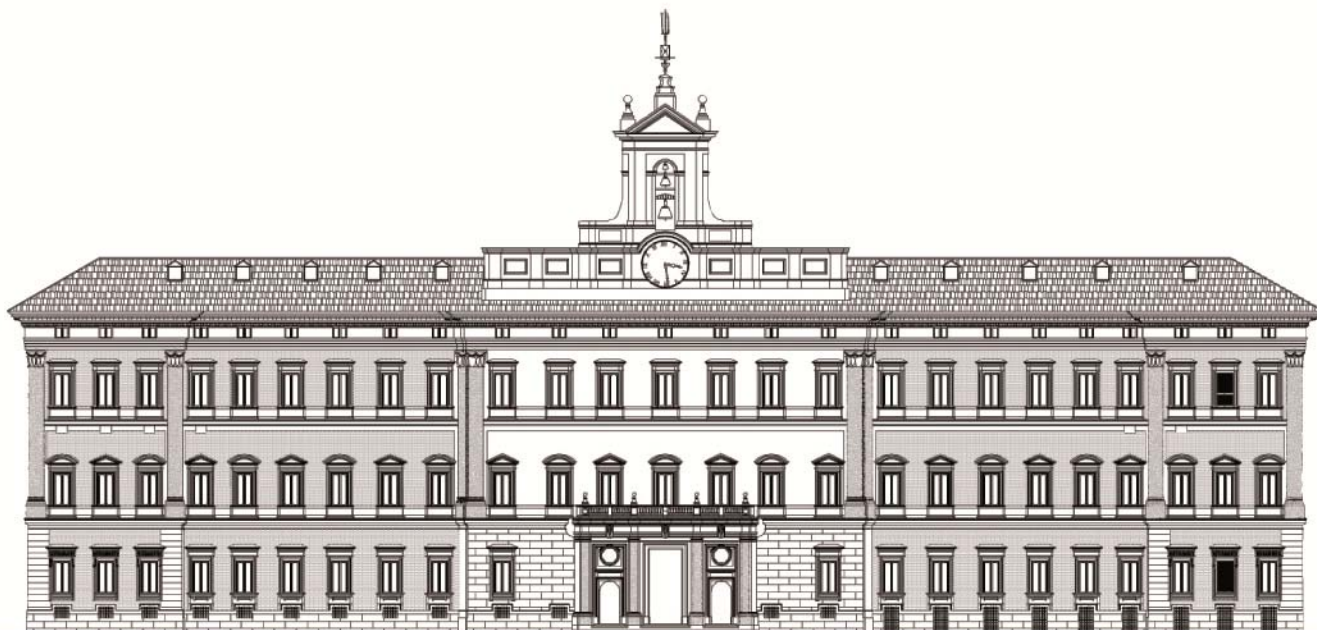




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



IL FEDERALISMO FISCALE

*Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009
al 1° aprile 2015*

Schede di lettura

n. 134/1

1° aprile 2015

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

IL FEDERALISMO FISCALE

*Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009
al 1° aprile 2015*

Schede di lettura

n. 134/1

1° aprile 2015

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Finanze

☎ 066760-9496 – ✉ st_finanze@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: FI0250a.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

L'attuazione della legge delega	3
▪ Prospetto sullo stato di attuazione	7
La fiscalità immobiliare comunale	15
▪ L'assetto previsto dal decreto legislativo sul federalismo municipale.....	15
▪ L'istituzione dell'IMI e dell'IMIS da parte delle Province autonome	21
▪ L'IMU sui terreni agricoli	22
▪ La fiscalità dei trasferimenti immobiliari	24
▪ Altre modifiche al D.Lgs. 23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale.....	26
▪ La riscossione dei tributi locali	28
Dal Fondo sperimentale di riequilibrio al Fondo di solidarietà comunale	31
La fiscalità provinciale	35
La fiscalità regionale	39
▪ Le regioni a statuto ordinario	39
Fabbisogni standard	43
Fabbisogni e finanziamento sistema sanitario - Il federalismo sanitario	49
▪ Costi standard e prezzi di riferimento	50
▪ Individuazione delle tre regioni di riferimento	51
▪ Processo di convergenza	52
▪ Il nuovo Patto della salute 2014-2016 e il federalismo sanitario.....	53
L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio	55
Meccanismi sanzionatori e premiali	60
▪ Le finalità ed i contenuti del testo originario del provvedimento	60
▪ La legislazione successivamente intervenuta in materia	62
▪ La situazione attuale sull'applicabilità del decreto	66
▪ Violazione dell'art. 76 Cost. (eccesso di delega)	67
▪ Violazione di altre disposizioni costituzionali	68

Ripristino del sistema di Tesoreria unica	71
Federalismo demaniale.....	74
Gli interventi per la rimozione degli squilibri economici-sociali (D.Lgs. n. 88 del 2011).....	79
▪ Governance della politica di coesione	79
▪ Le procedure della politica di coesione.....	81

Schede di lettura

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 (agosto 2014 - marzo 2015), la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato il **parere di competenza** sui seguenti schemi di provvedimenti:

- schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni: di istruzione pubblica; nel

campo della viabilità; nel campo dei trasporti; riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei rifiuti; nel settore sociale, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli asili nido (atto n. 120 - seduta del 18 dicembre 2014);

- schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio (atto n. 121 - seduta del 18 dicembre 2014);
- schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 140 - seduta del 25 febbraio 2015). Il relativo **decreto 16 marzo 2015** è stato pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale n. 68 del 23 marzo 2015.

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

Norma	Oggetto	Gazzetta Ufficiale
XVI legislatura		
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
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 Supplemento ordinario
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		
D.P.C.M. 23 luglio 2014 (Atto 41)	Adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.	15 ottobre 2014, n. 240
D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (Atto 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.	28 agosto 2014, n. 199
Schema di D.P.C.M. (Atto 120)	Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni: di istruzione pubblica; nel campo della viabilità; nel campo dei trasporti; riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei rifiuti; nel settore sociale, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli asili nido	<i>Espresso parere i 18 dicembre 2014 (approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 27 marzo 2015, non ancora pubblicato in GU)</i>
Schema di D.P.C.M. (Atto 121)	Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio	<i>Espresso parere il 18 dicembre 2014 (Non ancora pubblicato in GU)</i>
D.M. 11 marzo 2015 (Atto 140)	Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228	23 marzo 2015, n. 68

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**, 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 <i>f</i>), 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 (<i>G.U. 17 dicembre 2010, n. 294</i>)
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (<i>G.U. 12 maggio 2011, n. 109</i>)
Art. 2, co. 2, lettera <i>f</i>), 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 <i>m</i>) e <i>p</i>), della Costituzione.	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. 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) D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 118 del 2011 Armonizzazione dei bilanci (G.U. 28 agosto 2014, n. 199)
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 <i>standard</i> 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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
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) (la Commissione bicamerale ne ha concluso l'esame con la presentazione delle relazioni da parte dei due relatori)
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 (G.U. 15 maggio 2013, n. 112) D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 118 del 2011 Armonizzazione dei bilanci (G.U. 28 agosto 2014, n. 199)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
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 (G.U. n. 160 del 13/7/2009)
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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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. 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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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. 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) D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
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 compartecipazioni.	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, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (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)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
			<p>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)</p> <p>D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)</p>
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	<p>Trentino Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano Legge finanziaria 2010¹</p> <p>Friuli Venezia Giulia Legge di stabilità 2011²</p> <p>Valle d'Aosta Legge di stabilità 2011³</p>
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)

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 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).

LA FISCALITÀ IMMOBILIARE COMUNALE

Il **sistema delle entrate comunali** presenta un quadro complesso a causa del sovrapporsi - a decorrere dal 2011 - di numerosi interventi normativi, anche con carattere di urgenza, che hanno più volte modificato la disciplina introdotta dal **decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale**, sia direttamente che nell'ambito di diversi provvedimenti legislativi. Tali interventi hanno concorso a determinare un assetto normativo caratterizzato da elementi di **transitorietà**, 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. n. 147 del 2013) ad una **nuova articolazione della tassazione immobiliare** di spettanza dei comuni. Anche nel **2014** vi sono stati diversi interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (**decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88, 185 e 192 del 2014**); ulteriori modifiche sono state apportate dalla **legge di stabilità 2015** (L. n. 190 del 2014). Nel corso dei primi mesi del **2015** sono intervenute sostanziali modifiche alla disciplina **IMU in agricoltura** (**decreto-legge n. 4 del 2015**).

