

3.3 Atto del Governo n. 140 - Schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha esaminato lo schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 140).

Sullo schema di decreto la Conferenza Stato-città e autonomie locali ha concluso la prescritta intesa il 16 dicembre 2014.

Lo schema di decreto, presentato al Parlamento il 21 gennaio 2015, ai sensi dell'articolo 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, è stato assegnato il 27 gennaio 2015 alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato per i profili di carattere finanziario. Il termine per l'espressione del parere era fissato al 26 febbraio 2015. Lo schema di decreto è stato assegnato per osservazioni, alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato. Il termine era fissato al 16 febbraio 2015.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha avviato l'esame del provvedimento nella seduta dell'11 febbraio 2015. L'esame si è concluso nella seduta del 25 febbraio 2015 con l'approvazione di un **parere favorevole con condizioni e osservazioni**.

La Commissione Bilancio della Camera ha esaminato lo schema di decreto il 25 febbraio 2015, esprimendo parere favorevole con condizioni.

La Commissione Bilancio del Senato non ha reso il parere.

La Commissione Finanze e Tesoro del Senato non ha reso osservazioni.

E' stato poi adottato il **decreto 16 marzo 2015** (Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario), pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 68 del 23 marzo 2015.

I presupposti normativi

L'articolo 1, comma *380-quater*, della legge n. 228 del 2012, dispone che, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di **Fondo di solidarietà comunale** deve essere ripartito tra i comuni **sulla base delle capacità fiscali** nonché dei **fabbisogni standard** approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento, è stata innalzata, a decorrere dall'anno 2015, al 20 per cento, dall'articolo 1, comma 459 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015).

Lo schema di decreto del Ministro dell'economia e finanze in esame, da adottare ai sensi dell'articolo 43, comma *5-quater*, del D.L. n. 133 del 2014, **provvede all'adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, di cui all'articolo 1, comma *380-quater*, della legge n. 228 del 2012.

Il **Fondo di solidarietà comunale** rappresenta il nuovo fondo per il finanziamento dei comuni, alimentato con quota parte dell'IMU di spettanza dei comuni stessi, con finalità di perequazione. Nella **legge di bilancio** per gli anni 2015-2017 (legge n. 191/2014 e relativo D.M. 29 dicembre 2014 di ripartizione in capitoli dei programmi di spesa), il Fondo (cap. 1365/Interno) presenta una dotazione pari a **4.525,9 milioni** di euro per il **2015**, di 4.526,1 milioni per il 2016 e di 4.586,1 milioni per il 2017.

Quanto alle modalità di **ripartizione**, la lettera *b)* del comma *380-ter*, integrato dall'articolo 14 del D.L. n. 16 del 2014, rinvia la definizione dei **criteri di formazione e di riparto** del Fondo di solidarietà comunale ad appositi **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri** 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 - 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**.

In particolare l'articolo 14 del D.L. n. 16 del 2014 ha disposto che la **quota accantonata** del 10% (ora del 20%) sia **ridistribuita** tra i comuni **anche sulla base delle capacità fiscali** oltre che dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. La modifica si è resa necessaria - come evidenziato in diverse audizioni presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale - in quanto, destinando quota parte delle disponibilità del Fondo di solidarietà comunale sulla base dei soli fabbisogni standard

(applicando quindi coefficienti di riparto positivi), tutti gli enti si troverebbero a “tirare” risorse dal Fondo, quando invece dovrebbero restituire al Fondo in base alla propria capacità fiscale.

La **capacità fiscale**, infatti, tende a ridurre (o eliminare) le conseguenze della variabilità delle basi imponibili delle singole giurisdizioni. Nel caso in cui si registri un'elevata variabilità delle basi imponibili; si fa ricorso al gettito standardizzato (il gettito che sarebbe prodotto in ogni giurisdizione se tutte applicassero alle basi imponibili le stesse aliquote). In questo modo, si abbandona il criterio del gettito effettivamente riscosso, che risulta un indicatore non appropriato, essendo influenzato da scelte di politica fiscale e dal diverso grado di evasione negli enti locali. In altri termini, per impedire eventuali comportamenti strategici del governo locale, l'esercizio dell'autonomia tributaria non deve influire sull'entità dei contributi assegnati dal governo centrale. I singoli enti possono comunque disporre senza limiti del gettito associato all'utilizzo di aliquote superiori a quelle standard.

