

---

**XVII LEGISLATURA**

---

Doc. **XVI-bis**  
n. **28**

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

**RELAZIONE SEMESTRALE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE  
DELEGA 5 MAGGIO 2009, N. 42, SUL FEDERALISMO FISCALE**

*(articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*

*Approvata nella seduta del 18 gennaio 2018*

---

**Trasmessa alle Presidenze il 18 gennaio 2018**

*(ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*

---

PAGINA BIANCA

**NOTA**

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

*In adempimento di tale disposizione, nella XVII legislatura, la Commissione ha predisposto: la prima Relazione semestrale (Doc. XVI-bis, n. 2), che dà conto dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 alla data del 7 agosto 2014, la seconda Relazione semestrale (Doc. XVI-bis, n. 4), che dà conto dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 28 aprile 2015, e la terza Relazione semestrale (Doc. XVI-bis n. 6), che dà conto dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 22 giugno 2016.*

*La presente Relazione riguarda invece lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 15 gennaio 2018.*

PAGINA BIANCA

**INDICE**

<b>1. INTRODUZIONE</b>	<b>9</b>
1.1 Premessa.....	9
1.2 Una perdurante transizione.....	9
1.3 La cornice ordinamentale.....	12
1.4 Il contesto economico .....	16
1.5 La finanza dei comuni .....	16
1.6 La finanza delle province .....	20
1.7 La finanza delle città metropolitane .....	22
1.8. La finanza delle Regioni ordinarie .....	25
1.9. La finanza delle autonomie speciali .....	27
1.10 Il finanziamento dell'autonomia differenziata .....	30
1.11 Gli interventi speciali.....	32
1.12. I trasferimenti .....	34
1.13 L'equilibrio dei bilanci .....	38
1.14 L'armonizzazione dei bilanci pubblici .....	40
1.15 I fabbisogni standard e le capacità fiscali.....	46
1.16 Gli strumenti principali relativi alla pubblica amministrazione regionale e locale.....	50
1.17 La cabina di regia del federalismo fiscale.....	53
1.18 Conclusione .....	54
<b>2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA</b>	<b>55</b>
2.1 Prospetto sullo stato di attuazione.....	62
2.2 Attività della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale .....	73
<b>3. I PROVVEDIMENTI ESAMINATI</b>	<b>79</b>
3.1 A.G. 341 sui fabbisogni standard dei comuni.....	79
▪ 3.1.1. I presupposti normativi .....	79
▪ 3.1.2. Il contenuto.....	81
▪ 3.1.3 I pareri.....	84
3.2. A.G. 398 sui fabbisogni standard delle province e delle città	

<b>metropolitane.....</b>	<b>91</b>
▪ 3.2.1. Il contenuto dello schema.....	91
▪ 3.2.2 Le Note metodologiche su fabbisogni e capacità fiscali.....	95
▪ 3.2.3 I pareri.....	96
<b>3.3 A.G. 438 sulle capacità fiscali dei comuni .....</b>	<b>101</b>
▪ 3.3.1 Il contenuto.....	102
▪ 3.3.2 I pareri.....	105
<b>4. LE MODIFICHE APPORTATE AL “FEDERALISMO FISCALE” DAL 23 GIUGNO 2016 AL 15 GENNAIO 2018</b>	<b>109</b>
<b>4.1 Rapporti finanziari tra Stato e Regioni .....</b>	<b>109</b>
▪ 4.1.1 Le Regioni a statuto ordinario.....	109
▪ 4.1.2 Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome .....	112
▪ 4.1.3 I fabbisogni e il finanziamento del sistema sanitario .....	117
<b>4.2 Le province e le città metropolitane .....</b>	<b>120</b>
▪ 4.2.1 Il quadro finanziario .....	120
▪ 4.2.2. Trasferimento di funzioni .....	126
▪ 4.2.3 Trasferimento di personale.....	127
<b>4.3 La finanza dei comuni .....</b>	<b>129</b>
▪ 4.3.1 La fiscalità comunale.....	129
▪ 4.3.2 Il Fondo di solidarietà comunale e la perequazione .....	135
▪ 4.3.3 Contributi per unioni e fusioni di comuni.....	140
▪ 4.3.4 Le principali disposizioni della legge sui “piccoli comuni” .....	141
<b>4.4 I fabbisogni standard e le capacità fiscali.....</b>	<b>143</b>
▪ 4.4.1 I fabbisogni standard .....	143
▪ 4.4.2 Le capacità fiscali.....	145
<b>4.5 L’armonizzazione contabile degli enti territoriali.....</b>	<b>148</b>
<b>4.6 Il federalismo demaniale .....</b>	<b>153</b>
<b>4.7 Il pareggio di bilancio per regioni ed enti locali .....</b>	<b>154</b>
▪ 4.7.1 La messa a regime delle nuove regole con la legge di bilancio 2017.....	156
▪ 4.7.2 I patti di solidarietà .....	159
▪ 4.7.3 La disciplina del pareggio di bilancio per le autonomie speciali.....	161

PAGINA BIANCA

## **1. INTRODUZIONE**

### **1.1 Premessa**

La presente relazione, nel verificare lo stato di attuazione della delega prevista dalla legge n. 42 del 2009, ha l'obiettivo di tratteggiare l'insieme dei profili qualificanti e delle questioni sottese all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione al termine della XVII legislatura.

A fianco di alcuni traguardi importanti ormai acquisiti (ad esempio, l'armonizzazione dei sistemi contabili e, in certa misura, la determinazione dei fabbisogni standard) rimangono aperte numerose questioni e non pochi elementi di criticità, cui è stata data risposta nel corso degli anni per lo più con interventi di carattere emergenziale.

Un quadro d'assieme di tali profili può costituire un ausilio per un superamento della logica dell'emergenza.

Da tali questioni, verosimilmente, riprenderà nei prossimi mesi il confronto sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali e sul coordinamento della finanza pubblica nel nostro ordinamento.

### **1.2 Una perdurante transizione**

Una delle espressioni maggiormente ricorrenti in materia di federalismo fiscale è "transizione".

E infatti, uno dei connotati più evidenti dell'attuale stagione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali è proprio la transizione, ovvero sia la mutevolezza e conseguente provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa.

Si tratta di una transizione solo in parte imputabile all'ormai "vecchio" Titolo V della Parte seconda della Costituzione che, nel 2001, non ha previsto disposizioni che favorissero un armonico passaggio dal vecchio al nuovo. Ancor più, tale caratteristica è riconducibile dopo più di sedici anni, alla mancata – o comunque incerta – attuazione del Titolo V e, in particolare, delle disposizioni concernenti l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali.

Non è quindi un caso se la Corte costituzionale ha legittimato forme di finanziamento statale di spese regionali, non riconducibili ad alcuna delle

tipologie individuati dall'articolo 119. Pur consapevole di tale presupposto, ha riconosciuto (ad esempio con la sentenza n. 273 del 2013) la legittimità costituzionale delle disposizioni sul finanziamento statale del trasporto pubblico locale in nome della perdurante fase transitoria e di imperiose e indifferibili esigenze di carattere sociale.

Alla transizione peraltro consegue incertezza e alla incertezza si accompagna la indeterminatezza delle responsabilità.

Si tratta di un aspetto di cui si è occupata a lungo la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Le misure che negli ultimi anni hanno interessato i più importanti segmenti delle entrate pubbliche (ad esempio, la tassazione degli immobili e le spese fiscali) sono inquadrabili in chiave congiunturale, nell'ottica ora di un riequilibrio dei conti pubblici, ora di impulso alla ripresa. Tali misure hanno tuttavia finito per restringere gli spazi di manovrabilità – dunque di autonomia - del sistema di prelievo.

Vi sono elementi cruciali per il “federalismo fiscale” di cui si era già fatta carico la legge attuativa dell'articolo 119 della Costituzione: la legge n. 42 del 2009.

Tale legge, infatti, cercava di coniugare autonomia e responsabilità finanziaria dei diversi livelli di governo, in uno sforzo complessivo di maggiore trasparenza e verificabilità dell'azione degli amministratori pubblici e della loro utilizzazione delle risorse finanziarie.

E' tuttora condivisibile l'obiettivo di un ridisegno complessivo che preservi autonomia e responsabilità finanziaria per livelli di governo, sia per finalità di coordinamento della leva fiscale territoriale con quella nazionale sia come strumento di gestione del contributo dei residenti al finanziamento delle amministrazioni locali.

Dopo una prima fase in cui si è cercato di rafforzare la dimensione propria dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali si registra, ormai da alcuni anni (e per una serie di fattori economici e finanziari che vanno ben oltre la dimensione nazionale), un maggior peso del coordinamento e della finanza derivata ovvero del contrappeso dell'autonomia finanziaria. Si assiste pertanto a una nuova espansione dei trasferimenti o comunque di forme di entrata direttamente regolate dal centro.

Viene così ampiamente favorito il coordinamento della finanza pubblica ma al tempo stesso vengono penalizzate severamente l'autonomia e la responsabilizzazione. Per altro verso, le modalità di compensazione dei mancati gettiti soppressi si fondano sul gettito effettivo relativo ad annualità specifiche, senza tenere conto delle variazioni che possono intervenire dal lato della base imponibile e del maggior gettito potenziale acquisibile da ciascun ente, facendo leva sugli spazi di autonomia fiscale ancora disponibili.

Si riduce l'autonomia impositiva degli enti territoriali, che così vedono aumentare la loro dipendenza dai trasferimenti statali e interrotto il processo di ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali che, dal 2011-2012, aveva portato a una significativa rivalutazione del peso delle entrate proprie.

Occorre considerare il potenziale effetto di discriminazione tra enti, in quanto gli enti che non avevano operato aumenti di aliquota sono penalizzati dai trasferimenti compensativi e, al contrario, vengono premiati gli enti che hanno utilizzato fortemente la leva fiscale per cercare di porre rimedio ai conti in disordine.

E' innegabile che siamo in presenza di crescenti criticità di cui soffre il sistema tributario territoriale. Inoltre sembra utile perseguire il principio del beneficio, che consiste nella tendenziale corrispondenza tra destinatari dei servizi e contribuenti (un principio che è se non altro attenuato, ad esempio, per i comuni, in cui l'imposizione immobiliare si concentra sui non residenti).

Non mancano strumenti virtuosi ed essenziali come l'applicazione delle nuove regole sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, con il riaccertamento straordinario dei residui e il Fondo crediti di dubbia esigibilità, quali strumenti diretti a rafforzare il legame tra situazione contabile effettiva e bilanci di riferimento. A questo tema la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha dedicato ampio spazio, nella diffusa convinzione che solo una corretta imputazione di spese ed entrate e una fedele registrazione contabile possano rafforzare i meccanismi di responsabilizzazione. Occorre – sempre nella transizione - valutare con attenzione se la sovrapposizione tra nuovi obiettivi di patto, armonizzazione dei bilanci pubblici e passaggio al nuovo sistema fondato sull'equilibrio di bilancio non rischi di creare elementi di confusione e scarsa chiarezza.

E' auspicabile che la sostanziale instabilità del quadro di finanziamento degli enti territoriali e del rapporto tra autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica sia destinata a subire un arresto, con la stabilizzazione e il rafforzamento dei nuovi principi contabili e delle regole stesse del finanziamento. Per certi versi, la rielezione referendaria della riforma costituzionale - e, in particolare, dei nuovi articoli 117 (competenze legislative) e 119 (autonomia finanziaria) – quale che ne sia la valutazione, evita l'apertura di una ulteriormente nuova fase transitoria legata, in base alla riforma, alla diversa dislocazione delle competenze legislative di Stato e Regioni, alla costituzionalizzazione dei fabbisogni standard, alla riattribuzione delle funzioni provinciali e alla istituzione dei nuovi enti regionali di area vasta.

Rimane peraltro la sfida di fondo: portare a compimento il processo di attuazione dell'articolo 119 e mettere la parola "fine" alla perdurante transizione.

L'elenco delle principali questioni aperte contenuto in questa introduzione della relazione intende offrire un contributo in tal senso.

### 1.3 La cornice ordinamentale

La cornice ordinamentale si è evoluta profondamente. L'esito del referendum costituzionale ha costituito uno spartiacque importante. Taluni sviluppi nell'attuazione del Titolo V – primo fra tutti quello relativo alle province – erano stati rallentati se non bloccati in previsione del referendum. Anzi, una serie di atti, norme e procedimenti in corso poggiavano sull'ipotesi che la riforma costituzionale venisse approvata.

La riforma costituzionale del 2012 sull'equilibrio di bilancio ha investito direttamente le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali, modificando tra l'altro l'art. 119 Cost. con l'introduzione di un espresso vincolo per queste ultime: il concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

E in una prospettiva ancor più generale deve comunque essere considerata la rete dei rapporti tra l'ordinamento nazionale e l'Unione europea. Semplificando al massimo, i vincoli europei più diretti possono essere inquadrati in tre tipologie. La prima, la più evidente, è quella conseguente all'insieme di prescrizioni che l'Unione europea impone agli Stati per mantenere conti pubblici in ordine. La seconda tipologia – quella probabilmente più incisiva nella vita reale delle misure tributarie prese dagli enti territoriali (Moavero Milanesi) – investe le regole europee sugli aiuti statali alle imprese, laddove «statali» sta a indicare «erogati con risorse pubbliche»: dunque interessa anche gli enti territoriali. A partire dalle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea risalenti al 2006 e al 2008, se un ente territoriale è dotato di sufficiente autonomia, la selettività (che, se riconosciuta, porterebbe altrimenti a qualificare un determinato intervento come aiuto di Stato) non sussiste, quindi è possibile riconoscere anche l'insussistenza, per mancanza del requisito della selettività, di un aiuto di Stato.

Per la Corte, l'autonomia deve trovare un riconoscimento sul piano istituzionale, procedurale ed economico. Quanto al piano istituzionale, l'autonomia deve essere riconosciuta a livello costituzionale nello Stato in questione, quindi deve avere un proprio statuto politico, amministrativo, indipendente da quello del Governo centrale. Il secondo requisito dell'autonomia procedurale è che la normativa dell'ente territoriale deve poter essere adottata senza che il Governo centrale abbia la possibilità di intervenire direttamente e di condizionare direttamente il suo contenuto; deve sussistere un'autonomia legislativa, nel caso di specie in materia tributaria. Il terzo elemento rilevante è l'autonomia economica, ovverosia l'onere che l'ente subisce non deve essere in alcuna maniera compensato o compensabile da interventi del Governo centrale.

La terza tipologia, invece, riguarda le disposizioni del Trattato sull'Unione europea che più direttamente toccano la materia tributaria, specie con riferimento a vincoli e limiti volti a evitare ostacoli alla libera circolazione all'interno del mercato.

Sul piano nazionale, nel corso degli anni la giurisprudenza della Corte costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica ha subito una interessante evoluzione, quella giurisprudenza che, al culmine della fase emergenziale per l'economia e la finanza pubblica, aveva legittimato una serie di interventi legislativi assai incisivi, in nome del coordinamento della finanza pubblica, nei confronti delle autonomie territoriali. In tale quadro si colloca anche l'attuazione dei principi costituzionali sul pareggio di bilancio.

La Commissione si è occupata in particolare delle prospettive del federalismo fiscale alla luce della giurisprudenza della Corte, dopo l'esito del referendum costituzionale.

Come ha messo in evidenza il prof. Gallo, nel corso della sua audizione del 15 marzo 2017, la giurisprudenza costituzionale che ha plasmato il coordinamento della finanza pubblica può essere suddivisa in tre fasi.

Prima del 2011 (in particolare con le sentenze n. 417 del 2005, n. 390 del 2004 e n. 375 del 2003), la Corte aveva precisato, in merito all'intervento dello Stato nell'ottica della determinazione dei principi fondamentali e alla differenza tra norme di dettaglio e principi fondamentali, che, affinché i vincoli statali possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, dovevano avere a oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure, ma solo in via transitoria e in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, la crescita della spesa corrente degli enti autonomi.

