prima fase di assestamento della normativa riguardante l'IMU, che ha avuto luogo nel 2012 nell'ottica di rendere stabile l'imposizione sull'abitazione principale, anche al fine di spostare gradualmente il carico fiscale dal lavoro alla proprietà immobiliare, secondo le raccomandazioni dei principali organismi internazionali, il dibattito politico si è, invece, concentrato, nel corso del 2013, proprio sull'**esenzione dall'IMU dell'abitazione principale**.

Sul punto sono intervenuti i **decreti-legge n. 54 e n. 102 del 2013**, con i quali è stata dapprima sospesa e poi abolita la prima rata dell'imposta municipale propria (IMU) per determinate categorie di immobili (abitazioni principali e assimilati, terreni agricoli e fabbricati rurali), nelle more di una "**complessiva riforma** della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, ivi compresa la disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi", volta, tra l'altro, a "**riconsiderare l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale**".

Il documento del MEF recante le "**Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili**", pubblicato nell'agosto 2013, illustrava varie ipotesi di tassazione corredate di adeguati approfondimenti tecnici, nell'ambito della preannunciata riforma della tassazione immobiliare prevista dal D.L. n. 54/2013. Le ipotesi che venivano formulate nel documento del MEF del 7 agosto 2013 si sviluppavano lungo le linee del dibattito politico sulla tassazione dell'abitazione principale. Nel documento si sottolineava che "un'eventuale esenzione dall'IMU per l'abitazione principale" avrebbe comportato per i Comuni una perdita di gettito di circa 4 miliardi annui (di cui circa 3,4 miliardi corrispondenti alle aliquote e detrazioni standard), per la quale sarebbe necessaria

“un’idonea copertura finanziaria.” Si rilevava, inoltre, che questa scelta avrebbe rappresentato “una netta inversione di tendenza rispetto al processo di attribuzione ai Comuni di una maggiore potestà impositiva in linea con i principi fondamentali del federalismo fiscale in materia di responsabilità fiscale e trasparenza nelle scelte degli amministratori locali.”

Il D.L. 102/2013 ha introdotto inoltre una serie di **esenzioni e agevolazioni** in materia di IMU, riguardanti tra gli altri i "beni merce" delle imprese costruttrici, gli alloggi sociali e degli IACP, gli immobili destinati alla ricerca scientifica, nonché le abitazioni principali possedute da personale delle Forze armate, delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dal personale appartenente alla carriera prefettizia. Detto provvedimento ha recato quindi norme procedurali e spazi di regolamentazione comunale sui bilanci e sulla componente rifiuti della TARES.

Il **decreto-legge 133 del 2013** ha successivamente abolito anche la seconda rata IMU per specifiche categorie di immobili (abitazioni principali e assimilati, casa coniugale assegnata al coniuge, immobili del personale in servizio permanente delle Forze armate e di polizia, terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, fabbricati rurali ad uso strumentale), salvo disporre l’obbligo del contribuente di versare il 40 per cento dell’eventuale differenza tra l’ammontare dell’IMU risultante dall’applicazione dell’aliquota e della detrazione deliberate o confermate dal comune per l’anno 2013 e, se inferiore, quello risultante dall’applicazione dell’aliquota e della detrazione previste dalle norme statali.

La legge di stabilità per il 2014 ha successivamente realizzato la complessiva **riforma della tassazione immobiliare**.

La scelta del legislatore è stata quella di prevedere l’abolizione dell’IMU sull’abitazione principale e alcune fattispecie assimilate, nonché della componente della TARES relativa ai servizi indivisibili, con contestuale introduzione di un’imposta unica comunale (IUC).

La IUC si basa su due presupposti impositivi, il primo costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore; il secondo collegato all’erogazione e alla fruizione di servizi comunali.

Le componenti della IUC sono:

- a) **l’IMU**, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, non di lusso;
- b) per la componente riferita ai servizi:
 - i) il tributo per i servizi indivisibili (**TASI**), a carico sia del possessore sia dell’utilizzatore dell’immobile (che sostituisce la maggiorazione standard TARES il cui gettito è stato riservato nel 2013 allo Stato);
 - ii) la **tassa rifiuti (TARI)** corrisposta dall’utilizzatore del locale o dell’area scoperta - che sostituisce la TARES e gli altri prelievi sui rifiuti - destinata a

finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nel rispetto del principio comunitario “chi inquina paga”.

L’istituzione della IUC fa comunque salva la disciplina dell’IMU e la possibilità da parte dei comuni di istituire l’imposta di scopo, al fine di proseguire l’iter prefigurato dalla legge di delega n. 42/2009, per cui si veda *infra*.

Per quanto riguarda il **tributo per i servizi indivisibili comunali - TASI**, esso viene destinato al finanziamento dei servizi comunali rivolti all’intera collettività. Soggetto passivo è il possessore o il detentore dell’immobile; la base imponibile è il valore dell’immobile rilevante a fini

L’assetto così delineato non è stato tuttavia definitivo, dal momento che si è nuovamente reso necessario intervenire mediante la decretazione d’urgenza (**decreti-legge nn. 16, 47, 66 e 88 del 2014**).

In origine, la legge di stabilità per l’anno 2014 non aveva introdotto alcuna **detrazione** di base **per la TASI**, come era invece previsto per l’IMU sull’abitazione principale; si prevedeva invece, mediante lo stanziamento di un fondo di 500 milioni, la possibilità di finanziare l’eventuale previsione da parte dei comuni di detrazioni dalla TASI a favore dell’abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei familiari dimoranti abitualmente e residenti nell’immobile adibito ad abitazione principale.

A seguito delle problematiche evidenziate dall’ANCI nel corso del confronto con il Governo sulla legge di stabilità, concernenti l’insufficienza delle risorse destinate al finanziamento delle detrazioni TASI sull’abitazione principale e, più in generale, l’insufficienza di risorse per il comparto dei Comuni nel 2014, il D.L. n. 16 del 2014 ha recato alcune rilevanti novità in materia di IUC.

Tale provvedimento ha consentito ai Comuni, per il 2014, di innalzare l’aliquota della Tasi - stabilita in via generale all’1 per mille con possibilità di aumento fino al 2,5 - di un ulteriore 0,8 per mille rispetto al limite del 10,6 per mille fissato per la sola IMU ordinaria al 31 dicembre 2013. La facoltà di aumentare l’aliquota è condizionata al finanziamento di detrazioni d’imposta sulle abitazioni principali che generino effetti equivalenti alle detrazioni IMU. Oltre alla possibilità di aumentare l’aliquota massima TASI, il D.L. n. 16 del 2014 stanziava un ulteriore contributo statale di 125 milioni (in aggiunta ai citati 500 milioni della legge di stabilità 2014) al Fondo di solidarietà comunale, eliminando inoltre il vincolo di destinazione delle risorse attribuite ai comuni per l’anno 2014. L’importo complessivo così stanziato, pari a 625 milioni di euro, potrà essere utilizzato dai comuni per gestire possibili squilibri di bilancio.

Il provvedimento ha esteso alla TASI le esenzioni previste per l’IMU, compatibili con il presupposto impositivo della TASI; ha esentato inoltre da TASI i

terreni agricoli (assoggettati parzialmente a IMU) e ha sottoposto a TASI, oltre che ad IMU, le aree scoperte pertinenziali e le aree condominiali non occupate in via esclusiva.

In particolare sono esenti dalla TASI gli immobili dello Stato, delle regioni e degli enti territoriali nonché gli immobili dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali; i rifugi alpini non custoditi, i punti d'appoggio e i bivacchi; gli immobili già esenti dall'ICI e cioè: stazioni, ponti, fabbricati destinati ad esigenze pubbliche, ecc.; i fabbricati con destinazione ad usi culturali, quelli per l'esercizio del culto e i fabbricati della Santa Sede; i fabbricati appartenenti agli Stati esteri e alle organizzazioni internazionali; gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali per attività non commerciali; i terreni agricoli.

La legge di stabilità 2014, oltre ad individuare la disciplina generale dell'Imposta unica comunale, ne ha demandato l'applicazione al comune con regolamento: riguardo alla TASI il regolamento comunale disciplina, oltre alle riduzioni, l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di tali servizi, dei relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta. Sono introdotte una serie di sanzioni in caso di mancata collaborazione, omissione di versamento, infedele dichiarazione e così via. Non è più prevista (articolo 1, comma 1 del D.L. n. 16 del 2014) la possibilità di affidare la gestione dell'accertamento e della riscossione della TASI ai soggetti ai quali, nel medesimo anno, risulta attribuito il servizio di accertamento e riscossione dell'IMU. Ciò al fine di consentire il predetto affidamento mediante svolgimento di una gara ad evidenza pubblica.

Il **decreto-legge n. 88 del 2014** ha infine modificato la disciplina relativa al versamento della TASI per l'anno 2014, fissando diverse scadenze per il pagamento del tributo da parte dei contribuenti, a seconda della tempestività del Comune nell'adozione e comunicazione al MEF delle delibere e dei regolamenti relativi al tributo stesso. Ai comuni per i quali si applica il differimento dell'imposta viene erogata un'anticipazione pari al 50 per cento del gettito annuo stimato ad aliquota di base. Tale decreto, non convertito, è confluito nel decreto-legge n. 66 del 2014.

Dal sopra indicato assetto discende una conseguente modifica della **disciplina IMU**, che è stata resa permanente, ma che dal 2014 non si applica all'abitazione principale e alle relative pertinenze, nonché ad altre tipologie di immobili individuate *ex lege*.

L'imposta rimane applicabile sugli immobili cd. "di lusso" adibiti ad abitazione principale, con il regime agevolato attualmente previsto per l'abitazione principale (aliquota ridotta e detrazione). L'IMU dovuta sugli immobili strumentali viene resa deducibile dalle imposte sui redditi nella misura del 30 per cento per il 2014; successivamente, la quota deducibile a regime sarà del 20 per cento. Rispetto

alla previgente disciplina IMU, la nuova imposta assoggetta a IRPEF per il 50 per cento il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati. Sono esentati da IMU, a decorrere dal 2014, i fabbricati rurali ad uso strumentale.

Anche il **D.L. n. 47 del 2014** ha apportato modifiche alla materia dell' IMU, assoggettando dal 2015 al regime "prima casa" l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani pensionati non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero (AIRE), purché non sia locata o data in comodato d'uso (articolo 9-bis, introdotto nel corso dell'esame parlamentare). Su detti immobili la TARI e la TASI sono applicate in **misura agevolata**. In sostanza detti immobili godranno ex lege dell'esenzione da IMU, se non si tratta di immobili "di lusso" (categorie catastali A/1, A/8 ed A/9); altrimenti usufruiranno dell'aliquota agevolata allo 0,4 per cento e della detrazione di 200 euro prevista dalla legge.

Si rammenta infine che la **base imponibile** della TASI è analoga a quella stabilita per l'IMU dall'articolo 13 del D. L. n. 201 del 2011: in merito occorre ricordare che la legge delega per la riforma del sistema fiscale recentemente varata (legge 11 marzo 2014, n. 23) indica specifici criteri per l'attuazione della **riforma del catasto degli immobili** (di cui all'articolo 2). In particolare, si intende correggere le sperequazioni delle attuali rendite, accentuate a seguito dell'introduzione di un nuovo moltiplicatore per il calcolo dell'imposta municipale sperimentale (IMU). Tra i principi e criteri per la determinazione del valore catastale la delega indica, in particolare, la definizione degli ambiti territoriali del mercato, nonché la determinazione del valore patrimoniale utilizzando il metro quadrato come unità di consistenza in luogo del numero dei vani. E' assicurato il coinvolgimento dei comuni nel processo di revisione delle rendite, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti. La riforma deve avvenire a invarianza di gettito, tenendo conto delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e composizione del nucleo familiare, così come riflesse nell'ISEE, da rilevare anche attraverso le informazioni fornite dal contribuente, per il quale sono previste particolari misure di tutela anticipata in relazione all'attribuzione delle nuove rendite, anche nella forma dell'autotutela amministrativa. E' previsto un meccanismo di monitoraggio da parte del Parlamento del processo di revisione delle rendite.

La legge prevede inoltre che, contestualmente, siano aggiornati i trasferimenti perequativi ai comuni e siano ridefinite le competenze delle commissioni censuarie, in particolare attribuendo loro il compito di validare le funzioni statistiche (che sono pubblicate al fine di garantire la trasparenza del processo estimativo) utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nonché introducendo procedure deflative del contenzioso.

La fiscalità dei trasferimenti immobiliari

Un'ulteriore materia disciplinata dal D.Lgs. n. 23 del 2011 su cui è intervenuto il legislatore mediante la decretazione d'urgenza riguarda il regime fiscale dei trasferimenti immobiliari, contenuto nell'articolo 10 del richiamato provvedimento.

Si rammenta che, nell'originario disegno federalista, dal 2011 i Comuni avrebbero dovuto incamerare, in tutto o in parte, il gettito derivante – tra l'altro - dall'imposizione indiretta dei trasferimenti immobiliari (abrogato articolo 2 del D.Lgs. n. 23 del 2011), ovvero dall'imposta di registro e bollo sugli atti di trasferimento di proprietà e di altri diritti reali su immobili, dalle imposte ipotecaria e catastale ad eccezione di quelle relative ad atti soggetti ad IVA, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie. L'assetto è stato profondamente mutato dalla legge di stabilità 2014, che ha soppresso la devoluzione ai comuni del gettito della fiscalità immobiliare ivi previsto.

Il richiamato articolo 10, a partire dal 1° gennaio 2014, ha introdotto un'aliquota unica, pari al 9 per cento, per le imposte di registro, ipotecaria e catastale relative ai trasferimenti immobiliari, ad eccezione della casa adibita ad abitazione principale non di lusso, cui si applica l'aliquota agevolata del **2 per cento** (in luogo del precedente 3 per cento).

La medesima norma esenta dall'imposta di bollo, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, nonché per tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari. Tuttavia, per effetto delle modifiche apportate dal D.L. n. 104 del 2013, i predetti atti sono stati assoggettati a ciascuna delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 50 euro (mentre nel testo originario era prevista l'esenzione totale).

L'articolo 26, comma 2 del richiamato D.L. n. 104 del 2013 ha elevato da 168 a 200 euro l'importo di ciascuna delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in tutti quei casi in cui esso sia stabilito in misura fissa da disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 2014.

Si rammenta che la legge di stabilità 2014 ha introdotto le ulteriori, seguenti modifiche al regime dei trasferimenti immobiliari:

- il comma 109, in deroga al principio di alternatività Iva/registro, prevede l'applicazione dell'imposta di registro in misura proporzionale (nella misura del 4 per cento) sulle cessioni da parte degli utilizzatori di contratti di locazione finanziaria di immobili strumentali;
- il comma 608 ripristina le agevolazioni per la piccola proprietà contadina già soppresse dal D.Lgs. n. 23 del 2011: pertanto gli atti di trasferimento a titolo oneroso di terreni e relative pertinenze, qualificati agricoli in base a strumenti urbanistici vigenti, posti in essere a favore di coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali, sono soggetti alle imposte di registro ed ipotecaria nella misura fissa ed all'imposta catastale nella misura dell'1 per cento; gli onorari dei notai per gli atti suindicati sono ridotti alla metà; il comma 609 stabilisce che, qualora il trasferimento abbia per oggetto terreni agricoli e relative pertinenze a favore di soggetti diversi dai

coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, l'imposta si applica nella misura del 12 per cento;

- il comma 737 stabilisce che agli atti aventi ad oggetto trasferimenti gratuiti di beni di qualsiasi natura, effettuati nell'ambito di operazioni di riorganizzazione tra enti appartenenti alla medesima struttura organizzativa politica, sindacale, di categoria, religiosa, assistenziale o culturale, si applicano le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna.

Successivamente l'articolo 13 del D.L. n. 47 del 2014 ha confermato le agevolazioni fiscali previste dagli articoli 19 e 20 dell'Accordo tra la Repubblica italiana e il BIE sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione universale di Milano, Expo 2015, ratificato con legge 14 gennaio 2013, n. 3.

Altre modifiche al D.Lgs. 23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale

Per quanto riguarda le ulteriori modifiche apportate nel tempo al D.Lgs. n. 23 del 2011, si segnala quanto segue:

- l'articolo 4 del richiamato decreto prevede che i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possano istituire, con deliberazione del consiglio, **un'imposta di soggiorno** a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali. La disposizione prevede anche l'emanazione di un regolamento governativo contenente la disciplina generale di attuazione dell'imposta. Il Dipartimento delle finanze, nell'audizione svoltasi presso questa commissione il 27 marzo 2014, segnalava che la bozza di regolamento predisposta dal medesimo Dipartimento aveva subito una battuta d'arresto nel suo iter di approvazione, poiché ANCI aveva dichiarato, in sede di Conferenza Unificata in data 15 novembre 2011, che avrebbe proposto emendamenti al testo dell'art. 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011, per eliminare la previsione relativa all'emanazione di detto regolamento. Tuttavia la mancanza del citato regolamento non ha intralciato l'autonomia impositiva dei comuni, poiché l'articolo 4 contiene una disposizione di salvaguardia che, nel caso di mancata emanazione del regolamento nel termine ivi indicato, consente comunque ai comuni di adottare gli atti previsti dal medesimo articolo. In virtù di detta disposizione di salvaguardia i comuni che allo stato attuale hanno istituito l'imposta in questione e hanno inviato le relative deliberazioni sono 466;
- per quanto concerne **l'imposta di sbarco**, si rammenta che lo stesso articolo 4 del D.Lgs. n. 23/2011, al comma 3-*bis*, prevede che i comuni che hanno

sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, in alternativa all'imposta di soggiorno, un'imposta di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea. Diversamente dall'imposta di soggiorno, non è prevista l'emanazione di alcun regolamento governativo, in quanto le linee essenziali per l'istituzione di questo tributo da parte del comune con proprio regolamento sono contenute direttamente nella disposizione di legge. Si segnala che detta disciplina era stata oggetto di modifica con l'articolo 2, commi 19 e 20 del D.L. n. 126 del 2013, tuttavia non convertito in legge; in particolare, le modifiche avrebbero inteso incrementare la misura massima dell'imposta (a 2,50 euro ed aumentabile sino a 5 euro) ampliando le finalità a cui destinarne il gettito, destinabile agli interventi in materia di polizia locale e sicurezza, di mobilità e viabilità, di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

- con effetto dal 2012, è stato abrogato l'articolo 5 del D.Lgs. n. 23 del 2011, che prevedeva l'emanazione di un decreto governativo per lo sblocco graduale della sospensione del potere di aumentare le **aliquote dell'addizionale**. Pertanto, i comuni possono istituire il tributo e prevedere l'applicazione di un'aliquota che non può eccedere complessivamente 0,8 punti percentuali;
- il comma 714 della richiamata legge di stabilità per l'anno 2014 ha posticipato di un anno, e cioè al 2015, l'emanazione del regolamento governativo diretto a introdurre le linee guida per l'istituzione **dell'imposta municipale secondaria**, diretta a sostituire le seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

La riscossione dei tributi locali

A fronte della maggiore autonomia tributaria riconosciuta agli enti locali con il processo di attuazione del federalismo fiscale, assumono nuovo e centrale rilievo le problematiche connesse alla riscossione dei tributi locali, materia caratterizzata da notevole confusione normativa che necessita una razionalizzazione e una riconduzione al rispetto dei principi comunitari.

L'articolo 14, comma 6, ha **confermato la potestà regolamentare** in materia di entrate degli enti locali di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997 anche per i nuovi tributi previsti dal provvedimento.

Successivamente, il decreto-legge n. 70 del 2011 (articolo 7, comma 2, lettere *gg-ter*) e seguenti) ha disposto che Equitalia e le società partecipate cessino di

effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate dei comuni e delle società da essi partecipate. I soggetti successivamente designati dai comuni per l'esercizio di tali funzioni (con procedure ad evidenza pubblica) potranno agire mediante ingiunzione fiscale e mediante le ordinarie disposizioni in materia di accertamento delle imposte erariali, ove compatibili. Il termini di operatività di tale nuovo sistema, per effetto della legge di stabilità 2014 (articolo 1, comma 610 della legge n. 147 del 2013) decorreranno dal **31 dicembre 2014**. In sostanza, i concessionari diversi da Equitalia potranno continuare a gestire le attività di accertamento e riscossione di entrate locali, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, fino al 31 dicembre 2014.