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 con carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - 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.

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: compartecipazione al gettito dell'IVA proveniente dai rispettivi territori, in misura finanziariamente equivalente ad una compartecipazione 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** e 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, anche 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. 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.”

Nelle more della riforma, il D.L. 102/2013 ha introdotto 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. Il provvedimento ha dettato quindi norme procedurali e spazi di regolamentazione comunale sui bilanci e sulla componente rifiuti della TARES.

Il **decreto-legge 133 del 2013** ha poi 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 (cd. mini IMU).

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 IMU.

L'assetto così delineato non è stato tuttavia definitivo, dal momento che si è nuovamente reso necessario intervenire, principalmente mediante la decretazione d'urgenza (**decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88 e 192 del 2014**) e con **la legge di stabilità 2015** (L. n. 190 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 consentito ai comuni nel 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 stata 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 ha stanziato 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; tale l'importo complessivo così stanziato, pari a 625 milioni di euro, è stato messo a disposizione dei comuni per gestire possibili squilibri di bilancio.

Il medesimo 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; per le vicende dell'IMU in agricoltura si veda l'apposito paragrafo) 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 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. Le disposizioni di tale decreto, **non convertito**, sono **confluite nel decreto-legge n. 66 del 2014**.

La legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, comma 679) ha confermato, anche per l'anno **2015**, il **livello massimo di imposizione della TASI** già previsto per l'anno 2014.

Per il medesimo anno **2015**, viene altresì confermata la possibilità di **superare i limiti di legge relativi alle aliquote massime di TASI e IMU**, per un ammontare complessivamente non superiore allo **0,8 per mille**, alle specifiche condizioni sopra descritte.

Successivamente, in materia di TARI, il **decreto legge n. 192 del 2014** ha confermato per l'anno **2014**, la **validità delle deliberazioni regolamentari e tariffarie in materia di tassa sui rifiuti (TARI)** adottate dai comuni entro il 30 novembre 2014; per i comuni che non hanno deliberato i regolamenti e le tariffe della TARI entro tale termine, è stato stabilito che si proceda alla riscossione sulla base delle tariffe applicate per l'anno 2013, con recupero delle eventuali differenze tra il gettito acquisito secondo le previgenti tariffe e il costo del servizio nell'anno successivo.

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 è stata 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 dell'abitazione principale** 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 sanno 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.

Si ricorda che, in attuazione della delega fiscale, con il **Decreto Legislativo n. 198 del 2014** è stata innovata la disciplina relativa alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle **commissioni censuarie**. Con la circolare n. 3/E del 18 febbraio 2015 l'Agenzia delle entrate ha delineato i tratti significativi delle nuove commissioni censuarie e ha fornito le prime indicazioni operative sugli adempimenti da effettuare per l'insediamento delle medesime, anche al fine di consentire un'omogenea applicazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 198 del 2014.

L'istituzione dell'IMI e dell'IMIS da parte delle Province autonome

Si ricorda in questa sede che la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito e disciplinato l'**imposta municipale immobiliare (IMI)** con la legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3. L'imposta, nel territorio della Provincia, sostituisce integralmente le imposte comunali immobiliari istituite con leggi statali, anche relative alla copertura dei servizi indivisibili. La **legge di stabilità 2015** (comma 508 della legge n. 190 del 2014), ha esteso la sopra richiamata **deducibilità** dalle imposte sui redditi dell'IMU sugli **immobili produttivi** all'IMI della Provincia (anche per il 2014 ai sensi del decreto-legge n. 4 del 2015).

Anche la **Provincia autonoma di Trento** ha istituito la propria imposta immobiliare (**IMIS, Imposta Municipale Immobiliare Semplice**), con gli articoli 1-14 della legge finanziaria provinciale per il 2015 (legge provinciale n. 14 del 2014), nell'ambito della competenza legislativa in materia di finanza locale, attribuita alle Province autonome dall'articolo 80 dello Statuto (D.P.R. n. 670/1972). Il richiamato decreto-legge n. 4 del 2015 ha esteso anche all'IMIS la

parziale **deducibilità** dell'imposta dovuta sugli **immobili produttivi** dalle imposte sul reddito.

L'IMU sui terreni agricoli

All'interno della disciplina dei tributi immobiliari comunali, numerosi interventi normativi effettuati nel corso del 2014 e del 2015 hanno riguardato l'applicazione degli stessi ai terreni agricoli, in particolare per quanto concerne le esenzioni IMU.

Per effetto del D.L. n. 16 del 2014, dal 2014 sui terreni agricoli non è dovuta la TASI, ma essi scontano l'IMU. Detti immobili rientravano tuttavia nelle tipologie immobiliari esentate dall'IMU per il 2013, per effetto dei già richiamati provvedimenti d'urgenza e con alcune peculiarità: il D.L. n. 133 del 2013 ha esentato dal pagamento della seconda rata dell'IMU solo alcune categorie (imprenditori agricoli professionali - IAP e i coltivatori diretti), per le quali è stato previsto il pagamento della cd. mini IMU sopra illustrata.

I terreni agricoli godono di una modalità specifica di calcolo della base imponibile, mentre l'aliquota ad essi applicabile è quella base del 0,76 per cento, che può essere modificata dal Comune entro le forbici previste dalla legge. Sono previste limitazioni all'applicazione dell'IMU ai terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli professionali, commisurate al valore del terreno.

Le **modifiche normative** susseguitesi nell'ultimo anno riguardano, in particolare, il regime delle **esenzioni** dei **terreni agricoli** ricadenti in **aree montane e di collina** (regime in precedenza previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera *h*) del D.Lgs. n. 504/1992 per l'ICI, espressamente richiamato dall'articolo 9, comma 8 del D.lgs. n. 23/2011 per l'IMU).

Con un **primo intervento** (contenuto nel **decreto-legge n. 66/2014**) il perimetro delle esenzioni è stato limitato, demandando ad un decreto del Ministro dell'economia e finanze l'individuazione dei comuni nei quali, a decorrere dal periodo di imposta 2014, si sarebbe applicata detta esenzione, sulla base del **criterio altimetrico**, diversificando tra terreni posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

Contestualmente, il decreto ha previsto l'esenzione dall'IMU per i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusufruttabile che, in base al predetto decreto ministeriale, non risultassero ricadenti in zone montane o di collina.

In attuazione del D.L. n. 66/2014 è intervenuto, il D.M. 28 novembre 2014 il quale ha esentato da IMU:

- i terreni agricoli dei comuni ubicati a un'altitudine di 601 metri e oltre, individuati sulla base dell'Elenco comuni italiani trasmesso all'Istat dall'UNCCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) e poi pubblicato dal medesimo Istituto, tenendo conto dell'altezza riportata nella colonna "Altitudine del centro (metri)";

- i terreni agricoli in possesso dei coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola, dei comuni ubicati a un'altitudine compresa fra 281 metri e 600 metri, individuati sulla base del medesimo elenco.

Per i soggetti obbligati al pagamento dell'IMU, il termine per il versamento per l'anno 2014 è stato fissato al 16 dicembre 2014.

All'indomani dell'adozione del D.M. 28 novembre 2014, una serie di **criticità** circa il nuovo impianto normativo e la sua tempistica di attuazione sono state sollevate dall'ANCI e da atti di indirizzo presentati in sede parlamentare (si veda, alla Camera, la risoluzione 7-00542 Fragomeli in VI Commissione Finanze, nonché le interrogazioni a risposta immediata Causi 5-04202, Busin 5-04204 e Pagano 5-04207). Tali atti sono stati finalizzati a chiedere al Governo di rinviare il pagamento stabilito per il 16 dicembre 2014 e a rivedere i criteri delle esenzioni.