In altri termini, per la Corte la legge statale poteva «stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli stessi enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e i diversi obiettivi di spesa».

Ad esempio, con la sentenza n. 390 del 2004, la Corte sottolinea che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non poteva essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, perché poneva «un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolveva perciò in un'indebita invasione da parte della legge statale dell'area ... riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi».

Dal 2011 in poi, la Corte modifica questa impostazione e offre una lettura estensiva della competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, tanto da avvicinarla sostanzialmente a una materia di competenza esclusiva statale.

Ad esempio, la sentenza n. 64 del 2016 precisa che «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari,... vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali».

Secondo la Corte, ne consegue che le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale costituiscono principi fondamentali (articolo 117, terzo comma) di coordinamento della finanza pubblica alla duplice condizione che: a) prevedano un limite complessivo (siamo quindi in linea con la precedente giurisprudenza) – anche se non generale - della spesa corrente, che lasci alle regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere di transitorietà.

Per la Corte, la prima condizione sarebbe soddisfatta anche da disposizioni statali che prevedano «puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa sempre che da esse (dalle singole norme di dettaglio) possa desumersi un limite complessivo», nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, essendo in tale caso possibile l'estrapolazione dalle singole disposizioni statali di dettaglio principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale. In altre parole, si tratterebbe di estrapolare principi fondamentali da specifiche disposizioni di dettaglio.

Inoltre la Corte, già prima della riforma costituzionale del 2012, pare assai sensibile all'esigenza di equilibrio bilancio (si vedano le sentenze n. 100 del 2010, n. 128 e n. 182 del 2011).

L'unità economica, quindi, diviene in qualche modo il titolo di legittimazione dell'intervento statale, che è volto ad assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica. Sempre il professor Gallo (con una ricostruzione condivisa dalla Commissione), conclude che si trasforma così il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, in un altro principio: il principio di contenimento della spesa pubblica (si veda la sentenza n. 79 del 2013).

Inoltre, il coordinamento della finanza pubblica è stato utilizzato dalla Corte costituzionale per avallare l'ampliamento dei controlli affidati alla Corte dei conti sulla generalità degli enti territoriali, spesso svolti anche in forma concomitante rispetto all'esercizio finanziario, che discendono anch'essi dai vincoli del diritto dell'Unione europea e dalla necessità di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica.

Alle autonomie territoriali, quindi, si sono chiesti sacrifici molto consistenti nelle manovre di risanamento per garantire gli obiettivi di finanza pubblica, talvolta utilizzando il potere impositivo degli enti territoriali, in contrasto con il principio autonomistico, perché funzionale a garantire oneri finanziari che

derivano dai livelli di governo superiori, che non sono quelli che riflettono gli interessi della comunità dei governati.

Si è fatto ricorso spesso cioè al metodo dei tagli lineari, che perseguono delle finalità opposte rispetto alla *spending review* e al miglioramento della qualità della spesa.

Probabilmente può essere individuata una ulteriore fase, più recente, nella giurisprudenza della Corte, che interpreta le disposizioni costituzionali nel senso che le stesse «lungi dal convalidare sempre previsioni dettagliate e circostanziate in nome dell'unità economica della Repubblica,... impongono allo Stato l'onere di giustificare l'esercizio del potere di coordinamento in ragione del perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa».

Si deve trattare peraltro di interventi proporzionali e virtuosi (si vedano le sentenze n. 272 nel 2015 e n. 65 del 2016).

La Corte finirebbe dunque con il favorire forme di coordinamento dal carattere meno pervasivo e non più giustificate dal solo riferimento al principio del pareggio di bilancio. Il coordinamento finanziario tenderebbe, così, a delinearci come un "coordinamento per obiettivi", che lascia maggior spazio alle autonomie territoriali.

La Corte avrebbe così intrapreso una strada diretta a riconoscere che, se tutto quello che si costruisce è virtuoso ed è retto dalla regola della proporzionalità (articolo 3, secondo comma, della Costituzione: ragionevolezza), si può anche arrivare a non essere così formali e così severi come nella seconda fase sopra illustrata.

Le recenti sentenze della Corte tendono spesso a valorizzare le intese in Conferenza per assicurare una maggiore condivisione degli obiettivi di finanza pubblica e, dall'altro, a bilanciare la tutela degli equilibri finanziari con la garanzia delle autonomie territoriali e dei diritti costituzionali.

Peraltro, la maggiore manovrabilità, secondo la Corte, sganciata dai principi di proporzionalità e virtuosità, non sarebbe vera autonomia, ma tornerebbe a essere una scelta politica dello Stato di ridurre le risorse spettanti agli enti.

Ed è la stessa Corte che in alcune occasioni (v. ad esempio la sentenza 65/2016) ha sollecitato il legislatore statale a procedere con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e ha precisato che le modalità tramite le quali pervenire a quella definizione dovranno essere di carattere cooperativo; in tal modo, secondo la Corte, si offrirebbe alle Regioni un criterio di orientamento tramite il quale operare le economie di spesa, senza impattare su quelle situazioni costituenti "livelli essenziali" e individuando, di conseguenza, un ambito entro il quale la spesa regionale non sarebbe comunque comprimibile.

E' in fine da ricordare che proprio l'assenza di disposizioni transitorie nella riforma del 2001 ha assegnato alla Corte un ruolo ulteriore nella individuazione e interpretazione delle regole della transizione.

## 1.4 Il contesto economico

La Commissione non può che prendere atto del contesto economico di riferimento, in cui sono presenti forti sperequazioni nella distribuzione della ricchezza tra le diverse aree del Paese.

Sono sufficienti, a conferma, alcuni dati.

Nei conti economici regionali, presentati dall'ISTAT, il reddito da lavoro per occupato dipendente ammonta nel 2015 a 39.100 euro nel Nord-ovest, 37.100 nel Nord-est e 35.300 nel Centro. Nel Mezzogiorno si registra, con 30.600 euro un livello inferiore del 18,2% rispetto ai 37.400 delle regioni del Centro-nord. La regione con il valore più basso è la Calabria (29.000 euro), seguita dalla Puglia (30.200 euro); quella con il livello più alto la Lombardia (40.300 euro).

Nello stesso documento dell'ISTAT emergono dati ancor più allarmanti relativi all'economia "non osservata" (somma della componente sommersa e di quella illegale) che rappresenta, nel 2014, il 14,5% del valore aggiunto totale (l'incidenza sul PIL è pari al 13%): le componenti più rilevanti sono la rivalutazione della sotto-dichiarazione dei risultati economici delle imprese (6,8%) e l'impiego di lavoro irregolare (5,3%). L'economia illegale e le altre componenti minori (mance, fitti in nero e integrazione domanda-offerta) incidono per il restante 2,4%.

Risulta inoltre che l'incidenza dell'economia non osservata è elevata nel Mezzogiorno (19,5% del valore aggiunto), vicina alla media nazionale nel Centro (14,8%) e inferiore nel Nord-est (12,7%) e nel Nord-ovest (12,1%). La Calabria risulta essere la regione in cui il peso dell'economia sommersa e illegale è massimo, con il 21,2% del valore aggiunto complessivo, mentre l'incidenza più bassa si registra nella Provincia autonoma di Bolzano/Bozen (10,7%). L'Umbria e le Marche presentano la quota più alta di rivalutazione del valore aggiunto sotto-dichiarato, mentre il sommerso dovuto all'impiego di input di lavoro irregolare prevale in Calabria (9,8% del valore aggiunto) e Campania (9,1%).

Si tratta nel complesso di dati che mostrano ampi margini – anche per Regioni ed enti locali – nella lotta all'evasione fiscale.

## 1.5 La finanza dei comuni

La finanza dei comuni costituisce uno dei capitoli più tormentati nell'attuazione della legge 42 e nei successivi interventi legislativi.

Il punto di partenza è costituito dal decreto legislativo n. 23 del 2011, in attuazione della legge 42. Il decreto avrebbe dovuto sostituire con forme di fiscalità di autonomia i trasferimenti statali con carattere di continuità e generalità, con l'eccezione dei contributi speciali e di quelli in essere sulle rate di ammortamento dei mutui per investimento. Inoltre, il decreto avrebbe dovuto definire una redistribuzione delle risorse che non fosse più fondata sulla spesa storica ma che tenesse conto dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali dei singoli comuni. Si sarebbe trattato di circa 11,3 miliardi di euro, sostituiti per un importo corrispondente dal fondo sperimentale di riequilibrio. Poi nel 2012 il fondo ha recepito i tagli previsti dal legislatore. Inoltre, la sua ripartizione ha continuato a operare in un'ottica di salvaguardia degli equilibri di bilancio dei comuni interessati con risorse sostanzialmente invariate per ogni comune. A fine 2012 viene istituito il fondo di solidarietà comunale, con un ammontare complessivo tale da assicurare l'invarianza finanziaria per comuni e Stato. Tale fondo risultava alimentato da una quota prefissata di gettito IMU di spettanza di ciascun comune e da una quota di risorse a carico del bilancio dello Stato. Il nuovo fondo era pari a poco meno di 7 miliardi di euro. La legge di stabilità 2014 ha riordinato la tassazione immobiliare con l'istituzione dell'imposta unica comunale. Tale modifica non ha inciso sui criteri di riparto del fondo di solidarietà comunale pari a 6,3 miliardi di euro (di cui 168 milioni versati dai cosiddetti comuni incapienti, analogamente all'anno precedente).

Nel 2015 viene introdotto il riparto del fondo di solidarietà comunale (4,7 miliardi di euro, di cui quasi 400 versati dai cosiddetti comuni incapienti) in base a meccanismi perequativi volti ad avviare il passaggio graduale dalla distribuzione delle risorse in base alla spesa storica a un criterio basato su fabbisogni standard e capacità fiscali.

Nel 2015, per la prima volta ai comuni delle regioni a statuto ordinario non viene più assicurata l'invarianza delle risorse. Per i comuni con i fabbisogni standard superiori alle capacità fiscali risulta dunque aumentata la quota del fondo di solidarietà comunale spettante mentre per i comuni con fabbisogni standard inferiori alle capacità fiscali è applicata una riduzione della quota del fondo.

Quanto al 2016, con il venir meno dell'imposizione immobiliare sulle abitazioni principali il fondo è stato ridotto di quasi 2 miliardi di euro.

Nel frattempo continua ad aumentare progressivamente la quota di riparto del fondo da attribuire in base a fabbisogni standard e capacità fiscali anziché in base alle risorse storiche.

Come ha più volte sottolineato la Corte dei conti (v. in particolare l'audizione del 2 febbraio 2017), la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni rischia di incidere sul complessivo assetto. Inoltre, le ripetute modificazioni della struttura delle entrate non hanno favorito una stabilizzazione: si è infatti registrata una forte oscillazione tra il conseguimento

di un maggior grado di autonomia finanziaria e gli effetti di una legislazione emergenziale volta a contenere la spesa pubblica.

Occorre inoltre valutare se i tributi immobiliari, in particolare l'IMU, consentano di realizzare i principi di correlazione e di beneficio, in base a cui i tributi gravano sui beneficiari delle attività e dei servizi resi dagli enti che li percepiscono.

Anche i meccanismi di tipo compensativo o perequativo hanno subito non poche oscillazioni. Nell'impianto della legge 42, i criteri perequativi a regime si sarebbero fondati su fabbisogni standard e capacità fiscali per il finanziamento delle funzioni fondamentali (perequazione dell'80% del totale della spesa) e sulla sola capacità fiscale per le altre funzioni (per il restante 20%).

Il processo di attuazione ha poi evidenziato la necessità di prevedere un percorso graduale per la transizione al nuovo sistema, in modo da non incidere in modo troppo pesante sulle gestioni.

A seguito di un lungo percorso, spesso segnato da rilevanti difficoltà, si è oggi giunti a un rafforzamento della componente perequativa rispetto alle risorse storiche. Tuttavia la componente perequativa è pur sempre limitata al 50% (è chiamato "il *target* perequativo") per cui, anche a regime, alle componenti relative ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali saranno destinati rispettivamente il 40% e il 10%.

Inoltre, la Corte dei conti ha segnalato che, mentre la delega prevedeva un sistema perequativo anche per la spesa in conto capitale, sulla base di un indicatore di fabbisogno infrastrutturale, il fondo di solidarietà comunale allo stato risulta essere solo di parte corrente.

Il quadro pare ancor più complesso se si analizzano in profondità i dati, sia i fabbisogni standard dei singoli enti sia le rispettive capacità fiscali. Si può così verificare che sussiste una forte differenziazione in base alla popolazione degli enti. La Corte dei conti ha evidenziato che il confronto tra fabbisogno di spesa storica standard mostra che oltre il 55% degli enti avrebbe al momento un livello di spesa superiore a quello stimato come necessario per garantire le funzioni fondamentali. Questo dato interesserebbe circa 29,5 milioni di abitanti e si tratterebbe soprattutto gli enti di piccole e medie dimensioni.

Circa la capacità fiscale, essa è determinata prevalentemente da due componenti (IMU e TASI) oltre che dall'addizionale comunale all'Irpef. Un ulteriore elemento di forte impatto da valutare con attenzione è il cosiddetto *tax gap*, una definizione all'interno della quale si possono ricomprendere fenomeni di evasione fiscale significativi (sul punto si tornerà oltre in questa introduzione). Costituisce un elemento critico l'incidenza attribuita al *tax gap* ai fini della determinazione della capacità fiscale. Anche il livello della capacità fiscale denota importanti differenze in relazione alla popolazione residente nel territorio comunale.

Inoltre occorrerà considerare con attenzione la distribuzione degli effetti del passaggio a una ripartizione del fondo di solidarietà comunale sulla base del meccanismo perequativo anziché sulla base esclusiva delle risorse storicamente attribuite. Il passaggio alle nuove regole di riparto dei trasferimenti del fondo di solidarietà comunale si ripercuote soprattutto sui comuni di piccolissime dimensioni mentre quelli grandi subiscono penalizzazioni più limitate.

Ancora la Corte dei conti ha evidenziato il rilievo degli enti che, pur presentando un livello di spesa storica superiore al fabbisogno, ottengono un vantaggio dal processo perequativo e, inoltre, la netta differenza degli importi ceduti dagli enti svantaggiati (sarebbero più penalizzati gli enti con spesa storica superiore al fabbisogno, rispetto a quelli con spesa storica inferiore al fabbisogno).

Il processo di standardizzazione assume un rilievo centrale nell'architettura dei meccanismi perequativi. A tal fine non si può che ribadire l'esigenza - al di là dei tecnicismi e delle metodologie statistiche ed econometriche prescelte - di rendere comprensibile e, per quanto possibile, più trasparente il processo di standardizzazione.

Si tratterebbe quindi di semplificare i cosiddetti modelli di regressione e di considerare se, nella stima dei fabbisogni standard, occorra garantire un maggior rilievo ai servizi effettivamente forniti. Su questo aspetto, ad esempio, l'ufficio parlamentare di bilancio ha evidenziato che agganciarsi a funzioni di costo la cui variabile quantitativa è rappresentata dai livelli storici dei servizi forniti costituisce un forte indebolimento degli incentivi per gli enti in ritardo.

Al tempo stesso occorre chiedersi in che modo possa ipotizzarsi il finanziamento di spese che, a oggi, taluni enti non hanno mai sostenuto.

In termini molto generali occorre valutare se il nostro ordinamento sia in grado, pur con tutte le necessarie gradualità, di staccarsi dal finanziamento storicamente dato per procedere ad una più razionale perequazione.

È poi evidente che il contesto economico-finanziario ha costituito un elemento di freno potente.