In applicazione del principio di sussidiarietà e al fine di rafforzare gli strumenti della lotta all'evasione fiscale, il legislatore ha complessivamente previsto un maggior **coinvolgimento degli Enti territoriali nell'attività di accertamento e riscossione**. Per quanto concerne i **comuni**, l'articolo 1, comma 1 del D.L. 203/2005 disponeva in origine l'attribuzione a tali enti di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme riscosse con il concorso dei medesimi; tale ammontare è stato poi elevato al **50 per cento** dall'articolo 2, comma 10, lettera b), del d.lgs. n. 23 del 2011 e, da ultimo, dall'articolo 1, comma 12-bis, del D.L. 138 del 2011 che ha assegnato ai comuni, **per gli anni 2012, 2013 e 2014, l'intero maggior gettito** ottenuto a seguito dell'intervento svolto dall'ente stesso nell'attività di accertamento, anche se si tratta di somme riscosse a titolo non definitivo e fermo restando il successivo recupero delle stesse ove rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo.

A decorrere dal 1° luglio 2011, inoltre, gli importi minimo e massimo della **sanzione amministrativa** prevista per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione dei medesimi sono quadruplicati; il **75 per cento** dell'importo delle sanzioni irrogate a decorrere dalla predetta data è **devoluto al comune** ove è ubicato l'immobile interessato.

Per quanto riguarda le **regioni**, l'articolo 9 del D.Lgs. n. 68/2011 (in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province) ha assicurato il riversamento diretto alle regioni dell'**intero gettito** derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto. Ai medesimi enti è poi attribuita una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione alla medesima in favore delle Regioni.

Relativamente alle **province**, l'articolo 10 del D.Lgs. n. 149 del 2011 riconosce ai predetti enti una quota pari al **50 per cento delle maggiori somme**

relative a tributi statali riscosse con il contributo dei medesimi enti, anche mediante segnalazione all'Agenzia delle entrate ed alla Guardia di finanza di elementi utili ad integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti per la determinazione di maggiori imponibili fiscali.

In materia di **riordino della riscossione delle entrate locali**, l'articolo 10 della legge n. 23 del 2014 (**delega fiscale**) dispone la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattarle alla riscossione locale. Si intende procedere inoltre alla revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei concessionari, all'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati, nonché a introdurre strumenti di controllo e a garantire la pubblicità. Si dispone lo snellimento delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità e vengono previste iniziative per rafforzare all'interno degli enti locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie. Le attività di riscossione devono essere assoggettate a regole pubblicistiche; i soggetti ad essa preposte operano secondo un codice deontologico, con specifiche cause di incompatibilità per gli esponenti aziendali che rivestono ruoli apicali negli enti affidatari dei servizi di riscossione.

5.4 La soppressione dei trasferimenti erariali ordinari per comuni e province: dal Fondo sperimentale di riequilibrio al Fondo di solidarietà comunale

Per quanto concerne il finanziamento degli enti locali, si rammenta che i provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 hanno determinato la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con **entrate proprie** (tributi propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con **risorse di carattere perequativo**.

In particolare, per i comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario i trasferimenti erariali sono stati soppressi a decorrere dal 2011, ai sensi dell'articolo 2, comma 8, del **D.Lgs. n. 23/2011**²⁹; per le province, i trasferimenti erariali sono stati soppressi a decorrere dal 2012, ai sensi dell'articolo 18 del **D.Lgs. n. 68/2011**³⁰.

A seguito della soppressione dei trasferimenti, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione ai comuni e alle province

²⁹ Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale.

³⁰ Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province.

della fiscalità loro devoluta, è stata prevista l'istituzione di due appositi Fondi sperimentali di riequilibrio (destinati ad essere sostituiti dal Fondo perequativo vero e proprio nell'arco di massimo tre anni):

- **Fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni** delle regioni a statuto ordinario (istituito dall'articolo 2, comma 3, del D.Lgs. n. 23/2011), la cui durata è fissata in un periodo di **tre anni** a decorrere dal 2011, alimentato con quota parte del gettito della fiscalità immobiliare devoluta ai comuni stessi;
- **Fondo sperimentale di riequilibrio per le province** delle regioni a statuto ordinario (istituito dall'articolo 21, del D.Lgs. n. 68/2011), la cui durata è fissata in un periodo di **due anni** a decorrere dal 2012, alimentato con quota parte del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF.

Con riferimento alle **province**, la soppressione dei trasferimenti erariali è stata attuata con il D.P.C.M. 12 aprile 2012, nell'importo di 1.039,9 milioni³¹. Il **fondo sperimentale** di riequilibrio delle province (**cap. 1352/Interno**) è stato determinato in **1.039,9 milioni** di euro sia per l'anno **2012**, ai sensi del successivo **D.M. Interno 4 maggio 2012**, sia per l'anno **2013**, ai sensi del **D.M. 10 dicembre 2013**, e ripartito tra le province delle regioni a statuto ordinario sulla base dei criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012.

Anche per l'anno 2014, l'articolo 10 del D.L. n. 16/2014 ha stabilito il riparto del Fondo secondo i medesimi criteri di cui al D.M. 4 maggio 2012:

- a) il **50%** del fondo in proporzione al valore della **spettanza** figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia;
- b) il **38%** del fondo in proporzione al gettito della **soppressa addizionale** provinciale all'accisa **sull'energia elettrica**, negli importi quantificati per ciascuna provincia nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale in data 22 febbraio 2012;
- c) il **5%** del fondo in relazione alla **popolazione** residente;
- d) il **7%** del fondo in relazione all'estensione del **territorio** provinciale.

Per quanto concerne i **comuni**, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 8 del D.Lgs. n. 23 del 2011, è stato emanato il D.M. Interno 21 giugno 2011³² che ha stabilito la **riduzione** complessiva dei trasferimenti erariali di **11.264,9 milioni** di euro, per l'anno 2011, in corrispondenza del totale delle entrate da federalismo fiscale municipale, in particolare, per

³¹ Il citato D.P.C.M. ha altresì quantificato i trasferimenti statali non fiscalizzati nell'importo di 13,4 milioni per il 2012, secondo le risultanze contenute nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012.

³² Il decreto è stato predisposto sulla base dei lavori effettuati in sede Copaff, da ultimo nella seduta del 19 maggio 2011, che individuano le singole nonché il corrispondente ammontare dei trasferimenti erariali corrisposti dal Ministero dell'interno ai comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario, da fiscalizzare - ovvero - non fiscalizzabili, in conformità alle disposizioni recate dalla legge 5 maggio 2009, n. 42.

compartecipazione IVA (2.889 milioni³³) e per fondo sperimentale di riequilibrio (8.375,9 milioni). Il medesimo decreto ha altresì quantificato in 610,5 milioni di euro i trasferimenti erariali dei comuni non fiscalizzati, che continuano ad essere assegnati come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel decreto del Ministro dell'interno del 21 febbraio 2002³⁴.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio comunale è stato determinato per gli anni **2011** e **2012** con decreti del Ministro dell'interno, rispettivamente, D.M. 21 giugno 2011 e D.M. 4 maggio 2012.

A seguito delle **modifiche apportate alla disciplina dell'IMU** - dapprima dall'articolo 13 del **D.L. n. 201/2011** (che ha anticipato "in via sperimentale" la decorrenza dell'IMU al 2012, estendendola anche all'abitazione principale e destinandone il gettito per circa la metà direttamente allo Stato) e poi dall'articolo 1, commi da 380 a 394, dalla **legge n. 228/2012** (stabilità per il 2013) - l'assetto dei **rapporti finanziari tra Stato e comuni** è stato profondamente **ridefinito**, rispetto a quanto delineato dal D.L. n. 23/2011.

In estrema sintesi, il comma 380 della legge di stabilità per il 2013:

- ha **attribuito**, per gli anni 2013 e 2014, ai **comuni l'intero gettito IMU**, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato;
- ha **sospeso** per il medesimo biennio **la devoluzione** ai comuni del gettito della **fiscalità immobiliare** prevista nel decreto legislativo n. 23/2011 (imposte di registro, ipotecarie, ipocatastali, cedolare secca ed altre), nonché della **partecipazione comunale al gettito IVA**;
- ha **soppresso il Fondo sperimentale di riequilibrio** (nonché il meccanismo dei trasferimenti erariali "fiscalizzati" per i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna), prevedendo **l'istituzione del Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria e da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati.

La **legge di stabilità 2014** (legge n. 147/2013, art. 1, commi 639 e seguenti) è intervenuta ancora sulla materia recando il complessivo **riordino della tassazione immobiliare**, con l'istituzione della **Imposta Unica Comunale (IUC)**, che si basa su due presupposti impositivi: uno costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore (**IMU**), che non colpisce le abitazioni principali; l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali (**TASI** e **TARI**).

³³ Si ricorda che l'articolo 2, comma 4, del D.Lgs. n. 23/2011 dispone che la percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto ivi prevista, è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

³⁴ Il decreto, che disciplina le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali, prevede che i contributi relativi al fondo ordinario, al fondo consolidato ed al fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale, nonché i contributi a valere sui fondi per il federalismo amministrativo, siano erogati in tre rate, entro i mesi di febbraio, maggio ed ottobre.

In particolare, il **comma 729**, modificando le disposizioni del comma 380 della legge n. 228/2012, **conferma** l'attribuzione ai **comuni** dell'intero **gettito IMU**, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato, come delineata dalla legge di stabilità per il 2013, prevedendo che tale disciplina **si applichi a regime a decorrere dal 2013**, e non soltanto in via transitoria per il biennio 2013-2014, come originariamente previsto dal comma 380.

Di conseguenza, modificando la lettera *h*) del comma 380, vengono **abrogati - anziché sospesi** nella loro applicazione per gli anni 2013 e 2014 - i commi da 1 a 5 e dal 7 a 9 dell'articolo 2 del D.Lgs. n. 23/2011, relativi alla **devoluzione** di gettito di **imposte erariali immobiliari** in favore dei **comuni**.

Nel confermare a regime l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni ai fini della destinazione del **gettito rinveniente dall'IMU**, come definito dalla legge n. 228/2012, la legge di stabilità per il 2014 ha altresì **ridefinito la disciplina di alimentazione del fondo di solidarietà** tra i comuni, ai fini dell'assegnazione ai comuni del gettito IMU di loro spettanza in forma territorialmente equilibrata, stabilendone la sua **quantificazione annuale** e i criteri di **riparto a decorrere dall'anno 2014** (commi 729-731).

In particolare, l'**ammontare** annuale del **Fondo** è determinato nei seguenti importi (lettera a) del nuovo comma 380-*ter*):

- **6.647,1 milioni** per l'anno **2014**³⁵,
- **6.547,1 milioni** di euro per gli anni **2015 e successivi**.

Ai fini della dotazione del Fondo, si ricorda che l'art. 47, comma 8, del D.L. n. 66/2014, nel definire il contributo alla finanza pubblica da parte dei **comuni** per gli anni 2014-2017 (pari a 375,6 milioni per il 2014 e a 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017) prevede una **riduzione** del fondo di solidarietà comunale di 375,6 milioni per il 2014 e di 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017.

Ai fini **dell'alimentazione del Fondo**, si prevede che la suddetta dotazione sia assicurata, per ciascuno degli anni considerati, per un importo pari a **4.717,9 milioni** di euro attraverso una **quota dell'imposta municipale propria**, di spettanza dei comuni, ai sensi dell'articolo 13 del D.L. n. 201/2011, che viene a tal fine **versata dai comuni all'entrata** del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Si rimanda al **disegno di legge di assestamento** ovvero ad appositi **decreti di variazione** del Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione delle variazioni compensative, in aumento o in riduzione, della dotazione del Fondo di

³⁵ Si segnala che la dotazione del Fondo per l'anno 2014 risulta decurtata di 30 milioni di euro rispetto a quanto sopra indicato, in quanto utilizzata a parziale copertura degli oneri derivanti dal finanziamento di 40 milioni di euro per l'anno 2014 del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito dall'art. 23, comma 11, del D.L. 95/2012. Nel bilancio per l'anno 2014, il Fondo di solidarietà comunale (cap. 1365/Interno) risulta dotato di 6.617,1 milioni di euro.

solidarietà comunale, al fine di tenere conto **dell'effettivo gettito IMU** derivante dagli immobili.

Quanto alle modalità di **ripartizione** del Fondo a decorrere dal 2014, la lettera b) del nuovo comma 380-ter, come integrato dall'articolo 14 del D.L. n. 16/2014, rinvia ad appositi **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri** la definizione dei **criteri di formazione e di riparto** del Fondo di solidarietà comunale, da emanarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il **30 aprile 2014** per l'anno 2014 ed entro il **31 dicembre dell'anno precedente** a quello di riferimento per gli anni 2015 e successivi. Il D.P.C.M. di riparto dovrà tener conto di specifici fattori indicati dalla norma.

E' introdotta inoltre, rispetto alla normativa dettata per il 2013, la previsione in base alla quale il **10 per cento dell'importo attribuito ai comuni a titolo di Fondo di solidarietà** sia accantonato per essere **redistribuito**, con il medesimo D.P.C.M., tra i comuni medesimi sulla base delle **capacità fiscali** e dei **fabbisogni standard**, approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Le modalità e i criteri di attuazione di tale modalità di riparto sono stabiliti mediante **intesa in Conferenza Stato-Città e autonomie locali entro** e non oltre il **15 aprile 2014** (commi 380-quater e 380-quinquies, come integrati dall'articolo 14 del D.L. n. 16/2014). La norma prevede peraltro che in caso di mancata intesa, le risorse corrispondenti siano distribuite per il 2014 con la medesima metodologia applicata per il riparto del fondo di solidarietà 2013 (cioè con apposito D.P.C.M.) e dal 2015, in base alle disposizioni del predetto comma 380-quater (capacità fiscali e fabbisogni standard approvati entro il 31 dicembre dell'anno precedente).

5.5 La fiscalità provinciale

Una maggiore stabilità presenta invece il sistema delle entrate delle province, il cui assetto è stato modificato in misura meno incisiva di quello comunale dalla normativa attuativa della delega recata dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che è intervenuta sulla fiscalità provinciale con gli **articoli da 16 a 21 del decreto legislativo n. 68 del 2011**, recante norme in materia di autonomia di entrata delle regioni e delle province.

Come già disposto per i comuni, anche per le province si è operata la **soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali** aventi carattere di generalità e permanenza e la loro **sostituzione** - ai fini del finanziamento delle relative funzioni - **con entrate proprie** (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi

erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con **risorse di carattere perequativo**.

In attesa della istituzione, a regime, di un **fondo perequativo** (che nel testo del D.Lgs. n.68/2011 è previsto operare a partire dal **2014**, come per i comuni) l'articolo 21 del decreto suddetto ha istituito il **Fondo sperimentale di riequilibrio delle province** (cap.1352/Interno), la cui durata è fissata per un periodo biennale a decorrere dal 2012, o comunque fino all'entrata in vigore del fondo perequativo.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale è alimentato dal gettito della **compartecipazione provinciale all'IRPEF**, la cui aliquota è determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali, prevista a partire dall'anno 2012, ed il venir meno delle entrate legate all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa soppressa dall'anno 2012. Tale compartecipazione è stata fissata in misura **pari allo 0,60 dell'Irpef** (D.P.C.M. 10 luglio 2012) .

La soppressione dei trasferimenti erariali delle province è stata attuata con il D.P.C.M. 12 aprile 2012 , nell'importo di 1.039,9 milioni. Di conseguenza, il fondo sperimentale di riequilibrio delle province (cap. 1352/Interno) è stato determinato in 1.039,9 milioni di euro sia per l'anno 2012 ai sensi del successivo D.M. Interno 4 maggio 2012, sia per il 2013, ai sensi del D.M. Interno 10 dicembre 2013 e ripartito tra le province delle regioni a statuto ordinario sulla base dei criteri recati primo di tali due decreti ministeriali, vale a dire: il 50% del fondo in proporzione al valore della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia al 1° gennaio 2012; il 38% del fondo in proporzione al gettito della soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica; il 5% del fondo in relazione alla popolazione residente; il 7% del fondo in relazione all'estensione del territorio provinciale. I pagamenti del fondo, si ricorda, vengono effettuati dal Ministero dell'interno in tre rate di uguale importo entro il mese di marzo, giugno e ottobre.

Per completare il quadro della fiscalità provinciale si rammenta che, oltre all'addizionale Irpef sopradetta, il **sistema delle entrate provinciali** ricomprende inoltre i seguenti cespiti:

- **imposta provinciale di trascrizione (IPT)**, iscrizione ed annotazione dei veicoli iscritti al pubblico registro automobilistico che, vigente dal 1999, è stata poi modificata, da ultimo, con il D.Lgs. n.68 del 2011, che ne ha disposto l'equiparazione della misura sugli atti soggetti ad Iva rispetto agli atti non soggetti all'Iva medesima; l'importo base è stabilito con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre le Province possono deliberare di aumentare l'importo stabilito dal Ministero fino ad un massimo del 30 per cento (articolo 17);

- **imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto**, in vigore dal 1999 e anche essa modificata dal medesimo decreto legislativo n.68/2011, che nello stabilirne l'aliquota nella misura del 12,5% ha altresì attribuito alle province – ivi incluse quelle situate nelle regioni a statuto speciale – la facoltà di variarla in aumento o in diminuzione di 3,5 punti percentuali (articolo 17);
- va inoltre segnalato che il decreto legislativo n.68 del 2011 prevede, all'articolo 19, l'istituzione di una **compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale**, a compensazione, dal 2013, della soppressione dei trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle spese delle province. Al momento, tuttavia, benché l'articolo 19 suddetto prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione, la stessa **non risulta ancora stabilita** (articolo 19).
- **altri tributi propri derivati**, riconosciuti alle province dalla legislazione vigente. Tra questi si ricorda:
 - il **tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi**, istituito e disciplinato dall'articolo 3, commi 24-41, della legge n. 549/1995. Presupposto dell'imposta è il deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili. Soggetto passivo dell'imposta è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento;
 - il **tributo cosiddetto ambientale**. Si segnala che l'articolo 14 del D.L. 201 del 2011 che ha istituito la Tares (tributo comunale sui rifiuti e sui servizi), al comma 28 fa salva l'applicazione del tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente (di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504). Il tributo provinciale, commisurato alla superficie dei locali ed aree assoggettabili a tributo, è applicato nella misura percentuale deliberata dalla provincia sull'importo del tributo;
 - il **canone occupazione di spazi ed aree pubbliche**, dovuto dal titolare dell'atto di concessione o dall'occupante (anche abusivo) in proporzione della superficie sottratta all'uso pubblico per le occupazioni effettuate nelle strade, aree e comunque sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile della Provincia (articolo 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997);
 - la **tassa per l'ammissione ai concorsi**, di cui all'articolo 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;
 - i **diritti di segreteria**, disciplinati dall'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604;
 - è prevista inoltre la **possibilità** di istituire con D.P.R. un'**imposta di scopo provinciale** (articolo 20, comma 2, del D.Lgs. 68 del 2011).

Si ricorda che l'articolo 4, comma 4, del decreto-legge n. 16 del 2012 ripristina il **potere di regioni ed enti locali di variare le aliquote e le tariffe dei tributi locali**

e regionali, a decorrere dall'anno di imposta 2012; questo potere era stato sospeso dall'articolo 1, comma 123, della legge n.220/2010 (legge di stabilità 2011) fino all'attuazione del federalismo fiscale.

Merita peraltro segnalare che **la legge n. 56 del 2014** detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione delle città metropolitane, la **ridefinizione del sistema delle province** ed una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. La disciplina delle province, definite enti di area vasta, è espressamente qualificata come **transitoria**, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione.

Il provvedimento individua le **funzioni fondamentali delle province**: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali c) programmazione provinciale della rete scolastica d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Viene inoltre delineato un complesso procedimento per il **riordino delle funzioni** attualmente esercitate dalle province, cui lo Stato e le regioni provvedono sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Norme specifiche riguardano le province montane, cui le regioni riconoscono, nelle materie di loro competenza, forme particolari di autonomia.

In sede di prima applicazione, l'elezione del nuovo Consiglio provinciale avverrà:

- entro il 30 settembre 2014 per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014. Nella prima fase, il nuovo Consiglio ha il compito di preparare le modifiche statutarie previste dalla riforma, che dovranno essere approvate dall'Assemblea dei sindaci entro il successivo 31 dicembre 2014. Entro la medesima data, si procede alla elezione del Presidente della Provincia secondo le nuove regole; fino all'insediamento di quest'ultimo e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2014, restano in carica il Presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della legge ovvero - qualora si tratti di provincia commissariata - il commissario, nonché la giunta provinciale ai fini dell'ordinaria amministrazione e per gli atti indifferibili ed urgenti;
- entro trenta giorni dalla scadenza per fine mandato o dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali, qualora tali eventi si verificino dal 2015 in poi. L'assemblea dei sindaci ha sei mesi di tempo a decorrere

dall'insediamento del consiglio provinciale per approvare le modifiche statutarie necessarie.