Il Governo, accogliendo talune delle obiezioni sollevate, ha adottato il **decreto legge n. 185/2014** il quale, senza rivedere i criteri di esenzione, ha disposto la proroga al 26 gennaio 2015 del termine per il versamento dell'IMU relativa all'anno 2014 sui terreni agricoli situati in zone montane e collinari. La previsione di proroga è stata poi trasposta nella legge di stabilità 2015 (articolo 1, commi 692-693 e 701 della L. 190 del 2014).

Da ultimo l'articolo 1, comma 5 del decreto-legge n. 4 del 2015, che ha modificato (cfr. *infra*) anche i criteri di applicazione dell'esenzione, ha prorogato al 10 febbraio 2015 il termine per il versamento da parte dei predetti contribuenti dell'imposta dovuta per il 2014. Non sono applicate sanzioni ed interessi nel caso di ritardato versamento dell'imposta complessivamente dovuta per l'anno 2014, qualora il versamento sia effettuato entro il termine del 31 marzo 2015.

Sulla questione è intervenuto il **decreto-legge n. 4 del 2015**, che ha modificato i **criteri di esenzione IMU** sui terreni montani e parzialmente montani in **senso meno restrittivo**.

In particolare, l'**esenzione** dall'imposta municipale propria (IMU) si applica:

1. ai **terreni agricoli** nonché a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati **totalmente montani** di cui all'elenco dei Comuni italiani ISTAT;
2. ai **terreni agricoli**, nonché a quelli non coltivati ubicati nei Comuni delle **isole minori** di cui all'articolo 25, comma 7, allegato A, della legge n. 448 del 2001;
3. ai **terreni agricoli** nonché a quelli incolti posseduti e condotti dai **coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali (IAP)**, iscritti nella previdenza agricola, ubicati nei Comuni classificati **parzialmente montani** ai sensi del citato elenco ISTAT. L'esenzione - nonché la detrazione IMU, per cui si veda *infra* - si applica ai terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, anche nel caso di concessione degli stessi terreni in comodato o in affitto a coltivatori

diretti e a imprenditori agricoli professionali. Il soggetto che concede il terreno in affitto o in comodato a un coltivatore diretto o a un imprenditore agricolo professionale, iscritto nella previdenza agricola, deve possedere egli stesso la qualifica di coltivatore diretto o di IAP.

Rispetto al precedente sistema più restrittivo (per il quale erano esenti circa 1.500 Comuni), i comuni a esenzione totale sono oltre 3.450, mentre l'esenzione è parziale per circa 650 Comuni.

A decorrere dall'anno 2015, per i terreni ubicati nei comuni di cui in apposito allegato al provvedimento, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, è prevista una **detrazione di 200 euro dall'IMU**. Nell'ipotesi in cui nell'allegato, in corrispondenza dell'indicazione del comune, sia riportata l'annotazione parzialmente delimitato (PD), la detrazione spetta unicamente per le zone del territorio comunale specificamente individuate ai sensi della circolare del Ministero delle finanze n.9 del 14 giugno 1993. La previsione si riferisce ai terreni (definiti **collina svantaggiata**) ubicati in quei comuni che erano in precedenza esenti, in quanto inclusi nella circolare MEF 9/1993 e che, nella classificazione riportata dall'ISTAT, non risultano essere né montani (e dunque esenti), né parzialmente montani (e dunque anch'essi esenti ai sensi del comma 1, lettera b), dell'articolo 1).

I nuovi criteri di esenzione si applicano a decorrere dall'anno 2015, nonché anche all'anno 2014; in tal caso, l'IMU non è comunque dovuta se i terreni, che risultano imponibili ai sensi del nuovo sistema, sono invece esenti in virtù del pregresso sistema di cui al D.M. 28 novembre 2014. Per il medesimo anno 2014, anche i terreni agricoli, nonché quelli non coltivati, ubicati nei Comuni delle isole minori di cui all'allegato A alla legge 28 dicembre 2001, n.448, sono esenti dal pagamento dell'IMU.

Inoltre, rimangono esenti i terreni a immutabile destinazione agro silvo pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusufruttibile che non ricadono in zone montane o di collina, come definite dal D.M. 28 novembre 2014.

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.

A seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 26 del **decreto-legge n. 104 del 2013** al richiamato articolo 10, a partire dal 1° gennaio 2014 si applica 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.

In materia di **trasferimenti immobiliari**, si ricorda in questa sede che **l'articolo 33 del D.Lgs. n. 175 del 2014** (concernente le semplificazioni fiscali e la dichiarazione dei redditi precompilata, emanato in attuazione delle norme della legge di delega fiscale concernenti la semplificazione del sistema tributario) ha modificato i **criteri** da utilizzare per **l'individuazione degli immobili** per cui è possibile **fruire delle agevolazioni Iva** per gli atti di **trasferimento** riguardanti gli immobili a uso abitativo. Non assumono più rilievo, ai fini dell'applicazione delle agevolazioni sull'abitazione principale, i criteri dettati per l'individuazione degli immobili di lusso dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 agosto 1969; in luogo di tali criteri, si fa riferimento alle categorie catastali, per cui l'abitazione principale che usufruisce delle agevolazioni è quella che non rientra nelle categorie A1, A8 e A9 (rispettivamente abitazioni signorili, ville e castelli).

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 2014 aveva posticipato di un anno, e cioè al 2015, la decorrenza **dell'imposta municipale secondaria**, volta 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.

Stante la **mancata emanazione** del regolamento attuativo dell'IMU secondaria, **la Risoluzione n. 1/2015 del Dipartimento delle Finanze del MEF** ha chiarito che i comuni possono istituire l'IMU secondaria solo a seguito dell'emanazione del predetto regolamento, e che i tributi e i canoni locali, destinati ad essere sostituiti dall'IMU secondaria, restano dovuti. Continuano pertanto ad applicarsi: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Sul punto è intervenuto l'articolo 10, comma 11-*bis* del richiamato **decreto-legge n. 192 del 2014** il quale, novellando l'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, ha posticipato l'introduzione **dell'imposta municipale secondaria al 2016** (in luogo del 2015).

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 del D.Lgs. 23 del 2011 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 2015 (articolo 1, comma 642 della legge n. 190 del 2014) decorreranno dal **30 giugno 2015**. 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 29 giugno 2015.

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, successivamente, 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.

Con la **legge di stabilità 2015** (comma 702 della legge n. 190 del 2014) per il triennio 2015-2017 la predetta quota era stata fissata nella misura del 55 per cento; secondo tale assetto normativo, ai Comuni per il prossimo triennio (2015-2017) sarebbe spettato un ammontare inferiore a quello temporaneamente attribuito nel triennio precedente (2012-2014), ancorché in misura più elevata (55 per cento anziché 50 per cento) di quanto stabilito, in via ordinaria, dalla legge (D.Lgs. n. 23 del 2011).

Tale **assetto è stato mutato dall'articolo 10**, comma 12-*duodecies* del **decreto-legge n. 192 del 2014** il quale, attraverso una novella al decreto-legge n. 138 del 2011, dispone che **fino al 2017** venga **riconosciuto ai comuni il 100 per cento** delle maggiori somme riscosse per effetto della partecipazione dei comuni stessi all'azione di contrasto all'evasione.

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.

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, 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 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**⁴; per le province, a decorrere dal 2012 ai sensi dell'articolo 18 del **D.Lgs. n. 68/2011**⁵.

A seguito della soppressione dei trasferimenti, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione ai comuni e alle 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 anni⁶):

- **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 milioni⁷. Conseguentemente, il **fondo sperimentale di riequilibrio** delle province (**cap. 1352/Interno**) è annualmente determinato nel medesimo importo di **1.039,9 milioni** di euro e ripartito, con decreti annuali, tra le province delle regioni a statuto ordinario sulla base dei criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012.

⁴ Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale.

⁵ Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province.

⁶ Il Fondo non risulta al momento ancora istituito.

⁷ 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.

Per l'anno 2012 il riparto è stato effettuato ai sensi del D.M. Interno 4 maggio 2012; per gli anni 2013 e 2014, il riparto è stato effettuato ai sensi, rispettivamente, dei decreti ministeriali 10 dicembre 2013 e 24 ottobre 2014, sulla base dei criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012.