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

Come detto, la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 459) ha **aumentato** dal 10 al **20 per cento la quota del fondo di solidarietà comunale** che deve essere accantonata per essere **redistribuita** tra i comuni delle regioni a statuto ordinario sulla base delle **capacità fiscali** nonché dei **fabbisogni standard**.

Il contenuto

L'articolo 43, comma 5-*quater*, D.L. n. 133 del 2014 disciplina il procedimento per l'adozione della **nota metodologica riferita alla procedura di calcolo delle capacità fiscali per i singoli comuni delle regioni a statuto ordinario**, da adottarsi con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze** (da pubblicare in Gazzetta Ufficiale), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

L'intesa in sede di **Conferenza Stato-città ed autonomie locali** sullo schema di decreto concernente l'adozione della nota metodologica

relativa alla procedura di calcolo delle capacità fiscali dei comuni è stata raggiunta in data **16 dicembre 2014**.

Lo schema di decreto del Ministro dell'economia e finanze in esame provvede all'adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge n. 228 del 2012.

Il decreto si compone di un unico articolo che dispone l'adozione del **rapporto sulla stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario (nota metodologica) e della tabella contenente la stima per ciascun comune**, allegate al decreto.

La nota metodologica illustra i **metodi di calcolo scelti per la stima della capacità fiscale** e la loro armonizzazione con i metodi statistici utilizzati per la stima dei fabbisogni standard, in ottemperanza alla legge n. 228 del 2012, articolo 1, comma 380-quater.

La stima della capacità fiscale è stata effettuata da un gruppo di lavoro congiunto ANCI – MEF (Dipartimento Finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) mediante l'individuazione delle singole componenti di entrata (imposte, tasse e tariffe sui servizi comunali) e la determinazione della migliore tecnica di stima, date le informazioni disponibili, per ciascuna tipologia di entrata.

In particolare, **per le principali entrate tributarie comunali (IMU, TASI e addizionale Irpef)** si è applicata la metodologia di standardizzazione nota come *Representative Tax System* (RTS), volta a calcolare **l'ammontare delle entrate che un comune può potenzialmente ottenere, considerato l'ammontare delle relative basi imponibili e l'aliquota fiscale legale**. Per la stima della capacità fiscale IMU/TASI 2014 sono stati utilizzati gli approcci metodologici già condivisi con l'ANCI nei precedenti lavori di standardizzazione con una capacità fiscale stimata partendo dal gettito effettivo o riscosso, anziché dal gettito teorico ricavabile dalle basi catastali. Tuttavia nella letteratura economica è stato evidenziato che la capacità fiscale stimata a partire dal gettito effettivo o riscosso, anziché dal gettito teorico (gettito calcolato a partire dalle rendite degli immobili registrati negli archivi catastali), produce una riduzione della capacità fiscale per i comuni dove maggiore è la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo e, conseguentemente, una distorsione nel sistema di perequazione (i comuni con un gettito effettivo più basso potrebbero contribuire con minori risorse al finanziamento del fondo di perequazione ovvero ricevere maggiori risorse rispetto a quelle spettanti). E' stato perciò utilizzato un approccio misto che per la prima volta corregge il gettito effettivo con un fattore che tiene conto del *tax gap*,

ovvero della differenza tra il gettito potenziale e il gettito effettivamente riscosso. In via prudenziale è stata considerata solo una quota del *tax gap*, cautelativamente fissata al 5 per cento del totale.

Per le voci di entrata diverse da IMU e addizionale comunale all'Irpef (capacità fiscale residua) la stima è stata determinata mediante opportune **tecniche econometriche** con un modello costruito su un panel di dati riferiti al periodo 2003-2011 per i circa 6700 comuni delle regioni a statuto ordinario.

La capacità fiscale complessiva si compone di cinque componenti: la capacità fiscale IMU-TASI e addizionale comunale IRPEF calcolata con il metodo RTS; la capacità fiscale relativa ai tributi minori e alle tariffe (al netto delle tariffe relative al comparto rifiuti) valutata attraverso tecniche econometriche; la capacità fiscale per il settore "raccolta e smaltimento rifiuti", calcolata in misura pari al fabbisogno standard ripartendo la spesa storica complessiva del 2010 in base ai coefficienti di riparto dei fabbisogni standard; il 5% del *tax gap* IMU.