Anche la Corte dei conti ha rilevato che la necessità di rendere sostenibile il graduale processo di redistribuzione sembra avere prevalso sugli altri obiettivi. Il meccanismo presenterebbe diverse difficoltà di attuazione tanto da rendere difficile una sua proiezione come meccanismo a regime.

Infine occorre evitare per il futuro che una parte dei tributi locali - a seguito della sovrapposizione tra manovre finanziarie e contributo di ciascun ente al fondo di solidarietà comunale - finiscano con il finanziare il bilancio dello Stato (si tratterebbe di una anomala compartecipazione dello Stato a un tributo locale). Tanto si è realizzato ad esempio in capo ai comuni incapienti per quanto riguarda l'IMU.

## 1.6 La finanza delle province

L'evoluzione delle finanze provinciali è stata fortemente influenzata dalle prospettive di riforma, prima dalla c.d. legge Delrio e, poi, dalla riforma costituzionale - successivamente non confermata dal referendum del dicembre 2016 - che ne prevedeva la soppressione. Tutto ciò aveva portato a circoscrivere - sia nell'estensione temporale sia nella quantità - le risorse finanziarie garantite alle province.

Prima ancora, anche per le province il processo iniziale di fiscalizzazione delle risorse generali e permanenti (pari a circa 765 milioni di euro) era stato limitato dall'emergenza finanziaria e dalle conseguenti manovre di contenimento.

All'indomani del referendum, in particolare, si è posta subito l'esigenza di reperire le necessarie risorse per l'anno nuovo (valutate secondo i diversi calcoli tra i 400 e i 650 milioni di euro) e poi di seguire finalmente un'impostazione caratterizzata da un respiro pluriennale.

Come ha rilevato la Corte dei conti, l'esito referendario "ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale, per i profili relativi alle Province e agli enti di area vasta, alle statuizioni della legge n. 56 del 2014, determinando però una condizione di incertezza, soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli enti interessati dalla riforma".

Il problema dell'attuazione della riforma Delrio e del riassetto ordinamentale delle province si è peraltro cumulato a manovre di finanza pubblica consistenti.

Ancora la Corte dei conti (audizione del 23 febbraio 2017) ha fatto riferimento a un "grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale" dei bilanci provinciali.

I dati forniti dalla Corte evidenziano la situazione di affanno per le province. Nell'ultimo anno di vigenza del Patto di stabilità, il numero di enti inottemperanti, passato dal 2013 al 2014 da 6 a 33, è quasi raddoppiato, salendo a 64 nel 2015. L'andamento dei dati concernenti la nuova regola fiscale di coordinamento della finanza pubblica, che ha sostituito il Patto, cioè quella del pareggio in forma semplificata (saldo non negativo fra le entrate e le spese finali di competenza) mostra che, su un campione di 101 enti, 87 hanno ottemperato agli obblighi di comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze e 37 risultano inadempienti per mancato rispetto dell'obiettivo.

Per alcuni aspetti il Governo, dopo il referendum, riferisce di avere esperito il tentativo di adattare alcune norme della legge sul federalismo fiscale ai fini di una loro riproposizione e attualizzazione, al fine di ridurre lo squilibrio tra le risorse proprie delle province, che derivano dalla propria capacità impositiva, e le funzioni fondamentali che esse sono tenute a garantire. Tutto ciò ha dovuto poi tenere conto del fatto che alcune Regioni hanno proceduto in maniera adeguata a trasferire funzioni e risorse, mentre altre hanno proceduto a trasferire funzioni e solo in parte risorse; ancora, in qualche altro caso raro sono state trasferite le funzioni, ma non le risorse.

Come ha ricordato lo stesso sottosegretario Bressa alla Commissione parlamentare, si è reso così necessario sanare una situazione che, in alcuni casi, rischiava di essere particolarmente gravosa, non tanto per le istituzioni provinciali, quanto per i cittadini che in quelle regioni si trovano a vivere, i quali con difficoltà possono vedere soddisfatte le loro esigenze di servizi.

In termini affini, la Corte dei conti ha richiamato le sentenze della Corte costituzionale che ha reiteratamente sottolineato “i contenuti sostanziali dei precetti costituzionali finalizzati a garantire il diritto alla prestazione dei servizi, assicurati anche dall’esercizio delle funzioni amministrative che non possono venire meno e che devono essere adeguate a livelli minimi essenziali, al di sotto dei quali i finanziamenti insufficienti risultano altresì inutili. Così come la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità e in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole, proprio per l’assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento”. Ancora la Corte dei conti ha ricordato il rischio di violazione dell’art. 3 Cost.

Si tratta di preoccupazioni ampiamente condivise in seno alla Commissione.

Il sistema delle province presenta tra l’altro situazioni tra loro molto diverse. Ad esempio, vi sono province con molta popolazione e pochissimi chilometri di strade e altre province con poca popolazione e una rete stradale molto rilevante.

Nel corso del tempo si è reso necessario quindi ricorrere a interventi tampone, che consentissero almeno il finanziamento strettamente necessario per le funzioni provinciali. A tal fine è stato fatto ricorso, ad esempio, nel corso del tempo, all’utilizzo degli avanzi di amministrazione, alla rinegoziazione dei mutui o anche alle risorse ANAS, queste ultime per ovviare a situazioni particolarmente problematiche delle strade provinciali.

Al di là dell’emergenza (e indipendentemente da una riflessione complessiva sul tipo di *governance* provinciale, avviata all’indomani del referendum), si pone

una questione più generale: quale possa essere la fonte di finanziamento stabile e definitiva - oltre che sufficientemente omogenea sul territorio - per il sistema delle province, che investe in primo luogo settori nevralgici quali la viabilità (oltre 130.000 km di strade provinciali) e le scuole (circa 6.000 edifici scolastici superiori).

A tal fine, merita ricordare che l'imposta sulle assicurazioni RC auto mostra, nel confronto tra il 2015 e il 2016, una riduzione nella misura del 10 per cento, che conferma il *trend* in diminuzione in atto ormai da alcuni anni.

### **1.7 La finanza delle città metropolitane**

Complessità del quadro ordinamentale e manovre finanziarie hanno caratterizzato anche il sistema delle città metropolitane.

Quanto alla complessità del quadro ordinamentale delle città metropolitane è necessario ancora pervenire a una omogenea, concreta definizione sia delle funzioni fondamentali e delle funzioni non fondamentali (sono molteplici e tra loro diversificate le leggi regionali in proposito) che dei relativi livelli essenziali delle prestazioni.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V nel 2001, un primo intervento è stato posto in essere dalla legge 42, cui ha fatto seguito il decreto-legge n. 95 del 2012 che ha istituito dieci città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e ha contestualmente soppresso le province del relativo territorio dal 1° gennaio 2014, La Corte costituzionale, peraltro, con la sentenza n. 220 del 2013 ne ha dichiarato l'illegittimità, ritenendo che l'uso del decreto-legge per la riforma delle città metropolitane fosse inappropriato.

Successivamente, la legge 7 aprile 2014, n. 56, cosiddetta «legge Delrio», ha istituito e disciplinato le città metropolitane prevedendo, in particolare, al comma 2 dell'articolo 1, che le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta e individuandone funzioni e finalità istituzionali generali (cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee).

Le città metropolitane, fatta eccezione per quelle istituite con legge regionale dalla Regione Siciliana e dalla Sardegna, nei confronti delle quali non trova diretta attuazione la legge n. 56, sono Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Roma Capitale, istituite a decorrere dal 1° gennaio 2015, nonché Reggio Calabria, istituita il 31 gennaio 2017.

Il legislatore ha, poi, previsto l'attribuzione di alcune funzioni fondamentali specifiche per le città metropolitane, come il piano strategico del territorio

metropolitano, la pianificazione territoriale generale, l'organizzazione generale dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale e dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione.

Lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Anche il comparto delle città metropolitane è stato interessato da varie disposizioni che hanno imposto una riduzione di risorse.

In questi anni, a seguito delle difficoltà finanziarie segnalate da UPI e ANCI, diversi sono stati i contributi trasferiti alle città metropolitane per l'esercizio delle funzioni fondamentali e, in particolare, in materia di strade e scuole.

E' stata inoltre associata al concorso alla finanza pubblica la revisione della dotazione organica delle città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, al fine di conseguire una riduzione della spesa del personale di ruolo nella misura del 30 per cento. Il personale in soprannumero è stato assorbito dalle altre amministrazioni pubbliche nell'ambito delle proprie capacità assunzionali, senza, dunque, riflessi negativi per le amministrazioni riceventi e con effetti positivi per le province e le città metropolitane cedenti.

Alcune specifiche funzioni sono state attribuite alle Regioni, per lo meno in via transitoria.

Quanto alla fotografia dell'equilibrio corrente, essa considera il livello dei servizi che le città metropolitane sono riuscite ad assicurare e non il livello ottimale dei servizi stessi, ancora non definito in assenza dei LEP.

La Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ha sottolineato che, qualora fossero coperti anche il Fondo crediti di dubbia esigibilità e gli altri fondi previsti dalla riforma della contabilità, le città metropolitane in sofferenza per l'equilibrio corrente sarebbero Roma, Milano e Bologna (se, invece, non fossero considerati i predetti fondi, lo squilibrio riguarderebbe le sole città metropolitane di Bologna e Roma).

La stessa RGS ha peraltro sottolineato che l'analisi sull'equilibrio di parte corrente ha alcuni limiti: non riconosce alle città metropolitane il ruolo di ente di coordinamento e sviluppo delle aree strategiche del Paese conseguente alle limitate risorse a disposizione del comparto; incorpora a regime un basso livello di servizi (manutenzione ordinaria di strade e scuole), sempre in conseguenza delle limitate risorse a disposizione; ipotizza un medesimo livello di entrate e di spese tra un anno e l'altro; non considera la possibilità di utilizzo dell'avanzo libero e destinato; considera anche la parte di squilibrio dovuto a mancate assegnazioni da parte delle Regioni.

Per quanto riguarda il quadro delle entrate correnti, è stato registrato un andamento sostanzialmente crescente delle entrate correnti nel periodo 2012-2016. Tuttavia, se l'analisi riguarda le sole entrate tributarie, notiamo invece una notevole flessione, che riguarda soprattutto l'imposta RC Auto e solo in parte

l'IPT che ha avuto un calo, dal 2012 in poi, per poi riportarsi ai livelli del 2012 dal 2014.

E' da valutare se la flessione possa essere ricondotta al fenomeno cosiddetto di «attrazione fiscale» derivante dalla manovrabilità fiscale che può essere esercitata dalle autonomie speciali in forza delle disposizioni previste negli statuti. L'UPI ha stimato tale fenomeno in minori entrate per le singole province e città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario che variano dai 15 ai 50 milioni di euro annui.

Diventa più complesso comparare l'andamento della spesa corrente e in conto capitale dopo il 2015, a seguito dell'entrata in vigore delle leggi delle diverse regioni a statuto ordinario sulle funzioni non fondamentali, con attribuzione discrezionale in maniera diversificata tra i vari livelli di governo territoriale.

Il confronto della spesa corrente netta 2015, rispetto a quella dell'anno 2010, mostra in valore assoluto una riduzione di 798 milioni di euro, che in termini percentuali equivale al 31,82 per cento. Sono particolarmente rilevanti le riduzioni di spesa di quattro importanti città metropolitane, ovvero Roma Capitale, Milano, Napoli e Bologna, che nel periodo 2010-2015 registrano forti riduzioni di spesa corrente netta, superiori o prossime al 35 per cento.

Ancora più significativa è, poi, la riduzione della spesa in conto capitale, con punte che vanno per Firenze all'83 per cento, per Milano al 70 per cento, per Genova e Napoli oltre il 50 per cento.

Rispetto alla riduzione richiesta dalla norma, le città metropolitane nel loro complesso hanno provveduto alla riduzione della spesa del personale, ma non per gli importi richiesti dal legislatore.

Si rammenta che per la spesa connessa ai centri per l'impiego, tanto per le province quanto per le città metropolitane, permane la cornice costituzionale in base a cui i servizi per l'impiego rientrano ancora nelle materie concorrenti delle regioni, che – secondo RGS - dovrebbero quindi farsi carico di tali costi.

Per quanto riguarda invece il pareggio di bilancio e l'andamento degli investimenti, le città metropolitane, nonostante le difficoltà finanziarie, hanno perseguito gli obiettivi di finanza pubblica loro assegnati, ovvero gli obiettivi del pareggio di bilancio, di cui agli articoli 9 e 10 della legge n. 243 del 2012.

Il confronto tra il saldo tra le entrate e le spese finali valide ai fini del saldo di finanza pubblica e il saldo obiettivo 2016 per ciascuna città metropolitana presenta un risultato positivo per 165 milioni di euro. Solo le città metropolitane della Sicilia non hanno raggiunto gli obiettivi di finanza pubblica per l'anno in esame, mentre tutte le altre città metropolitane presentano un risultato positivo, per complessivi 213 milioni di euro. In tale contesto, si evidenzia l'andamento annuale degli investimenti delle città metropolitane nel triennio 2014-2016 e l'andamento a tutto il mese di giugno per il triennio 2015-2017.

Al riguardo, si evidenzia che nel periodo 2012-2017 i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione sono stati prorogati notevolmente, a volte anche fino a novembre. Anche per le città metropolitane occorre promuovere la tempestiva approvazione dei bilanci di previsione, non solo come metodo generale di buona amministrazione ma anche come strumento di promozione degli investimenti.

Merita ricordare che nel periodo 2012-2017 i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione sono stati prorogati come di seguito indicato: 2012 – 31 ottobre 2012; 2013 – 30 novembre 2013; 2014 – 30 settembre 2014; 2015 – 31 luglio 2015; 2016 – 31 luglio 2016; 2017 – 30 settembre 2017.

Peraltro, l'approvazione tardiva dei bilanci ha di fatto bloccato la complessiva attività di province e città metropolitane, con la conseguente ricaduta anche sulle manutenzioni ordinarie di strade e scuole. Un discorso analogo vale evidentemente anche per i bilanci dei comuni.

Anche con riguardo alle città metropolitane, occorrerà valutare quale possa essere una fonte di finanziamento stabile, al di là dei diversi interventi occasionali di sostegno finanziario. Bisognerà tenere conto in particolare della loro particolarità dal momento che esse sono concepite per affrontare problemi su una scala diversa da quella comunale e le funzioni che entrano in gioco vanno ben oltre quelle della viabilità e delle scuole. Le città metropolitane si muovono in base a piani strategici che rappresentano la capacità di operare su scale più ampie e diverse rispetto alla dimensione comunale.

In attesa di questo salto di qualità, anche culturale, è stato profuso un impegno per mettere in condizione le città metropolitane di avere, loro per prime, la prospettiva di un'ipotesi pluriennale e di potere utilizzare al meglio uno dei fondi strutturali - il PON Metro - che dedica risorse specifiche ai sistemi metropolitani.

Occorre in fine ribadire che anche per le città metropolitane rimane aperta la questione della determinazione dei LEP, quale elemento che consenta di passare - anche nella allocazione delle risorse - dal dato quantitativo al dato qualitativo relativo alla erogazione dei servizi.

### **1.8. La finanza delle Regioni ordinarie**

La finanza regionale e il processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione possono essere distinti in due filoni. Il primo riguarda il finanziamento della spesa sanitaria, il secondo il finanziamento delle altre spese. Per queste ultime ancora viene scontato il ritardo nella determinazione delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni-LEP, quali sarebbero - in base alla legge 42 - le spese per istruzione e assistenza sociale oltre che le spese in conto capitale relative al trasporto pubblico locale. Il

percorso è stato avviato dalla Conferenza delle Regioni insieme a Sose s.p.a., ma non sembra finora avere raggiunto i risultati auspicati.