I criteri di riparto previsti dal D.M. 4 maggio 2012 sono i seguenti:

- a) **50%** del fondo in proporzione al valore della **spettanza** figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia;
- b) **38%** in proporzione al **gettito** della **soppressa addizionale** provinciale all'accisa **sull'energia elettrica**, negli importi quantificati per ciascuna provincia;
- c) **5%** in relazione alla **popolazione** residente;
- d) **7%** del fondo in relazione all'estensione del **territorio** provinciale.

Per quanto concerne i **comuni**, la **riduzione** complessiva dei trasferimenti erariali è stata operata nell'importo di **11.264,9 milioni** di euro, per l'anno 2011 con il D.M. Interno 21 giugno 2011⁸, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 8, del D.Lgs. n. 23 del 2011, in corrispondenza del totale delle entrate da federalismo fiscale municipale (in particolare, per compartecipazione IVA (2.889 milioni⁹) 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 2002¹⁰.

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

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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** di un **Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU) 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**).

Inoltre il **comma 729**, della legge di stabilità medesima, 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 suddetta legge 228/2012, prevedendo che tale disciplina **si applichi a regime dal 2013**, e non soltanto in via transitoria per il biennio 2013-2014, come originariamente previsto.

Di conseguenza, 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**, 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** (commi 729-731).

In particolare la dotazione del Fondo per gli **anni 2015 e successivi** viene quantificata in **6.547,1 milioni** di euro. Tale dotazione è assicurata, 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 all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi¹¹.

Ai fini della dotazione del Fondo, si rileva che nella **legge di bilancio** per gli anni 2015-2017 (legge n. 191/2014 e relativo D.M. 29 dicembre 2014 di ripartizione in capitoli dei programmi di spesa), il Fondo (cap. 1365/Interno) presenta per il **2015** una **dotazione inferiore**, pari a **4.525,9 milioni** di euro, in quanto su tale fondo è contabilizzato il **contributo alla finanza pubblica** richiesto ai comuni dalla legislazione vigente, in particolare, dall'articolo 47, comma 8, del D.L. n. 66/2014 (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) e, più di recente, dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 435, legge n. 190/2014), che ha disposto la riduzione di **1.200 milioni** a decorrere **dall'anno 2015**.

Quanto alle modalità di **ripartizione** del Fondo, 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 2014¹² ed entro il **31 dicembre dell'anno precedente** a quello di riferimento per gli anni 2015 e successivi, sulla base di specifici fattori indicati dalla norma medesima.

Il comma **380-quater** prevede, peraltro, che, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, **quota parte** dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà sia accantonato per essere redistribuito, con il medesimo D.P.C.M. di riparto, tra i comuni sulla base delle **capacità fiscali** e dei **fabbisogni standard**.

Tale quota è stata aumentata al **20 per cento** (in luogo del 10 per cento prima previsto) dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 459).

Si rileva peraltro, che secondo quanto previsto dal comma **380-quater**, le modalità e i criteri di attuazione di tale disposizione avrebbero dovuto essere stabiliti mediante intesa (poi non intervenuta) in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 15 aprile 2014.

¹¹ La norma rimanda alla 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 solidarietà comunale, al fine di tenere conto dell'effettivo gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, che, si ricorda, viene a partire dal 2013 interamente riservata allo Stato (ai sensi del comma 380, lett. f) della legge n. 228/2012.

¹² Per la definizione e la ripartizione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014 si veda il D.P.C.M. 1 dicembre 2014.

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, sia per il 2014 ai sensi del D.M. Interno 24 ottobre 2014, e ripartito tra le province delle regioni a statuto ordinario sulla base dei criteri recati dal primo di tali 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, ora Tari, tassa sui rifiuti), 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, è previsto dalla legge che l'elezione del nuovo Consiglio provinciale avvenga:

- entro il 12 ottobre 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 verifichino 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.

Tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014 si sono quindi svolte le elezioni di secondo grado per 64 province.

LA FISCALITÀ REGIONALE

Le regioni a statuto ordinario

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**.

Il D.Lgs. n. 68 del 2011 ha trasformato in tributi propri regionali (cd. **tributi minori**) i seguenti tributi, che costituiscono in ogni caso una piccola parte dell'intero gettito tributario:

- la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale;
- l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;
- l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile;
- la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali;
- le tasse sulle concessioni regionali;
- l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

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.

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.

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 *ticket* 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.

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. sono 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 ciascuno 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 sono stati inizialmente stabiliti secondo una scansione lineare in base alla quale essi avrebbero 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 doveva essere determinato il restante terzo (la norma reca però una formulazione più generica – non del tutto precisa - riferita a tutti i fabbisogni standard) con entrata in vigore nel 2014.

Con riferimento ai Comuni, il decreto legislativo n. 216 del 2010, 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 risultano pubblicati sulla **Gazzetta Ufficiale** due provvedimenti:

- il **D.P.C.M. 21 dicembre 2012** (G.U. del 5 aprile 2013), recante l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di **polizia locale** per i **Comuni** e dei **servizi del mercato del lavoro** per le **Province**;
- il **D.P.C.M. 23 luglio 2014** (G.U. 15 ottobre 2014, n. 240), recante l'adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard **per ciascun comune e provincia** relativi alle **funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo**.

Si ricorda inoltre, che la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato il **parere di competenza** sui seguenti schemi di provvedimenti:

- schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun **comune** delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni: di **istruzione pubblica**; nel campo della **viabilità**; nel campo dei **trasporti**; riguardanti la **gestione del territorio e dell'ambiente**, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti;

- del servizio di smaltimento dei **rifiuti**; nel settore **sociale**, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli **asili nido** (atto n. 120 - seduta del 18 dicembre 2014); il decreto, approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 27 marzo 2015, non è stato ancora pubblicato in GU;
- schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna **provincia** delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di **istruzione pubblica** e alle funzioni riguardanti la **gestione del territorio** (atto n. 121 - seduta del 18 dicembre 2014);
 - schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle **capacità fiscali** per singolo **comune** delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 140 - seduta del 25 febbraio 2015). Il **decreto 16 marzo 2015** “adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario” è stato pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale n. 68 del 23 marzo 2015

Le capacità fiscali

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni.

Le funzioni diverse da quelle fondamentali devono invece essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali. In tal senso un fondo perequativo (ora Fondo di solidarietà comunale, che ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio) è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative. La legge delega evidenzia come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale.

In tale ambito, l'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge n. 228 del 2012 (come modificato dall'articolo 14 del D.L. n. 16 del 2014), dispone che, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di

Fondo di solidarietà comunale deve essere ripartito tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento, è stata innalzata, a decorrere dall'anno 2015, al 20 per cento, dall'articolo 1, comma 459 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015).

Con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015** (pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale n. 68 del 23 marzo 2015) sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la **stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater* della legge n. 228 del 2012. Si tratta, in sintesi, del gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

Il dato sintetico emerso dalla stima è che la capacità fiscale residuale per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è crescente rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola.

La capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti).

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>D.P.C.M. G.U.</i>
COMUNI						
Polizia locale	FC02U	Polizia locale	28.6.2012	4.10.2012	14.11.2012	D.P.C.M. 21.12.2012 (G.U. 5.4.13)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01A	Ufficio tributi	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	D.P.C.M. 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01B	Ufficio tecnico	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	D.P.C.M. 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01C	Anagrafe, stato civile, ecc	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	D.P.C.M. 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Amministrazione, gestione e controllo	FC01D	Servizi generali	20.12.2012	18.4.2013	23.1.2014	D.P.C.M. 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Istruzione pubblica	FC03U	Istruzione pubblica	23.12.2012	23.7.2014	18.12.2014	

<i>Funzione</i>	<i>Codice</i>	<i>Denominazione</i>	<i>Copaff</i>	<i>C.d.M. preliminare</i>	<i>Comm. Bicamerale</i>	<i>D.P.C.M. G.U.</i>
Viabilità e trasporti	FC04A	Viabilità	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Viabilità e trasporti	FC04B	Trasporto pubblico locale	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Gestione del territorio e ambiente	FC05A	Territorio	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Gestione del territorio e ambiente	FC05B	Rifiuti	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Settore sociale	FC06A	Servizi sociali	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Settore sociale	FC06B	Asili nido	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
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	DPCM 23.7.2014 (G.U. 15.10.14)
Istruzione pubblica	FP02U	Istruzione pubblica	2.7.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Gestione del territorio	FP04U	Gestione del territorio	2.7.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Trasporti	FP03U	Trasporti	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Tutela ambientale	FP05U	Tutela ambientale	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	
Polizia locale	FP07U	Polizia locale	23.12.2013	23.7.2014	18.12.2014	

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 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).