In sede di prima costituzione degli organi, sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti.

5.6 La fiscalità regionale

Le **entrate tributarie** delle regioni a statuto ordinario sono costituite principalmente dal gettito di **IRAP**, **addizionale IRPEF**, cosiddetta **tassa automobilistica** e della **compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina**.

Gli altri **tributi minori**, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario.

La **compartecipazione** regionale al **gettito dell'IVA**, invece, entra in un meccanismo di perequazione (solidarietà) tra le regioni. Su di essa le regioni non hanno alcun potere di manovra, analogamente a quanto accade con la compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina.

Per quanto riguarda i tributi, le **possibilità di manovra** sulla leva fiscale da parte regionale sono **limitate**. Ciascuna regione può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP). 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.

Al riguardo, l'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 consente a decorrere dall'anno **2013** alle regioni a statuto ordinario, con propria legge, di ridurre le aliquote IRAP fino ad azzerarle. Si segnala, peraltro che da ultimo il decreto-legge n. 66 del 2014, all'articolo 3, ha **ridotto la forbice** entro la quale le regioni possono variare l'aliquota **IRAP** disponendo, in particolare, che tale variazione può arrivare fino ad un **massimo di 0,92 punti percentuali**, in luogo di un punto percentuale.

Tale quadro **non risulta ancora mutato dalla disciplina** attuativa della **legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale**, che per quanto concerne la fiscalità regionale è stata dettata dal [decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68](#), benché talune disposizioni di tale provvedimento avrebbero dovuto trovare attuazione già dal 2013.

A decorrere da tale anno le fonti di finanziamento delle regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (per la spesa di parte capitale) dovevano infatti essere costituite: - dalla compartecipazione all'Iva, e quote dell'addizionale regionale all'Irpef, come entrambe rideterminate ai sensi del decreto legislativo medesimo; - dall'Irap; - da quote di un Fondo perequativo, appositamente istituito; - dalle entrate proprie.

Il nuovo assetto **non ha tuttavia** al momento **ancora avuto seguito**, in quanto: a) la determinazione con legge dei LEP nelle materie sopradette non è finora intervenuta, tranne che per la sanità (dove peraltro risale al 2001 ed è in via di ridefinizione); b) l'addizionale Irpef avrebbe dovuto essere rideterminata (in modo tale da assicurare risorse equivalenti a quelle derivanti dai trasferimenti erariali di parte corrente, da sopprimere dal 2013, con corrispondente riduzione delle aliquote Irpef statali, per lasciare inalterato l'onere per i contribuenti), con riferimento all'anno di imposta 2012, mediante un apposito D.P.C.M. da emanarsi entro il 27 maggio 2012, non ancora intervenuto; c) la compartecipazione Iva doveva anche essa venir rideterminata a decorrere dal 2013 secondo il nuovo principio di territorialità stabilito dal decreto legislativo ed, inoltre, in misura tale da garantire in ogni regione il finanziamento delle spese per i LEP, ad opera di un D.P.C.M. per il quale non è stabilito un termine di adozione, e che allo stato non è stato ancora emanato; d) di conseguenza, poiché tale compartecipazione è destinata ad alimentare il Fondo perequativo prima citato, da istituire dall'anno 2013, neanche tale Fondo risulta al momento istituito.

Da ultimo, la legge di stabilità 2014 (**comma 509**) ha differito **al 2015 la decorrenza** del potere delle **Regioni** di manovrare l'**addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)**, già rinviato al 2014 dalla legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012). Si tratta dell'articolo **6, commi da 3 a 6** del D.Lgs. n. 68/2011, che riguarda i limiti per l'aumento dell'aliquota dell'addizionale IRPEF di 0,5 punti percentuali; la possibilità di differenziare le aliquote esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale; la possibilità di stabilire detrazioni fiscali.

Si ricorda che il **decreto legislativo n. 68 del 2011** (cd. federalismo regionale) ha apportato importanti novità in tema di aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF per le regioni a statuto ordinario.

In sintesi, le richiamate norme hanno previsto:

- la **rideterminazione, dal 2012, della predetta addizionale**, la cui misura di base è pari all'1,23% (ai sensi dell'articolo 28 del D.L. n. 201 del 2011);
- la possibilità delle regioni di apportare **maggiorazioni** all'aliquota così rideterminata, **nel limite dello 0,5 per cento per il 2012 e il 2013**, dell'**1,1 per cento per il 2014** e del **2,1 per cento dal 2015**.

Pertanto le **entrate tributarie delle regioni** a statuto ordinario sono attualmente quelle **già operanti precedentemente alla legge delega sul federalismo fiscale** n. 42 del 2009, costituite dai tributi propri e dalle compartecipazioni ai tributi erariali seguenti:

- IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive ([D.Lgs. 446/1997](#) e [D.Lgs. 68/2011](#));
- Addizionale regionale all'IRPEF ([D.Lgs. 446/1997](#) e [D.Lgs. 68/2011](#));
- Tassa automobilistica regionale ([D.Lgs. 504/1992](#), artt. 23-27);
- ARISGAM - Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale ([D.Lgs. 398/1990](#), artt. 9-16.);
- Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (L. 549/1995, art. 3, commi 24-35);
- Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (L. 549/1995, art. 3, commi artt. 20-23);
- Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine per autotrazione (L.549/1995, art. 3, comma 12);
- Compartecipazione regionale all'IVA versata dai consumatori finali nel proprio territorio ([D.Lgs. 56/2000](#) e [D.Lgs. 68/2011](#)).

Con la sola eccezione dell'IVA, tributi e compartecipazioni sono – con riferimento al gettito – **“tributi” regionali** secondo **due** principali **caratteristiche**: le somme che affluiscono al bilancio della regione provengono interamente ed esclusivamente dal gettito riferito al rispettivo territorio; quale che sia la disciplina del tributo (aliquota, base imponibile, soggetti obbligati, eccetera) e la quota di gettito assegnata alla regione, inoltre, le entrate della regione seguono la dinamica di quel gettito nel rispettivo territorio.

Il gettito della **compartecipazione regionale all'IVA** è invece assegnato a ciascuna regione in base a parametri che dipendono dalla disciplina del **finanziamento della spesa sanitaria corrente** delle regioni a statuto ordinario secondo i seguenti criteri:

- la percentuale di compartecipazione al gettito IVA varia annualmente in ragione del fabbisogno necessario a 'coprire' la quota di spesa sanitaria corrente non 'coperta' dal gettito IRAP, Addizionale IRPEF, accisa e tickets sanitari;
- la territorializzazione del gettito IVA è determinata in proporzione all'ammontare dei consumi registrati dall'ISTAT per ciascuna regione (c.d. IVA su base consumi);
- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme maggiori del rispettivo fabbisogno sanitario (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio) 'cedono' le somme eccedentarie al Fondo perequativo interregionale. Al bilancio di queste regioni affluisce soltanto una quota- parte dell'IVA territorializzata come propria;

- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme minori del rispettivo fabbisogno sanitario (Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) ricevono integralmente la propria quota IVA territorializzata e, in aggiunta, una quota parte del Fondo perequativo interregionale, questa in misura corrispondente al completamento della 'copertura' del rispettivo fabbisogno.

Nelle regioni eccedentarie le entrate da compartecipazione IVA sono riferite integralmente al proprio territorio, sebbene siano soltanto una quota parte della rispettiva IVA territorializzata. Nelle regioni deficitarie le entrate IVA riferite al territorio sono costituite dall'intera quota territorializzata; a questa si aggiunge il trasferimento perequativo non riferibile ad uno specifico territorio.

5.7 I fabbisogni e finanziamento sistema sanitario – Il federalismo sanitario

Il controllo della spesa sanitaria è un tema rilevante all'interno del federalismo fiscale. Le crescenti esigenze di verifica della correttezza dell'impiego delle risorse sanitarie, in rapporto all'obbligo di fornire le prestazioni sanitarie essenziali, hanno condotto allo sviluppo di metodologie di controllo basate sull'utilizzo di indicatori economici e su parametri di riferimento per grandi aggregati di spesa, che permettono di accertare il grado di scostamento di una singola regione da un valore predeterminato.

In questo contesto, il **capo IV (artt. 25-32)** del D.Lgs. 68/2011, dedicato ai **costi e fabbisogni standard nel settore sanitario**³⁶, ha delineato una diversa articolazione del processo di formazione e soprattutto di ripartizione del finanziamento statale della spesa sanitaria.

Innanzitutto il decreto ribadisce il principio, già enunciato dal [Nuovo Patto per la salute 2010-2012](#), secondo cui il finanziamento della sanità rappresenta una scelta di politica e di programmazione della politica economica, che ricompone gli obiettivi di assistenza sanitaria e i vincoli di finanza pubblica. Il decreto sottolinea che i costi e i fabbisogni sanitari standard costituiscono comunque il riferimento cui rapportare, progressivamente nella fase transitoria di cinque anni, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria, nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica.

Per la **determinazione dei costi e dei fabbisogni regionali**, viene ribadito l'utilizzo dello **strumento pattizio**, tramite intesa, ma, a differenza di quanto avvenuto con la programmazione triennale prevista dagli ultimi Patti della salute,

³⁶ Per fabbisogno nazionale sanitario *standard* si intende il livello cui concorre lo Stato al finanziamento del SSN. Per fabbisogno regionale sanitario *standard* si intende invece la quota di finanziamento attribuita alla regione dal decreto di riparto delle disponibilità finanziarie del SSN.

l'indicazione dell'ammontare del finanziamento da destinare alla sanità, e il relativo riparto fra le regioni, viene lasciato a una **determinazione annuale**.

Le disposizioni in materia di federalismo sanitario approvate nel corso della XVI Legislatura, hanno previsto l'individuazione di tre regioni di riferimento (regioni *benchmark*) per la determinazioni dei migliori valori di costo delle prestazioni sanitarie.

Individuazione delle tre regioni di riferimento

L'individuazione delle tre regioni di riferimento è avvenuta secondo il meccanismo indicato dall'articolo 27 del [D.Lgs. 68/2011](#).

Come primo passo, la [Delibera del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2012](#) ha definito i **criteri attraverso cui individuare le 5 Regioni eleggibili per definire costi e fabbisogni standard nel settore sanitario**³⁷.

Nel luglio 2013 il **Ministero della salute ha selezionato cinque regioni**: Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Lombardia e Veneto.

Tra le cinque regioni, la Conferenza Stato-Regioni, nella [seduta del 5 dicembre 2013](#), ha indicato le regioni Umbria, Emilia-Romagna e Veneto quali regioni di riferimento per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario.

A seguito dell'individuazione delle regioni di riferimento, il Ministero della salute ha predisposto la **proposta di riparto delle disponibilità finanziarie del SSN per il 2013**.

In sintesi: la proposta del Ministero della salute di riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN per l'anno 2013, sulla quale è stata raggiunta l'[Intesa](#) nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 19 dicembre 2013, è stata predisposta in applicazione dell'articolo 27 del decreto legislativo 68/2011, che ha introdotto nuovi criteri per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, assicurando un graduale e definitivo superamento, a decorrere dal 2013, dei criteri di riparto in precedenza adottati, attraverso l'applicazione, a tutte le regioni italiane, dei valori di costo

³⁷ La delibera prevede che le regioni eleggibili debbano certificare equilibrio sanitario in bilancio, non essere sottoposte a piani di rientro, aver erogato i LEA riportando un punteggio pari o superiore al punteggio mediano e essere risultate adempienti alle valutazioni operate dai Tavoli di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-regioni del 2005 in materia sanitaria. Se risultano meno di 5 Regioni in equilibrio economico-finanziario, possono essere considerate anche le Regioni col disavanzo più basso. La seconda fase di valutazione, per la formazione della graduatoria, si basa sulle modalità applicative dei LEA e sull'incidenza percentuale tra avanzo/disavanzo e finanziamento. Infine, la qualità dei servizi erogati è valutata sulla base di 15 indicatori fra i quali lo scostamento dallo *standard* previsto per l'incidenza della spesa per assistenza collettiva sul totale della spesa, così come per l'assistenza distrettuale e per quella ospedaliera, le percentuali specifiche di dimessi dai reparti chirurgici e i costi per i ricoveri di 1 giorno (*day hospital, day surgery*), fino alla spesa specialistica, diagnostica, di base e farmaceutica. Conti e risultati sono riferiti all'esercizio 2011. L'attuale impianto normativo è quindi orientato a far prevalere sostanzialmente due indicatori:

- la valutazione delle regioni che hanno garantito l'equilibrio di bilancio;
- la valutazione delle stesse regioni basata su indicatori che, da un lato, evidenziano le migliori performance erogative dei livelli assistenziali, seppur riferite quasi esclusivamente all'assistenza ospedaliera e, dall'altro, evidenziano livelli di spesa sanitaria contenuti.

rilevati nelle regioni *benchmark* Umbria, Emilia-Romagna e Veneto, individuate attraverso i criteri di qualità dei servizi erogati definiti con delibera motivata del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2012.

L'intesa è collegata ad un [accordo politico](#) contenuto in un documento che la Conferenza ha approvato lo stesso 19 dicembre, nel quale viene sottolineata la necessità di rivedere e riqualificare i criteri sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, tenendo conto di:

1. il *trend* di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità;
2. la definizione di nuove modalità di pesature rispetto a quelle del 2011³⁸.

Processo di convergenza

Il D.Lgs. 68/2011 ha dato alle Regioni cinque anni di tempo per completare il **processo di convergenza** in ambito sanitario, ovvero il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard calcolato secondo i valori *standard* di costo e fabbisogno. Nell'arco dei cinque anni, le **Regioni** devono **convergere verso le percentuali di costo e fabbisogno indicate nella programmazione nazionale** (5% per l'assistenza collettiva, 51% per la distrettuale/territoriale e 44% per l'ospedaliera) poiché i **tre macrolivelli**, proporzionalmente alle percentuali assegnate, costituiscono **indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale sanitario** e il loro rispetto da parte delle regioni è oggetto delle valutazioni dei Tavoli di verifica degli adempimenti³⁹.

³⁸ Nel 2011, come nel precedente quadriennio 2007-2010, le Intese hanno confermato i criteri e le percentuali di accesso al fabbisogno sanitario nazionale stabilite dal riparto 2006, con le sole correzioni rese necessarie dalle modifiche intervenute nella distribuzione della popolazione sul territorio nazionale. Rispetto ai criteri di riparto, l'Intesa di riparto per il 2011 stabilisce che il finanziamento indistinto è ripartito tra regioni e PA sulla base della frequenza dei consumi sanitari della popolazione residente, distintamente per LEA e per fasce di età della popolazione stimata al 1° gennaio dell'anno precedente. La procedura di ripartizione delle risorse, basata su una metodologia ormai consolidata, si articola nelle seguenti fasi:

- il budget di spesa è suddiviso tra i tre macrolivelli essenziali di assistenza (prevenzione, ospedaliera, distrettuale/territoriale), secondo quote programmatiche prestabilite. Nel tempo si è cercato di ridurre la quota destinata all'assistenza ospedaliera e di incrementare quelle destinate alla territoriale e alla prevenzione, assegnando a questi due macrolivelli maggiori risorse rispetto alla spesa storica. Le quote, riconfermate dal D.Lgs. 68/2011, sono le seguenti: Prevenzione: 5%; Assistenza ospedaliera: 44%; Assistenza distrettuale/territoriale: 51%;
- per ogni livello e sottolivello di assistenza, la popolazione regionale viene ponderata (presa in considerazione) attraverso pesi rappresentativi dei consumi sanitari per fasce di età. I pesi rappresentano il rapporto tra la spesa media per abitante della classe di età specifica e il valore pro-capite di tutte le classi di età, assunto come valore unitario. La ponderazione riguarda attualmente l'assistenza ospedaliera (al 50%) e la specialistica/distrettuale (interamente), mentre per le altre funzioni si utilizza la quota capitaria semplice o assoluta (peso=1);
- la popolazione ponderata viene quindi riproporzionata alla popolazione reale.

³⁹ E' da notare che alle regioni veniva finora assegnata una quota globale e indistinta di finanziamento: i valori dei macrolivelli e sotto-livelli non costituivano un vincolo settoriale di spesa, fatta eccezione per l'assistenza farmaceutica per la quale vige un tetto (parametrato al fabbisogno complessivo) fissato per legge. Nella successiva ripartizione dei fondi tra le ASL del proprio territorio le regioni, infatti, non erano vincolate ad assegnare le stesse percentuali del budget nazionale.

Partendo dall'Accordo politico del 19 dicembre, il sottosegretario alla salute, rispondendo all'interrogazione [5/01795](#)⁴⁰, ha sottolineato che, già a partire dal 2014, sarà possibile rideterminare⁴¹ i criteri utilizzati nel riparto 2013 delle disponibilità finanziarie per il SSN grazie a:

- a) individuazione di criteri di pesatura della popolazione ai fini della determinazione del fabbisogno regionale standard, strutturati anche sull'indice di prevalenza delle malattie;
- b) individuazione di indicatori di *outcome* (esiti di cura delle malattie), al fine di effettuare confronti tra le diverse regioni ed all'interno di una stessa Regione;
- c) individuazione di un ulteriore macrolivello di assistenza nella ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale, che sia strettamente legato all'emergenza-urgenza, da inserire tra le offerte di assistenza distrettuale e di assistenza ospedaliera⁴².

Costi standard e prezzi di riferimento

Poiché la razionalizzazione della spesa sanitaria non può prescindere dalla verifica dei costi e dalle modalità di erogazione dei servizi, la determinazione dei prezzi di riferimento è stata ritenuta un passaggio fondamentale per la realizzazione del disegno federalista tracciato dal decreto legislativo 68/2011.

A tal fine, l'articolo 17 del **decreto legge 98/2010** ha incaricato l'AGENAS di stilare un elenco dei **prezzi di riferimento dei dispositivi medici, dei farmaci per uso ospedaliero e dei servizi sanitari e non sanitari tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva**. A partire dal 1° luglio 2012, l'[Osservatorio dei contratti pubblici](#), è stato preposto alla pubblicazione dell'elaborazione dei prezzi di riferimento. Per la determinazione dei prezzi, l'Osservatorio ha selezionato, su base regionale, attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, le principali stazioni appaltanti operanti in ambito sanitario su tutto il territorio nazionale, selezionate tra quelle che presentavano la spesa più rilevante.

⁴⁰ Interrogazione a risposta in commissione 5/01795, lunedì 23 dicembre 2013, seduta n. 145 della Commissione XII Affari sociali della Camera dei Deputati. Risposta scritta pubblicata Mercoledì 12 febbraio 2014 nell'allegato al bollettino in Commissione XII.

⁴¹ L'articolo 29 del D.Lgs. 68/2011 prevede, che, in coerenza con il processo di convergenza, dal 2014 siano rideterminati i criteri di riparto con cadenza biennale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, comunque nel rispetto del livello di fabbisogno standard nazionale.

⁴² Nella risposta all'interrogazione, il rappresentate del Governo ha sottolineato che, per individuare gli indicatori dell'effettivo bisogno di salute della popolazione da utilizzare nella definizione dei criteri di riparto delle disponibilità finanziarie del SSN, il Ministero della salute dovrà monitorare sistematicamente l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Conseguentemente l'applicazione della nuova metodologia di riparto, comporterà l'implementazione di sistemi di controllo della gestione e della contabilità analitica, da applicarsi nelle singole regioni e aziende sanitarie. A tal fine, il Ministero della salute ha previsto un monitoraggio dei dati attraverso un rafforzamento del ruolo del Comitato LEA.

5.8 Il superamento degli squilibri economici e sociali

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 16 della legge n. 42 del 2009, con il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88**, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali", il legislatore, oltre ad intervenire sulla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) - che è stato ridenominato "Fondo per lo sviluppo e la coesione" (FSC) - ha individuato nuovi strumenti procedurali idonei a rendere più efficace la politica di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, anche per un miglior utilizzo delle risorse finanziarie destinate a tale scopo. A tal fine viene espressamente precisato che gli interventi previsti dal decreto devono essere coordinati con quelli di natura ordinaria, mantenendo distinte le rispettive risorse ed, inoltre, programmando gli interventi a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione tenendo conto della programmazione degli interventi ordinari.

Le risorse, che devono essere **aggiuntive rispetto agli interventi ordinari**, sono finalizzate alla rimozione degli squilibri e alla promozione dello sviluppo.