Per il settore sanitario - che impegna gran parte (almeno il 75 per cento) dei bilanci regionali - si è proceduto alla individuazione delle Regioni *benchmark* secondo il meccanismo previsto dal d.lgs. 68/2011 in attuazione della legge 42. E' importante, anche per il volume delle spese interessate, evitare comunque di seguire un riparto delle risorse che sia semplicemente conferma delle risorse storiche, indipendentemente da altri indicatori di efficienza ed efficacia della spesa e dei servizi. E' bene ricordare che l'approccio seguito per il riparto delle risorse per la sanità è stato di tipo *top-down*, che consente di garantire l'invarianza dei saldi di finanza pubblica. Il fabbisogno sanitario è infatti definito come quello che consente di garantire l'erogazione dei LEP in condizioni di efficienza. Il calcolo dei costi standard in sanità non incide dunque sul livello di finanziamento ma solo sul criterio di riparto.

E' assai rilevante nella allocazione delle risorse per la sanità il metodo di pesatura, ad esempio il rilievo attribuito alla popolazione considerata in termini assoluti rispetto alla popolazione considerata per classi di età.

Anche per le Regioni, l'impatto delle manovre finanziarie - oltre che dell'assetto dato dalla legge Delrio a province e città metropolitane - ha prodotto forti criticità circa l'adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni da svolgere.

Inoltre ne è risultata fortemente limitata l'autonomia tributaria regionale, così come era stata tratteggiata dalla legge 42 (si veda sul punto l'audizione dei rappresentanti delle Regioni del 13 marzo 2014).

Proprio con riferimento alle Regioni è intervenuta la Corte costituzionale nel 2013 per legittimare forme "anomale" di finanziamento, fondate sulla perdurante inattuazione dell'art. 119 (è il caso del finanziamento del trasporto pubblico locale, ancora fondato su meccanismi di finanza derivata a destinazione vincolata). Mancando la determinazione dei LEP e di un livello adeguato dei servizi, continua a essere necessario il concorso statale a garanzia di uno standard di omogeneità su tutto il territorio nazionale. Su un piano più generale ne può conseguire una compressione sostanziale della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia.

Il rafforzamento dell'autonomia finanziaria e la connessa fiscalizzazione dei trasferimenti ha stentato a realizzarsi.

Occorre valutare, al tempo stesso, guardando anche all'esperienza passata, se le differenze territoriali nel prelievo e nella struttura dei tributi, pur in presenza di un uguale imponibile, trovi corrispondenza in diversi livelli delle prestazioni. Alcuni dati regionali - oltre che degli enti locali - sono stati offerti, con riguardo al 2014, dalla Corte dei conti nell'audizione del 6 marzo 2014.

E' evidente che le manovre finanziarie hanno inciso profondamente - anche con riguardo alle Regioni - sul processo di attuazione della legge 42 e più in

generale dell'art. 119. In più occasioni, i rappresentanti delle Regioni hanno rappresentato direttamente questo aspetto alla Commissione parlamentare.

### **1.9. La finanza delle autonomie speciali**

La Commissione ha dedicato una serie di audizioni specifiche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome, di cui sono stati sentiti i rappresentanti. Non è stato possibile effettuare esclusivamente l'audizione del Presidente della provincia autonoma di Bolzano, per ragioni indipendenti dalla volontà della Commissione.

In linea generale, anche con riguardo ai profili dell'autonomia finanziaria, la questione della specialità evoca vicende storiche distinte per ciascun ente.

L'interrogativo attorno a cui si concentra il dibattito è se alle maggiori risorse eventualmente garantite a ciascun ente in base al rispettivo statuto corrispondano più ampie funzioni, insomma se non vi sia una sperequazione tra entrate garantite e spese necessarie.

Anche le Regioni a statuto speciale e le province autonome, secondo quanto sottolineato dalla Corte costituzionale, possono essere destinatarie di misure statali volte a garantire il coordinamento della finanza pubblica. La legge 42 ha tuttavia prescelto un modello negoziale, in base al quale lo Stato ha concluso distinti accordi con ciascun ente interessato, condividendo il rispettivo contributo alla finanza pubblica.

In via generale, le fonti di finanziamento per le autonomie speciali sono costituite principalmente da compartecipazione al gettito fiscale prodotto o riscosso nell'ambito territoriale di ciascuna Regione e sono garantite dagli statuti o dalle norme di attuazione. Al dimensionamento rigido e differenziato delle quote di compartecipazione ai gettiti erariali, si associa - per utilizzare le parole della RGS nell'audizione del 4 maggio 2017 - "anche la mancanza di criteri oggettivi di connessione tra i livelli di compartecipazione ai tributi erariali e i fabbisogni finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie attribuite alla competenza delle regioni e delle province autonome, proprie e trasferite dallo Stato".

La spesa pubblica consolidata *pro capite* nelle autonomie speciali del nord è superiore alla media nazionale; risulta quasi in linea in Sardegna ed è ridotta del 16 per cento circa, rispetto a tale media, in Sicilia. Per spesa pubblica consolidata si intende la spesa che nel territorio effettuano tutti i livelli di governo (Stato, Regioni, province e comuni).

Occorre poi considerare che la manovrabilità fiscale di cui sono dotate le autonomie speciali consente alle autonomie medesime di attrarre nel proprio territorio nuovi contribuenti attraverso incentivi fiscali ed aliquote agevolate (si pensi ad esempio al caso specifico dell'IPT).

Da un punto di vista complessivo, rimane una esigenza di bilanciamento di principi e di valori contenuti nella Carta costituzionale, ad esempio con riferimento ai vincoli relativi alla sostenibilità della finanza pubblica, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

La Ragioneria Generale dello Stato ha lamentato che in alcune aree del Paese "non sa cosa avvenga sotto il profilo finanziario e contabile".

Quanto al metodo negoziale, merita ricordare peraltro che la Corte costituzionale (ad esempio con le sentenze nn. 238 e 239 del 2015) ha chiarito che il legislatore statale «specie in un contesto di grave crisi economica, può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012)». Pertanto, laddove situazioni eccezionali lo consentano, lo Stato appare legittimato a provvedere anche in via unilaterale all'adozione di norme che prevedano ulteriori modalità di concorso a carico delle autonomie speciali. Diversamente, secondo la Corte costituzionale si determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra i cittadini delle autonomie speciali e quelli delle altre Regioni.

Come già ricordato, nel corso del tempo sono stati promossi accordi fra le autonomie speciali e lo Stato, al fine di definire un nuovo assetto dei rapporti finanziari e superare la fase del contenzioso giurisdizionale, garantendo certezza alla programmazione di bilancio dello Stato e delle autonomie speciali. A decorrere dal 2009 in poi, infatti, la definizione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è avvenuta attraverso la modifica degli ordinamenti finanziari – con la procedura della legge ordinaria, come previsto, limitatamente alla materia finanziaria, dagli stessi statuti, con l'eccezione di quello della Regione Siciliana e della Regione Valle d'Aosta – oppure mediante interventi unilaterali statali, applicativi di accantonamenti o riserve erariali, successivamente oggetto di accordo.

In una prima fase, tra il 2009 e il 2010, il processo ha interessato le sole autonomie del nord che, mediante accordi trasfusi in norme di legge, hanno modificato la disciplina statutaria, secondo quanto previsto dagli stessi statuti speciali. In una seconda fase, concernente tutte le regioni ad autonomia speciale, gli accordi in questione, di portata prevalentemente transattiva, hanno concorso alla ridefinizione dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali, nonché a conseguire il loro necessario apporto rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

Gli accordi con le autonomie speciali hanno sostanzialmente riguardato: la definizione del concorso alla finanza pubblica; l'adozione del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge n. 243 del 2012; l'adozione della riforma della contabilità degli enti territoriali di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011; la rinuncia ai ricorsi costituzionali pendenti. La RGS ha rilevato che tutti gli

obiettivi concordati risultano raggiunti o sono, comunque, in corso di consolidamento.

Costituisce peraltro un elemento dibattuto se gli accordi esaudiscano o meno il concorso alla finanza pubblica delle autonomie speciali. Le autonomie speciali tendono a considerare gli accordi come una cristallizzazione dell'obbligo perequativo e solidale. Lo Stato tende a sostenere la natura dinamica degli equilibri complessivi di bilancio, spesso influenzata da decisioni assunte in ambito sovranazionale; pertanto, il coordinamento finanziario del legislatore statale si esprimerebbe nella determinazione di regole di coordinamento per loro natura mutevoli nel tempo, che possono legittimamente definire e aggiornare l'apporto quantitativo e qualitativo delle autonomie speciali al mantenimento dei vincoli al governo dei conti pubblici.

L'altro tema richiamato in più occasioni investe il limite temporale degli accordi condivisi. Ad esempio, con riguardo agli accantonamenti disposti da legge statale a valere sulle compartecipazioni al gettito di tributi erariali - oggetto in ipotesi di rinuncia alle impugnative da parte delle autonomie speciali - le norme di legge statale relative alle manovre prevedono il *dies a quo*, ma non indicano la scadenza dell'accantonamento. Tuttavia, la recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha ingenerato dubbi circa la vigenza a regime della misura dell'accantonamento.

Ancora, le garanzie di rango costituzionale rendono talvolta problematica l'applicazione delle riserve all'erario cui il legislatore statale ricorre per fronteggiare nuove e specifiche spese che il livello di pressione fiscale corrente non consentirebbe di coprire.

Passando al settore sanitario, con riferimento ai criteri di finanziamento dei fabbisogni sanitari regionali, per effetto delle norme che sono intervenute nel tempo, la situazione risulta essere la seguente: il fabbisogno sanitario delle Regioni a statuto ordinario è integralmente finanziato a carico del bilancio dello Stato; le Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Sardegna e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento dei propri fabbisogni sanitari senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato; il fabbisogno sanitario della Regione Siciliana è a carico della stessa regione per una quota pari al 49,11 per cento, mentre la restante quota è a carico del bilancio dello Stato.

Per effetto del suddetto sistema di finanziamento, una manovra in ambito sanitario, che si sostanzia nel taglio del fabbisogno sanitario complessivo, incide automaticamente sulle regioni a statuto ordinario e parzialmente sulla Regione Siciliana, le quali vedono corrispondentemente ridotto il livello di risorse assicurato dallo Stato. Pertanto, tale manovra non ha, in concreto, effetto sulle autonomie speciali, tranne che sulla Regione Siciliana, per la quale ha un effetto parziale.

Per questo motivo, nell'ambito delle manovre a carico del settore sanitario, si è reso necessario individuare meccanismi diretti a disciplinare anche il concorso delle autonomie speciali. La Corte costituzionale ha peraltro sottolineato (sent. 82/2015) che, con il concorso da parte delle autonomie speciali, «l'accantonamento avviene sul presupposto che le relative somme appartengano agli enti territoriali, come previsto dai rispettivi statuti speciali: da questo punto di vista, non vi è alcuna sostituzione dello Stato alle autonomie speciali nella titolarità del gettito». Nella sentenza si precisa che «naturalmente, affinché esso non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, occorre che tale modalità non si protragga senza limite» e che «anche sotto questo profilo la disposizione non incorre in vizi di incostituzionalità dal momento che essa prevede che, quando saranno completate le procedure di cui all'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, siano le nuove norme di attuazione statutaria a definire l'entità e le modalità del concorso dei soggetti ad autonomia speciale agli obiettivi della finanza pubblica nazionale». Infine, si precisa che «la disposizione impugnata si configura, dunque, come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario, nell'ambito della particolare contingenza nella quale si inseriva il decreto-legge impugnato, anche in relazione alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee».

Anche in questo ambito, pertanto, occorre ancora definire procedure e strumenti a regime, in grado di superare la transizione.

In questa prospettiva è senz'altro necessario potere contare su dati omogenei che consentano il confronto fra risorse disponibili e spese erogate a costi *standard*. Per questo motivo è stato auspicato che sia complessivamente assicurato il passaggio alla misurazione comparata dei costi e fabbisogni *standard* per le Regioni a statuto speciale e le province autonome.

A questo fine risulta necessario potere disporre di dati certi e completi da parte di tutte le autonomie speciali.

### **1.10 Il finanziamento dell'autonomia differenziata**

Uno specifico profilo di interesse per la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è rivestito dalle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che, in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possono essere attribuite a Regioni a statuto ordinario, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge deve essere approvata a maggioranza assoluta delle Camere sulla base d'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Si tratta di un ambito particolarmente complesso che, finora, non ha trovato alcun tipo di attuazione; eppure, negli ultimi mesi, ben tre regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le prime due sulla spinta di referendum consultivi) hanno intrapreso, con modalità tra loro diverse, iniziative per procedere alla attuazione dell'articolo 116, terzo comma. Si tratta di una vera e propria sfida per tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Il Governo ha aperto un confronto con le tre regioni e ha riferito alla commissione circa i primi sviluppi del processo in essere. Le materie interessate sono di particolare peso: tutte le materie concorrenti e tre materie di potestà legislativa esclusiva statale.

Sebbene l'introduzione dell'autonomia differenziata dell'articolo 116, terzo comma, risalga al 2001, tuttavia si tratta di un processo per certi versi ancora inesplorato, sia per quanto riguarda le implicazioni sul piano dell'autonomia finanziaria delle Regioni coinvolte sia per quanto riguarda il procedimento attuativo. Pare inoltre evidente che le difficoltà nell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, siano da ricondurre almeno in parte alla lentezza con cui sono stati a loro volta attuati i principi dell'autonomia finanziaria e in genere il "federalismo fiscale".

La Commissione aveva avuto modo di affrontare il tema già nel corso del 2015. Durante le audizioni, quel tema fu associato addirittura alla "mitologia istituzionale", tanto ancora si considerava lontana la prospettiva concreta dell'attuazione dell'autonomia differenziata.

Al tempo stesso, nelle medesime audizioni era emerso che il federalismo fiscale è l'unica prospettiva seria per affrontare il tema del regionalismo differenziato, con cui costituisce un binomio inscindibile.

Anzi, "il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione è una sfida all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa e, quindi, politica delle singole regioni" (sottosegretario agli affari regionali Bressa, audizione del 23 novembre 2017).

E' in ogni caso da valutare con attenzione il rilievo da riconoscere al Parlamento fin dalle prime fasi, rilievo che - implicitamente - è stato riconosciuto in questo caso dallo stesso Governo nel momento in cui ha ritenuto di confrontarsi con la Commissione parlamentare e di riferire in corso d'opera sullo stato dell'arte. Appare infatti quanto mai utile che il Parlamento non sia posto nelle condizioni di esprimersi solamente a conclusione del processo, per ratificare o meno l'intesa raggiunta da Governo e Regione. Il Parlamento è - e deve essere - un "codecisore necessario" (prof. Cecchetti, audizione del 15 ottobre 2015).

È evidente che l'elemento di maggiore sensibilità sotto il profilo finanziario riguarda il rapporto tra le maggiori funzioni di spesa riconosciute in virtù della differenziazione e le più ampie risorse garantite per il finanziamento di tali funzioni.

Da parte dello Stato occorre valutare quale è il costo per singola regione per una determinata funzione; la procedura risulta complessa.

Pertanto, si tratterà di individuare un punto di equilibrio tra le ragioni della differenziazione e la solidarietà tra le diverse aree territoriali. Più in generale si tratta di stabilire quali siano i principi dell'articolo 119 che costituiscono un supporto o un limite per l'attuazione del regionalismo differenziato.

### 1.11 Gli interventi speciali

La perdurante fase transitoria rende più complesso individuare e distinguere il finanziamento con finalità perequativa (articolo 119, terzo comma) da quello con finalità aggiuntiva e solidaristica (art. 119, quinto comma).