Si ricorda, da ultimo, che, nelle more della determinazione dei costi e fabbisogni standard, ed atteso che, comunque, una volta individuati, essi presumibilmente andranno aggiornati nel corso del tempo, 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), ha disposto - 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 fosse 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.

Tale quota del fondo da redistribuirsi sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard è stata recentemente **augmentata al 20 per cento** dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 459, legge n. 190/2014).

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**, 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 ricomponi gli obiettivi di assistenza sanitaria e i 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, l'indicazione dell'ammontare del finanziamento da destinare alla sanità, e il relativo riparto fra le regioni, viene lasciato a una **determinazione annuale**.

Il D.Lgs. 68/2011 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 (fabbisogno nazionale sanitario *standard*), nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica.

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.

Il processo per la determinazioni dei migliori valori di costo delle prestazioni sanitarie ha previsto, oltre che la determinazione dei costi standard, anche l'individuazione di tre regioni di riferimento (regioni *benchmark*) per la determinazioni dei migliori valori di costo delle prestazioni sanitarie.

Costi standard e prezzi di riferimento

Per la sanità, il **costo standard** indica il costo di un determinato servizio, erogato nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di assistenza (LEA), ovvero l'assegnazione delle risorse realmente necessarie per la produzione di servizi e prestazioni sanitarie uniformi e rispondenti a standard di qualità. La prima tappa, consistente nell'individuazione delle regioni di riferimento (regioni *benchmark*) è stata raggiunta, mancano ancora i pesi che devono concorrere alla definizione di una nuova quota capitaria ponderata che, ai sensi della legge di stabilità 2015, dovrebbero essere definiti entro il 30 aprile 2015 (vedi *infra* il paragrafo dedicato al Patto della salute e alla stabilità 2015).

Il fabbisogno nazionale standard viene ripartito tra le regioni sulla base della cosiddetta formula allocativa che tiene in considerazione:

- popolazione residente della regione di riferimento;
- indici di ponderazione misurabili (alla cui costruzione concorrono i pesi) che fotografano le condizioni e i bisogni di salute;
- la spesa media pro-capite, ovvero la quota capitaria, che può essere secca o ponderata grazie all'introduzione dei pesi.

Nel 2011, e poi nel 2012, 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 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, ovvero la spesa media pro-capite);
- la popolazione ponderata viene quindi riproporzionata alla popolazione reale.

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**.

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.

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 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 2011.

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 adempimenti.

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 2013, il sottosegretario alla salute, rispondendo all'interrogazione a risposta in commissione [5/01795](#), ha sottolineato che, già a partire dal 2014, sarà possibile rideterminare 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 ospedaliera.

In realtà, l'[Intesa sul riparto del Fondo sanitario nazionale 2014](#), stipulata il 4 dicembre 2014, in sede di Conferenza Stato Regioni, ha confermato i criteri utilizzati nei riparti del biennio precedente. Infatti, per quanto riguarda il criterio di riparto relativo al finanziamento indistinto (105.341,89), dopo aver calcolato il costo medio pro capite delle tre Regioni *benchmark* (Emilia Romagna, Umbria e Veneto), rapportato alla popolazione pesata al 31 dicembre 2013 (calcolata utilizzando i pesi del 2012 suddivisi per fasce di età), si è moltiplicato il costo per la popolazione pesata di ciascuna Regione e PA. I risultati sono poi stati suddivisi per le macro-aree dei Livelli Essenziali di Assistenza (Prevenzione, Distrettuale e Ospedaliera). I singoli sub-livelli sono stati determinati in proporzione, secondo l'incidenza percentuale di ciascuno rispetto al finanziamento indistinto complessivo:

- Prevenzione 5%;
- Medicina di base 7%, Farmaceutica 11,78%, Specialistica 13,30%, Territoriale 18,92%;
- Ospedaliera 44%.

Il nuovo Patto della salute 2014-2016 e il federalismo sanitario

In prima battuta, il [Patto della salute 2014-2016](#) del luglio 2014 ribadisce gli impegni legati alla verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard sanitari. Per la verifica e il controllo della spesa del SSN e per il monitoraggio costante dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi, l'art. 1, co. 8, del Patto riprende il contenuto dell'art. 30 del D.Lgs. 68/2011, richiedendo la messa a punto di un documento di proposte per implementare un **sistema adeguato di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza sul territorio nazionale**. Il documento avrebbe dovuto essere presentato dal Ministro della salute alla Conferenza Stato-Regioni entro il 31 dicembre 2014.

Per quanto riguarda il riparto fra le regioni del finanziamento SSN destinato al fabbisogno indistinto (ovvero al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza), il [Patto della salute 2014-2016](#), all'art. 1, co. 2, ribadisce che deve essere **tenuto in conto** quanto stabilito nell'[Accordo politico raggiunto il 19 dicembre 2013](#), e fissa al 31 luglio 2014 il termine entro il quale rivedere e ricalificare i criteri, quindi anche i pesi, per la determinazione dei costi e dei

fabbisogni regionali standard. Tale adempimento, come vedremo più oltre, è stato meglio definito, dal punto di vista procedurale, dalla legge di stabilità 2015.

In attuazione dell'Accordo e delle disposizioni del Patto, la **legge di stabilità 2015** ([L. 190/2014](#) co., 681) ha stabilito che, **a decorrere dal 2015**, i **pesi per la determinazione della spesa media pro-capite (quota capitaria)** dovranno essere **definiti con decreto** del Ministro della salute, di concerto con il MEF, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni. I pesi saranno determinati sulla base dei criteri indicati dall'art. 1, co. 34, della [legge 662/1996](#): popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione e indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali. Nella ripartizione del costo e del fabbisogno sanitario standard regionale, dovrà essere **tenuto in conto** anche il **percorso regionale di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità**, misurabile in base al sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza sul territorio nazionale di cui all'art. 30 del D.Lgs. 68/2011 (sistema di valutazione atteso – come già detto - per dicembre 2014, ma non ancora messo a punto).

L'effettiva applicazione del nuovo sistema di ripartizione del costo e del fabbisogno sanitario standard regionale avverrà solo **nel caso** in cui venga **raggiunta entro il 30 aprile 2015 l'intesa prevista per il decreto di determinazione dei pesi**. In caso contrario, anche per il 2015 continueranno ad applicarsi i pesi per classi di età della popolazione residente.

L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO

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 reca la definizione dei principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali nonché per il settore sanitario.

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.

I principi generali contabili, cioè le regole fondamentali di carattere generale degli ordinamenti contabili armonizzati, sono individuati nell'**Allegato 1** del D.Lgs. n. 118. Tra questi principi 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.

Si ricorda che il principio della competenza finanziaria attualmente applicato nei documenti contabili di bilancio è quello per cui le entrate e le spese sono imputate all'esercizio finanziario in cui le obbligazioni sono perfezionate (accertamenti di entrata e impegni). **Secondo il nuovo principio di competenza finanziaria**, sancito nel punto 16 dell'allegato 1, ma i cui contenuti specifici devono essere definiti dai provvedimenti legislativi correttivi adottati sulla base degli esiti della sperimentazione del medesimo principio, le **obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate**, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge ma **con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza**. La riforma di tale principio è sostanzialmente finalizzata ad un avvicinamento nella contabilità finanziaria tra competenza e cassa (cioè tra momento dell'impegno e momento del pagamento), si parla infatti di **competenza finanziaria cd. "potenziata"**. Questa consente di conoscere i debiti effettivi delle amministrazioni pubbliche; evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti; rafforzare la programmazione di bilancio; favorire la modulazione dei debiti secondo gli effettivi fabbisogni.