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

La **capacità fiscale media standard** dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a **604 euro per abitante**, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti). Hanno una capacità fiscale per abitante maggiore della media le regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Lazio); tutte le altre regioni si collocano al di sotto della media; i livelli più bassi di capacità fiscale si riscontrano nelle regioni del sud (Calabria e Sicilia).

Il parere

Il parere favorevole espresso dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 25 febbraio 2015, contiene alcune condizioni e osservazioni.

Le condizioni sono le seguenti:

- 1) siano introdotte nel decreto disposizioni che prevedano esplicitamente sia il monitoraggio della metodologia utilizzata sia l'aggiornamento annuale delle capacità fiscali puntualmente stimate per i singoli comuni;
- 2) sia integrata la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle Regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), dello schema di decreto, con l'indicazione per ogni comune anche delle capacità fiscali pro capite;
- 3) sia integrato il rapporto sulla stima delle capacità fiscali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), dello schema di decreto, con l'introduzione di tabelle che, a integrazione più analitica rispetto alla tabella 5 del provvedimento, raggruppino le capacità fiscali pro capite di ogni comune per fasce di popolazione all'interno di ogni Regione e indichino per ogni comune anche le capacità fiscali per singolo tributo o tariffa di riferimento.

Le osservazioni sono le seguenti:

- a) sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale;
- b) valuti il Governo gli strumenti più idonei affinché nel processo di elaborazione delle capacità fiscali sia assicurato anche il coinvolgimento – in aggiunta agli organismi, parlamentari e non, già previsti - della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;
- c) individui il Governo, nell'ulteriore processo di determinazione delle capacità fiscali, gli strumenti più idonei affinché la stima delle capacità fiscali residue risulti ulteriormente affinata in modo da: migliorare la qualità dei dati a disposizione, attraverso l'utilizzazione delle informazioni relative alle tariffe che, in quanto relative a servizi esternalizzati, non assumono rilievo nei bilanci dei comuni; distinguere, mantenendone la significatività, la stima delle tariffe standard da quella dei tributi minori standard.

4. LE MODIFICHE APPORTATE ALLA DISCIPLINA DEL FEDERALISMO FISCALE

4.1 Il quadro generale

Le modifiche relative ai rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali si collocano in un quadro più vasto, che oltrepassa l'ambito preso in considerazione nella presente relazione.

In linea generale, sia Regioni sia enti locali - con l'adesione al Patto europeo di stabilità e crescita - sono infatti chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea. Lo strumento prioritariamente utilizzato dal legislatore è stato quello del patto di stabilità interno.

L'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ha assunto valenza costituzionale con la nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione - operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, diretta a introdurre il principio del **pareggio di bilancio** nella Carta costituzionale - il quale, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevede al contempo che tali enti sono tenuti a concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Nel dare attuazione all'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, reca al capo IV le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali** e il concorso dei medesimi enti anche alla sostenibilità del debito pubblico.

Ai fini del consolidamento dei conti pubblici, gli obiettivi finanziari derivanti dal **patto di stabilità interno** sono stati via via implementati nel corso degli anni; ad essi si sono aggiunte le **misure di *spending review***, che, a partire dal D.L. n. 95/2012, hanno gravato sulle autonomie locali in termini di riduzioni di risorse, ai fini più specifici del contenimento della spesa pubblica.

La Tabella che segue evidenzia il **contributo finanziario** richiesto agli enti territoriali, in termini di indebitamento netto, a decorrere dalla scorsa legislatura, con riferimento agli anni 2013-2018.

Nella Tabella sono riportati distintamente gli effetti derivanti dalle misure di **riduzione delle risorse** attribuite alle amministrazioni locali e quelli derivanti da disposizioni miranti ad **inasprire gli obiettivi di bilancio** delle amministrazioni, ad invarianza di risorse loro attribuite, tramite i vincoli del patto di stabilità interno.

Con riferimento agli importi complessivi indicati nella Tabella, si segnala che in essa non sono considerati quegli interventi normativi i cui effetti finanziari non sono espressamente ripartiti tra le diverse categorie di enti.