Tuttavia, alcuni elementi utili emergono dall'attività svolta dalla Commissione parlamentare sui trasferimenti finanziari e in particolare sulle risorse aggiuntive.

In tale ambito una struttura operativa di rilievo è l'Agenzia per la coesione territoriale, istituita con il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, e diventata operativa il 20 dicembre 2014. L'istituzione dell'Agenzia interessa dunque la *governance* sulle politiche di coesione.

Da tempo sono state segnalate criticità sull'utilizzo dei fondi strutturali. Questi fondi seguono infatti una programmazione molto precisa e coerente e risultava trascurata l'attuazione e la progettazione.

L'Agenzia nasce da queste esigenze e si concentra sull'attuazione mentre il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri si concentra sulla programmazione. L'obiettivo, come è evidente, dovrebbe essere quello di garantire una forte sinergia fra l'utilizzo delle risorse nazionali aggiuntive e quello delle risorse comunitarie aggiuntive.

La banca dati sui conti pubblici territoriali (su cui si è soffermata la direttrice generale dell'Agenzia, Maria Ludovica Agrò, nell'audizione del 10 novembre 2016) consente di effettuare una serie di verifiche. Tra l'altro consente di rilevare il livello di decentramento della spesa pubblica consolidata, il livello di decentramento del gettito tributario, il ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento corrente degli enti territoriali, l'autonomia di entrata di questi enti, l'equalizzazione della capacità fiscale, il ruolo delle regioni nel finanziamento degli enti locali. Si tratta di componenti che possono contribuire a un quadro del nostro "federalismo" e di come questo si configura a livello territoriale.

Sui cosiddetti interventi speciali, assumono rilievo gli strumenti di investimento, come, per esempio, gli accordi di programma quadro, che sono delle intese tra le Regioni e le amministrazioni centrali. La componente di spesa in conto capitale è esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale. Questa è

la specificità del quinto comma dell'art. 119 Cost., che ha vincoli di destinazione, che sono proprio quelli della coesione e della crescita dei territori, secondo quanto previsto anche dall'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Peraltro, dal 2012 al 2015, queste risorse aggiuntive non sono state realmente aggiuntive, ma sono state piuttosto sostitutive.

Sia i fondi strutturali che il Fondo di sviluppo e coesione hanno svolto una funzione essenziale di sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno, perché rappresentano più della metà (circa il 53,4 per cento nel triennio 2012-2014) delle risorse in conto capitale complessive.

L'incremento assai rilevante di rendicontazione in alcuni anni, in relazione al ciclo pluriennale europeo, porta a disperdere e diluire il carattere aggiuntivo degli interventi. Molte spese si sono concentrate nel 2015, anno in cui per le politiche aggiuntive nel Mezzogiorno raggiungiamo addirittura una quota del 67 per cento sulla spesa totale in conto capitale.

Nel centro-nord si è registrata una caduta delle risorse ordinarie, che non è stata sufficientemente compensata dalla politica aggiuntiva. Merita tenere conto peraltro del fatto che nel centro-nord, in realtà, le politiche aggiuntive sono assolutamente meno rilevanti.

La Commissione ha dovuto constatare che le risorse aggiuntive per la politica regionale costituiscono una quota ridotta della spesa pubblica totale e rimane di assoluto rilievo il ruolo della spesa pubblica ordinaria.

Infatti, nel periodo 2012-2014 il 4 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno e l'1,7 di quella nazionale complessiva è rappresentato dalle politiche di sviluppo regionale. Queste ultime pesano poco ed è proprio la spesa di investimento in conto capitale complessiva che si è fortemente ridotta.

Si consideri poi che la spesa in conto capitale nazionale rilevata nel 2015 decresce ancora, passando dai 68,2 miliardi del 2014 ai 65,4 del 2015 e risultando ancora inferiore del 29 per cento rispetto al 2009; il suo rapporto con il PIL passa dal 5,8 per cento del 2009 al 4,2 per cento del 2015; gli investimenti in particolare si riducono nel 2015 del 38 per cento rispetto al 2009, passando, in rapporto al PIL, dal 4,3% al 2,7%.

Nell'ultimo rapporto sui CPT (Conti Pubblici Territoriali – relazione annuale 2017) si legge che il risultato positivo nella spesa d'investimento del Sud porta, per la prima volta nel 2015 in sedici anni, a una spesa per abitante superiore, pur se di poco, a quella del Centro-Nord (739,51 euro contro i 674,68 euro dell'area più industrializzata), rilevando una volta di più gli effetti delle politiche aggiuntive, comunitarie e nazionali, e, nello stesso tempo, confermando che la strada per recuperare la contrazione post-crisi rimane lunga. L'andamento negativo degli investimenti nelle regioni centrosettentrionali è aggravato da una contestuale riduzione dei trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese private (-7,5 per cento), che nel Mezzogiorno risulta essere molto meno

consistente (-2,5 per cento), risultati che ampliano, in termini di spesa pro capite, il divario. Tuttavia, merita ricordare che i dati del 2015 risentono della fase conclusiva del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013.

Rimane un dato di contesto: il crollo di tutta la spesa pubblica a finalità strutturale dal 2008 in avanti. Nel 2016 la spesa in conto capitale della p.a. scenderebbe a 35,2 miliardi di euro con una riduzione di circa il 6%.

I dati mostrano che le amministrazioni regionali e locali sono i principali soggetti attuatori dei programmi di intervento finanziati con risorse aggiuntive.

Un ulteriore elemento essenziale è dato dal rapporto tra spesa ordinaria e risorse aggiuntive: la componente di spesa in conto capitale finalizzata espressamente allo sviluppo territoriale ha rappresentato in media più della metà della spesa in conto capitale totale. Questo scenario rende marginale la politica ordinaria che nel 2015 costituisce meno di un terzo del totale delle risorse in conto capitale e circa la metà delle risorse aggiuntive.

Con la legge 18/2017 è stato reintrodotta un principio di “riequilibrio territoriale” (art. 7-bis), in base a cui le amministrazioni centrali debbono perseguire l’obiettivo di destinare agli interventi nel territorio meridionale stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionali alla popolazione. Il modello storico di riferimento è stato infatti quello di un Mezzogiorno che dispone di una quota di spesa pubblica totale superiore alla quota di PIL ma inferiore alla quota di popolazione (l’inverso vale per il Centro-Nord). Le risorse verrebbero quindi riorientate per far sì che il cittadino – in ogni area in cui risieda - possa disporre di una ammontare di risorse equivalente, mentre le risorse aggiuntive avrebbero la funzione di coprire il divario ancora esistente in attuazione dell’art. 119, quinto comma, della Costituzione.

La realizzazione non è scevra (come similmente non lo è stata in passato per analoghe disposizioni) da problemi applicativi, non ultimo la determinazione del perimetro della componente aggiuntiva. Non può peraltro rimanere estraneo a questo percorso il dato dell’efficienza della spesa e della valorizzazione delle risorse e degli investimenti, tanto più in un periodo di particolare limitazione delle risorse complessive.

## **1.12. I trasferimenti**

La finanza derivata, ovvero le risorse trasferite da un ente territoriale a un altro, costituisce un ulteriore elemento da cui desumere il protrarsi della transizione.

Infatti, l’articolo 119 della Costituzione – dopo avere previsto le tipologie di entrata date dai tributi propri e dalle compartecipazioni - consentirebbe quali forme di trasferimenti solo: il fondo perequativo, istituito con legge dello Stato e senza vincoli di destinazione, in favore dei territori con minore capacità fiscale

per abitante (terzo comma); gli interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni (quinto comma).

Eppure permangono nel nostro ordinamento forme di finanza derivata non riconducibili al modello costituzionale. Lo ha sancito – come già ricordato - la stessa Corte costituzionale in alcune sentenze, tra cui la n. 273 del 2013, legittimando i trasferimenti finanziari non riconducibili alle tipologie costituzionali. E, d'altro canto, occorre ricordare che poco dopo l'avvio dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, dunque dell'esercizio della relativa delega, i trasferimenti da trasformare in fiscalità di autonomia furono progressivamente ridotti e pressoché azzerati in ragione della crisi economico-finanziaria. Il processo di superamento della finanza derivata e la sua trasformazione in maggiore autonomia di entrata (per i trasferimenti con carattere di continuità e generalità) – predicati dalla legge 42 e dai decreti di attuazione – sono stati così frustrati sul nascere.

Gli approfondimenti svolti dalla Commissione parlamentare hanno confermato che la transizione risulta ancora in corso e permangono alcune forme di trasferimento per lo meno anomale rispetto al modello costituzionale. Si tratta quindi sia dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni sia dei trasferimenti agli enti locali, almeno per quanto residua dopo i tagli effettuati. Ulteriore profilo investe i trasferimenti dalle Regioni ai propri comuni e province, di cui la legge 42 aveva inizialmente previsto la cancellazione a partire dal 2012, unitamente alla istituzione di un fondo sperimentale regionale di riequilibrio.

Come ha ricordato la Corte dei conti nel corso dell'audizione davanti alla Commissione parlamentare nel maggio 2016, rispetto ai trasferimenti dallo Stato agli enti territoriali si sono sovrapposti tre fenomeni: i tagli ai trasferimenti, connessi alle esigenze di risanamento della finanza pubblica; le modifiche reiterate al sistema di finanziamento, in particolare con riferimento ai comuni; le necessità di integrazione delle risorse a seguito delle agevolazioni fiscali introdotte e incidenti sul gettito spettante alle amministrazioni locali.

La dimensione complessiva dei trasferimenti alle Regioni risulta ancora consistente, pari a oltre 109 miliardi di euro nel 2015. Si tratta di interventi perlopiù a finalità specifica quali calamità nazionali o i trasferimenti che interessano singole Regioni. Inoltre, le regolazioni contabili superano i 24 miliardi di euro e risultano connesse al finanziamento delle Regioni a statuto speciale.

Il maggiore rilievo è dato dal finanziamento del settore sanitario in cui rientrano sia trasferimenti da compartecipazioni e compensazioni sia le somme destinate a specifici istituti.

In tale aggregato è inoltre ricompresa anche la compensazione di eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF. Occorre poi considerare anche il finanziamento del servizio sanitario, vincolato per legge a obiettivi specifici.

Se non si considerano tali importi che, per utilizzare le parole della Corte dei conti, “da un lato sono relativi a un’area speciale non toccata dalle modifiche previste nel sistema di finanziamento e, dall’altro, fanno riferimento all’area sanitaria, già transitata in parte in un regime più vicino a quello previsto dal disegno federalista, si restringe notevolmente l’area dei trasferimenti da valutare rispetto al disegno costituzionale a regime. I più significativi riguardano: il trasporto pubblico locale, l’assistenza delle politiche sociali, il diritto allo studio e all’edilizia scolastica, la politica abitativa, la prevenzione e l’edilizia sanitaria.

Si tratta nel complesso di stanziamenti pari, nel 2015, a oltre 8,6 miliardi di euro, di cui 7,1 come trasferimenti di parte corrente e 1,5 in conto capitale.

Il legislatore ha cercato inoltre di incentivare la razionalizzazione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, stabilendo che una quota del fondo complessivo sia attribuita alle Regioni che dimostrano miglioramenti significativi sul piano della gestione dei servizi.

Sono inoltre molteplici i fondi in cui transitano trasferimenti relativi a diritti sociali e politiche sociali e familiari (fondo per la non autosufficienza, fondo nazionale per le politiche sociali, fondo per il diritto al lavoro dei disabili). Nel 2015 lo stanziamento complessivo in questo ambito ha superato i 640 milioni di euro.

Gli interventi relativi all’istruzione scolastica e universitaria hanno registrato stanziamenti per oltre 162 milioni di euro nel 2015, quale fondo integrativo per la concessione di borse di studio.

Quanto alla casa e all’assetto urbanistico, i trasferimenti hanno superato nel 2015 i 128 milioni di euro. Vi sono poi ulteriori trasferimenti relativi alla tutela della salute, cui sono riconducibili anche gli interventi in favore dei soggetti danneggiati da trasfusioni e il fondo per l’edilizia sanitaria.

Di minore ammontare sono poi alcuni trasferimenti nel comparto agricolo e in campo ambientale, i primi pari a circa 28 milioni di euro e i secondi a circa 30 milioni.

L’ammontare complessivo dei trasferimenti destinati alle Regioni a statuto ordinario è di circa 1,3 miliardi di euro (6,1 se si comprendono anche le risorse per il trasporto pubblico locale).

Indicativamente, senza considerare il trasporto pubblico locale, i trasferimenti per funzioni LEP superano il miliardo di euro, mentre quelli per funzioni non LEP superano i 250 milioni di euro.

Merita ricordare che, in base alla legge 42, la spesa corrente per il trasporto pubblico locale non costituirebbe una spesa riferibile ai livelli essenziali delle prestazioni.

Mettendo a raffronto la distribuzione dei gettiti IRPEF con i trasferimenti in essere, si può ottenere un primo quadro circa gli effetti redistributivi conseguenti a una eventuale trasformazione in entrate di autonomia.

Con riguardo ai trasferimenti agli enti locali, il processo avviato con il decreto legislativo n. 23/2011 con il federalismo municipale e con la soppressione delle precedenti tipologie di trasferimenti erariali per circa 11 miliardi di euro, si è poi avuta la istituzione di una serie di fondi (sperimentale di riequilibrio e poi di solidarietà comunale) che sostanzialmente hanno salvaguardato la invarianza delle risorse attribuite a ciascun ente.

Nel 2015 tuttavia il principio dell'invarianza risulta superato con il passaggio progressivo ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali.

Nel loro insieme, solo i trasferimenti in conto capitale presentano importi significativi per obiettivi diversi da quelli relativi alle relazioni finanziarie con le autonomie. I flussi finanziari sono passati da un totale di oltre 18 miliardi di euro nel 2010 a un totale di oltre 9,4 miliardi di euro nel 2016 di cui 9,2 di parte corrente.

Le misure relative al diritto alla mobilità costituiscono la voce più significativa e assorbono nel complesso oltre un terzo degli stanziamenti complessivi.

Quanto agli stanziamenti in conto capitale, la maggior parte delle risorse riguarda il concorso statale alla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa per circa 180 milioni di euro.

Quanto alle spese correnti l'impegno maggiore riguarda le spese per gli uffici giudiziari (132 milioni di euro nel 2015).

Quanto ai trasferimenti regionali agli enti locali, la loro trasformazione (purché aventi carattere di generalità e permanenza) in fiscalità di autonomia ha trovato attuazione nella sola Lombardia con la istituzione di una compartecipazione delle province in misura corrispondente ai trasferimenti propri regionali correnti, permanenti e continuativi, da sopprimere. Peraltro il processo attuativo ha dovuto poi scontare il processo di riordino dell'ordinamento provinciale.

A sua volta ciò si è riverberato anche con riguardo ai trasferimenti dalle Regioni e comuni.

Ulteriori tagli ai trasferimenti da parte dello Stato - pari tra il 2011 e il 2014 a oltre 9 miliardi per il complesso delle Regioni - hanno fatto il resto.

Nel complesso si è così determinata una riduzione dei trasferimenti regionali in conto capitale alle province di oltre il 51% e dei trasferimenti regionali in conto capitale ai comuni di oltre il 48% (periodo 2009-2014). La contrazione dei trasferimenti correnti in conto capitale di province e comuni ha interessato soprattutto il settore del lavoro e della formazione professionale oltre che quello della viabilità e dei trasporti (nel complesso si tratta di una riduzione di circa, rispettivamente, 755 e 620 milioni di euro; -56,7% e -21,3%).

Seguono poi i settori relativi all'ordinamento degli uffici (-450.000.000) e agli acquedotti e altre opere pubbliche (-440.000.000).

I dati complessivi mostrano che i trasferimenti delle Regioni a statuto ordinario agli enti locali sono pari a quasi 9 miliardi di euro e si sono ridotti, nel 2015, a 7,8 miliardi di euro.