A dicembre 2014 si è **conclusa la fase di sperimentazione** triennale prevista dal D.Lgs. n. 118/2011 (art. 36), avviata il 1° gennaio 2012 con il D.P.C.M. 28 dicembre 2011, per verificare la rispondenza della riforma contabile degli enti territoriali alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e per individuare le criticità del nuovo sistema contabile e, dunque, le conseguenti modifiche intese a realizzare una disciplina efficace.

Si ricorda che la fase di sperimentazione 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 poi estesa nel 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, sono stati individuati gli ulteriori enti locali che hanno partecipato 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 è trattato di 24 province e 375 comuni.

Nel corso della fase di sperimentazione, ed in considerazione delle prime risultanze della stessa, nel 2014 è stato emanato il **decreto legislativo 1° agosto 2014, n. 126** recante disposizioni **integrative e correttive della disciplina sull'armonizzazione di cui al D.Lgs. n. 118**.

In particolare, il decreto correttivo n. 126 del 2014:

- ha **corretto e integrato** il titolo I del decreto legislativo n. 118/2011, relativo ai **principi contabili generali** e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali, sulla **base dei risultati della sperimentazione**.
- ha definito i contenuti specifici del principio della **competenza finanziaria**;
- ha inserito nel D.Lgs. n. 118, gli **allegati** riguardanti gli schemi di bilancio, il piano dei conti integrato, i principi contabili applicati e la documentazione necessaria per l'avvio a regime della riforma;
- ha **definito**, per la prima volta, l'**ordinamento contabile delle regioni** (nuovo Titolo III del D.Lgs. n. 118);
- ha **aggiornato il Testo unico sull'ordinamento contabile degli enti locali (TUEL)** ai principi dell'armonizzazione (nuovo Titolo IV del D.Lgs. n. 118).

L'entrata in vigore della riforma contabile degli enti territoriali di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011, corretto e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, è prevista al **1° gennaio 2015**.

A partire da tale data, 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, si ricorda, la relativa disciplina contabile armonizzata dettata dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2013 ha trovato applicazione a decorrere dall'anno 2012.

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come integrato dal decreto n. 126, prevede, tuttavia, la **facoltà** per gli enti locali di **rinvviare all'esercizio 2016** gli adempimenti più impegnativi della riforma, quali la **contabilità economico patrimoniale nonché il piano dei conti integrato** (art. 3, comma 12) e il **bilancio consolidato** (art. 11-bis).

Inoltre, nel 2015, l'adozione del nuovo schema di bilancio per missioni e programmi è richiesta solo con finalità conoscitive. Si tratta pertanto di una sorta di sperimentazione in quanto, nel 2015, gli enti continuano ad adottare lo schema di bilancio utilizzato nel 2014, che conserva valore a tutti gli effetti giuridici.

Anche l'adozione del principio applicato della programmazione risulta di fatto rinviata, in quanto l'elaborazione del primo documento di programmazione "armonizzato", il Documento Unico di Programmazione (DUP) per gli enti locali e il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) per le regioni, è richiesto con riferimento al triennio 2016-2018. Con riferimento agli esercizi 2015-2017 gli enti locali continueranno ad adottare la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) e le regioni i documenti di programmazione previsti dai rispettivi ordinamenti contabili.

In base alla nuova disciplina contabile, nel 2015 gli enti territoriali dovranno, in particolare, procedere:

- a. all'**adozione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata** e del correlato principio applicato della contabilità finanziaria, riguardanti le modalità di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, fondamentale per consentire, a decorrere dal rendiconto 2015, la conoscenza dei debiti degli enti territoriali nei confronti dei terzi, ed il conseguimento di equilibri di bilancio effettivi (e non meramente contabili), tali da favorire la tempestività dei pagamenti;
- b. all'accantonamento al **fondo crediti di dubbia esigibilità** nel bilancio di previsione degli enti territoriali, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione;
- c. al **riaccertamento straordinario dei residui**, consistente nella **cancellazione** dei residui propri attivi e passivi, **cui non corrispondono obbligazioni** perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015.

In relazione agli aspetti cui si riferiscono le lettere b) e c), le cui prescrizioni incidono consistentemente sui risultati di bilancio degli enti territoriali interessati – l'una, in quanto determina una forte compressione della capacità di spesa degli enti, l'altra perché rischia di determinare l'emersione di un disavanzo di amministrazione di importo rilevante - è intervenuta la **legge di stabilità per il 2015**, al fine di attenuarne l'impatto negativo e migliorare la sostenibilità finanziaria della riforma medesima¹³.

¹³ In sostanza, la riforma chiede agli enti, nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, di cancellare i residui attivi che non corrispondono a obbligazioni giuridiche perfezionate a favore dell'ente e di accantonare una quota del risultato di amministrazione, di importo pari ai

In particolare, la legge di stabilità (legge n. 190/2014) è intervenuta su **quattro diversi profili** concernenti rispettivamente: le modalità di accertamento dei residui attivi e passivi (art. 1, commi 505 e 506), i termini per la **copertura dell'eventuale disavanzo** derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da parte degli enti che hanno partecipato alla sperimentazione, che viene portato a **30 esercizi** (comma 507), una maggiore gradualità rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. n. 118 per l'iscrizione annuale in bilancio degli accantonamenti al **Fondo crediti di dubbia esigibilità**, per allentare ulteriormente la compressione della capacità di spesa degli enti territoriali (comma 509) ed, infine, i termini di approvazione del **bilancio consolidato** dell'ente locale con i bilanci dei propri organismi e enti strumentali e delle società controllate e partecipate (comma 510).

Come evidenziato nell'ultima Relazione sui risultati della sperimentazione contabile, presentata alle Camere il 5 marzo scorso (Doc. CCIII, n.4), **è in corso di predisposizione lo schema** del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata, previsto dall'articolo 3, comma 16, del D.Lgs. n. 118, corretto e integrato dal D.Lgs. n. 126 del 2011, concernente le **modalità di ripiano dei disavanzi derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui**.

Si ricorda, infine, che l'**articolo 3-bis** del D.Lgs. n. 118/2011, introdotto dal D.Lgs. n. 126/2014, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali (**Commissione Arconet**), con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ed eventualmente valutare l'ipotesi di ulteriori aggiornamenti degli schemi di bilancio, dei principi contabili, del piano dei conti integrato, e degli altri allegati previsti da tale decreto, in considerazione del processo evolutivo delle fonti normative e alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici. Il 16 dicembre u.s. è stato firmato il decreto che disciplina le modalità di organizzazione e funzionamento di tale Commissione, destinata a subentrare al gruppo di lavoro che, presso la Ragioneria Generale dello Stato, ha seguito la sperimentazione.

crediti di dubbia e difficile esazione. Entrambe le operazioni comportano il rischio di emersione del disavanzo di amministrazione effettivo degli enti, la cui copertura, se effettuata con le modalità ordinarie, potrebbe essere non sostenibile da parte degli enti.

Al fine di rendere sostenibile la copertura di tale disavanzo la riforma ne consentiva il ripiano entro il 2017 e secondo modalità "straordinarie" da definire con un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI

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.

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 disciplina sanzionatoria del Patto di stabilità interno

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, commi 439 e 462, della legge n. 228/2012](#) (legge di stabilità 2013) ha **trasposto integralmente le norme sanzionatorie** dettate per gli enti locali e le regioni sul punto dall'articolo 7 del decreto legislativo.

A seguito delle ulteriori modifiche poi operate sul Patto dalla legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013), il comma 507 dell'articolo 1 di quest'ultima ha poi **conseguentemente abrogato** (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:

- nell'[articolo 31, comma 26, 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.
- 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). Tale disciplina sanzionatoria si applica con riferimento al patto di stabilità **fino all'anno 2014**.

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.

A partire dal 2015 l'introduzione dell'obbligo del **pareggio di bilancio** per le regioni, in luogo delle regole del patto di stabilità interno, ha comportato per le **regioni la ridefinizione delle misure sanzionatorie**, ora contenute al **comma 474 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015** (legge n. 190/2014).

Tali sanzioni risultano di fatto identiche a quelle relative al 2014, che si sono sopra esposte.