(dati in mln di euro)

	Intervento	2013	2014	2015	2016	2017	2018
COMUNI							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	4.160	4.160	4.160	4.160	4.160	4.160
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
D.L. 201/2011, art. 28, co. 7	Taglio risorse	1.450	1.450	1.450	1.450	1.450	1.450
D.L. 95/2012, art. 16, co. 6	Taglio risorse	2.000	2.000	2.100	2.100	2.100	2.100
L. 228/2012, art. 1, co. 119	Taglio risorse	250	500	500	500	500	500
D.L. 35/2013, art. 1, co. 1 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-3.832					
D.L. n. 120/2013	Obiettivo PSI	380					
L. 147/2013, art. 1, co. 429 e 534	Obiettivo PSI				275	275	
L. 147/2013, art. 1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI		-850				
D.L. 66/2014, art. 47, co. 8	Taglio risorse		376	563	563	563	563
D.L. 66/2014, art. 48, co. 1 (interventi edilizia scolastica)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-122	-122			
D.L. 133/2014, art. 4, co. 3; investimenti opere segnalate	Alleggerimento Obiettivo PSI		-250				
D.L. 133/2014, art. 4, co. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-73	-34			
L. 190/2014, art. 1, co. 435	Taglio risorse (comprese città metropolitane)			1.200	1.200	1.200	1.200
L. 190/2014, art. 1, co. 489	Alleggerimento Obiettivo PSI			-2.650			
Totale manovre Comuni		8.908	11.691	11.667	14.748	14.748	14.473
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		<i>6.200</i>	<i>6.826</i>	<i>8.313</i>	<i>8.313</i>	<i>8.313</i>	<i>8.313</i>
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		<i>2.708</i>	<i>4.865</i>	<i>3.354</i>	<i>6.435</i>	<i>6.435</i>	<i>6.160</i>
PROVINCE							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	980	980	980	980	980	980
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	500	500	500	500	500	500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	800	800	800	800	800	800
D.L. 201/2011, art. 28, co. 8	Taglio risorse	415	415	415	415	415	415
D.L. 95/2012, art. 16, co. 7	Taglio risorse	1.000	1.000	1.050	1.050	1.050	1.050
L. 228/2012, art. 1, co. 121	Taglio risorse	200	200	200	200	200	200
D.L. 35/2013, art. 1, co. 1 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-1.168					
D.L. n. 120/2013	Obiettivo PSI	70					
L. 147/2013, art. 1, co. 429 e 534	Obiettivo PSI				69	69	
L. 147/2013, art. 1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI		-150				
D.L. 66/2014, art. 47, co. 1	Taglio risorse (comprese città metropolitane)		444,5	577	586	586	586
D.L. 133/2014, art. 4, co. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-10	-6			
L. 190/2014, art. 1, co. 418	Taglio risorse (comprese città metropolitane)			1.000	2.000	3.000	3.000
L. 190/2014, art. 1, co. 467 (spese di edilizia scolastica)	Alleggerimento Obiettivo PSI			-50	-50		
L. 190/2014, art. 1, co. 489	Alleggerimento Obiettivo PSI			-239			
Totale manovre Province		2.797	4.180	5.227	6.550	7.600	7.531
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		<i>2.115</i>	<i>2.560</i>	<i>3.742</i>	<i>4.751</i>	<i>5.751</i>	<i>5.751</i>
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		<i>682</i>	<i>1.620</i>	<i>1.485</i>	<i>1.799</i>	<i>1.849</i>	<i>1.780</i>

(dati in mln di euro)