Vi è poi un ulteriore settore relativo ai trasferimenti delle risorse agli enti territoriali, concernente gli interventi cofinanziati dall'Unione europea.

Si provvede a tal fine attraverso il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche europee, che acquisisce dall'Unione europea le risorse destinate all'Italia e le trasferisce in favore delle amministrazioni centrali o regionali titolari dei programmi, per poi assegnare il corrispondente cofinanziamento statale di programmi europei.

Il cofinanziamento nazionale nel 2010 era pari a circa 2,4 miliardi di euro (a fronte di 2,2, miliardi di contributi europei) e nel 2015 a quasi 1,6 miliardi di euro (a fronte di circa 4,6 miliardi di contributi europei). Si tratta di dati forniti dalla RGS nel corso dell'audizione del 4 maggio 2016. Interventi complementari erano pari nel 2015 a circa 300 milioni di euro e, per la gestione delle risorse del fondo per lo sviluppo della coesione, a 1,3 miliardi di euro.

A seguito delle manovre finanziarie, l'insieme dei trasferimenti regionali suscettibili di trasformazione è di poco superiore al miliardo di euro.

### **1.13 L'equilibrio dei bilanci**

Con l'introduzione nel 2012 del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, sono stati introdotti parametri che incidono anche sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali.

Da ultimo, la legge rinforzata n. 164/2016 ha modificato la legge 243/2012, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, in attuazione dell'art. 81 Cost.

Secondo quanto ha riferito il governo alla Commissione parlamentare (Sottosegretario all'economia e finanze Baretta, audizione del 3 novembre 2016), la legge n. 243 fu approvata in un contesto politico e congiunturale particolare, nel mezzo di un'emergenza finanziaria che spinse il Parlamento a effettuare scelte particolarmente restrittive in molti campi. Il vincolo posto dal nuovo articolo 81 della Costituzione si affida al principio dell'equilibrio di bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico; un equilibrio che consente anche oscillazioni intorno allo zero del saldo di bilancio. La legge applicativa risentì particolarmente, nella sua stesura, del clima restrittivo di quel momento. La necessità di modificare la legge n. 243 dunque era fondata sull'esigenza di consentire una maggiore flessibilità in un contesto ancora problematico, ma nel quale è possibile ragionare in un'ottica di normalità amministrativa.

Le modifiche introdotte al capo IV della legge n. 243 del 2012 sull'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e sul concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito, sono state dettate dalla necessità di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica, che gli enti territoriali devono rispettare, con il nuovo quadro delle regole contabili previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, sull'armonizzazione dei bilanci regionali e locali. Le altre modifiche introdotte hanno, da un lato, la finalità di semplificare le modalità di concorso dello Stato al finanziamento delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali e, dall'altro, le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito. Le modifiche, nello specifico, si articolano su alcune direttrici di intervento: la prima riguarda la regola dei saldi necessari a conseguire l'equilibrio degli enti locali, nel pieno superamento dei vincoli del patto di stabilità interno.

I quattro saldi previsti dalla legge n. 243 del 2012 sono stati sostituiti da un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che in quella di rendiconto.

Altra importante modifica è stata quella di considerare il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel saldo fra le entrate finali e le spese finali. Con l'inclusione del fondo pluriennale vincolato nel saldo si offre la possibilità agli enti di rilanciare gli investimenti, eliminando la gestione spesso poco trasparente dei residui attivi e passivi. Attraverso l'inclusione del fondo si avvierebbe a soluzione anche la problematica relativa all'utilizzo degli avanzi di amministrazione che si sono accumulati nel corso del tempo, anche come conseguenza del rispetto delle norme sul patto di stabilità.

Altro punto importante della legge di modifica riguarda le operazioni di indebitamento e di investimento realizzate dagli enti locali attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e non soddisfatti da intese regionali.

Tuttavia, occorre ricordare che, con la sentenza 235/2017, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge rinforzata di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali, concernenti il concorso dello Stato al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali. In particolare, la Corte ha rilevato che, in base alle disposizioni costituzionali, è riservata alla legge rinforzata la disciplina di una serie di ambiti, tra cui le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. L'originaria disposizione (art. 11 della legge rinforzata 243/2012) prevedeva l'istituzione di un Fondo straordinario per il concorso dello Stato al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali e, per l'ammontare della

dotazione del Fondo, rinvia ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. La modifica introdotta nel 2016 (art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016), a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individuava essa stessa alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. La disposizione si limitava infatti a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina. Per questo ne è stata dichiarata la illegittimità costituzionale.

Sarà utile valutare le conseguenze della sentenza, ad esempio se si crei un vuoto normativo o se al contrario torni a produrre effetti la disciplina previgente. Più in generale pare necessario valutare se, nel medio e lungo periodo, possano aversi ricadute sugli assetti finanziari degli enti territoriali.

#### **1.14 L'armonizzazione dei bilanci pubblici**

Con il decreto legislativo n. 118 del 2011, corretto e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, è stato ridefinito l'ordinamento contabile degli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali, in attuazione della legge 42, con l'obiettivo di avviare il risanamento della finanza degli enti territoriali, fondato sulla trasparenza e sulla corretta rappresentazione della situazione finanziaria, economica e patrimoniale e, per alcuni aspetti, ancor più efficace delle manovre di finanza pubblica che negli anni si sono susseguite. L'obiettivo di una migliore conoscibilità dei fenomeni contabili trova corrispondenza nella normativa comunitaria (direttiva n. 2011/85/UE del Consiglio, in data 8 novembre 2011), relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, secondo cui "gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sotto-settori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza" (art. 3).

Si è trattato di un processo particolarmente complesso.

Ha poi fatto seguito: una preliminare individuazione dei contenuti generali della riforma nel Titolo I del decreto legislativo n. 118 del 2011, destinati a essere verificati e integrati a seguito di una sperimentazione; successivamente, la definizione di una disciplina provvisoria, oggetto di sperimentazione, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2011 (la sperimentazione è stata regolarmente avviata il 1° gennaio 2012 coinvolgendo circa un centinaio di enti e, in attuazione dell'articolo 9, del decreto-legge n. 102 del 2013, nell'esercizio 2014 è stata estesa ad ulteriori 350 enti); la definizione della disciplina definitiva della riforma, con il secondo decreto legislativo, sulla base dei risultati della sperimentazione, dopo che la materia "armonizzazione

dei bilanci pubblici” era stata ricondotta alla competenza legislativa esclusiva statale dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Si è così inteso definire e stabilizzare l'ordinamento contabile muovendo dalla sperimentazione svolta. Si è trattato quindi di un processo incrementale dal basso.

Gli obiettivi della riforma sono stati così riassunti nel corso delle audizioni dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato: realizzare un'omogeneità effettiva e non meramente formale dei bilanci e dei rendiconti, che consenta di migliorare la qualità dei nostri conti pubblici, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, delle verifiche in ambito europeo, e per favorire la realizzazione di politiche economiche specifiche, con particolare riferimento al federalismo fiscale; estendere la contabilità economico-patrimoniale a tutti gli enti territoriali, al fine di dare rilevanza agli equilibri economico-patrimoniali e migliorare significativamente gli strumenti informativi e di valutazione disponibili, anticipando il processo di armonizzazione contabile avviato in ambito europeo, che attribuisce alla contabilità economico patrimoniale il ruolo di sistema contabile fondamentale ai fini della rendicontazione della gestione; adottare il bilancio consolidato, per rappresentare la situazione patrimoniale e finanziaria ed il risultato economico di ciascun ente unitariamente a quella dei propri organismi, enti, aziende e società controllate o partecipate, che compongono il “gruppo amministrazione pubblica”, considerato come un'entità economica unitaria, a prescindere dalle specificità economiche e giuridiche dei soggetti che lo compongono.

Il processo di armonizzazione è dunque funzionale all'acquisizione di informazioni rilevanti e alla predisposizione di strumenti di intervento ai fini dello smaltimento dei debiti pregressi e della chiusura della procedura di infrazione comunitaria nei confronti dell'Italia per il ritardo dei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, grazie al potenziamento della contabilità finanziaria e al riaccertamento straordinario dei residui, è ormai possibile: conoscere l'ammontare dei debiti commerciali degli enti territoriali liquidi ed esigibili alla fine di ciascun esercizio; pervenire a risultati di amministrazione rappresentativi dell'effettiva situazione finanziaria dell'ente, in quanto riferita a crediti e debiti certi, liquidi ed esigibili e determinata anche in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, dei vincoli e dei rischi a carico dell'ente.

La riforma è il frutto di un percorso che ha richiesto uno sforzo corale da parte di tutti gli attori, l'amministrazione statale e le amministrazioni regionali e locali. La riforma ha richiesto e richiede una profonda modifica del proprio sistema informativo contabile, una adeguata riorganizzazione degli uffici, da accompagnare con una adeguata formazione, e l'adozione di principi e regole

che impongono una rappresentazione contabile seria e rigorosa delle risorse effettivamente disponibili e che impediscono livelli di spesa non sostenibili.

Questa trasformazione è stata connotata dalla gradualità e per questo è stato consentito agli enti di distribuire in più esercizi l'attività di adeguamento alla riforma e di limitare nei primi esercizi gli accantonamenti in bilancio riguardanti i crediti di dubbia esigibilità.

Nei confronti degli enti locali di piccole dimensioni è prevista una gradualità più accentuata.

Sono emerse prevedibili resistenze al cambiamento, almeno in parte connesse all'ampiezza e complessità della riforma.

In particolare, nel 2015, la riforma ha previsto per gli enti territoriali e i loro enti e organismi strumentali l'affiancamento, in parallelo, degli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014 - che nel 2015 hanno conservato valore a tutti gli effetti giuridici, compresa la funzione autorizzatoria - ai nuovi schemi di bilancio per missioni e programmi a soli fini conoscitivi. Ha inoltre stabilito l'applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata, unitamente al principio applicato della contabilità finanziaria. Ha prodotto il riaccertamento straordinario dei residui, necessario per adeguare lo stock dei residui al 1° gennaio 2015 ai nuovi principi. Ha comportato l'applicazione del principio applicato della programmazione concernente gli esercizi 2016-2018.

Per accompagnare l'armonizzazione sono stati introdotti i "principi contabili applicati", veri e propri manuali operativi a disposizione degli enti, corredati da numerosi esempi pratici, riguardanti la programmazione, la contabilità finanziaria, la contabilità economico-patrimoniale e il bilancio consolidato, e consentono un percorso di autoformazione.

Inoltre, gli enti inizialmente coinvolti nella sperimentazione hanno poi favorito la divulgazione e diffusione delle professionalità sviluppate nel triennio 2012-2014. La diffusione è stata poi ulteriormente promossa attraverso una serie di corsi di formazione istituzionali per il personale amministrativo-contabile di tutte le città metropolitane, province, comuni, unioni di comuni e consorzi di enti locali in contabilità finanziaria, oltre che tramite il supporto e la divulgazione svolta dal sito internet dedicato, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Nella fase di attuazione, un rilievo specifico è stato rivestito dal principio della competenza finanziaria e conseguentemente dal riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi. In tal modo – come ha ricordato anche la RGS – si è resa possibile un'analisi dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, al fine di ottenere una "concordanza contabile" tra le scritture contabili riguardanti i crediti e i debiti (i residui attivi e passivi) dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Si tratta di un elemento fondamentale ai fini della trasparenza delle

grandezze della finanza pubblica italiana e un recupero di qualità dei relativi dati contabili.

In prospettiva, la contabilità finanziaria dovrebbe portare a un sostanziale ridimensionamento dei residui, che rappresenteranno solo i crediti e debiti veri ed esigibili delle pubbliche amministrazioni territoriali. Si è trattato e si tratta in prospettiva di una operazione di pulizia dei bilanci degli enti che porta: alla eliminazione dei residui attivi riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito, in modo da chiudere definitivamente la stagione dei "disavanzi occulti"; alla eliminazione dei residui attivi che non corrispondono a crediti esigibili (i c.d. crediti futuri sono stati reimputati contabilmente agli esercizi di competenza); alla eliminazione dei residui passivi cui non corrispondono obbligazioni giuridiche, al fine di evitare, nel futuro, il ripresentarsi di situazioni di incertezza delle partite debitorie e il ripetersi di iniziative eccezionali per la loro sistemazione (si pensi alle anticipazioni di liquidità da parte dello Stato per il pagamento dei debiti pregressi).

Al carattere straordinario dell'operazione posta in essere hanno corrisposto modalità peculiari di recupero dell'eventuale disavanzo derivante dal processo di riaccertamento straordinario dei residui, consistente in uno "straordinario" ampliamento dei tempi di copertura, portato a un massimo di trent'anni dalla legge di stabilità 2015.

Il sostanziale disallineamento della cassa rispetto alla competenza mostra come sia debole la effettiva consistenza delle poste positive non tradottesi in riscossioni. Per questo è risultato rilevante monitorare la costituzione e la gestione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Con il passaggio al nuovo ordinamento contabile si è reso quindi necessario non pregiudicare la continuità del funzionamento dell'ente e dei servizi resi ed evitare – attraverso un impatto a efficacia immediata dei meccanismi di riaccertamento dei residui e di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità - situazioni insostenibili di disequilibrio. Secondo una prima stima realizzata da IFEL sui dati di bilancio disponibili è stato ipotizzato un valore del Fondo crediti di dubbia esigibilità per il comparto comunale pari a 17 miliardi di euro.

Anche nel riaccertamento straordinario, gli enti hanno potuto utilizzare gli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011.

Nei confronti delle autonomie speciali non è prevista, secondo quanto previsto dalla legge 42 del 2009, l'automatica applicazione della riforma. Eppure, gli obiettivi dell'armonizzazione contabile possono considerarsi raggiunti se è soddisfatta (anche) una condizione: la sua applicazione a tutto il territorio nazionale. Risulta che le autonomie speciali hanno formalmente accettato di recepire, con propria legge regionale, il decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche.

Dal 1° gennaio 2016 la riforma contabile prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011 costituisce il quadro di riferimento per tutti gli enti territoriali e i loro enti e organismi strumentali.

La RGS ha riferito che per gli enti locali siciliani l'applicazione del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche è avvenuta in una situazione di grande incertezza del quadro normativo di riferimento, determinata dal susseguirsi di leggi regionali di recepimento.

Uno specifico rilievo è poi rivestito dall'armonizzazione contabile delle Regioni. Queste, anche in virtù dell'autonomia costituzionale di cui godono, sono state storicamente dotate di autonomi sistemi contabili. Con il decreto legislativo n. 118 del 2011, per la prima volta, anche le Regioni hanno un ordinamento contabile unico e omogeneo rispetto a quello previsto per gli enti locali e per i loro enti strumentali.

Tanto più che con la riforma costituzionale del 2012 sull'obbligo di pareggio di bilancio, l'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata ricompresa tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato e non più nella competenza legislativa regionale in materia di contabilità.

E' rimasta solamente la competenza regolamentare di attuazione delle Regioni.

Come rilevato dalla Corte dei conti, con le nuove regole si dovrebbero abbandonare pratiche di appesantimento delle rappresentazioni contabili (quali, ad es. le coperture di spesa in sede di bilancio di previsione attraverso il sistema dei c.d. "mutui a pareggio") a favore di una maggiore trasparenza dei conti. Così come l'applicazione della "competenza potenziata" dovrebbe rendere più aderente alla realtà la quantificazione dei crediti e dei debiti e dare effettivo significato alla gestione dei residui. L'armonizzazione sarà particolarmente rilevante per il settore sanitario che tanta parte occupa dei bilanci regionali e per il consolidamento dei bilanci degli enti sanitari.