Con riguardo al **pareggio di bilancio**, si ricorda che si tratta, com'è noto, del principio introdotto dalla **legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1**, che, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introduce il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, cd. "pareggio di bilancio", correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. Alla nuova disciplina è stato dato seguito nell'ordinamento mediante la **legge 24 dicembre 2013, n. 243**, recante, per l'appunto, disposizioni per l'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, ed i cui articoli da 9 a 12 disciplinano specificamente l'equilibrio di bilancio delle regioni (e degli enti locali).

In relazione a ciò si rammenta la disciplina generale, riferita a tutti gli enti territoriali, contenuta nel già citato **articolo 9 della legge n. 243/2012**, nel quale, ai commi da 2 a 5 si dispone che:

- qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente registri un valore negativo dei saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio, lo stesso dovrà adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo;
- rinvia alla legge dello Stato per l'individuazione delle sanzioni da applicare nei confronti degli enti territoriali in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale, sia riferito al saldo complessivo che al saldo corrente;
- al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, viene fatta salva la possibilità di prevedere con legge dello Stato ulteriori obblighi per gli enti territoriali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Si rammenta che tale disciplina entrerà in vigore a decorrere **dall'anno 2016** e pertanto, presumibilmente, opererà agli esiti delle risultanze della gestione relativa a tale anno.

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.

I 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 detagliano.

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 D.P.C.M. 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'**articolo 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'articolo 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 dalla 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'articolo 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'inadempimento, 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'articolo 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”.

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 **graduato 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 stato **ripristinato**, per un periodo temporale definito (fino al 31 dicembre 2014, ora esteso **fino al 31 dicembre 2017** dall'articolo 1, comma 395, della legge n. 190/2014), **il sistema di tesoreria unica** “centralizzata” iniziale, in relazione, presumibilmente, alle necessità connesse alla **crisi** economico finanziaria nel settore della **finanza pubblica**.

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 pari a 320 milioni di euro nel 2012, 150 milioni nel 2013 e 150 milioni nel 2014.

La **relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2015** ha stimato l'effetto migliorativo dei saldi dovuto alla minore spesa per interessi per lo Stato, conseguente al permanere della liquidità in tesoreria fino al 2017, in 72 milioni di euro nell'anno 2015 e 157 milioni per gli anni 2016 e 2017. Tale profilo si fonda sull'ipotesi che la fuoriuscita delle risorse dalla tesoreria statale, in caso di ripristino del regime della tesoreria unica mista, sarebbe avvenuta gradualmente.

A fronte di tali risparmi di spesa, si determinano, per lo Stato, maggiori oneri per interessi sulle giacenze presso la tesoreria statale pari a 7,65 milioni di euro nel 2016 e 16,65 milioni nel 2017 e 2018.

In particolare, il combinato disposto dell'articolo 35, commi da 8 a 13, del D.L. n. 1/2012 e dell'articolo 1, comma 395, della legge di stabilità 2015, prevedono la **sospensione fino al 31 dicembre 2017** 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 2017 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 tesoreri 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.

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 tesoreri.

È altresì prevista la **smobilizzazione degli investimenti finanziari** 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.

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 particolare si prevede 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' altresì disposta 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.

Sono trasferiti alle regioni (a richiesta) gli **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, viene definita una procedura speciale (articolo 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 una procedura semplificata 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. 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 D.P.C.M. di trasferimento dei beni), l'articolo 56-bis ha definito, al comma 2, una tempistica più certa:

- dal 1° settembre 2013 **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), 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.

Nel caso di **richiesta** di assegnazione dello stesso immobile **da parte di più livelli** di governo territoriale, se ne dispone **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.

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 rientrino 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.

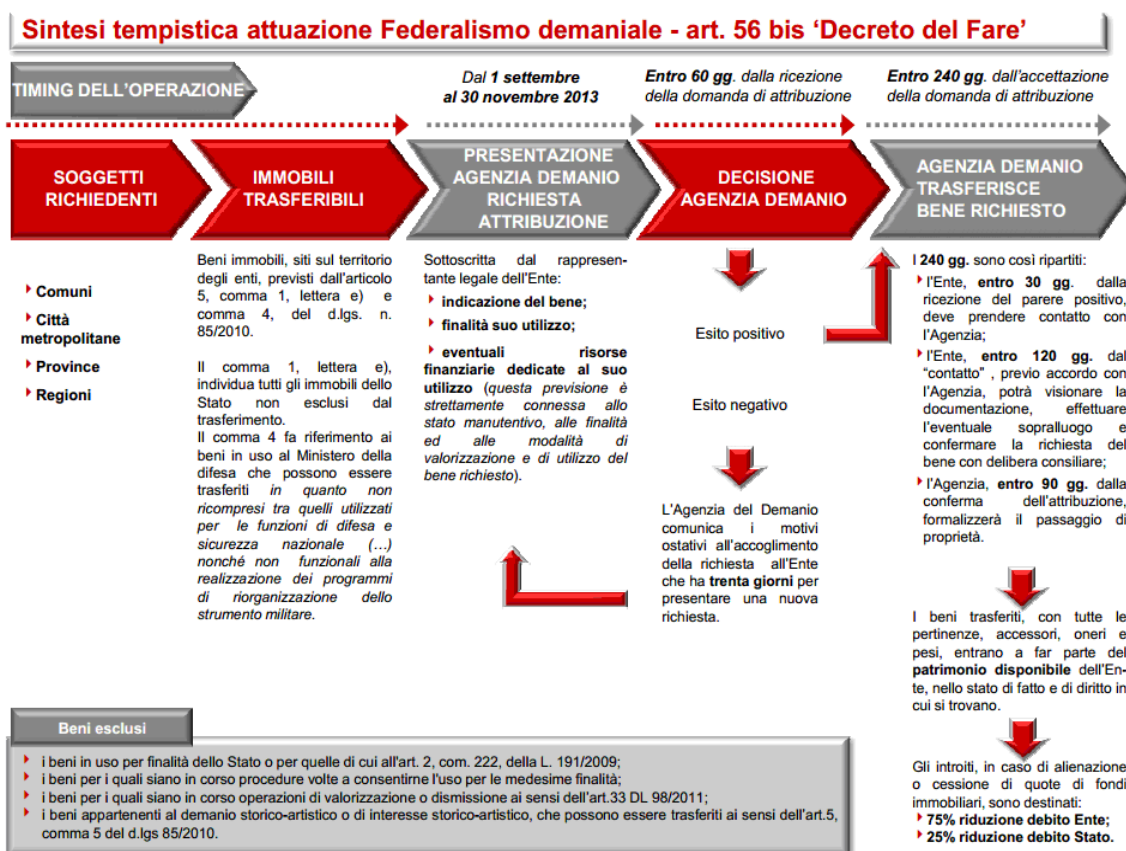
Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si provvede ad una riduzione delle risorse spettanti a qualsiasi titolo alle regioni e agli enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso, in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento 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.

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.

Come già previsto nella legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, le disposizioni dell'articolo 56-bis del D.L. n. 69 del 2013 non si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

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 gennaio 2015**, su 9.367 domande presentate dagli Enti territoriali tramite la piattaforma web per la gestione del federalismo demaniale, ha espresso parere positivo a 5.542 richieste (59%). Alla data del 15 gennaio sono stati **trasferiti 1.639 beni**; per

3.901 beni si è in attesa della delibera consiliare, per i restanti due beni sono in corso accertamenti sulle delibere.

Per 3.587 richieste il parere è stato negativo (riguardavano beni in uso governativo, beni appartenenti al demanio storico artistico, idrico, marittimo, altro demanio pubblico, ovvero beni non di proprietà dello Stato). Sono state presentate 346 istanze di riesame: per 8 il parere si è tramutato in positivo, per 21 è stato confermato il parere negativo. Rimangono 317 istanze il cui parere è in via di definizione.

Per quanto riguarda il trasferimento dei beni appartenenti al **demanio storico-artistico** (c.d. federalismo demaniale culturale, di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85 del 2010) l'Agenzia del Demanio ha reso noto di aver ricevuto richieste di trasferimento per 627 immobili.