	Intervento	2013	2014	2015	2016	2017	2018
REGIONI A STATUTO ORDINARIO							
D.L. n. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	2.440	2.440	2.440	2.440	2.440	2.440
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
D.L. 201/2011, art. 3, co. 1 e D.L. 35/2013, art. 2, co. 7 Cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari	Alleggerimento obiettivo PSI	-1.292	-717				
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse	1.000	1.000	1.050	1.050	1.050	1.050
L. 228/2012, art. 1, co. 117-118	Obiettivo PSI	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
D.L. 35/2013, art. 1, co. 7 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-1.065					
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 522	Obiettivo PSI, incluso taglio risorse di 560 mln per il 2014		700	941	941	941	941
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6	Taglio risorse, da includere in obiettivo PSI		500	750	750	750	750
D.L. 133/2014, art. 4, co. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-92	-60			
L. 190/2014, art. 1, co. 398	Taglio risorse			3.452	3.452	3.452	3.452
L. 190/2014, art. 1, co. 468 (Esclusione cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari)	Alleggerimento Obiettivo PSI			-700			
Totale manovre Regioni a Statuto ordinario		8.183	10.931	14.973	15.733	15.733	15.733
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		<i>5.500</i>	<i>6.000</i>	<i>9.752</i>	<i>9.752</i>	<i>9.752</i>	<i>9.752</i>
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		<i>2.683</i>	<i>4.931</i>	<i>5.221</i>	<i>5.981</i>	<i>5.981</i>	<i>5.981</i>
TERRITORI A STATUTO SPECIALE (ESCLUSI ENTI LOCALI DI SICILIA E SARDEGNA)							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Obiettivo PSI	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
DL 98/2011, art. 20, co. 5, e DL 138/2011	Obiettivo PSI	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
D.L. 201/2011, art. 3, co. 1 e D.L. 35/2013, art. 2, co. 7 Cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari (*)	Alleggerimento obiettivo PSI	-508	-282				
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse	1.200	1.500	1.575	1.575	1.575	1.575
L. 228/2012, art. 1, co. 117-118	Obiettivo PSI	500	500	500	500	500	500
D.L. 35/2013, art. 1, co. 7 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-272					
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 526	Obiettivo PSI, incluso taglio risorse di 240 mln per il 2014		300	403	403	403	403
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6	Taglio risorse, da includere in obiettivo PSI		200	300	300	300	300
L. 190/2014, art. 1, co. 400	Obiettivo PSI			467	467	467	513
Totale manovre Territori a Statuto Speciale		5.540	6.838	7.865	7.865	7.865	7.911
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		<i>1.200</i>	<i>1.700</i>	<i>1.875</i>	<i>1.875</i>	<i>1.875</i>	<i>1.875</i>
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		<i>4.340</i>	<i>5.138</i>	<i>5.990</i>	<i>5.990</i>	<i>5.990</i>	<i>6.036</i>

La presente relazione si colloca all'interno della cornice appena delineata nella tabella.

I paragrafi che seguono del presente capitolo danno conto delle modifiche e dei principali elementi di novità, concernenti il federalismo fiscale nella XVII Legislatura, dall'8 agosto 2014 al 28 aprile 2015.

Per un quadro riassuntivo della evoluzione del federalismo fiscale dall'inizio della XVII legislatura al 7 agosto 2014 e, più in generale, dall'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, si vedano i capitoli nn. 4 e 5 della prima relazione semestrale presentata dalla Commissione il 7 agosto 2014 (Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XVII legislatura, doc. XVI-bis, n. 2).

4.2 Il federalismo demaniale

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

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

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

Sono trasferiti alle regioni (a richiesta) gli **aeroporti di interesse regionale e locale** appartenenti al demanio aeronautico civile, diversi da quelli di interesse nazionale da individuarsi con apposito D.P.R..

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

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

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

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

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

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

Non possono essere trasferiti, con tali procedure, i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa; i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità; i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione. I beni appartenenti al demanio storico - artistico possono essere invece trasferiti con le procedure di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010, il quale ne prevede il trasferimento da parte dello Stato, entro un anno dalla data di

presentazione della domanda di trasferimento, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale definiti ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42 del 2004).

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

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

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



Al riguardo, l'**Agenzia del demanio** ha reso noto che, al **15 gennaio 2015**, su 9.367 domande presentate dagli Enti territoriali tramite la piattaforma web per la gestione del federalismo demaniale, ha espresso parere positivo a 5.542 richieste (59%). Alla data del 15 gennaio sono stati **trasferiti 1.639 beni**; per 3.901 beni si è in attesa della delibera consiliare, per i restanti due beni sono in corso accertamenti sulle delibere.

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

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

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

4.3 I fabbisogni e le capacità fiscali standard

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

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

La **metodologia** per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare.

Al momento risultano pubblicati nella **Gazzetta Ufficiale** due provvedimenti:

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

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

- schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun **comune** delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni: di **istruzione pubblica**; nel campo della **viabilità**; nel campo dei **trasporti**; riguardanti la **gestione del territorio e dell'ambiente**, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei **rifiuti**; nel settore **sociale**, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli **asili nido** (atto n. 120 - seduta del 18 dicembre 2014); il decreto, approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 27 marzo 2015, non è stato ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale;
- schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna **provincia** delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni

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

Le capacità fiscali

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

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

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

In tale ambito, l'articolo 1, comma 380-quater, della legge n. 228 del 2012 (come modificato dall'articolo 14 del D.L. n. 16 del 2014), dispone che, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale deve essere ripartito tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento, è stata innalzata, a decorrere dall'anno 2015, al 20 per cento, dall'articolo 1, comma 459 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015).