

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il contenuto

Lo schema consta di tre articoli.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il parere

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La c.d. cedolare secca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'imposta municipale sugli immobili

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Modifiche alle imposte di registro, ipotecaria e catastale

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