Peraltro, a garanzia della unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici, è stata promossa l'impugnativa costituzionale delle leggi regionali in materia di contabilità che riproducono o derogano a quanto previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011. Le Regioni hanno peraltro segnalato la necessità, emersa anche nel corso della sperimentazione, di un maggior coordinamento tra la disciplina dell'ordinamento contabile delle Regioni e quella dei principi contabili generali e applicati per il settore sanitario.

La riforma contabile degli enti territoriali presenta il carattere della flessibilità, ovvero la possibilità di aggiornare, in via amministrativa, gli schemi di bilancio, i principi contabili, il piano dei conti integrato e gli altri allegati al decreto legislativo n.118 del 2011.

A tal fine, presso il Ministero dell'economia e delle finanze è stata istituita la "Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali (c.d. Commissione Arconet), con il compito di adeguare gli allegati al decreto

legislativo n. 118 del 2011 all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e alle esigenze di monitoraggio e di consolidamento dei conti pubblici.

Con l'applicazione a regime della riforma dal 2016, agli enti è stato richiesto di adeguare il proprio sistema informativo contabile alla classificazione del bilancio per missioni e programmi, pena il blocco dei pagamenti.

Tra gli enti strumentali in contabilità economico-patrimoniale sono comprese anche le aziende municipalizzate e le fondazioni (che rispondono a taluni requisiti), mentre le società controllate e partecipate non sono enti strumentali e sono interessate dalla riforma contabile esclusivamente ai fini dell'elaborazione del bilancio consolidato. A decorrere dal 2016 gli enti territoriali, i loro organismi strumentali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria approvano il bilancio di previsione almeno triennale secondo il nuovo schema per missioni e programmi.

Nel 2016, come prima applicazione del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, gli enti sono stati chiamati a predisporre e approvare in giunta due distinti elenchi riguardanti: gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo "amministrazione pubblica", evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese; gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato (criterio "irrilevanza e impossibilità"). Agli enti spetta poi trasmettere agli enti i cui bilanci sono destinati a essere compresi nel bilancio consolidato le direttive concernenti le modalità e le scadenze per l'invio della documentazione necessaria per l'elaborazione del consolidato.

La stessa RGS ha richiamato l'attenzione sugli snodi principali per consentire la corretta e stabile applicazione della riforma.

Lo sforzo congiunto per un'attuazione ottimale dovrà essere compiuto da una pluralità di soggetti: i responsabili dei servizi finanziari, principali attori nell'attuazione della riforma; i responsabili dei vari servizi dell'ente, in quanto interessati alla corretta programmazione e gestione delle risorse pubbliche; gli organi di revisione, cui sono affidati molteplici compiti di verifica e controllo; le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, chiamate a effettuare un sistematico monitoraggio dell'attuazione della riforma, anche grazie al potenziamento dei controlli sul sistema delle Regioni attuato dal decreto legge n. 174 del 2012; i tesoriери, primi soggetti esterni agli enti, chiamati a gestire i nuovi schemi di bilancio armonizzati.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha accompagnato la riforma contabile e la sua attuazione con costanza e attenzione. Nel dividerne finalità e strumenti ha rilevato la necessità di garantire 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. Lo Stato

dovrà mettere gli enti nelle condizioni di esercitare effettivamente il dovere di adottare i propri bilanci nei termini prescritti.

La Commissione ha poi rilevato la necessità che sia individuata con nettezza l'area del consolidamento, in modo da tenere conto del tipo di società e delle diverse forme di partecipazione o controllo da parte degli enti. Insieme risulta utile garantire la confrontabilità del flusso informativo anche attraverso l'interoperabilità del flusso informatico, mediante l'aggiornamento del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope).

Cruciale è la ricostruzione di un "consolidato" del settore sanitario, che come noto costituisce la quota nettamente prevalente delle risorse gestite in ambito regionale, per la sua incidenza sull'effettivo risultato economico-finanziario dell'intero comparto.

Il sistema di contabilità finanziaria dovrebbe a sua volta risultare coerente con il sistema europeo dei conti pubblici.

Sarebbe infine auspicabile, in prospettiva, che gli aggiornamenti più significativi, con decreto ministeriale, degli allegati al decreto legislativo n. 118 possano vedere il coinvolgimento parlamentare, già assicurato sugli originari allegati.

### **1.15 I fabbisogni standard e le capacità fiscali**

I fabbisogni standard e le capacità fiscali costituiscono un vero e proprio architrave per la realizzazione di un sistema perequativo degli enti locali secondo il modello della legge n. 42 del 2009, fondato sul differenziale tra i primi e le seconde.

Si tratta, come già indicato nel paragrafo di questa introduzione relativo alla finanza dei comuni, di un processo di progressivo avvicinamento, caratterizzato dalle difficoltà legate a un cambio di passo conseguente all'abbandono del criterio delle risorse storiche.

La determinazione dei fabbisogni standard presenta un carattere progressivo e incrementale non solo per la percentuale, crescente in base alla legge, riservata alla perequazione in luogo delle risorse storiche, ma anche per l'affinamento sempre maggiore della metodologia utilizzata.

I fabbisogni standard esprimono il peso specifico di ogni ente locale in termini di fabbisogno finanziario. Vengono sintetizzati in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che spiegano i differenziali di costo e di bisogno.

Per pervenire alla determinazione dei fabbisogni standard è stata svolta un'attività di acquisizione di elementi conoscitivi – in particolare da SOSE s.p.a. e IFEL – a partire dalle informazioni desumibili dalle fonti ufficiali. Tali dati sono stati poi integrati tramite la rilevazione attraverso questionari specifici a ciascun

ente per ogni funzione fondamentale. E' stata così costruita una imponente banca dati che consente un'analisi degli output, degli input, delle modalità di gestione e delle scelte organizzative adottate nel processo di produzione dei servizi.

L'idea di fondo da cui ha preso le mosse il processo attuativo è che le necessità finanziarie di un ente locale sono espressione dei servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente.

I fabbisogni sono poi utilizzati per distribuire un ammontare stabilito di risorse, secondo un coefficiente di riparto.

La determinazione dei fabbisogni standard è stata estesa anche ai comuni che non hanno fornito il servizio oggetto di standardizzazione, con l'eccezione dei servizi per l'istruzione e degli asili nido. L'eccezione è ricondotta all'assenza di LEP.

A seguito delle modifiche legislative intercorse, debbono attualmente essere sottoposti al parere parlamentare esclusivamente le modifiche alla metodologia e non anche gli aggiornamenti dei dati di riferimento. Non sempre è agevole distinguere le modifiche nel riparto delle risorse conseguenti all'aggiornamento della metodologia da quelle dovute alla diversa base dei dati di riferimento. Potrebbe essere utile che il Parlamento torni a esprimersi su entrambi gli aspetti.

La prassi e l'esperienza maturati nel corso degli ultimi anni hanno evidenziato che i fabbisogni standard costituiscono, da un lato, un patrimonio conoscitivo prezioso per una più approfondita verifica delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali e della struttura della spesa. Dall'altro lato appare ormai evidente che i fabbisogni standard non possono fornire elementi particolarmente probanti con riguardo alla qualità dei servizi.

Ulteriori aspetti sono emersi nel corso del tempo per rendere ancor più efficace l'utilizzazione e l'aggiornamento metodologico dei fabbisogni standard.

Il principale riguarda la metodologia statistica adottata. Le scelte al riguardo si rivelano spesso essere meramente tecniche solo in apparenza. Infatti, gli esiti di tali scelte si ripercuotono sulla distribuzione delle risorse finanziarie, che è un effetto prevalentemente politico. Ad esempio, la sterilizzazione di alcuni indicatori (quale la collocazione territoriale dell'ente) ai fini della determinazione dei fabbisogni standard non può essere sottovalutata, laddove essi costituiscano comunque ben precisi e distinti fattori di spesa. Similmente, il costo del personale - che, come talora indicato dalle note metodologiche, costituisce un fattore non facilmente modificabile dall'ente nel breve periodo - viene invece considerato una variabile nella disponibilità dell'ente.

E' espressione di una scelta essenzialmente politica il riconoscimento di fabbisogni valutati con funzioni di spesa, o viceversa di esclusione di fabbisogni

stimati con funzioni di costo di servizi non offerti dall'ente (è il caso ad esempio delle spese per gli asili nido).

Possono essere ricordati anche altri aspetti specifici emersi nel corso dei lavori della Commissione: l'esigenza di garantire un'adeguata rappresentatività del campione di dati utilizzati e, conseguentemente, della distribuzione che ne risulta; la necessità di tenere conto della diversa allocazione, in ciascuna Regione, fra Regione ed enti locali, delle funzioni relative agli ambiti propri delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane e conseguentemente della diversa incidenza di tali funzioni fondamentali per province e città metropolitane in relazione alla Regione di appartenenza; la necessità che i dati di riferimento utilizzati per l'adozione dei decreti, e in particolare per il calcolo del fabbisogno relativo a ciascun ente, siano tempestivamente aggiornati; l'individuazione di strumenti efficaci per ridurre drasticamente la quantità dei questionari restituiti dagli enti e non utilizzabili ai fini della nota metodologica in quanto non adeguati; l'esplicitazione della eventuale esternalizzazione delle funzioni; la necessità di tenere conto dei molteplici fattori produttivi di spese (ad esempio, per quanto riguarda le strade provinciali, la percentuale di occupati è una variabile di usura delle strade non solo viziata dal fatto di non tenere conto della diversa incidenza territoriale dell'economia sommersa ma anche penalizzante nei confronti delle province ad alta vocazione turistica e di quelle in cui siano meno sviluppati servizi di trasporto pubblico con particolare riferimento a quelli su ferro; andrebbe inoltre considerata la consistenza di mezzi pesanti o agricoli presenti sulle strade provinciali).

Ancora, occorre considerare i possibili effetti di distorsione dei fabbisogni legati alla forte eterogeneità dei servizi ricompresi nella medesima funzione fondamentale.

Si è registrata in alcuni casi una discrepanza fra la spesa sociale che emerge dal calcolo dei fabbisogni proposto e quella che discende per ogni singolo comune dalla rilevazione sui servizi sociali dei comuni effettuata dall'Istat.

Proprio in ragione della complessità del percorso e delle metodologie, sarebbe utile che le note metodologiche possano fornire anche indicatori di sintesi che permettano di semplificare la lettura dei dati e che possano essere di guida anche ad un più snello processo di raccolta degli stessi per il processo di aggiornamento.

Se l'esperienza dei fabbisogni standard per gli enti locali è ormai consolidata, pur con le criticità appena sintetizzate, per le Regioni invece il cammino da percorrere è ancora lungo.

La determinazione dei LEP per le spese diverse dalla sanità e quindi dei relativi costi standard costituisce un obiettivo tanto ambizioso quanto lontano. In

base alle simulazioni di SOSE con riguardo alle prestazioni garantite dalle Regioni a statuto ordinario, per istruzione, servizi sociali e asili nido le risorse aggiuntive necessarie potrebbero arrivare – all'interno di alcune opzioni - fino a oltre 2,7 miliardi di euro. Dovrebbe in ogni caso spettare al decisore politico l'opzione tra due ipotesi alternative: i LEP come livelli minimi uniformi su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla domanda locale; i LEP come livelli minimi non uniformi in quanto correlati con la domanda locale.

Non meno complesso pare il processo di determinazione delle capacità fiscali, anch'esso essenziale per giungere in fine a una redistribuzione delle risorse su base effettivamente perequativa e non più legata prevalentemente alle risorse storiche.

Anche in questo caso, si sono alternati la revisione della metodologia (modificata ad esempio per la capacità fiscale residuale, concernente i tributi minori) e l'aggiornamento dei dati di riferimento.

La Commissione ha individuato nei pareri espressi sugli schemi di decreto alcuni temi rilevanti.

Il primo riguarda il *tax gap*, cui occorre riconoscere un peso sempre maggiore. Si tratta della differenza tra il gettito teorico e quello effettivo (ad esempio per l'IMU e la TASI per i fabbricati diversi dall'abitazione principale, si tratta della differenza tra il gettito catastale e il gettito effettivo, entrambi valutati ad aliquota di base).

Includere una quota del *tax gap* risponde anche all'esigenza di incentivare le attività di contrasto all'evasione fiscale. La Commissione ha più volte marcato l'esigenza di incrementare tale quota (era pari al 10% per la ripartizione del Fondo di solidarietà comunale 2017) in modo da rafforzare l'incentivo per gli enti oltre che una maggiore equità del sistema.

Inoltre, la stima delle capacità fiscali potrebbe essere ulteriormente affinata attraverso la utilizzazione delle informazioni relative alle tariffe che, in quanto relative a servizi esterni analizzati, non hanno autonomo rilievo nei bilanci dei comuni. La Commissione ha anche rilevato la necessità di distinguere la stima delle tariffe standard da quella dei tributi minori.

Rimane poi una anomalia relativa alla stima specifica della componente rifiuti nella capacità fiscale dei comuni. Tale stima è necessaria al fine di "neutralizzare" la quota rifiuti nell'ambito del riparto del fondo di solidarietà comunale. Infatti, il servizio di smaltimento dei rifiuti concorre alla determinazione della capacità fiscale di ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario ed è inserito come componente di costo nel calcolo dei fabbisogni standard. Tuttavia, il corrispettivo riscosso dai Comuni è destinato integralmente alla copertura del costo del servizio e non si rileva pertanto uno sforzo fiscale esercitabile da parte dell'ente.

### **1.16 Gli strumenti principali relativi alla pubblica amministrazione regionale e locale**

Vi sono poi alcune questioni che possono essere complessivamente ricondotte alla capacità della pubblica amministrazione di adeguarsi alle molteplici istanze introdotte all'attuazione del federalismo fiscale.

In primo luogo, il federalismo demaniale costituisce un processo risalente alla legge 42, per il trasferimento di beni demaniali e patrimoniali dallo Stato agli enti territoriali. Il processo, per una molteplicità di fattori e forse anche di resistenze, non si è realizzato con la tempestività auspicata.

Per quanto riguarda il trasferimenti degli immobili, nell'audizione dell'Agenzia dell'ottobre 2014 è emerso che, a fronte di oltre 9.300 beni richiesti dagli enti, quelli che risultavano trasferibili erano poco più di 5.500 e quelli trasferiti 864. Per oltre 3.500 era stato espresso parere negativo al trasferimento.

Al 30 giugno 2017, complessivamente, tra procedura ordinaria (4.352) e federalismo demaniale culturale (110), sono stati trasferiti 4.462 immobili per un valore di 1,6 miliardi di euro. Sono stati coinvolti 1.324 enti territoriali.

Si tratta quindi di comprendere se, nella sostanza, la lentezza del processo sia dovuta a una carenza progettuale e amministrativa degli enti interessati (ad esempio per quanto riguarda la valorizzazione e utilizzazione dei beni) oppure se sia prevalentemente riconducibile a resistenze delle amministrazioni centrali.

In secondo luogo, una parte senz'altro rilevante riguarda i meccanismi di riscossione dei tributi e in particolare la riscossione negli enti locali. Gli enti che dal 2000 al 30 giugno 2017 hanno affidato carichi in riscossione a Equitalia (alle società del gruppo Equitalia) sono stati 16.355.

Dal 1° luglio 2017 le amministrazioni locali possono deliberare direttamente l'affidamento all'Agenzia delle entrate-Riscossione delle attività di riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e delle società da esse partecipate, quindi non c'è più il passaggio dalla gara a evidenza pubblica cui partecipava eventualmente il gruppo Equitalia e non c'è neanche quel fenomeno di supplenza nelle more.

Oggi, gli enti locali possono svolgere il servizio di riscossione delle proprie entrate secondo le seguenti modalità: tramite risorse interne; ricorrendo all'affidamento *in house* a società strumentali; tramite le ordinarie procedure a evidenza pubblica; avvalendosi, a seguito di apposita deliberazione, dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, titolare dello svolgimento delle funzioni della riscossione nazionale.