L'utilizzo delle risorse deve essere effettuato sulla base del criterio della programmazione pluriennale, che, anche tenendo conto di specifiche priorità individuate dall'Unione europea, deve in ogni caso assicurare – con riferimento anche alle zone di montagna, a quelle confinanti con le regioni a statuto speciale ed alle isole minori - una ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione nella quota dell'85 per cento alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord.

In tale ottica, anche alla luce di quanto già considerato nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013, vanno considerate le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché dai finanziamenti dei **fondi strutturali** dell'Unione europea e dai relativi **cofinanziamenti nazionali**, esclusivamente per la quota in conto capitale, escludendo pertanto l'impiego di tali risorse per le spese correnti da parte dei soggetti destinatari.

Il decreto legislativo n. 88 del 2011, oltre a definire principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale e a disciplinare il Fondo per lo sviluppo e la coesione (articolo 4), reca disposizioni in materia di **coordinamento** politico di tali attività, le modalità e la tempistica per la **programmazione** del Fondo per lo sviluppo e la coesione (articolo 5), nonché definisce il nuovo strumento di intervento denominato "**contratto istituzionale di sviluppo**" (articolo 6).

Il quadro delineato dal D.Lgs. n. 88 del 2011 aveva fondamentalmente lo scopo di definire in maniera organica le linee operative delle politiche di intervento in vista del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 sia dei fondi strutturali comunitari, sia del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

In particolare l'**articolo 3** prevede una **funzione di coordinamento** affidata al **Ministro delegato** per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, d'intesa con il Ministro dell'economia. Il Ministro delegato è chiamato altresì ad esercitare una funzione di relazione con i competenti organi dell'Unione europea e a valutare le opportune misure di accelerazione degli interventi, al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari e l'integrale utilizzo delle risorse assegnate al Paese.

Sulla materia è altresì intervenuto l'articolo 10 del D.L. n. 101 del 2013, che ha istituito l'**Agenzia per la coesione territoriale**, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la politica di coesione, al fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione, nell'ambito delle attribuzioni, ripartendo, fermo restando le attribuzioni del Ministro delegato, le **competenze** relative alla politica di coesione tra la **Presidenza del Consiglio** dei Ministri (comma 2) e l'**Agenzia** (comma 3).

L'**articolo 5** ha indicato un **cronoprogramma** di adempimenti da espletare in relazione alla **programmazione** delle nuove risorse del **Fondo per lo sviluppo e la coesione**, attraverso il Documento di economia e finanza (DEF), l'assegnazione di risorse aggiuntive da parte della legge di stabilità relativa all'anno che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione (vale a dire il 2013, atteso che il nuovo ciclo inizia dal 2014), la possibilità di rimodulare l'articolazione delle quote anno per anno da parte delle successive leggi di stabilità, nonché una riprogrammazione delle risorse trascorso il primo triennio del periodo.

E' stato previsto inoltre l'introduzione di un **Documento di indirizzo strategico**, mediante l'approvazione di una delibera del CIPE entro il mese di ottobre 2013, con il quale vengono stabiliti gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse, tenendo conto degli indirizzi comunitari e degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e dei documenti relativi Documento di economia e finanza.

Infine entro il 1° marzo 2014 il CIPE avrebbe approvato gli interventi o i programmi da finanziare a valere sulle risorse del Fondo.

Rispetto a tale quadro, si ricorda che con la **legge di stabilità 2014** (legge n. 147/2013, art. 1, co. 6) è stato definito l'ammontare delle risorse aggiuntive del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020, nella misura complessiva di circa 54 miliardi di euro, riservato alle Amministrazioni centrali nella proporzione del 60% (nel ciclo 2007-2013 la proporzione è stata del 50%). Di tali risorse, se ne dispone l'iscrizione in bilancio solo limitatamente alla misura dell'80 per cento (**43,8 miliardi**); la restante quota del 20 per cento verrà iscritta in bilancio soltanto all'esito di una apposita verifica di metà periodo (da

effettuare precedentemente alla predisposizione della legge di stabilità per il 2019, quindi nella primavera-estate 2018) sull'effettivo impiego delle prime risorse assegnate.

Di tali risorse, tuttavia, la legge di stabilità 2014 ne ha iscritto immediatamente in bilancio 50 milioni per il 2014, 500 milioni per il 2015 e 1 miliardo per il 2016. La restante quota sarà definita dalle singole leggi di stabilità dei prossimi anni.

Il Fondo destinerà l'80% delle risorse per investimenti nelle regioni del Centro-Sud e il 20% nel Centro-Nord.

La assegnazione delle risorse del FSC viene effettuata tramite deliberazione del CIPE entro il 1° marzo 2014 (comma 7). Alla data del 25 luglio 2014, tale adempimento non risulta ancora espletato.

Infine viene introdotto (articolo 6) il nuovo strumento del “**contratto istituzionale di sviluppo**” che il Ministro delegato stipula con le regioni e le altre amministrazioni competenti, con la finalità di accelerare la realizzazione degli interventi ed assicurare la qualità della spesa pubblica.

Con il contratto istituzionale di sviluppo, cui possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici (quali ad esempio Anas, Ferrovie dello Stato, ecc.) sono destinate le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione assegnate dal CIPE e individuati i tempi, le responsabilità e le modalità di attuazione degli interventi, prevedendo anche le condizioni di definanziamento degli stessi e l'attribuzione delle relative risorse ad altri livelli di governo.

In ogni caso, i sistemi informativi dovranno garantire la tracciabilità, distintamente, dei flussi finanziari comunitari e nazionali, fino alla ultimazione di ciascun intervento. In caso di inerzia o di mancato rispetto delle scadenze da parte delle amministrazioni responsabili degli interventi, il Governo può esercitare il potere sostitutivo, mediante la nomina di un commissario straordinario.

Il ricorso al contratto istituzionale di sviluppo è stato peraltro utilizzato dall'articolo 9-*bis* del D.L. n. 69 del 2013 al fine di accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali europei 2007-2013, nonché per accelerare la realizzazione di nuovi progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale in relazione a obiettivi e risultati, finanziati con risorse nazionali, dell'Unione europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Sono stati sinora sottoscritti i seguenti contratti istituzionali di sviluppo:

- realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce-Taranto, inclusa la linea Potenza-Foggia (2 agosto 2012);
- completamento della Direttrice ferroviaria “Salerno-Reggio Calabria” (18 dicembre 2012);
- realizzazione della direttrice ferroviaria Messina-Catania-Palermo (28 febbraio 2013);

- realizzazione dei lavori di adeguamento dell'itinerario Sassari-Olbia (6 marzo 2013).

Sulle modifiche introdotte dal D.L. n. 69 del 2013 si veda il cap. 4.5

5.9 L'armonizzazione dei bilanci

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 ha costituito una ampia e organica riforma di contabilità degli enti territoriali, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici.

Il decreto n. 118 è articolato in tre titoli: il titolo I (artt. 1-18) relativo ai principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali; il titolo II (artt. 19-35) relativo ai principi contabili per il settore sanitario; il titolo III (artt. 36-38), relativo alle disposizioni finali e transitorie, disciplina, in particolare, all'articolo 36 la sperimentazione.

Tra le principali innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 118 ne vanno richiamate alcune in particolare:

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica ai sensi del Sistema europeo dei conti-Sec95. Le voci che costituiscono l'articolazione comune del piano dei conti integrato sono dunque la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono parte essenziale del sistema di bilancio. A tal fine, ogni atto gestionale/transazione elementare è iscritta nel piano secondo codici identificativi della voce cui appartengono. La codifica degli atti di gestione deve avvenire dunque in modo uniforme e deve essere definita "a regime" sulla base degli esiti della sperimentazione;
- adozione di schemi comuni di bilancio articolati sul lato della spesa in missioni e programmi e macroaggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (COFOG) individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato. I macroaggregati si raggruppano in titoli e, ai fini della gestione, sono ripartiti in

capitoli ed in articoli. I capitoli e gli articoli, ove previsti, si raccordano con il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato. Anche i criteri di classificazione delle entrate in analogia a quanto già avviene per il bilancio dello Stato, prevedono la ripartizione in titoli, tipologie e categorie. I capitoli sono le unità di gestione e rendicontazione;

- definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione;
- introduzione di una tassonomia per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica che consiste:
 - nella predisposizione di un budget economico;
 - nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti, rilevati attraverso il Sistema Informativo delle Operazioni delle Amministrazioni Pubbliche (SIOPE), in missioni e programmi. Ciò è finalizzato a consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

Il decreto legislativo n. 118 fissa, all'allegato 1, i principi generali contabili, cioè le regole fondamentali di carattere generale degli ordinamenti contabili armonizzati.

Tra questi si segnala, oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio, il nuovo principio della competenza finanziaria, cioè il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese.

Il D.Lgs. n. 118 del 2011 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2015 (il termine originariamente stabilito al 1° gennaio 2014 è stato poi prolungato di un anno), le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono tenuti a conformare la propria gestione a tali regole contabili uniformi e ai relativi principi contabili applicati.

Per gli enti del servizio sanitario nazionale la relativa disciplina contabile armonizzata dettata dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2013 ha trovato applicazione a decorrere dall'anno 2012.

La **fase di sperimentazione** (art. 36) ha interessato dal 1° gennaio 2012 4 regioni, 12 province, 49 comuni, 20 enti strumentali – i quali sono stati sottoposti alla disciplina sperimentale dettata dal D.P.C.M. 28 dicembre 2011 e successive modifiche, secondo una attività operata da un gruppo di lavoro interistituzionale (Stato, ANCI, UPI, Regioni, Istat, Abi, Ordine dei dottori commercialisti).

La sperimentazione della riforma è stata estesa per il 2014 ad ulteriori 300 enti.

In particolare, si rammenta, che il D.P.C.M. 25 maggio 2012 ha in prima battuta individuato le amministrazioni partecipanti alla sperimentazione; il successivo D.P.C.M. 29 marzo 2013 ha individuato le amministrazioni partecipanti al secondo anno della sperimentazione. Successivamente, l'articolo 9, comma 4, del D.L. n. 102/2013, ha disposto che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la sperimentazione potesse essere estesa ad ulteriori enti che, entro il 30 settembre 2013, avessero presentato domanda di partecipazione al terzo anno di sperimentazione. In attuazione di tale previsione è stato adottato il D.M. 15 novembre 2013.

Da ultimo, con D.M. Economia del 14 febbraio 2014 (G.U. n. 77 del 2 aprile 2014), sono stati individuati gli enti locali che partecipano per il 2014 alla sperimentazione e i rispettivi obiettivi programmatici "ridotti" (cioè la forma di premialità prevista dall'articolo 31, comma 4-ter, della legge n. 183/2011) da realizzare ai fini del concorso al patto di stabilità interno. Si tratta di 24 province e 375 comuni.

Per quanto riguarda le modifiche e integrazioni al D.Lgs. n. 118 ad opera dell'atto n. 92, si rinvia al punto 3.2 della presente Relazione semestrale.

Si vedano anche le modifiche introdotte dal D.L. n. 102 del 2013 (vedi cap. 4.6).

5.10 Il decreto legislativo n. 149 del 2011 (Sanzioni e premi)

1. Le finalità ed i contenuti del testo originario del provvedimento

Il [decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149](#), nell'introdurre nuovi obblighi di trasparenza sulla situazione finanziaria delle regioni e degli enti locali, ne ha dettato contestualmente una disciplina sanzionatoria qualora emergano situazioni di gravi irregolarità; esso inoltre interviene sui meccanismi premiali.

Il provvedimento ha la finalità di completare la normativa attuativa del federalismo fiscale e, allo scopo di dare seguito ai criteri di responsabilità ed autonomia che caratterizzano la nuova *governance* degli enti territoriali, ha introdotto elementi sanzionatori nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari e, invece, sistemi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi.

Meccanismi sanzionatori (articoli 1-7)

Per quanto concerne i meccanismi sanzionatori, il decreto istituisce per le regioni l'obbligo di redigere una "**relazione di fine legislatura regionale**", consistente in un documento del Presidente della Giunta regionale, certificata dagli organi di controllo interno dell'ente. Il documento costituisce uno strumento di rendicontazione delle condizioni finanziarie della regione e deve essere

pubblicato – unitamente ad un rapporto di verifica della relazione predisposto da un organo esterno all'ente - sul sito istituzionale della regione stessa prima della scadenza della legislatura. La relazione va predisposta anche in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Vengono inoltre elencate le condizioni al cui verificarsi si determina la **fattispecie di "grave dissesto finanziario"** riferito al **disavanzo sanitario**: il manifestarsi di tale fattispecie costituisce, precisa il provvedimento, grave violazione di legge e determina la **rimozione del presidente della Giunta regionale** per **"responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione"**, ove sia accertato dalla Corte dei conti che le condizioni del dissesto siano riconducibili alla sua diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, disponendosi conseguentemente la nomina di un commissario *ad acta*, in sostituzione del presidente rimosso, fino alla costituzione del nuovo Consiglio regionale. Per i successivi dieci anni il presidente rimosso non può essere candidato ad altre cariche elettive né può essere nominato a qualsiasi altra carica di governo degli enti territoriali, dello Stato e dell'Unione Europea. Il verificarsi del dissesto finanziario comporta inoltre la decadenza automatica direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità nel dissesto, dei dirigenti del servizio sanitario e dell'assessorato regionale competente, con interdizione per dieci anni (fino a dieci anni per i componenti del collegio dei revisori dei conti, in relazione alla gravità accertata) da altre cariche in enti pubblici.

Meccanismi analoghi sono previsti per gli **enti locali**. Anche per essi, infatti, è prevista la **"relazione di fine mandato"** (in forma semplificata per i comuni fino a cinquemila abitanti) da parte del presidente della provincia o del sindaco. Per questi ultimi poi, qualora riconosciuti dalla Corte dei conti come aventi **responsabilità nel dissesto del rispettivo ente**, la "responsabilità politica", comporta la sanzione dell'incandidabilità per una durata decennale alle cariche elettive locali, nazionali ed europee, nonché il divieto di ricoprire posizioni di governo negli enti territoriali o cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Analogo divieto decennale di assunzione di cariche è stabilito per gli amministratori di cui sia stata riconosciuta la responsabilità nel dissesto; per i componenti del collegio dei revisori, in termini analoghi a quelli già stabiliti per le regioni, il divieto di nomina in altri enti locali (o in enti ed organismi riconducibili agli stessi riconducibili) è disposto per un periodo fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata.

Vengono altresì previste **sanzioni a carico degli enti che non rispettino il patto di stabilità interno** e si dispone, sia per le regioni che per gli enti locali il versamento allo Stato (nell'anno successivo a quello in cui si verifica l'inadempienza) della differenza tra il risultato finanziario registrato e quello programmato. Sia per le regioni che per gli enti locali è altresì previsto uno stringente limite all'impegno delle spese correnti, il divieto di indebitamento per investimenti, il divieto di assunzione di personale e, infine, l'obbligo di ridurre del

30 per cento le indennità di funzione ed i gettoni di presenza dei componenti degli organi di governo (e, per gli enti locali, anche degli organi elettivi) degli enti..

Meccanismi premiali (articoli 8-12)

Lo schema di decreto precisa il funzionamento del **meccanismo premiale per le regioni** che diano applicazione ad alcune misure di contenimento della spesa per le stesse previsto, stabilendo che la regione possa considerarsi adempiente (e quindi avere accesso a tale meccanismo, che qui non si dettaglia) qualora il rapporto tra spese di personale e spesa corrente (al netto delle spese per i ripiani del disavanzo sanitario e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati del patto di stabilità) sia uguale o inferiore alla media nazionale.

Inoltre, una **specifica misura premiale** – che verrà determinata con apposito provvedimento - è altresì introdotta in favore delle regioni che istituiscono una Centrale unica per gli acquisti e l'aggiudicazione di gare per l'approvvigionamento di beni e servizi. **Ulteriori meccanismi premiali** sono collegati ai risultati dell'attività di **recupero dell'evasione** fiscale: alle province che abbiano partecipato all'accertamento dei tributi viene attribuita una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme accertate, relative a tributi statali riscossi a titolo definitivo. Per quanto concerne gli enti territoriali nel loro complesso si prevede che sulla base di un accordo tra Governo, regioni ed enti locali, finalizzato alla ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, si definiscano gli obiettivi da raggiungere nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, con contestuale fissazione delle misure premiali (o sanzionatorie) in relazione al raggiungimento di tali obiettivi. L'accordo deve intervenire entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, decorso il quale il Governo procederà all'attuazione di tale disposizione.

Disposizioni finali (articoli 13-16)

Completano il disegno normativo del provvedimento alcune disposizioni di vario contenuto che:

- prevedono, anche ai fini di una valutazione dell'attività dei Ministri interessati, un raffronto tra **fabbisogno** di spesa delle **amministrazioni centrali** e periferiche dello Stato ed ammontare delle spese effettivamente sostenute a consuntivo, disponendo che annualmente i risultati di tale raffronto siano inviati dal Governo alle Camere, per le eventuali ulteriori determinazioni;
- dispongono che se entro sei mesi dall'entrata in vigore **le autonomie speciali** non recepiscono le disposizioni recate dal decreto, le stesse vengono comunque applicate nei confronti delle autonomie medesime, fino al completamento delle procedure statutarie di recepimento;
- stabiliscono il perseguimento, mediante successivi interventi attuativi, di misure in favore del sistema creditizio per agevolare il pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali.

2. La legislazione successivamente intervenuta in materia.

Le modifiche alle Relazioni di inizio e fine mandato

Il decreto legislativo ha fin da subito evidenziato alcune difficoltà in sede di effettiva applicazione di alcune delle disposizioni in esso contenute, con riguardo, inizialmente, alle relazioni di fine legislatura e di fine mandato, per i ritardi che si registravano nell'adozione dei decreti ministeriali che avrebbero dovuto stabilire gli schemi tipo delle stesse. In ragione di ciò il legislatore ha ritenuto necessario **intervenire** (non con il meccanismo dei decreti correttivi ma) **mediante la decretazione d'urgenza**, ed a tal fine nel **decreto-legge** sugli enti locali **n.174/2012** (convertito dalla [legge 7 dicembre 2012, n.213](#)) sono state introdotte alcune modifiche volte a:

- superare gli ostacoli e i ritardi che si erano determinati, in modo da rendere immediatamente applicabile la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 149 (prevedendosi l'obbligo di redigere la relazione anche in mancanza dei provvedimenti ministeriali di adozione dello schema tipo della stessa);
- rafforzare la procedura di predisposizione e di verifica della relazione medesima, coinvolgendo, nel primo caso i servizi finanziari e il vertice dell'amministrazione dell'ente, e, nel secondo caso, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti;
- prevedere, infine, specifiche **sanzioni in caso di mancato adempimento**. Quanto a quest'ultimo aspetto, in particolare: **a)** qualora il Presidente della Giunta regionale non proceda alla pubblicazione della relazione sul sito istituzionale l'importo dell'indennità di mandato è ridotto della metà, con riferimento alle successive tre mensilità, e in termini analoghi si riducono gli emolumenti del responsabile del servizio bilancio e finanze della regione e dell'organo di vertice dell'amministrazione regionale, qualora non abbiano predisposto la relazione, fermo restando comunque l'obbligo da parte del Presidente di dar notizia, motivandone le ragioni, della mancata pubblicazione della relazione sul sito istituzionale dell'ente; **b)** in caso di mancata redazione e pubblicazione sul sito istituzionale della relazione, l'importo dell'indennità di mandato del sindaco è ridotto della metà, con riferimento alle successive tre mensilità, e corrispondente riduzione si applica agli emolumenti del responsabile del servizio finanziario del comune e del segretario generale, qualora non abbiano predisposto la relazione, fermo restando comunque l'obbligo da parte del sindaco di dar notizia, motivandone le ragioni, della mancata pubblicazione della relazione sul sito istituzionale dell'ente.

Sempre con il [decreto-legge n.174 del 2012](#), inoltre, è stata inserita una nuova disposizione nel testo del decreto legislativo con cui si introduce la **relazione di inizio mandato comunale e provinciale**, mediante la quale ciascun ente locale verifica la propria situazione patrimoniale e finanziaria e la misura dell'indebitamento. La relazione deve essere predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritta dal presidente della

provincia o dal sindaco entro novanta giorni dall'inizio del mandato; sulla base delle risultanze di tale relazione l'ente locale interessato può ricorrere, sussistendone i presupposti, alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.

Ulteriori modifiche alla **disciplina delle relazioni** in questione, con riguardo a quelle di comuni e province sono state da ultimo operate con **altro provvedimento d'urgenza**, costituito dal **decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16** (L. n. 68/2014), con lo scopo di semplificarne la procedura.