Sono in corso di valutazione da parte dei tavoli tecnici operativi (TTO - ai quali partecipano il MiBACT, l'Agenzia del Demanio e gli Enti Territoriali coinvolti) i programmi di valorizzazione presentati dai Comuni interessati. Per 77 programmi si è arrivati all'approvazione e l'iter di trasferimento si è definitivamente concluso per **37 immobili**, che sono stati devoluti ai Comuni (a questa [pagina](#) l'elenco dei beni).

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.

Successivamente, l'articolo **9-bis del D.L. 21 giugno 2013, n. 69**:

- è intervenuto, modificandone alcuni passaggi procedurali, in merito al "contratto istituzionale di sviluppo" previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n.88;
- ha operato ulteriori modifiche al medesimo decreto legislativo 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.

Il quadro normativo ed operativo delineato dal decreto legislativo n. 88 del 2011 in esame è stato successivamente **modificato**, sostanzialmente sotto **due aspetti**, il primo attinente alla **governance** della politica di coesione, ed il secondo concernente le **procedure** della stessa.

Governance della politica di coesione

Con l'articolo **10 del decreto-legge n. 101 del 2013** è stato effettuato un intervento di modifica della governance della politica di coesione, mediante l'istituzione dell' **Agenzia per la coesione territoriale**, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione. L'Agenzia, con riferimento sia ai fondi strutturali europei che al Fondo per lo sviluppo e la coesione, e nel rispetto delle competenze di altre amministrazioni:

- opera in raccordo con le amministrazioni competenti il monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione, vigilando altresì sull'attuazione dei programmi medesimi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i fondi strutturali;
- svolge azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionali, sia con riferimento alla formazione del personale delle amministrazioni interessate, che con l'intervento di

qualificati soggetti pubblici di settore per l'accelerazione dei programmi medesimi;

- promuove, il miglioramento della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi;
- può assumere le funzioni dirette di autorità di gestione per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale nonché in presenza dell'attribuzione di compiti di accelerazione dei programmi ovvero di poteri sostitutivi.

In attuazione della norma istitutiva, con **D.P.C.M. 9 luglio 2014** è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia, e con successivo **D.P.C.M. 15 dicembre 2014** si è provveduto al trasferimento dal Dipartimento dello sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico delle necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali.

Sempre in tema di *governance*, anche tenuto conto degli insufficienti miglioramenti nei tempi di attuazione dei programmi, si è nuovamente intervenuti nella materia, con l'articolo 12 del D.L. n. 133/2014 (**legge 11 novembre 2014, n. 164**), mediante cui si è precisato che l'autorità politica di coesione è costituita dal "Presidente del Consiglio dei ministri", ovvero da un suo delegato. Ciò per risolvere le difficoltà derivanti dal sovrapporsi delle norme sul tema, facenti riferimento sia alla figura del Ministro delegato che a quella del Presidente del Consiglio, ed in secondo luogo meglio specificando i poteri della autorità politica. In relazione a tale modifica, con la legge di stabilità 2015 (**L. n. 190/2014**), nel ridefinire le modalità di programmazione e gestione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) per il ciclo 2014-2020, si specifica al comma 703 che il Ministro o Sottosegretario di Stato delegati per la politica di coesione assumano espressamente la denominazione di. "**Autorità politica per la coesione**"

Da ultimo, la medesima **legge di stabilità 2015**, nel ridefinire le procedure programmatiche ed operative relativamente alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il ciclo 2014-2020, al comma 703 ha previsto l'istituzione di un ulteriore soggetto, che – da come enunciato nella norma - sembrerebbe assumere un ruolo di partenariato tra le varie istituzioni, rivestendo un ruolo centrale della programmazione del FSC 2014-2020.

In proposito si prevede che entro il 30 aprile 2015 con D.P.C.M sia istituita una **Cabina di regia**, composta dai rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale e dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio nonché, infine, dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020.

Le procedure della politica di coesione

Per quanto concerne le procedure della politica di coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020 si ricorda che la **legge di stabilità per il 2015** (art. 1, commi 703-706, legge n. 190/2014) ha introdotto disposizioni che hanno **innovato i principali elementi della procedura** relativamente a tale ciclo. Benché tale disciplina abbia carattere aggiuntivo rispetto alla vigente disciplina sul FSC, come specifica espressamente il comma 703, vengono tuttavia abrogate alcune disposizioni che interessano tale ciclo, costituite principalmente di commi 8-10 della legge di stabilità 2014.

In particolare, la nuova disciplina prevede che:

- la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per **obiettivi strategici** relativi ad aree tematiche nazionali;
- entro il **31 marzo 2015** il Ministro, o Sottosegretario di Stato, delegato alla coesione territoriale, denominato “**Autorità politica per la coesione**” individua le **aree tematiche nazionali** e gli obiettivi strategici per ciascuna area e li comunica alle **Commissioni parlamentari** competenti;
- con **delibera CIPE** entro il **30 aprile 2015** sarà **ripartita la dotazione finanziaria del FSC** tra le diverse aree tematiche nazionali (si rammenta che la legge di stabilità per 2014 prevedeva l’emanazione di una analoga delibera di ripartizione entro il 1° marzo 2014). I piani operativi per ciascuna area tematica sono predisposti dalla Cabina di regia in linea con il principio introdotto dalla legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 6) che riserva l’impiego delle risorse del FSC per un **importo non inferiore all’80 per cento** per interventi nelle **regioni del sud**;
- in attesa della delibera di ripartizione, il **CIPE** potrà approvare, su proposta dall’Autorità politica per la coesione, un **piano stralcio**, per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori;
- entro il **2 marzo 2015** il CIPE dispone l’**assegnazione definitiva** dei fondi destinati a interventi già approvati dal CIPE stesso in via programmatica che siano a carico delle risorse FSC 2014-2020;
- sulla base dell’effettiva realizzazione dei piani operativi approvati dal CIPE, l’Autorità politica per la coesione può proporre al CIPE stesso, ai fini di una successiva deliberazione, una diversa ripartizione della dotazione tra aree tematiche nazionali; la rimodulazione delle quote annuali di spesa per ciascuna area nonché la revoca di assegnazioni dovute ad impossibilità sopravvenute, mancato rispetto dei tempi o inadempienze;
- l’Autorità presenta al **CIPE entro il 10 settembre di ogni anno una relazione** sullo stato di avanzamento degli interventi della programmazione 2014-2020 ai fini della definizione della Nota di aggiornamento del DEF e della legge di bilancio;

- viene infine **modificata la procedura contabile** di trasferimento delle risorse FSC: le risorse - che dal 2015 sono allocate nello stato di previsione del MEF (cap. 8000) - assegnate al piano stralcio e ai piani operativi approvati sono trasferite in apposita **contabilità speciale presso il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali**, che si aggiunge alle altre contabilità speciali attraverso le quali il Fondo gestisce le risorse nazionali e dell'Unione europea dei fondi strutturali. Al Fondo di rotazione sono altresì trasferite le risorse del FSC delle precedenti programmazioni (2000/2006 e 2007/2013).

Per quanto riguarda le **risorse** per il ciclo di programmazione 2014-2020 l'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) ha disposto una dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione nella misura complessiva di **54.810 milioni**. La norma ne dispone **l'iscrizione in bilancio** limitatamente alla misura dell'**80 per cento (43.848 milioni)**.

Sulla dotazione del Fondo è successivamente intervenuta la **legge di stabilità per il 2015** (legge n. 190/2014), che ha disposto alcune variazioni rispetto agli importi stabiliti dalla legge n. 147/2013: in particolare ha operato nella Tabella E una **riduzione** delle risorse relative al ciclo di programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione di 40 milioni di euro per il 2015, nonché una **rimodulazione** delle risorse medesime attraverso una anticipazione di 100 milioni al 2015, di 500 milioni al 2016 e di 1.500 milioni al 2017, con conseguente riduzione di 2.100 milioni della quota relativa al 2018 e anni successivi.

Nel **bilancio per gli anni 2015-2017**, la quota del Fondo relativa alla programmazione 2014-2020 presenta pertanto ora i seguenti importi, come esposti nella Tabella E della legge n.190/2014:

FSC 2014-2020 (cap. 8000/p/Economia)*	2015	2016	2017	2018 e ss.
<i>Importi esposti in Tabella E (legge n. 190/2014)</i>	406,3	985,2	2.481,7	35.155,7