

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

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

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

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

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

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

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

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

La riscossione dei tributi locali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per quanto concerne il finanziamento degli enti locali, si rammenta che i provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 hanno determinato la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con **entrate proprie** (tributi propri, 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**²⁹; per le province, i trasferimenti erariali sono stati soppressi a decorrere dal 2012, ai sensi dell'articolo 18 del **D.Lgs. n. 68/2011**³⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5 La fiscalità provinciale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.6 La fiscalità regionale

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

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

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

Per quanto riguarda i tributi, le **possibilità di manovra** sulla leva fiscale da parte regionale sono **limitate**. Ciascuna regione può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP). Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina ed alla gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e l'applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

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

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

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

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

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

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

In sintesi, le richiamate norme hanno previsto:

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

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

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

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

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

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

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

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

5.7 I fabbisogni e finanziamento sistema sanitario – Il federalismo sanitario

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

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

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

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

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

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

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

Individuazione delle tre regioni di riferimento

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

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

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

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

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

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

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

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