L'articolo 11 del decreto-legge, in particolare:

- pone per la predisposizione della relazione un **termine più ravvicinato, di sessanta giorni anziché novanta, alla scadenza del mandato** al fine di fornire con la stessa un quadro più prossimo all'effettiva situazione dell'ente locale alla scadenza della consiliatura;
- aumenta da dieci a quindici giorni il termine per la certificazione della stessa da parte dell'organo di revisione;
- in caso di scioglimento anticipato, aumenta da quindici a venti giorni, dal provvedimento di indizione delle elezioni, il termine per la sottoscrizione e certificazione della relazione;
- **elimina la fase procedurale** prevista **presso il Tavolo tecnico interistituzionale**, non contemplando più tale organo nella nuova disciplina;
- dispone che nei tre giorni successivi alla certificazione, questa e la relazione debbano essere inviate alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti;
- aumenta da uno a sette giorni il termine per la pubblicazione della relazione di fine mandato e della certificazione sul sito istituzionale dell'ente locale, termine che ora decorre dalla data della certificazione e non più da quello della ricezione del rapporto da parte del Tavolo sopradetto .

La soppressione della disciplina sanzionatoria

Va peraltro segnalato - anche per dar conto della **complessità** di un corretto **coordinamento normativo** tra la disciplina sanzionatoria sugli enti locali recata dal decreto legislativo in esame e la normativa, per così dire, "ordinaria" sulle sanzioni per mancato rispetto del Patto di stabilità interno recata dalle **leggi di stabilità annuali**, - che l'[articolo 1, comma 439, della legge n.228/2012](#) (legge di stabilità 2013) ha **trasposto integralmente le norme sanzionatorie** dettate sul punto dall'articolo 7 del decreto legislativo nell' [articolo 31, comma 26, della legge n. 183/2011](#) (legge di stabilità 2012) che detta le misure di carattere sanzionatorio applicabili a regime, agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto. A seguito delle ulteriori modifiche poi operato sul Patto dalla legge di stabilità 2014 (L.n.147/2013), il comma 507 dell'articolo 1 di quest'ultima ha poi **conseguentemente soppresso** (salvo il comma 5) l'**articolo 7** del decreto legislativo.

La vigente disciplina sui meccanismi sanzionatori **risulta pertanto ora contenuta non più nel decreto** ma:

- nel comma 462 dell'unico articolo della [legge n. 228/2012](#) (legge di stabilità 2013) per le regioni e Province autonome, come integrato e modificato da

ulteriori disposizioni recate dai commi 503 e 504 dell'articolo unico della legge n.147/2013 (legge di stabilità 2014);

- nell' [articolo 31 della legge n. 183/2011](#), come sostituito dal comma 439 dell'articolo unico della [legge n. 228/2012](#) (legge di stabilità 2013), per quanto concerne gli enti locali, e con le ulteriori modifiche apportate dall'articolo unico, comma 533, della legge n.147/2013.

In particolare, ed in rapida sintesi, il mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità comporta, per gli enti inadempienti:

- il **taglio delle risorse** del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo degli **enti locali**, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (per i comuni, a **seguito della soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio** comunale, ai sensi dell'[articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012](#), la riduzione delle risorse deve intendersi riferita al Fondo di solidarietà comunale); **ovvero**, per le regioni, il **versamento all'entrata del bilancio dello Stato** dell'importo corrispondente allo scostamento tra il risultato e l'obiettivo prefissato;
- il **divieto di impegnare spese** di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio degli impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- il **divieto di ricorrere all'indebitamento** per finanziare gli investimenti;
- il **divieto di procedere ad assunzioni** di personale a qualsiasi titolo;
- la **riduzione del 30% delle indennità** di funzione e dei **gettoni** di presenza degli amministratori.

Al meccanismo sanzionatorio si affiancano misure dirette a scoraggiare l'adozione di **mezzi elusivi** per addivenire ad un rispetto solo formale del patto. In **funzione 'antielusiva'**, si prevede:

- la **nullità dei contratti di servizio** e degli altri atti posti in essere da regioni e enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno;
- **sanzioni pecuniarie** per i responsabili di atti elusivi delle regole del patto, la cui erogazione compete alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti, qualora accertino che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive.

La sentenza della Corte Costituzionale n.219 del 2013

Una ulteriore vicenda che ha inciso consistentemente sull'attuazione del decreto legislativo n.149 è costituita dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, che ha dichiarato **l'illegittimità di numerose disposizioni contenute nel provvedimento**, con riferimento in particolare alla relazione di fine legislatura regionale, al c.d. "fallimento politico" del presidente della giunta regionale, alle sanzioni interdittive per i funzionari di vertice delle amministrazioni regionali, alle verifiche della Ragioneria Generale dello Stato sulla gestione amministrativo-contabile delle regioni ed, infine, alla eventuale diretta applicazione del provvedimento anche alle autonomie speciali, fino a quando le stesse non avessero proceduto al recepimento del medesimo.

La Corte ha pertanto censurato (come più diffusamente si illustra più avanti) l' articolo 1 del provvedimento, i commi 2, 3 e 5 dell'articolo 2, i commi 2 e 3 dell'articolo 3, l'articolo 5 nella parte in cui si applica anche alle regioni e province autonome, l'articolo 7 (poi soppresso dalla legge di stabilità 2014, come prima detto) anche esso nella parte in cui si applica anche alle regioni e province autonome nonché, infine, il secondo periodo dell'articolo 13.

/ decreti-legge sui pagamenti dei debiti verso le imprese

In ordine, infine, alle disposizioni tese ad agevolare i **pagamenti delle imprese creditrici degli enti territoriali**, di cui **all'articolo 16 del decreto legislativo**, la materia, com'è noto, è stata oggetto di ripetuti interventi normativi, con il reperimento delle necessarie risorse finanziarie, con tre provvedimenti d'urgenza finora emanati nel corso della presente legislatura: i **decreti-legge n. 35 e 102 del 2013 e 66 del 2014**, i cui contenuti in questa sede ovviamente non si dettagliano.

3. La situazione attuale sull'applicabilità del decreto.

Le vicende sopra sinteticamente richiamato hanno **fortemente ridotto la portata applicativa del provvedimento**, che al momento è **riscontrabile sostanzialmente**:

- nelle norme sulla fattispecie di dissesto finanziario per il disavanzo sanitario, con connessa nomina di un commissario *ad acta* sostitutivo del Presidente della Giunta regionale (articolo 2, commi 1 e 4 nonché, su un diverso profilo per i settori non sanitari, comma 7);
- nella decadenza automatica dei funzionari regionali responsabili in caso del predetto dissesto (articolo 3, comma 1);
- nelle norme sulle relazioni di inizio e fine mandato degli enti locali e nella responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco (articoli 4, 4-*bis* e 6);
- nelle specifiche verifiche della Ragioneria generale dello Stato sugli enti locali previste dall'articolo 5.

Permangono inoltre vigenti le **disposizioni sui meccanismi premiali** recate dagli articoli dall'8 al 12 che però, **quanto agli articoli 9, 10 ed 11** in tema di collaborazione degli enti territoriali all'attività di contrasto all'evasione fiscale, prevede **disposizioni attuative** (decreti ministeriali, convenzioni ed accordi) che al momento risultano **non ancora intervenute**.

Quanto alle disposizioni finali (articoli da 13 a 16), fermo restando quanto sopra detto per il sostanziale superamento dell'articolo 16 in ordine al pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali, **non risultano provvedimenti attuativi** né sull' **articolo 14**, quanto alla trasmissione alle Camere della

documentazione sui fabbisogni standard dei Ministeri ivi prevista, né **sull'articolo 15** in ordine ad un DPCM sugli obblighi informativi degli enti locali verso le amministrazioni centrali.

**Approfondimento: i contenuti della sentenza
della Corte costituzionale n. 219 del 2013**

La sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013 ha caducato diverse disposizioni del D.lgs. 149/2011, alcune in via diretta, altre in via consequenziale. Le censure della Corte possono essere distinte secondo due profili, l'uno di contrasto con l'art. 76 Cost. per eccesso dalle disposizioni di delega contenute nella legge di delega n.42 del 2009, l'altro per contrasto con altre disposizioni costituzionali.

Violazione dell'art. 76 Cost. (eccesso di delega)

Questo profilo di illegittimità è stato rilevato dalla Consulta per le disposizioni degli articoli 1, 3, 7 e 13, del decreto legislativo. Per i primi due articoli l'illegittimità riguarda le regioni a statuto ordinario, per il terzo e il quarto le autonomie speciali.

In primo luogo, la declaratoria di illegittimità ha riguardato l'intero articolo 1, in via diretta i **commi da 1 a 5**, nonché, in via consequenziale, i **commi 3 bis e 6**.

L'**art. 1** obbliga le regioni a statuto ordinario a redigere una **relazione di fine legislatura** a fini di pubblica verifica. Nello specifico, si richiede che nella relazione siano descritte attività amministrative e normative regionali ritenute così ampie dalla Corte costituzionale "da coinvolgere, e potenzialmente incidere, l'intero fascio delle competenze costituzionali delle Regioni". L'obiettivo di trasparenza dell'intera azione delle regioni travalica quindi, ad avviso della Consulta, le disposizioni di delega che si sono limitate a prevedere alcune prescrizioni.

L'**art. 3** prevede la decadenza automatica e l'interdizione dei **funzionari regionali** e dei **revisori dei conti**, per effetto dello stato di grave dissesto finanziario riferito al disavanzo sanitario.

Queste previsioni, contenute nei **commi 2 e 3**, sono state dichiarate illegittime per eccesso dalle disposizioni di delega dell'art. 17, lett. e), della legge 42/2009 che ha limitato la previsione di meccanismi sanzionatori al livello degli enti locali e non di quello regionale.

L'**art. 7** stabilisce gli **effetti dell'inadempimento del patto di stabilità** interno da parte di regioni e province autonome, per l'anno successivo a quello dell'inadempimento.

Poiché la disposizione si applica alle **autonomie speciali** per il solo fatto dell'inadempienza, è violata secondo la Corte la legge di delega che, limita per tali autonomie l'applicazione del decreto legislativo a determinati oggetti per i quali è previsto il rinvio a procedimenti di adeguamento statutario.

L'**art. 13** è stato dichiarato illegittimo limitatamente al secondo periodo. In particolare, tale articolo stabilisce le condizioni di applicazione alle **autonomie speciali** dell'intera disciplina stabilita dal decreto legislativo, articolandole in due periodi: nel **secondo periodo** prevede un'**applicazione automatica** della normativa contenuta nel decreto in caso di inutile decorso del termine di sei mesi.

Non solo, ad avviso della Corte, tale automatismo non è previsto dalla delega ma la stessa delega limita l'applicazione dei decreti di attuazione alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano solo per *il finanziamento delle città metropolitane*, la perequazione infrastrutturale e il concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario. Questa limitazione di tipo sostanziale è accompagnata nella delega da una speculare limitazione procedurale: infatti l'applicazione è subordinata a "criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi".

Violazione di altre disposizioni costituzionali Contrasto con l'art. 126 Cost.

La declaratoria di illegittimità ha coinvolto, in primo luogo, i commi 2,3 e 5 dell'art. 2. Tale articolo riguarda la **responsabilità politica del presidente della giunta regionale ed è definito dalla sentenza in esame "cuore" del complessivo intervento normativo. Questo articolo definisce la fattispecie del "grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario" e la qualifica "grave violazione di legge" ai fini dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale previsti dall'art. 126 Cost.**

Per questo articolo, la sentenza ha rilevato che il potere sanzionatorio è disciplinato secondo **profili contrari al modello costituzionale dell'art. 126** e al principio di **ragionevolezza**.

In primo luogo, nel procedimento costituzionale non è prevista la **Corte dei conti**, alla quale invece il decreto affida un **procedimento** di accertamento di responsabilità di cui non sono chiariti presupposti, natura e tempo di svolgimento; questa **incertezza procedimentale** contrasta con la necessità costituzionale di un "immediato allontanamento" dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006), immediatezza che i tempi del giudizio contabile, diversi da quelli della politica, non possono assicurare. Per queste caratteristiche del procedimento la fattispecie disciplinata "non sarebbe davvero "eccezionale" (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un "atto di penetrante ingerenza" (sentenza n. 81 del 1979) nell'autonomia regionale". Perciò, "l'organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale".

In secondo luogo, il **parere della Commissione per le questioni regionali**, che non è vincolante nell'art. 126 Cost., nel decreto legislativo è disciplinato in modo da avere un effetto limitativo del potere del Presidente della Repubblica che, quindi, ad esso deve uniformarsi.

Questi due profili sono ritenuti quindi non coerenti con il disegno costituzionale che ha "attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l'ampiezza e la gravità dell'inadempimento".

Ulteriore elemento di difformità è, ad avviso della Consulta, nel fatto che, mentre l'art. 126 Cost. fonda la rimozione dalla carica sul fatto che al Presidente della regione è imputabile una grave violazione di legge, nel procedimento dell'art. 2 la rimozione è stabilita per il Presidente in quanto commissario ad acta chiamato ad esercitare per lo Stato un potere sostitutivo. Quindi gli inadempimenti relativi al piano di rientro, che coinvolgono anche il Consiglio regionale, in realtà "esulano dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione".

Contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

L'illegittimità ha riguardato l'art. 5 nella parte in cui si applica alle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, e alle province autonome. Tale articolo, infatti, come modificato dall'art. 1-bis, comma 4, del D.L. 174/2012, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della **Ragioneria generale dello Stato possa attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile**, anche nei confronti delle **regioni** e delle province autonome di Trento e di Bolzano, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi situazioni di squilibrio finanziario.

Ad avviso della Corte, pur essendo legittime le leggi statali quando siano intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, "anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica" e in particolare "in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti", l'art. 5, invece si pone al di là di questo limite perché non attribuisce alla Corte dei conti "ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi".

Fermo restando il limite del coordinamento della finanza pubblica, "il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. ". Invece, nella fattispecie, le previsioni dell'art. 5 superano i limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica e incidono la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, sia per le regioni ordinarie che per quelle ad autonomia speciale. Questo effetto è apprezzabile sia perché viene riservato "all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995)", sia perché "ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale".

5.11 Il ripristino del sistema di Tesoreria unica

Si ricorda che il sistema di tesoreria unica che si è andato costituendo a partire dalla prima metà degli anni '80 con la legge n. 720/1984 rispondeva all'esigenza di contenere i costi dell'indebitamento, potenziando le disponibilità di tesoreria dello Stato e riducendo pertanto il ricorso al mercato finanziario e la conseguente emissione di titoli pubblici necessari per la copertura del fabbisogno del settore statale. Esso, inoltre, intendeva conferire ai flussi finanziari dell'intero settore una maggiore trasparenza mediante un'organica regolamentazione, introducendo, al tempo stesso, un controllo più stringente sulla capacità di spesa degli enti.

Il sistema si è andato formando per il concorso di successivi interventi legislativi a partire dal 1980, che qui non si dettagliano, ma dei quali il più significativo è rappresentato dall'articolo 40 della legge n. 119/1981 (legge finanziaria per il 1981), che limitava le disponibilità che gli enti pubblici potevano detenere presso le aziende di credito. Su tale normativa è poi intervenuta la

legge 29 ottobre 1984, n. 720 che ha fissato i criteri generali per l'**istituzione del sistema di tesoreria unica** e definito i criteri per l'individuazione degli enti sottoposti al sistema.

L'accelerazione del processo di **rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali** ha imposto l'esigenza, a partire dal 2006, di una ridefinizione del sistema di tesoreria unica per tali enti.

Con il **D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279** (articoli 7, 8 e 9), il sistema di tesoreria unica per le **regioni** e gli **enti locali** è stato oggetto di rilevanti modifiche, che hanno previsto, peraltro, il suo **graduale superamento** in relazione al progressivo conferimento a tali enti di ulteriori funzioni ed entrate proprie.

Con la legge n. 449/1997 (articolo 51, comma 3) il nuovo regime di attuazione del sistema della tesoreria unica, di cui agli articoli 7 e 9 del D.Lgs. n. 279/1997 è stato esteso anche alle Università statali a decorrere dal 1999. Per i Dipartimenti universitari e gli altri centri dotati di autonomia finanziaria e contabile delle università è stata, invece, prevista, ai sensi dell'articolo 29, comma 10, della legge n. 448/1998, la fuoriuscita dal sistema della tesoreria unica.

Il regime speciale previsto per gli enti territoriali dal D.Lgs. n. 279/1999 - definito comunemente come "misto" - distingue il regime applicabile alle diverse entrate degli enti, prevedendo che **soltanto i fondi provenienti dal bilancio dello Stato** (comprese le entrate provenienti da indebitamento assistito dallo Stato, nonché quelle connesse alla devoluzione di tributi erariali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano) debbano **affluire nelle contabilità speciali di tesoreria**, mentre le **entrate proprie** (acquisite dagli enti territoriali in forza di potestà tributaria propria, da compartecipazione al gettito di tributi statali o da indebitamento senza intervento statale) sono escluse dal versamento nella tesoreria statale, per essere **depositate direttamente presso il sistema bancario** e utilizzate prioritariamente per i pagamenti di tali enti.

L'applicazione di questo nuovo sistema di tesoreria, inizialmente limitato soltanto ad alcune fattispecie di enti locali e alle Università, è stato esteso con il **D.L. 25 giugno 2008, n. 112**, articolo 77-*quater*, a **tutte le regioni, a tutti gli enti locali** (senza distinzione in base alla classe demografica) e agli enti del settore sanitario (aziende ospedaliere regionali ed universitarie, i policlinici universitari, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali). Il D.L. n. 112 ha, inoltre, provveduto a razionalizzare e uniformare il regime di tesoreria unica nei confronti degli enti soggetti al regime di tesoreria ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 279/1997, ponendo fine ai regimi differenziati che si sono sedimentati per i vari enti secondo discipline specifiche ed eccezioni succedutesi nel tempo.

Successivamente, pur in presenza di una disciplina evidentemente volta all'ulteriore rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali – ed in particolare di regioni ed enti locali – a partire **dal 2012** è stata **ripristinato**, per un periodo temporale definito (fino al 31 dicembre 2014), **il sistema di tesoreria unica** “centralizzata” iniziale, in relazione, presumibilmente, alle necessità connesse alla **crisi economico finanziaria nel settore della finanza pubblica**⁴³.

In particolare, l'**articolo 35**, commi da 8 a 13, **del D.L. n. 1/2012** ha disposto la **sospensione fino al 31 dicembre 2014** dello **speciale regime di tesoreria unica** definito comunemente come “misto” previsto, dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, per regioni, enti locali, enti del comparto sanità e università ed il **ripristino dell'originario regime di tesoreria unica**.

Pertanto, **fino al 31 dicembre 2014** agli enti e organismi pubblici suddetti è **tornato ad applicarsi l'ordinario sistema di tesoreria unica** disciplinato dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, secondo il quale **tutte le entrate** dei predetti enti **devono essere versate** presso le sezioni di **tesoreria provinciale dello Stato** (precisamente, le entrate proprie in contabilità speciale fruttifera e le altre entrate in contabilità speciale infruttifera).

I tesorerieri sono tenuti ad eseguire i **pagamenti** utilizzando **prioritariamente** le **entrate proprie** degli enti direttamente riscosse e, successivamente, impegnando le somme giacenti nelle contabilità speciali di tesoreria provinciale, utilizzando prima le disponibilità delle contabilità fruttifere.

Il comma 9 dell'articolo 35 del D.L. n. 1/2012 ha disposto il versamento del **50% delle disponibilità** liquide esigibili depositate presso i tesorerieri alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale, alla data del **29 febbraio 2012**; il **rimanente 50%** è stato versato alla data del **16 aprile 2012**.

A partire dal tale data i **tesorerieri** o **cassieri** degli enti hanno **adeguate** la propria operatività **alla disciplina della tesoreria unica**.

⁴³ Secondo la Relazione tecnica presentata dal Governo al disegno di conversione del D.L. n. 1/2012, con la norma in questione si prevedeva l'afflusso presso la tesoreria statale di almeno 8,6 miliardi di euro, calcolati quale media delle risorse detenute presso il sistema bancario nel periodo gennaio-novembre 2011 da regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, enti del comparto sanità, università nonché dei dipartimenti universitari, reinseriti nella tesoreria unica.

Su tali somme, costituenti risorse proprie degli enti da versare nella tesoreria statale sul sottoconto fruttifero, lo Stato è tenuto a corrispondere un interesse pari all'1 per cento, il cui onere veniva stimato dalla relazione tecnica in circa 60 milioni di euro nel 2012 e 70 milioni nel 2013 e 2014.

Nel complesso, la relazione tecnica, evidenziando come l'afflusso di risorse presso la tesoreria statale e la conseguenza maggiore giacenza di liquidità si sarebbe tradotto in una minore emissione di titoli del debito pubblico, stimava un risparmio complessivo per il bilancio dello Stato pari a 320 milioni di euro nel 2012, 150 milioni nel 2013 e 150 milioni nel 2014.

Sono rimaste **escluse** dal riversamento soltanto le **disponibilità** dei predetti enti e organismi pubblici **rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento** non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni, che restano, pertanto, depositate presso i tesorerieri.

È altresì stata prevista, entro il 30 giugno 2012, la **smobilizzazione degli investimenti finanziari** - quali appositamente individuati con decreto del Ministro dell'economia e finanze del 27 aprile 2012 - e il versamento delle relative risorse sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Fanno **eccezione** al riguardo gli investimenti in **titoli di Stato** italiani.

Inoltre, entro il 15 marzo 2012 gli enti sono stati tenuti al riversamento presso i tesorerieri e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesorerieri o cassieri. Si fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del D.L. n. 1/2012.

Allegati

PAGINA BIANCA

**ALLEGATO 1:
PARERI APPROVATI DALLA
COMMISSIONE BICAMERALE**

PAGINA BIANCA

Atto del Governo n. 41

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41);

considerati gli esiti dell'audizione, svolta il 17 dicembre 2013, dei rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico s.p.a. e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL);

premesso che:

- va riconosciuto l'impegnativo lavoro sia di raccolta di dati di carattere finanziario e strutturale relativi agli enti locali interessati, sia di riflessione finalizzata ad individuare la metodologia più appropriata per la determinazione dei fabbisogni standard; impegnativo lavoro già rilevato in occasione del parere espresso dalla Commissione nella XVI legislatura sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro (atto n. 508);

- i fabbisogni standard, nell'impianto della legge n. 42 del 2009 e in generale nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, sono diretti a rispondere insieme al principio dell'equità (assicurare un livello di servizio uniforme in rapporto alle caratteristiche dei singoli enti) e al principio dell'efficienza (stimolare il raggiungimento di un rapporto ottimale tra input e output), e segnatamente non debbono frustrare l'effettiva e potenziale autonomia di entrata di ciascun ente; i fabbisogni standard anzi debbono costituire un fattore di stimolo e miglioramento per il reperimento e l'utilizzazione delle risorse da parte di ciascun ente;

- i fabbisogni standard rappresentano pertanto un parametro rilevante per una ottimale utilizzazione delle risorse finanziarie dirette all'erogazione dei servizi e per una complessiva riconsiderazione della spesa pubblica;

- è auspicabile che giunga a compimento il processo di determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province,

e la relativa attuazione sul piano finanziario e dell'assegnazione delle risorse, in modo da dare stabilità a risorse e funzioni degli enti locali;

evidenziata la necessità di raccordare il processo di determinazione dei fabbisogni standard con le modifiche in corso relative all'assetto e alle funzioni degli enti locali;

considerato che appare necessario che venga indicato in quale modo e in quale misura il coefficiente di riparto individuato si applichi, nella fase transitoria e a regime, ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia; l'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 stabilisce infatti che i fondi perequativi devono essere ripartiti «sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale»;

considerato che risulta utile prevedere, nella determinazione dei fabbisogni standard, modalità che consentano di valorizzare gli enti più efficienti;

considerato che è necessario individuare anche livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter fornire, per ciascun ente, gli elementi informativi che permettano di confrontare il livello del servizio effettivamente offerto con l'output standard;

rilevato che è altresì necessario verificare che i calcoli effettuati dallo schema di decreto partendo dai dati del 2009 siano validi e attuali anche a seguito dei successivi, molteplici interventi sulle finanze degli enti locali, con cui – tra l'altro – sono stati ridotti i trasferimenti e rivisti gli obiettivi del patto di stabilità interno;

sottolineato che, alla luce di quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 149 del 2011 e del processo in corso di revisione dei meccanismi di spesa, è auspicabile che la determinazione dei fabbisogni standard sia tempestivamente realizzata anche con riguardo alle amministrazioni statali, centrali e periferiche;

considerato altresì che è necessario che sia osservato l'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità e che pertanto il provvedimento e la relazione tecnica debbono offrire elementi quantitativi idonei a prefigurare gli effetti finanziari del provvedimento, in modo da evitare che l'idoneità della clausola di invarianza finanziaria possa essere appurata solo successivamente alla determinazione e applicazione dei fabbisogni standard;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) con riferimento alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo dei comuni e delle province, gli elementi contenuti nelle note metodologiche allegate allo schema di decreto in esame siano integrati in modo da:

1) rendere noti i dati necessari per poter confrontare, per ciascun ente, il fabbisogno standard per la prestazione dei servizi in questione con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente stesso; a tal fine dovrebbero essere posti a raffronto, per ciascun ente, anche il fabbisogno standard e la spesa effettivamente sostenuta, espressi in valore assoluto; tale confronto dovrebbe altresì essere proseguito considerando la spesa effettiva riferita non ad un solo anno, ma alla media relativa ad un periodo pluriennale di almeno tre anni;

2) rendere noti i dati necessari per poter valutare e confrontare l'incidenza sul fabbisogno standard delle diverse variabili considerate, indipendentemente dalle unità di misura con le quali queste ultime sono espresse;

3) fornire i chiarimenti necessari in merito all'applicazione del coefficiente di riparto individuato ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia, in modo da assicurare un passaggio graduale diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo; a tale scopo il Governo dovrebbe indicare se e quando intende applicare il coefficiente di riparto indicato all'assegnazione delle risorse perequative;

4) chiarire le modalità e i tempi con cui, a partire dai fabbisogni standard così individuati, si intenda dare attuazione alla previsione dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009. E' essenziale a tal fine procedere speditamente nel processo di determinazione delle capacità fiscali – effettive e potenziali - di comuni e province in parallelo a quello di determinazione dei fabbisogni standard;

b) con riferimento alla prosecuzione delle attività di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province, sia sviluppata la metodologia e siano adottate modalità di esposizione che permettano di evidenziare:

1) i dati utili per valutare, per ciascun ente, i costi degli input di particolare rilievo nella produzione e fornitura dei servizi in questione, in rapporto al fabbisogno standard;

2) i risultati derivanti dall'inserimento nel metodo di determinazione del fabbisogno standard dei correttivi necessari per dar conto delle economie di scala; a tal fine dovrebbe essere, tra l'altro, riconsiderata la scelta di attribuire

un fabbisogno standard anche agli enti che non prestano i servizi considerati, valutando l'opportunità di adottare soluzioni alternative, quali, ad esempio, nel caso di servizio prestato in forma associata, l'indicazione del fabbisogno standard con riferimento alla struttura o organismo associativo dal quale il servizio è erogato;

3) i risultati derivanti per ciascun ente dall'inserimento, nella determinazione del fabbisogno standard, di valori obiettivo che, con riferimento al costo degli input, relativamente a ciascuna funzione fondamentale assumano particolare rilievo nel processo di produzione e fornitura dei relativi servizi e premino gli enti più efficienti;

4) i risultati relativi alla determinazione, per ciascun ente, dei livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter porre a raffronto, per ogni ente, non soltanto il fabbisogno standard rispetto alla spesa effettivamente sostenuta, ma anche l'output standard rispetto al livello del servizio effettivamente offerto;

5) tutte le variabili che, in ragione della loro specificità o irriducibilità, sono state "sterilizzate" – secondo quanto emerso nella citata audizione di Sose s.p.a. - nel corso del processo di standardizzazione dei fabbisogni; occorre infatti evitare in ogni modo di reintrodurre meccanismi che determinino il mantenimento della spesa storica inefficiente e la garanzia del suo finanziamento attraverso la perequazione; la sterilizzazione potrebbe in teoria prestarsi a tal fine, qualora non ne vengano precisati i contorni;

e con le seguenti osservazioni:

- a) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare che la determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province e il loro utilizzo, ai fini del superamento del criterio della spesa storica, abbiano luogo in tempi brevi;
- b) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare il raccordo tra le attività in corso e i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati o in corso di esame, tra cui presenta uno specifico rilievo il processo di modifica dell'ente provincia, oggetto attualmente del disegno di legge A.S. n. 1212, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni";
- c) assuma il Governo le opportune iniziative per verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard anche ai comuni e alle province appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Atto del Governo n. 92

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi”;

rilevato che tali disposizioni costituiscono una tappa fondamentale nel percorso di risanamento dei conti pubblici, anche in virtù delle attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard;

condivisa l'esigenza, connessa all'armonizzazione dei bilanci, di rendere la finanza pubblica più trasparente a vantaggio dei cittadini e dei vari portatori d'interesse verso la Pubblica Amministrazione;

sottolineato che lo schema di decreto si colloca nell'ambito del più ampio progetto di armonizzazione avviato dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, diretto a eliminare la pluralità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio dei vari settori delle amministrazioni pubbliche e a prevedere la graduale adozione di strumenti e principi contabili comuni, che garantiscano bilanci e rendiconti confrontabili e aggregabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e criteri;

condiviso, in tema di armonizzazione dei sistemi contabili, l'invito della Corte dei conti, formulato in occasione della recente audizione concernente lo schema di decreto in esame, ad “una maggiore coerenza fra il sistema contabile dello Stato e quello degli enti territoriali, con riferimento, soprattutto, all'adozione della competenza finanziaria potenziata. Il c.d. principio della competenza “a scadenza”, introdotto per gli enti territoriali (Regioni, Enti locali e loro organismi partecipati), in prospettiva deve trovare applicazione anche per le altre amministrazioni pubbliche (decreto legislativo n. 91 del 2011)”;

considerato che il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ha previsto una fase di sperimentazione - iniziata nel 2012 e destinata a concludersi il 31 dicembre 2014 - che ha visto il coinvolgimento di oltre 300 enti territoriali, che ha permesso di verificare la validità delle procedure operative e conseguentemente

di apportare i necessari correttivi. Infatti, in base alla delega prevista dall'articolo 2 della legge n. 42 del 2009, la riforma contabile degli enti territoriali è stata definita attraverso un innovativo procedimento "dal basso", al fine di garantire una puntuale verifica delle scelte tecniche e procedurali e un attento affinamento e approfondimento metodologico;

rilevato che il processo attuativo è stato pertanto caratterizzato da:

- una preliminare individuazione dei contenuti generali della riforma nel Titolo I del decreto legislativo n. 118 del 2011, destinati ad essere verificati e integrati a seguito di una sperimentazione;
- la definizione di una disciplina provvisoria, oggetto di sperimentazione, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2011 (la sperimentazione è stata regolarmente avviata il 1° gennaio 2012 coinvolgendo circa un centinaio di enti e, in attuazione dell'articolo 9, del decreto-legge n. 102 del 2013, nell'esercizio 2014 è stata estesa ad ulteriori 350 enti);
- la definizione della disciplina definitiva della riforma, sulla base dei risultati della sperimentazione, attraverso l'emanazione dello schema di decreto in esame, previsto dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009;

rilevato che lo schema di decreto in esame è, pertanto, il risultato di oltre due anni di impegno dedicato a seguire la sperimentazione e ad integrare ed affinare la versione sperimentale della riforma, da parte di diversi gruppi di lavori operanti presso la Ragioneria Generale dello Stato;

considerati l'attività di approfondimento svolta e in particolare gli esiti delle specifiche audizioni svolte di rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia – UPI (15 maggio 2014), della Corte dei conti (29 maggio 2014), dell'Istituto nazionale di statistica – ISTAT (4 giugno 2014), della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (12 giugno 2014), dell'Associazione nazionale comuni italiani - ANCI (19 giugno 2014) e della Ragioneria generale dello Stato (26 giugno 2014);

considerato che, con riferimento alla disciplina dei residui, sono ampiamente condivisibili le più rigorose regole per la loro contabilizzazione; tuttavia occorre non pregiudicare la continuità del funzionamento dell'ente e dei servizi resi ed evitare – attraverso un impatto a efficacia immediata dei meccanismi di riaccertamento dei residui e di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità - situazioni insostenibili di disequilibrio; ad esempio, nel corso della propria audizione, la rappresentante dell'ANCI ha ricordato che "una prima stima realizzata da IFEL sui dati di bilancio disponibili ipotizza un valore del Fondo crediti di dubbia esigibilità per il comparto comunale pari a 17 miliardi di euro.

L'importo dell'accantonamento sopra evidenziato costringe, di fatto, gli enti ad una manovra aggiuntiva pari ad oltre il 29,4 per cento della spesa, non sostenibile nell'attuale quadro di finanza locale. (...) Per tale ragione si ritiene necessario immaginare sin da ora un percorso di accompagnamento di natura finanziaria che consenta agli enti di rendere graduale e sostenibile per i bilanci l'applicazione delle nuove regole contabili";

considerato che dovrebbe essere dato rilievo nei bilanci ai dati contabili relativi alle società partecipate o controllate che effettivamente incidono sulla situazione finanziaria degli enti;

rilevato che, nel testo dello schema di decreto legislativo, il perimetro del consolidamento è esteso rispetto al diritto comune (obbligatorio solo per le società controllate) alle società partecipate e a quelle quotate, nei limiti della quota di partecipazione (rispettivamente 20 per cento e 10 per cento);

sottolineato che è ampiamente condivisibile l'esigenza di effettuare una differenziazione tra le diverse forme di consolidamento in ragione delle diverse forme di partecipazione e controllo da parte degli enti territoriali, oltre che del diverso tipo di società (es. quotate e non quotate);

considerato che risulta essenziale garantire – anche attraverso l'esperienza maturata da coloro che già hanno effettuato la sperimentazione - un percorso formativo e di aggiornamento del personale degli enti territoriali, per favorire il tempestivo adeguamento ai nuovi metodi contabili;

considerato che è necessario che sia garantito l'efficace scambio di dati tra le diverse amministrazioni, aggiornando i sistemi già utilizzati;

rilevato che potrebbe rilevarsi necessario garantire un passaggio graduale al nuovo sistema contabile e tenere presente che è difficile garantire l'ordinato avvio del nuovo sistema, a decorrere dal 1° gennaio 2015, per tutti gli enti che non hanno preso parte alla sperimentazione; tra l'altro, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, non pochi enti avranno già predisposto i documenti di bilancio con la contabilità tradizionale;

sottolineato che è comunque necessario procedere in modo incisivo con l'introduzione dei nuovi metodi contabili;

condivisi i contenuti dell'intesa sancita in Conferenza Unificata il 3 aprile 2014 sullo schema di decreto legislativo;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

- a) il passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità non deve determinare situazioni di difficile sostenibilità per singoli enti e quindi occorre individuare una tempistica che consenta una adeguata e capillare formazione del personale e un percorso che accompagni gli enti che, entro una certa data, abbiano segnalato insormontabili difficoltà in relazione all'immediata applicazione del nuovo sistema, fatto salvo che gli enti che hanno effettuato la sperimentazione adottino il nuovo sistema contabile dal 1° gennaio 2015, insieme agli enti che dispongono di risorse umane e organizzative adeguate;
- b) individui il Governo le modalità più idonee per assicurare, d'intesa con gli enti interessati, la continuità dell'attività amministrativa e la sostenibilità complessiva, laddove l'ulteriore disavanzo – eventualmente connesso all'applicazione delle nuove regole contabili – costituisca una quota consistente del bilancio complessivo e per tali enti non sia sufficiente il rientro previsto dalla condizione n. 4) del presente parere;
- c) assicuri il Governo, con riguardo all'articolo 18 del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dall'articolo 1, lettera s), dello schema di decreto correttivo, l'effettivo esercizio del dovere da parte degli enti territoriali di adottare i propri bilanci nei termini prescritti; occorre infatti garantire il loro diritto a vedere assicurato, nel corso del tempo, il rispetto da parte dello Stato di termini certi e compatibili con il processo di bilancio;
- d) valuti il Governo l'esigenza di differenziare ulteriormente l'area del consolidamento, tenendo conto del tipo di società e delle diverse forme di partecipazione o controllo da parte degli enti; in particolare, individui il Governo, tenendo conto anche delle dimensioni dell'ente, una quota minima di partecipazione – ad esempio inferiore all'1 per cento - al di sotto della quale non vi è obbligo di consolidamento;
- e) individui il Governo tempi, modi e strumenti della formazione del personale, in grado di garantire la piena e diffusa attuazione dei nuovi metodi contabili; in particolare, valuti il Governo l'opportunità di riconoscere forme di premialità in favore degli enti che hanno effettuato la sperimentazione e che mettono a disposizione proprio personale per la formazione dei dipendenti di altri enti;

- f) assicuri il Governo, posto che per i componenti della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dall'articolo 1, lettera d), non è prevista la corresponsione di alcun compenso, indennità o rimborso spese e atteso che la norma prevede una apposita clausola di invarianza finanziaria, l'effettiva assenza di oneri per il funzionamento della Commissione e per l'eventuale assegnazione di ulteriori funzioni. Sul punto andrebbe pertanto assicurato che alle predette attività della Commissione e al suo funzionamento si possa farvi fronte con le ordinarie dotazioni previste a legislazione vigente del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- g) assicuri il Governo la confrontabilità del flusso informativo anche attraverso l'interoperabilità del flusso informatico, mediante l'aggiornamento del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope), quale fonte principale per l'elaborazione delle stime di Contabilità Nazionale, e attraverso forme di riuso del medesimo Sistema;
- h) assicuri il Governo, in relazione all'esigenza della flessibilità degli stanziamenti di bilancio, la piena sostenibilità per le Regioni della abrogazione della possibilità di provvedere a rimodulazioni degli stanziamenti tra programmi in corso d'anno, con il solo vincolo della natura giuridicamente "rimodulabile" delle risorse interessate, prevedendosi, invece, che le variazioni tra programmi di bilancio in corso d'anno possano essere effettuate limitatamente agli stanziamenti di spesa relativi al personale e per le sole occorrenze connesse al trasferimento di risorse umane tra settori dell'amministrazione;
- i) chiarisca il Governo, in materia di cooperazione tra Stato e Regioni di cui all'articolo 70 del decreto legislativo n. 118 del 2011, così come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera v), se per la predetta collaborazione-cooperazione sia prevista, oltre alla trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di tutte le informazioni di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, anche l'implementazione di particolari sistemi informativi tra loro interoperanti e apposite forme di collaborazione con eventuali oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica;

e con le seguenti condizioni:

- 1) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera a), punto 1), il comma 1 dell'articolo 1 sia sostituito dal seguente: "1. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo III disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio*

delle Regioni, ad eccezione dei casi in cui il Titolo II disponga diversamente, con particolare riferimento alla fattispecie di cui all'articolo 19, comma 2, lettera b), degli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dei loro enti e organismi strumentali, esclusi gli enti di cui al titolo II del presente decreto. A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto.”;

- 2) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera c), al comma 4 dell'articolo 3, le parole “dall'ambito sanitario” siano sostituite dalle seguenti “dal perimetro sanitario”;*
- 3) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera c), al comma 7 dell'articolo 3, alla lettera a), siano sostituite le parole “dall'ambito sanitario” con le seguenti “dal perimetro sanitario” e aggiungere in fine il seguente periodo: “Per ciascun residuo passivo eliminato in quanto correlato a obbligazioni giuridicamente perfezionate, è indicata la natura della fonte di copertura”;*
- 4) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera c), sia sostituito il comma 16 dell'articolo 3 con il seguente: “16. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 15, l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui effettuato a seguito dell'attuazione del comma 7 e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità è ripianato per una quota pari almeno al 10 per cento l'anno. In attesa del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 15, entro il 31 luglio 2014, sono definiti criteri e modalità di ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione di cui al periodo precedente, attraverso un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Tale decreto si attiene ai seguenti criteri:*
 - a) *utilizzo di quote accantonate o destinate del risultato di amministrazione per ridurre la quota del disavanzo di amministrazione;*
 - b) *ridefinizione delle tipologie di entrata utilizzabili ai fini del ripiano del disavanzo;*
 - c) *individuazione di eventuali altre misure finalizzate a conseguire un sostenibile passaggio alla disciplina contabile prevista dal presente decreto.”;*
- 5) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, dopo la lettera h) sia inserita la seguente: “h-bis). All'articolo 8, il comma 1 è sostituito dal seguente: 1. Con le modalità definite dall'articolo 14, comma 8, della legge 31 dicembre*

2009, n. 196, dal 1° gennaio 2017 le codifiche SIOPE degli enti territoriali e dei loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono sostituite con quelle previste nella struttura del piano dei conti integrato. Le codifiche SIOPE degli enti in contabilità civilistica sono aggiornate in considerazione della struttura del piano dei conti integrato degli enti in contabilità finanziaria.”;

- 6) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera l), al comma 6 dell'articolo 11, alla lettera e) siano sostituite le parole “lettera o)” con le seguenti “lettera n)”*;
- 7) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera l), al comma 15 dell'articolo 11, dopo la parola “adottano” sia soppressa la parola “solo” e dopo le parole “funzione autorizzatoria” siano aggiunte le seguenti parole: “cui affiancano, con funzione conoscitiva, gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, salvo gli allegati n. 17, 18 e 20 del D.P.R. n. 194 del 1996 che possono non essere compilati”*;
- 8) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera m), all'articolo 11-quater dopo il comma 3 sia aggiunto il seguente: “4. In fase di prima applicazione del presente decreto, con riferimento agli esercizi 2015-2017, non sono considerate le società quotate e quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. A tal fine, per società quotate dagli enti di cui al presente articolo si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentari.”*;
- 9) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera s) - relativa all'articolo 18 - il numero 3) sia sostituito dal seguente “3) alla lettera c) del comma 1, le parole “30 giugno” sono sostituite dalle seguenti: “30 settembre”*;
- 10) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera t), il comma 4 dell'articolo 18-bis sia sostituito dal seguente: “4. Il sistema comune di indicatori di risultato delle Regioni e dei loro enti ed organismi strumentali, è definito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta della Commissione sull'armonizzazione contabile degli enti territoriale. Il sistema comune di indicatori di risultato degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali, è definito con decreto del Ministero dell'interno, su proposta della Commissione sull'armonizzazione contabile degli enti territoriale. L'adozione del Piano di cui al comma 1 è obbligatoria a decorrere dall'esercizio successivo all'emanazione dei rispettivi decreti.”*;
- 11) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, dopo la lettera t), sia inserita la seguente:*

t-bis) all'articolo 20:

- 1) *al comma 2 la lettera a) è sostituita dalla seguente: "a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, detto evento è registrato come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente;"*;
- 2) *dopo il comma 2 siano inseriti i seguenti:*

"2-bis. I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi.

2-ter. La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi, obbligatoriamente per l'importo stimato dal competente Dipartimento delle finanze, ovvero per il minore importo destinato al Servizio sanitario regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Tale iscrizione comporta l'automatico e contestuale accertamento e impegno dell'importo nel bilancio regionale. La regione non può disimpegnare tali somme, se non a seguito di espressa autorizzazione da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. In relazione a tale autorizzazione la regione è tenuta a trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti la relativa documentazione corredata dalla valutazione d'impatto operata dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verifichi in sede di consuntivazione dei gettiti fiscali un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale rispetto all'importo che ha formato oggetto di accertamento e di impegno, detto evento è contabilmente registrato nell'esercizio nel quale tale perdita si determina come cancellazione dei residui attivi.";

- 12) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 36, comma 3, siano aggiunte in fine le seguenti parole: "Con riferimento al periodo di programmazione decorrente dall'esercizio 2015, le regioni non sono tenute alla predisposizione del documento di economia e finanza regionale e adottano il documento di programmazione previsto*

dall'ordinamento contabile vigente nell'esercizio 2014. Il primo documento di economia e finanza regionale è adottato con riferimento agli esercizi 2016 e successivi.”;

- 13) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 38, comma 1, sia sostituita la parola “permanente” con la parola “continuativo” e le parole “legge di stabilità” siano sostituite con le seguenti “legge di bilancio”;*
- 14) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 40, comma 1, secondo periodo, dopo le parole “trasferimenti in c/capitale,” siano aggiunte le seguenti “al saldo negativo delle partite finanziarie,” e dopo le parole “di competenza di parte corrente” aggiungere le seguenti “, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità”;*
- 15) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 42 sia sostituito il comma 6 con il seguente: “6. La quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato ai sensi del comma 1, può essere utilizzata, nel rispetto dei vincoli di destinazione, con provvedimento di variazione di bilancio, per le finalità di seguito indicate in ordine di priorità:
a) per la copertura dei debiti fuori bilancio;
b) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio previsti dalla legislazione vigente, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari;
c) per il finanziamento di spese di investimento;
d) per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente;
e) per l'estinzione anticipata dei prestiti.”;*
- 16) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 51, comma 2, sia soppressa la lettera h);*
- 17) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 51, comma 4, dopo le parole “secondo le modalità previste dall'articolo 42, commi 8 e 9” siano inserite le seguenti “le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente,”;*

- 18) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 51, comma 6, dopo la lettera f) siano aggiunte le seguenti lettere:
- “g) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d);
 - h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.”;
- 19) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 51, dopo il comma 9 sia aggiunto il seguente: “10. Nel corso dell'esercizio 2015 sono applicate le norme concernenti le variazioni di bilancio vigenti nell'esercizio 2014, fatta salva la disciplina del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento straordinario dei residui. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015”;
- 20) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 54, comma 3, siano sostituite le lettere h) ed i) con le seguenti:
- “g) l'esercizio finanziario e la data di emissione;
 - h) la codifica SIOPE di cui all'articolo 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.”;
- 21) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 56, comma 8, dopo le parole: “nel registro delle fatture ricevute” siano aggiunte le seguenti: “secondo le modalità previste dall'articolo 42 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 ”, le parole “Per tali documenti è istituito un registro unico” siano sostituite con le seguenti “Per il protocollo di tali documenti è istituito un registro unico nel rispetto della disciplina in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445,” e siano soppresse le parole da “Nel registro delle fatture è annotato:” e le relative lettere da a) ad h);
- 22) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 63, il comma 4 sia sostituito dal seguente: “4. Al rendiconto della gestione sono allegati i documenti previsti dall'articolo 11, comma 4, l'elenco delle delibere di prelievo dal fondo di riserva per spese impreviste di cui all'articolo 48, comma 1, lettera b), con le indicazione dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti e il prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario di cui all'articolo 20, comma 1.”;

- 23) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 66, il comma 2 sia sostituito dal seguente: "2. Nel sito internet della regione dedicato ai bilanci è pubblicata la versione integrale del rendiconto della gestione, comprensivo anche della gestione in capitoli, con il relativo allegato concernente la gestione del perimetro sanitario di cui all'articolo 63, comma 4, del rendiconto consolidato, comprensivo della gestione in capitoli e del rendiconto semplificato per il cittadino di cui all'articolo 11, comma 2.";
- 24) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 1, relativamente all'articolo 114 del TUEL sia soppressa la lettera d);
- 25) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 5, relativamente all'articolo 151 del TUEL, al comma 1, secondo periodo, sia sostituita la parola "deliberano" con la parola "presentano";
- 26) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 11, relativamente all'articolo 162 del TUEL sia sostituita la lettera a) con la seguente: "a) al comma 1, le parole: "redatto in termini di competenza, per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. La situazione corrente, come definita al comma 6 del presente articolo, non può presentare un disavanzo" sono sostituite dalle seguenti: "riferito ad almeno un triennio, comprendente le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi, osservando i principi contabili generali e applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.";
- 27) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 11, relativamente all'articolo 162 del TUEL, al comma 6, dopo le parole "trasferimenti in c/capitale," siano aggiunte le seguenti "al saldo negativo delle partite finanziarie" e dopo le parole "non possono avere altra forma di finanziamento" siano aggiunte le seguenti parole:", salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità";
- 28) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 12, relativamente all'articolo 163 del TUEL, al comma 5, dopo le parole ". Nel corso dell'esercizio provvisorio, gli enti possono impegnare mensilmente," siano aggiunte le seguenti "unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti,";

- 29) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 12, relativamente all'articolo 166 del TUEL, al comma 1 e al comma 2-quater, sostituire le parole "Altri Fondi" con le seguenti "Fondo di riserva";
- 30) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 19, relativamente all'articolo 170 del TUEL, al comma 1 siano sostituite le parole "30 giugno" con le parole "31 luglio", siano soppresse le parole "da adottarsi entro il 31 luglio" e siano aggiunte in fine le seguenti "Con riferimento al periodo di programmazione decorrente dall'esercizio 2015, gli enti locali non sono tenuti alla predisposizione del documento unico di programmazione e allegano al bilancio annuale di previsione una relazione previsionale e programmatica che copra un periodo pari a quello del bilancio pluriennale, secondo le modalità previste dall'ordinamento contabile vigente nell'esercizio 2014. Il primo documento unico di programmazione è adottato con riferimento agli esercizi 2016 e successivi";
- 31) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 23, relativamente all'articolo 175 del TUEL, alla lettera c) – concernente modifiche al comma 3 – dopo la lettera d) siano aggiunte le seguenti:
- e) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 5-bis, lettera d);
 - f) le variazioni di cui al comma 5-quater, lettera b);
 - g) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.";
- 32) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 23, relativamente all'articolo 175 del TUEL, alla lettera e) – che inserisce il comma 5-quater – alla lettera a) sopprimere le parole "limitatamente ai capitoli dotati dello stesso codice di quarto livello del piano dei conti";
- 33) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 23, relativamente all'articolo 175 del TUEL, alla lettera e) – che inserisce il comma 5-quater – dopo la lettera c) siano aggiunte le seguenti "d) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente; e) le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi.";
- 34) con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 23, relativamente all'articolo 175 del TUEL, dopo la lettera l) sia aggiunta la seguente: "m) dopo il comma 9-bis è aggiunto il seguente: "9-ter. Nel corso

dell'esercizio 2015 sono applicate le norme concernenti le variazioni di bilancio vigenti nell'esercizio 2014, fatta salva la disciplina del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento straordinario dei residui. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015.”;

- 35) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 34, relativamente all'articolo 191 del TUEL, alla lettera c) dopo le parole: “nel registro delle fatture ricevute” siano aggiunte le seguenti “secondo le modalità previste dall'articolo 42 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 ”, dopo le parole “Per il protocollo di tali documenti è istituito un registro unico” siano inserite le seguenti “nel rispetto della disciplina in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445,” e siano soppresse le parole da “Nel registro delle fatture è annotato:” e le relative lettere da a) ad h);*
- 36) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 74, n. 61, relativamente all'articolo 239 del TUEL, al comma 1, n. 2), dopo le parole “variazioni di bilancio” siano aggiunte le seguenti: “escluse quelle attribuite alla competenza della giunta, del responsabile finanziario e dei dirigenti, a meno che il parere dei revisori sia espressamente previsto dalle norme o dai principi contabili, fermo restando la necessità dell'organo di revisione di verificare, in sede di esame del rendiconto della gestione, dandone conto nella propria relazione, l'esistenza dei presupposti che hanno dato luogo alle variazioni di bilancio approvate nel corso dell'esercizio, comprese quelle approvate nel corso dell'esercizio provvisorio”.*
- 37) *con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera v), all'articolo 80, comma 1, siano sostituite le parole “con la predisposizione degli strumenti della programmazione relativi al 2015 e agli esercizi successivi” con le seguenti “con la predisposizione dei bilanci relativi all'esercizio 2015 e successivi”;*
- 38) *con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettera a), allegato n. 4/1, al paragrafo 4/1 (Gli strumenti della programmazione regionale) sia soppresso l'ultimo periodo;*
- 39) *con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettera a), allegato n. 4/1, al paragrafo 5/3 (Contenuti) sia soppresso il secondo periodo;*
- 40) *con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettera a), allegato n. 4/1, al paragrafo 5/3 (Contenuti) sia sostituito l'ultimo periodo “Lo sviluppo puntuale del*

contenuto della seconda sezione del DEFR è condizionato all'avanzamento dell'attuazione del federalismo fiscale: nelle more dell'attuazione del disposto dell'articolo 119 della Costituzione, gli indirizzi economico-finanziari collegati alla manovra finanziaria regionale sono contenuti nella relazione di accompagnamento del progetto della legge di bilancio.” *con il seguente*: “I contenuti finanziari del DEFR e della Nota di aggiornamento al documento strategico di programmazione sono condizionati all'avanzamento dell'attuazione del federalismo fiscale e definiti a seguito del parere che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF (e nella Nota di aggiornamento al DEF) e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza trasmesse al Governo. In caso di mancata attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42, i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari, e la Nota di aggiornamento al DEFR è presentata contestualmente al disegno di legge di bilancio.”;

41) *con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettera a), all'allegato 4/2, paragrafo 3.3. dopo le parole* “L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.” *aggiungere le seguenti* “Per le entrate tributarie che finanziano la sanità accertate sulla base degli atti di riparto e per le manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità o libere, accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze attraverso il portale per il federalismo fiscale, non è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.”;

42) siano adeguati i principi applicati in conseguenza delle ulteriori modifiche apportate allo schema di decreto a seguito del parere della Commissione.

**ALLEGATO 2:
PROSPETTO DEGLI ADEMPIMENTI PREVISTI DAI DECRETI
LEGISLATIVI ATTUATIVI EMANATI ALLA DATA
DEL 31 LUGLIO 2014**

PAGINA BIANCA

Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85
“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio” (c.d. Federalismo demaniale)

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 3, co. 1, lett. a)	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Regioni , unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio marittimo , con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 1, lett. a)	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Regioni , unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio idrico , nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione: 1) dei fiumi di ambito sovraregionale ; 2) dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 1, lett. b)	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Province , unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 1, lett. b)	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Province , unitamente alle relative pertinenze ubicate su terraferma, delle miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 3	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di formazione degli elenchi dei beni trasferibili.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	<i>Procedura ora disciplinata dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013</i>
Art. 3, co. 4, primo periodo	Presentazione all'Agenzia del demanio da parte delle Regioni e degli enti locali di una apposita domanda di acquisizione dei beni , con relativa relazione.	entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei D.P.C.M. di cui al comma 3	<i>Procedura ora disciplinata dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013</i>
Art. 3, co. 4, ultimo periodo	Ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun Ente locale.	entro i successivi 60 giorni dalla scadenza del termine di cui all'art. 3, co. 4, primo periodo	<i>Procedura ora disciplinata dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013</i>

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 3, co. 6	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di affidamento del patrimonio dei beni "inoptati" (c.d. patrimonio federale) all'Agenzia del demanio o all'Amministrazione che ne cura la gestione, al fine di valorizzarli e alienarli d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa.		<i>Comma abrogato dall'articolo 23-ter, comma 2, lett. a), D.L. n. 95 del 2012,</i>
Art. 5, co. 3, primo e terzo periodo	Comunicazione alla Agenzia del demanio da parte delle amministrazioni statali e degli altri enti degli elenchi relativi ai beni di cui si richiede l' esclusione . Compilazione da parte dell'Agenzia del demanio dell' elenco dei beni di cui si richiede l' esclusione .	24 settembre 2010 (entro 90 giorni dall'entrata in vigore)	<i>Agenzia Demanio Circ. n. 24320 del 24 giugno 2010 Agenzia Demanio Circ. n. 28104 del 26 luglio 2010 Agenzia Demanio Circ. n. 33426 del 17 settembre 2010</i>
Art. 5, co. 3, quarto periodo	Provvedimento del direttore dell'Agenzia del demanio di definizione dell' elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento, da pubblicare sul sito <i>internet</i> dell'Agenzia, previo parere della Conferenza Unificata da esprimersi entro 30 giorni.	8 novembre 2010 (entro i successivi 45 giorni)	<i>Vedi Nota ⁴⁴ Procedura ora disciplinata dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013</i>
Art. 5, co. 4, primo periodo	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione dei beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti .	26 giugno 2011 (entro un anno dall'entrata in vigore)	<i>Procedura ora disciplinata dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013</i>
Art. 5, co. 5	Accordi tra Stato, regioni ed enti pubblici territoriali sul trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali dei beni e delle cose indicati negli accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale , definiti ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio.	26 giugno 2011 (entro un anno dall'entrata in vigore)	<i>Procedura ora disciplinata dall'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013</i>
Art. 5, co. 5-bis	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con cui sono stabiliti termini e modalità per la cessazione dell'efficacia degli accordi o delle intese tra lo Stato e gli enti territoriali per la razionalizzazione o valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari.	13 luglio 2011 (entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge 70/2011)	<i>Comma abrogato dall'articolo 23-ter, comma 2, lett. a), D.L. n. 95 del 2012,</i>
Art. 7, co. 1	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di attribuzione a cadenza biennale di ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per successivi trasferimenti.	A decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla entrata in vigore (dal 1° gennaio 2012)	<i>Comma abrogato dall'articolo 23-ter, comma 2, lett. a), D.L. n. 95 del 2012,</i>

⁴⁴ Il 9 novembre 2010 il Ministero dell'economia e delle finanze aveva trasmesso alla Conferenza unificata il decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco dei beni da escludere dal trasferimento agli enti territoriali. Nella seduta del 18 novembre 2010 le Regioni e gli Enti locali hanno consegnato un documento congiunto con la richiesta di modifiche del testo, considerato nella sua impostazione irricevibile e la costituzione di un tavolo di confronto per la revisione. Il MEF ha nei mesi successivi più volte integrato l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento, mentre Regioni ed Enti locali hanno richiesto approfondimenti su talune tipologie di beni o su singoli beni immobili. Su tale elenco, posto all'ordine del giorno il 18 maggio 2011, la Conferenza Unificata ha espresso parere negativo.

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 9, co. 2	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di determinazione delle modalità per ridurre le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei D.P.C.M. di trasferimento dei beni.	A decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento dei beni	<i>Procedura ora disciplinata dall'articolo 56-bis, comma 7, del D.L. n. 69 del 2013</i>
Art. 9, co. 3	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione degli importi da escludere ai fini del patto di stabilità interno corrispondenti alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.	25 agosto 2010 (entro 60 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 9, co. 4	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.		
Art. 9, co. 5	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione delle modalità di destinazione delle risorse nette derivanti a ciascuna regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito, nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti.	25 agosto 2010 (entro 60 giorni dall'entrata in vigore)	

Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216
“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni
standard di Comuni, Città metropolitane e Province”

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
<p>Art. 5, co. 1, lett. a) e c)</p>	<p>Predisposizione, da parte della SOSE s.p.a., delle metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e di appositi questionari funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali dai Comuni e dalle Province.</p> <p>Con provvedimento MEF è data notizia della disponibilità dei questionari sul sito internet di SOSE .</p> <p>I Comuni e le Province restituiscono <i>per via telematica</i>, entro 60 giorni dal loro ricevimento, i questionari compilati con i dati richiesti, sottoscritti dal legale rappresentante e dal responsabile economico finanziario.</p>	<p align="center">29 luglio 2011</p>	<p>Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (articolo 6, comma 2, lettera b)) e Decreti del Direttore delle Finanze del 24 maggio 2011, 21 febbraio 2012, 4 maggio 2012, 16 novembre 2012 e 7 dicembre 2012, con cui è stata avviata la procedura di raccolta dei dati.</p> <p>Art. 54 del D.L. n. 69 del 2013</p>
<p>Art. 6</p>	<p>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'adozione di una nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei cui agli articoli precedenti, nonché del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia.</p> <p>Sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Decorsi 15 giorni, lo schema è comunque trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.</p> <p>Decorsi 15 giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri, ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.</p>		<p>DPCM 21 dicembre 2012 Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni) e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro (Province) (G.U. n. 80 del 5.4.2013)</p> <p>Schema di DPCM Adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (Atto 41)</p>

Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156
“Ordinamento transitorio di Roma capitale”

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 3, co. 4	L'Assemblea capitolina disciplina con propri regolamenti l'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in conformità al principio di funzionalità rispetto alle attribuzioni di Roma Capitale, secondo quanto previsto dal comma 4 del citato articolo 24.	Dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24, comma 5, lettera a), della legge n. 42	
Art. 3, co. 5	L'Assemblea capitolina approva lo statuto di Roma Capitale che entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.	Entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24, comma 5, lettera a), della legge n. 42.	<i>G.U n. 75 del 29/3/2013</i>
Art. 5, co. 7	Le disposizioni relative allo status del Sindaco, degli Assessori componenti della Giunta e dei Consiglieri dell'Assemblea capitolina – disciplinate dallo stesso articolo 5 - si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore del successivo decreto legislativo di attuazione.	Dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24, comma 5, lettera a), della legge n. 42	Comma abrogato dall'art. 2, comma 9-quater, del D.L. n. 225/2010

Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23
“Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale”

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 2, co. 4 (⁴⁵)	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissa la percentuale della compartecipazione dei comuni al gettito dell'IVA .		D.P.C.M. 17 giugno 2011 (G.U. n. 204 del 2/9/2011) D.P.C.M. 13 giugno 2012 (G.U. n. 209 del 7/9/2012) Comma abrogato dall'art. 1, comma 729, lett. e) della legge n. 147/2013
Art. 2, co. 6	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che stabilisce le modalità attuative relative al venir meno dell'applicazione - a decorrere dal 2012 - nelle regioni a statuto ordinario dell' addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica e al corrispondente aumento dell'accisa erariale per assicurare la neutralità finanziaria del decreto.	Entro il 31 dicembre 2011	D.M. Economia 30 dicembre 2011 (G.U. n. 304 del 31/12/2011)
Art. 2, co. 7	Decreto del Ministro dell'interno , previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio nonché le quote del gettito dei tributi che, anno per anno, sono devolute al comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione.	Annualmente entro il 30 novembre	D.M. Interno 21 giugno 2011 (G.U. n. 178 del 2/8/2011) D.M. Interno 30 dicembre 2012 (G.U. n. 146 del 25/6/2012) Comma abrogato dall'art. 1, comma 380, lett. e) della legge n. 228 del 2012
Art. 2, co. 8	Decreto del Ministro dell'interno che determina la riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio , nonché al gettito devoluto ai comuni e al gettito derivante dalla compartecipazione IVA.		D.M. Interno 21 giugno 2011 (G.U. n. 178 del 2/8/2011) D.M. Interno 4 maggio 2012 (G.U. n. 145 del 23/6/2012) Comma abrogato dall'art. 1, comma 729, lett. e) della legge n. 147/2013

⁴⁵ L'articolo 1, comma 380, lettera h), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 aveva disposto la non operatività per gli anni 2013 e 2014 dei commi 1, 2, 4, 5, 6, 8 e 9 dell'articolo 2.

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 2, co. 8 (ultimo periodo)	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con il quale la quota di gettito della cedolare secca devoluta ai comuni può essere incrementata , dopo il 2012, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione.		Comma abrogato dall'art. 1, comma 729, lett. e) della legge n. 147/2013
Art. 2, co. 9	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri , su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze con il quale possono essere modificate le aliquote e le quote: del gettito dei tributi da attribuire ai comuni con riferimento all'imposta di registro e di bollo, all'imposte ipotecaria e catastale, nonché ai tributi speciali catastali e tasse ipotecarie; del gettito della compartecipazione IVA; del gettito della cedolare secca; nonché della compartecipazione dei comuni al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare.		Comma abrogato dall'art. 1, comma 729, lett. e) della legge n. 147/2013
Art. 2, co. 10, lett. b)	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che stabilisce le modalità di recupero delle somme attribuite ai comuni in via provvisoria e rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo, con riferimento alla quota del maggior gettito ottenuto a seguito dell'intervento del comune nell'attività di accertamento.		D.M. Economia 15 luglio 2011 (G.U. n. 177 del 1/8/2011) D.M. Economia 8 marzo 2013 (G.U. n. 65 del 18/3/2013)
Art. 3, co. 4	Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate che stabilisce le modalità di esercizio dell'opzione al regime della cedolare secca , nonché del versamento in acconto della cedolare secca dovuta e del versamento a saldo della medesima.	6 luglio 2011 (entro 90 gg. dalla data di entrata in vigore del decreto)	Circolare dell'Agenzia delle entrate - prot. 2011/55394 del 7 aprile 2011 ⁴⁶ .
Art. 4, co. 3	Regolamento ai sensi dell'art. 17, co. 1, legge n. 400/1988 che detta la disciplina generale di attuazione dell' imposta di soggiorno .	6 giugno 2011 (entro 60 gg. dalla data di entrata in vigore del decreto)	Schema approvato CdM 2/11/2011

⁴⁶ La circolare disciplina le modalità di esercizio dell'opzione per l'applicazione del regime della cedolare secca, modalità di versamento dell'imposta e altre disposizioni di attuazione della disposizione di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23. Si ricorda, inoltre, che l'Agenzia delle entrate ha emanato relativamente alle modalità applicative della cedolare secca le seguenti disposizioni reperibili sul sito internet dell'Agenzia (www.agenziaentrate.it):

- Provvedimento - prot. 76208/2011 del 19 maggio 2011. Approvazione delle specifiche tecniche per la trasmissione telematica dei dati relativi alla denuncia per la registrazione telematica dei contratti di locazione di beni immobili a uso abitativo e relative pertinenze ed esercizio dell'opzione per la cedolare secca (mod. SIRIA);
- Risoluzione n. 59/E del 25 maggio 2011. Istituzione dei codici tributo per il versamento, tramite modello F24, dell'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo, sul canone di locazione relativo ai contratti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze locate congiuntamente all'abitazione;
- Circolare n. 26/E del 1° giugno 2011. Primi chiarimenti sulle nuove modalità di tassazione delle locazioni di immobili ad uso abitativo, con riferimento ai destinatari, alla scelta del regime, alle modalità di pagamento e alle sanzioni.

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 5, co. 1	Regolamento ai sensi dell'art. 17, co. 2, legge n. 400/1988, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, che disciplina il graduale " sblocco ", anche parziale, della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale comunale all'IRPEF , ovvero di aumentarla nel caso in cui sia stata istituita.	6 giugno 2011 (entro 60 gg. dalla data di entrata in vigore del decreto)	Articolo abrogato dall'art. 1, comma 11, D.L. 13 agosto 2011, n. 138
Art. 6, co. 1	Regolamento ai sensi dell'art. 17, co. 2, legge n. 400/1988 che disciplina la revisione dell'imposta di scopo.	Entro il 31 ottobre 2011	Testo sostituito dal D.L. n. 16/2012 (si prevede l'adozione di singoli regolamenti comunali)
Art. 8, co. 5	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri , su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con cui può essere modificata l'aliquota dell'imposta municipale propria (0,76%) sugli immobili non costituenti abitazione principale.		Comma abrogato dall'art. 1, comma 713, lett. b) della legge n. 147/2013
Art. 9, co. 6	Uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze con i quali vengono approvati i modelli della dichiarazione dell'imposta municipale propria , i modelli per il versamento e la trasmissione dei dati di riscossione ai comuni e al sistema informativo della fiscalità.		D.M. Economia 30 ottobre 2012 (G.U. n. 258 del 5/11/2012)
Art. 11, co. 2	Regolamento ai sensi dell'art. 17, co. 1, legge n. 400/1988, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali, che detta la disciplina generale dell' imposta municipale secondaria .		
Art. 13, co. 1	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri , su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con cui sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del fondo perequativo , con indicazione separata degli stanziamenti per i comuni e degli stanziamenti per le province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte.		

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

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 2, co. 1	<p>Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, con cui è rideterminata l'addizionale regionale all'IRPEF delle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 2013.</p> <p>Il medesimo decreto riduce le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.</p>	<p style="text-align: center;">Da adottare entro 1 anno dall'entrata in vigore (27 maggio 2012)</p>	
Art. 4, co. 3	<p>Decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, con cui sono stabiliti i criteri per la definizione delle modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA alle regioni a statuto ordinario, in conformità con il principio di territorialità.</p>		
Art. 6, co. 3	<p>Decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze con cui sono stabilite le modalità in base alle quali la maggiorazione dell'addizionale regionale dell'IRPEF oltre lo 0,5 per cento, prevista per l'anno 2013, non trova applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione di cui all'articolo 11 del TUIR (DPR n. 917/1986).</p>		
Art. 7, co. 2	<p>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con cui sono individuati i trasferimenti statali da sopprimere, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario.</p> <p>Con ulteriore decreto possono essere individuati altri trasferimenti suscettibili di soppressione.</p>	<p style="text-align: center;">Entro il 31 dicembre 2011</p>	
Art. 9, co. 4	<p>Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con cui sono stabilite le modalità di riversamento diretto alle Regioni delle risorse ascrivibili al gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali, nonché all'IVA commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista per le regioni ovvero alle ulteriori forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali.</p>		

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 10, co. 4	Sulla base di convenzioni da definire tra l’Agenzia delle entrate e le Regioni sono disciplinati le modalità di gestione delle imposte , nonché il relativo rimborso spese, per le attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso dell’IRAP e dell’addizionale regionale all’IRPEF che devono essere svolte dall’Agenzia delle entrate.		
Art. 10, co. 6	Decreto del Ministro dell’economia e delle finanze che stabilisce le modalità attuative per la definizione della convenzione di cui al comma 4 (<i>vedi sopra</i>) con particolare riferimento alle direttive generali sui criteri della gestione e sull’ impiego delle risorse disponibili che possono essere stabilite dalle Regioni e dalla Direzione regionale dell’Agenzia delle entrate.		
Art. 11, co. 2	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri , con cui è effettuata la quantificazione finanziaria delle misure compensative di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali .		
Art. 12, co. 2	Atto amministrativo con cui ciascuna Regione a statuto ordinario determina a decorrere dal 2013 una compartecipazione dei Comuni ai tributi regionali ovvero individua tributi che possono essere integralmente devoluti .		
Art. 13, co. 4	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri , su proposta del Ministro competente, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, che effettua la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell’ assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale .		
Art. 13, co. 6	Ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi da parte della Società per gli studi di settore – SOSE S.p.a. , in collaborazione con l’ISTAT .		
Art. 15, co. 2	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri , su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, che stabilisce le modalità per la valutazione, su base imponibile uniforme, del gettito derivante dalle entrate e dalle quote del fondo perequativo elencate al comma 1.		
Art. 15, co. 3	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri , su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni che stabilisce la percentuale 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.		

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 15, co. 5	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri , su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, che stabilisce le modalità della convergenza verso i costi standard delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere finanziate integralmente attraverso il Fondo perequativo.		
Art. 15, co. 8	Decreto di natura regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri , su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, sono stabilite le modalità della convergenza verso le capacità fiscali della perequazione per le spese relative ai livelli delle prestazioni non essenziali.		
Art. 17, co. 2	Decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze con cui sono disciplinate le modalità di pubblicazione delle delibere di variazione dell'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni RCAuto.	Entro sette giorni dall'entrata in vigore del decreto (3 giugno 2011)	Decreto Dir. Gen. Finanze 3 giugno 2011 (G.U. n. 131/2011)
Art. 17, co. 3	Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate è approvato il modello di denuncia dell'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge n. 1216/1961 e sono individuati i dati da indicare nel predetto modello.	Entro il 2011	Provvedimento 29 dicembre 2011 <i>Protocollo N. 178484/2011</i> Provvedimento 20 aprile 2012
Art. 17, co. 6	Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto ai sensi dell'articolo 56, co. 11 del D.Lgs. n. 446/1997 sono modificate le misure dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) di cui al D.M. n. 435 del 1998.	Entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (26 giugno 2011)	
Art. 18, co. 1	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri , su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con cui, a decorrere dal 2012, è stabilita l' aliquota della compartecipazione provinciale all'IRPEF per assicurare entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi.		D.P.C.M. 10 luglio 2012 (G.U. n. 209 del 7/9/2012)
Art. 18, co. 3	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che individua i trasferimenti statali alle province da sopprimere .	Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (25 agosto 2011)	D.P.C.M. 12 aprile 2012 (G.U. n. 129 del 5/6/2012)
Art. 18, co. 5	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che ridetermina l' importo dell'accisa sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito a seguito della soppressione, a decorrere dall'anno 2012, dell'addizionale provinciale alla medesima accisa e l'attribuzione del relativo gettito allo Stato.		D.M. Economia 30 dicembre 2011 (G.U. n. 304 del 31/12/2011)
Art. 19, co. 2	Atto amministrativo di ciascuna Regione a statuto ordinario con cui si determina, con efficacia dal 2013, una compartecipazione delle province alla tassa automobilistica sugli autoveicoli .		

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 20, co. 2	Regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, co. 2, della legge n. 400/1988 che definisce la disciplina dell' imposta di scopo provinciale .	Entro il 31 ottobre 2011	
Art. 21, co. 3	Decreto del Ministro dell'interno che stabilisce le modalità di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio .		D.M. Interno 4 maggio 2012 (G.U. n. 145 del 23/12/2012)
Art. 24, co. 2 e 4	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze che attribuisce specifiche fonti di entrata alle città metropolitane e che attribuisce alle città metropolitane la facoltà di istituire un' addizionale sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali .		
Art. 24, co. 6	Regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988 che definisce la disciplina dell' imposta di scopo della città metropolitana .	Entro 1 anno dall'entrata in vigore del decreto (27 maggio 2012)	
Art. 27, co. 1	Determinazione annuale da parte del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la conferenza Stato-Regioni, dei costi e dei fabbisogni standard regionali .		<i>Per il 2013 raggiunta Intesa in Conferenza Stato-Regioni il 19 dicembre 2013</i>
Art. 27, co. 5	Delibera del Presidente del Consiglio dei Ministri , previa intesa della Conferenza Stato-Regioni, di definizione dei criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza per la scelta delle "regioni di riferimento" ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.		Delibera P.C.M. 11 dicembre 2012 (G.U. n. 135 del 11/6/2013)
Art. 35, co. 2	Convocazione della riunione di insediamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica	Entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto (26 giugno 2011)	10 ottobre 2013
Art. 37, co. 2	Decreto del Ministro dell'economia e finanze che istituisce, nell'ambito della COPAFF, una specifica struttura di segreteria per lo svolgimento delle funzioni di supporto alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e di raccordo con la Segreteria della Conferenza Stato-Regioni.		
Art. 39, co. 4	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che istituisce presso la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, un tavolo di confronto tra il Governo e le regioni a statuto ordinario .	Entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto (26 luglio 2011)	

Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88
“Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”

N.B. Non è prevista l’emanazione di specifiche disposizioni attuative.

Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118
“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.”

(G.U. n. 172 del 26 luglio 2011)

Entrata in vigore: 10 Agosto 2011

N.B. Le disposizioni del titolo I (*Principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali – artt. 1-18*) si applicano a decorrere dal 2015;
 Le disposizioni del titolo II (*Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario – artt. 19- 35*) si applicano a decorrere dal 2012, anno successivo a quello di entrata in vigore del decreto legislativo.

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
1, co. 4	Con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 42/2009, sono identificate le tipologie di soggetti giuridici che costituiscono enti ed organismi strumentali ai fini dell'applicazione delle presenti disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.		Comma abrogato dall'art. 1, lett. a) dell'Atto 92 (Schema D.Lgs correttivo)
6	Con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 42/2009, viene definita la struttura della codifica della transazione elementare. <i>Eventuale</i> integrazione o modifica della struttura della codifica della transazione elementare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.		Vedi Allegato 7 dell'Atto 92 (Schema D.Lgs correttivo)
32, co. 3	Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 36, comma 2, sono definite le modalità di sperimentazione riguardanti la previsione di un <u>ulteriore</u> bilancio consolidato che comprenda i soggetti controllati dalle Regioni e dalle ASL .	7 gennaio 2012 (150 giorni)	
33, co. 2	Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 36, comma 2, è definito lo schema di transcodifica delle voci dei modelli LA, CE ed SP (DM 18 giugno 2004 e DM 13 novembre 2007) necessarie per la predisposizione dell'articolazione della spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello.	7 gennaio 2012 (150 giorni)	D.P.C.M. 28 dicembre 2011, articolo 16, co. 3, allegato 10 (G.U. n. 304 del 31.12.2011, S.O. n. 285)

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
34	<i>Eventuali</i> aggiornamenti degli schemi tecnici allegati al presente decreto legislativo, di cui agli articoli 26 e 32 nonché la tabella di cui all'articolo 29, comma 1, lettera <i>b</i>), con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.		
35	Con decreto del Ministro della salute vengono stabilite le procedure di anonimizzazione dei dati individuali presenti nei flussi informativi, con la trasformazione del codice fiscale, ai fini di ricerca per scopi di statistica sanitaria, in codice anonimo, mediante apposito algoritmo biunivoco, in modo da tutelare l'identità dell'assistito nel procedimento di elaborazione dei dati.		
36, co. 2	Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro delle riforme per il federalismo, il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e il Ministro per la semplificazione normativa d'intesa con la Conferenza unificata, sono definiti: le modalità della sperimentazione , i principi contabili applicati, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto, la codifica della transazione elementare, gli schemi di bilancio, i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici e le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi e le eventuali ulteriori modifiche e integrazioni alle disposizioni concernenti il sistema contabile delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione.	8 dicembre 2011 (120 giorni)	D.P.C.M. 28 dicembre 2011 (G.U. n. 304 del 31.12.2011, S.O. n. 285)
36, co. 4	Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri , su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata, sono individuate le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, secondo criteri che tengano conto della collocazione geografica e della dimensione demografica.	7 gennaio 2012 (150 giorni)	D.P.C.M. 28 dicembre 2011 (G.U. n. 304 del 31.12.2011, S.O. n. 285) Sostituito dal D.P.C.M. 25 maggio 2012 (G.U. n. 129 del 5.6.2012) <i>Integrato dal</i> D.P.C.M. 29 marzo 2013 (G.U. n. 110 del 10.5.2013) Per il 2014 le amministrazioni sono state individuate con D.P.C.M. 15 novembre 2013 (G.U. n. 278 del 27.11.2013)

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
36, co. 5	Dopo la fase di sperimentazione , con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 42/2009, sono definiti i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria di cui al punto 16 dell'allegato 1 e possono essere ridefiniti i principi contabili generali; inoltre sono definiti i principi contabili applicati, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto, la codifica della transazione elementare, gli schemi di bilancio, i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi, nonché della definizione di spese rimodulabili e non rimodulabili.		Vedi Allegati dell'Atto 92 (Schema D.Lgs correttivo)
36, co. 6	Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2, individua un sistema premiante, senza oneri per la finanza pubblica, a favore delle amministrazioni pubbliche che partecipano alla sperimentazione.	8 dicembre 2011 (120 giorni)	D.P.C.M. 28 dicembre 2011, articolo 4 (G.U. n. 304 del 31.12.2011, S.O. n. 285)

Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149
“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”

(G.U. n. 219 del 20 settembre 2011)

Entrata in vigore dal 5 ottobre 2011

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
1, co. 5	Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro della salute, adotta uno schema tipo per la redazione della relazione di fine legislatura, differenziandolo eventualmente per le Regioni non assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria	4 dicembre 2011 (60 giorni)	<i>Comma dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013</i>
4, co. 5	Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta uno schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.	3 gennaio 2012 (90 giorni)	D.M. Interno 26 aprile 2013 (G.U. n. 124 del 29/05/2013)
5, co. 2	Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, previa intesa con la Conferenza Unificata, sono definite le modalità di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.		Comma abrogato dall' art. 1-bis, comma 4, lett. c), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174
9, co. 2	Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono stabilite forme premiali a valere sulle risorse ordinarie previste dalla vigente legislazione per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, applicabili a decorrere dall'anno 2012, per le regioni che istituiscano una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi.	entro il 30 novembre 2011	
10, co. 2	Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono individuati i tributi su cui calcolare la quota pari al 50 per cento spettante alle province che abbiano contribuito all'accertamento, nonché le relative modalità di attribuzione.	3 gennaio 2012 (90 giorni)	

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
10, co. 3	Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e sentita DigitPA, sono stabilite le modalità tecniche di accesso per le Province alle banche dati e, sulla base di motivata richiesta, di fruizione e tracciabilità delle informazioni reddituali relative ai contribuenti in esse residenti, nonché quelle della partecipazione delle province all'accertamento fiscale.	3 gennaio 2012 (90 giorni)	
12, co 1 e 3	Con accordo fra Governo, Regioni, province e comuni, conseguito in sede di Conferenza unificata, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono stabilite annualmente le modalità per la ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, tenendo conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica. Qualora l'accordo non sia raggiunto entro 1 anno (5 ottobre 2012) si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.	Annualmente	
15, co. 1	Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede al riordino della disciplina vigente in materia di oneri e obblighi informativi a carico di comuni, province, città metropolitane nei confronti delle pubbliche amministrazioni statali.		

Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61
“Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5
maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.”

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 2, co. 1	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di determinazione del maggior onere derivante per Roma capitale dall'esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica.	2 dicembre 2012 (entro 6 mesi dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 2 e 3	Stipula di una intesa istituzionale di programma tra Roma capitale, la Regione Lazio e le amministrazioni centrali competenti per l'individuazione ed attuazione degli interventi di sviluppo infrastrutturale, finalizzati anche ai trasporti, connessi al ruolo di capitale della Repubblica. L'intesa istituzionale di programma è approvata dal CIPE, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Unificata.		
Art. 14, co. 1	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro interessato, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e la semplificazione, per il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative conferite a Roma capitale.	31 agosto 2012 (entro 90 giorni dall'entrata in vigore)	

€ 9,00



17SMC0002830