La maggioranza dei crediti degli enti locali è caratterizzata da un importo di ammontare assai ridotto: l'80 per cento delle cartelle di pagamento emesse per ruoli affidati dagli enti locali è di importo inferiore a 500 euro. In

relazione a tali tipologie di debiti e, quindi, di cartelle, lo strumento di riscossione che ha dimostrato maggiore efficienza per la riscossione di importi di questo tipo è stato il fermo dei beni mobili registrati.

Come ha sottolineato nel corso dell'audizione del 12 ottobre 2017 il direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ruffini, è in ogni caso necessario continuare sulla strada del processo di complessivo efficientamento e velocizzazione dell'attività di riscossione, per esempio estendendo alle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada il principio dell'immediata validità dell'atto notificato dall'ente, anche ai fini dell'esecuzione forzata a mezzo ruolo.

Circa la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento dei tributi statali, è interessante ricordare alcuni dati. Dal febbraio 2009 a settembre 2017 sono state trasmesse da oltre 1.000 comuni circa 95.000 segnalazioni, di cui circa 17.000 sono state trasfuse in atti di accertamento, con oltre 350 milioni di euro di maggiori imposte accertate e poco più di 105 milioni di euro di maggiori imposte riscosse.

Quindi, ogni segnalazione ha mediamente consentito di accertare più di 20.000 euro e di riscuotere circa 6.000 euro di maggiori imposte. Tra il 2013 e il 2015, sulla base delle disposizioni del decreto ministeriale del 2011, sono stati trasferiti ai comuni circa 57 milioni di euro.

Tra i comuni più attivi su questo fronte spiccano quelli delle Regioni del Centro-Nord (Emilia Romagna, Lombardia, Liguria, Toscana, Veneto, Marche), mentre il processo stenta a svilupparsi nelle regioni meridionali, a eccezione della Calabria e della Sicilia.

In particolare, a seguito della sottoscrizione di due protocolli d'intesa nel 2009 e nel 2014, negli ultimi anni è stata realizzata un'accurata attività di formazione al personale di oltre 2.000 comuni.

Tuttavia, negli ultimi anni il numero delle segnalazioni trasmesse dai comuni si è gradualmente ridotto. Nel corso del 2016 sono state prese in carico dalle strutture operative dell'Agenzia delle entrate 6.307 segnalazioni qualificate provenienti dai comuni, il 14,1 per cento delle quali proviene da comuni del nord, il 62,5 per cento da quelli del centro e il 23,3 per cento da quelli del sud e delle isole. La maggior parte delle segnalazioni riguarda l'ambito «proprietà edilizie e patrimonio immobiliare», i beni più facilmente individuabili a livello locale, e l'ambito dei «beni indicanti capacità contributiva».

Anche per questo motivo l'Agenzia, l'ANCI e l'IFEL hanno convenuto di rinnovare il protocollo d'intesa a livello nazionale.

Nel corso del 2016 sono stati eseguiti 1.157 accertamenti in base alle segnalazioni qualificate dei comuni e a fronte di questa attività di controllo sostanziale è stato possibile accertare maggiori imposte per circa 20 milioni di euro.

In base ai dati ANCI, tra il 2011 e il 2015 i comuni che si sono affidati a Equitalia sono passati da 6.000 a 3.000, quindi c'è stata una riduzione del 50

per cento. Appare sempre sensibile la questione degli aggi spettanti agli agenti della riscossione.

Come ha sottolineato ancora il rappresentante dell'ANCI nell'audizione del 13 luglio 2017, la fase che per i comuni è determinante per migliorare la *compliance* fiscale è quella pre-coattiva. A tal fine tuttavia è necessario disporre di un congruo numero di personale. L'efficacia dell'azione dei comuni che volessero internalizzare il servizio è inoltre condizionata dalla possibilità di accesso degli enti alle banche dati.

La Commissione ha potuto approfondire anche le questioni – talora problematiche - relative alla riscossione, specificamente legate alla realtà siciliana.

Un ulteriore aspetto connesso alla riorganizzazione della pubblica amministrazione e alla sua capacità di assecondare le esigenze legate a una corretta attuazione del federalismo fiscale è dato dalla revisione del catasto. Le audizioni svolte dalla Commissione hanno evidenziato tanto la complessità quanto la necessità di una revisione del catasto. L'obiettivo di una maggiore equità e corrispondenza tra i valori catastali e quelli di mercato è evidente. L'Agenzia delle Entrate nelle audizioni davanti alla Commissione ha sottolineato di avere migliorato la rappresentatività e l'affidabilità delle basi dati che, oltre a consentire una valutazione più oggettiva degli immobili, correlata ai dati di mercato reali e aggiornati, è comunque necessaria per valutare accuratamente gli effetti distributivi sui contribuenti di un nuovo sistema estimativo catastale.

Per dare una misura, al 31 dicembre 2016, le unità immobiliari iscritte al catasto edilizio urbano sono circa 72,9 milioni, di cui circa 63 milioni censite nelle categorie ordinarie e speciali con rendita catastale attribuita complessivamente pari a 36,2 miliardi di euro.

Le rimanenti unità immobiliari sono costituite da oltre 6,4 milioni di immobili di beni comuni non censibili, cioè beni di utilità comune a più unità immobiliari, che non producono un reddito proprio, e da oltre 3,2 milioni censiti nelle categorie catastali del gruppo F, come unità non idonee a produrre un reddito (ad esempio aree urbane, lastrici solari, unità in corso di costruzione o di definizione, unità collabenti).

Risulta evidente che la conoscenza delle informazioni in merito al patrimonio immobiliare è anche uno strumento per il contrasto dell'evasione fiscale. E' stata avviata la collaborazione tra Agenzia ed enti locali per il contrasto dell'evasione fiscale in ambito immobiliare, con particolare riferimento alle attività sugli immobili che non risultano dichiarati al catasto (cosiddetti «immobili fantasma») e alle attività di revisione del classamento degli immobili in base alla legge.

Le modalità di funzionamento della pubblica amministrazione regionale e locale – e soprattutto l'efficienza della spesa – sono poi interessate dal processo di digitalizzazione. L'agenda digitale è un processo destinato a

produrre effetti di lungo termine sull'azione amministrativa e i rapporti con i cittadini. I benefici sulla spesa possono essere analogamente di lungo termine. Alla digitalizzazione la Commissione ha dedicato alcune audizioni.

In fine, la revisione della spesa (*spending review*) di Regioni ed enti locali – oltre che dello Stato – rimane un fattore potente di cambiamento dell'organizzazione e del funzionamento della p.a., che non si limita a perseguire risparmi di spesa: alla eliminazione o riduzione dei capitoli di spesa si aggiungono il necessario rafforzamento dell'efficienza di organizzazione e processi. Gli obiettivi (da ultimo rappresentati alla Commissione dal Commissario per la *spending review* nell'audizione del 26 ottobre 2017) sono ambiziosi.

La spesa corrente è costituita per circa metà da spesa per il personale, per il 41,5% da acquisti di beni e servizi, per l'8,5% da altre spese. Gli interventi di supporto sono stati da ultimo concentrati sulla gestione immobiliare, la centralizzazione degli acquisti, la razionalizzazione del parco auto e la spesa IT (la riorganizzazione digitale riemerge anche all'interno delle attività di *spending review* come un progetto essenziale).

Secondo i dati forniti dal Commissario, per la p.a. locale i tagli sulla spesa corrente al netto dei costi del personale è stata pari al 17%.

### **1.17 La cabina di regia del federalismo fiscale**

Sono molteplici e non tutte pienamente sfruttate le sedi istituzionali preposte all'attuazione del federalismo fiscale. La commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) aveva costituito inizialmente la sede per la condivisione dei dati e la loro prima elaborazione in vista della adozione dei decreti legislativi attuativi. Successivamente, tale commissione è stata soppressa ed è stata istituita la Commissione tecnica per i fabbisogni standard che concentra la propria attività, per l'appunto, sulla elaborazione e aggiornamento di tali fabbisogni.

La cabina di regia nel confronto tra Governo ed enti territoriali dovrebbe essere la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita in seno alla Conferenza unificata in base alla legge 42 e al decreto legislativo n. 68 del 2011. Tuttavia, tale organismo ha sostanzialmente stentato a diventare il perno del confronto con gli enti territoriali, quale distinta e specifica sede specializzata di analisi e negoziazione sull'autonomia finanziaria e il coordinamento della finanza pubblica tra Stato ed enti territoriali.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale costituisce l'organismo bicamerale espressamente previsto dalla legge per accompagnare fino al completamento della fase transitoria il processo di attuazione della delega e, più in generale, dell'articolo 119 della Costituzione.

Il comitato dei rappresentanti degli enti territoriali, inizialmente previsto dalla legge quale organismo di interlocuzione diretta con il Parlamento, non ha avuto un autonomo ruolo e hanno continuato a interloquire in sede parlamentare le distinte rappresentanze di Regioni, province e comuni.

Occorrerà poi valutare l'opportunità, anche con riguardo all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, di dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, attraverso l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali; tale articolo 11 infatti ricomprende i progetti di legge concernenti il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tra quelli che dovrebbero essere oggetto del procedimento legislativo specificamente delineato dal legislatore costituzionale, con il coinvolgimento della Commissione in composizione integrata. L'integrazione prevista dall'articolo 11 è stata auspicata di recente anche dalla relazione all'Assemblea presentata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali (doc. XVI-bis, n. 11).

In ogni caso, quale che sia la soluzione adottata, sembra necessario assicurare un presidio parlamentare espressamente dedicato al cruciale tema del federalismo fiscale.

### **1.18 Conclusione**

La molteplicità delle questioni ancora aperte in ordine all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione richiederà un'opera di attenta concertazione tra i diversi soggetti istituzionali.

Saranno necessari, ma non sufficienti, alcuni adeguamenti istituzionali e amministrativi.

Ancor più sarà necessario realizzare una politica della responsabilizzazione di ogni livello di governo. A tal fine, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione rimane uno strumento potente.

Probabilmente, con il venir meno dell'emergenza economico-finanziaria sarà possibile avviare e auspicabilmente portare a compimento la stabilizzazione del quadro normativo e finanziario di riferimento.

È una condizione per porre fine alla lunga transizione.

## 2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA

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

Nell'ambito della cornice delineata dalla legge n. 42, il Governo è delegato ad adottare uno o più **decreti legislativi**, secondo le scadenze stabilite dalla stessa legge, finalizzati alla ridefinizione del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni.

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

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

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

Nel primo periodo della XVII legislatura (dicembre 2013 - luglio 2014), la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato,

nella seduta del 23 gennaio 2014, il parere di competenza sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41) e, nella seduta del 9 luglio 2014, il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo ed integrativo della normativa in tema di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali (atto n. 92).

Nel periodo della XVII legislatura tra agosto 2014 e aprile 2015, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato il parere di competenza sui seguenti schemi di provvedimento:

- 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 relativo atto è stato adottato con D.P.C.M. 17 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 132 del 10 giugno 2015;
- schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio (atto n. 121 - seduta del 18 dicembre 2014);
- schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 140 - seduta del 25 febbraio 2015). Il relativo decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 16 marzo 2015 è stato pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale n. 68 del 23 marzo 2015.

Nel periodo della **XVII legislatura** dal 29 aprile 2015 al 22 giugno 2016, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato, nella seduta del 7 aprile 2016, il **parere di competenza** sullo schema di **decreto ministeriale** che **integra la nota metodologica** adottata con il D.M. 11 marzo 2015, relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle **capacità fiscali** per singolo comune delle regioni a statuto ordinario (**Atto Governo n. 284**). Il relativo atto è stato adottato con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016.

Nel periodo della **XVII legislatura** considerato dalla presente Relazione (**23 giugno 2016 – 15 gennaio 2018**), la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato il **parere di competenza** sui seguenti schemi di provvedimento:

- schema di **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** recante adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei **fabbisogni standard** ed il fabbisogno standard per ciascun **comune** delle regioni a statuto ordinario **relativi alle funzioni fondamentali**: istruzione pubblica, funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, funzioni generali di amministrazione e controllo, funzioni di polizia locale, funzioni di viabilità e territorio, funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) e funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido (**Atto del Governo n. 341** - seduta del 13 ottobre 2016). Il relativo atto è stato adottato con **D.P.C.M. 29 dicembre 2016**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2017;
- schema di **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri** recante adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei **fabbisogni standard** delle **province** e delle città metropolitane (**Atto del Governo n. 398** - seduta del 29 marzo 2017). Il relativo atto è stato adottato con **D.P.C.M. 21 luglio 2017**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2017;
- schema di **decreto ministeriale** che reca l'approvazione della stima della **capacità fiscale 2018 dei comuni** delle regioni a statuto ordinario e della **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo (**Atto del Governo n. 438** – seduta del 18 ottobre 2017). Il relativo atto è stato adottato con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 novembre 2017**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 280 del 30 novembre 2017.

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

<b>Norma</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Gazzetta Ufficiale</b>
<b>XVI legislatura</b>		
D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (Atto 196)	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42	11 giugno 2010, n. 134
D.Lgs. 17 settembre 2010,	Disposizioni recanti	18 settembre 2010, n.

<b>Norma</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Gazzetta Ufficiale</b>
<b>XVI legislatura</b>		
n. 156 (Atto 241)	attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale	219
D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Atto 240)	Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> di Comuni, Città metropolitane e Province	17 dicembre 2010, n. 294
D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Atto 292 e 292-bis)	Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale	23 marzo 2011, n. 67
D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Atto 317)	Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> del settore sanitario	12 maggio 2011, n. 109
D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88 (Atto 328)	Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42	22 giugno 2011, n. 143
D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Atto 339)	Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009	26 luglio 2011, n. 172
D.Lgs. 6 settembre 2011, n.	Meccanismi sanzionatori e	20 settembre 2011, n.

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

<b>Norma</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Gazzetta Ufficiale</b>
<b><i>XVII Legislatura</i></b>		
D.P.C.M. 23 luglio 2014 (Atto 41)	Adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.	15 ottobre 2014, n. 240
D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (Atto 92)	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.	28 agosto 2014, n. 199
D.P.C.M. 27 marzo 2015 (Atto 120)	Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni: di istruzione pubblica; nel campo della viabilità; nel campo dei trasporti; riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei rifiuti; nel settore sociale, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli asili nido	10 giugno 2015, n. 132; S.O. n. 27

<b>Norma</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Gazzetta Ufficiale</b>
Schema di D.P.C.M. (Atto 121)	Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio	<i>Espresso parere il 18 dicembre 2014 (Non pubblicato in GU)</i>
D.M. 11 marzo 2015 (Atto 140)	Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228	<i>23 marzo 2015, n. 68</i>
D.M. 13 maggio 2016 (Atto 284)	Adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (284)	<i>23 maggio 2016, n. 119</i>
D.P.C.M. 29 dicembre 2016 (Atto 341)	Adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di	<i>22 febbraio 2017, n. 44</i>

<b>Norma</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Gazzetta Ufficiale</b>
	istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido	
D.P.C.M. 21 luglio 2017 (Atto n. 398)	Nota metodologica e coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane, relativi alle funzioni fondamentali come ridefinite dalla legge 7 aprile 2014, n. 56	21 ottobre 2017, n. 247
D.M. 16 novembre 2017 (Atto n. 438)	Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e alla stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario	30 novembre 2017, n. 280

## 2.1 Prospetto sullo stato di attuazione

Si riporta di seguito la tabella nella quale sono riepilogate le disposizioni della legge n. 42 che recano specifici principi e criteri direttivi da attuare con decreto

legislativo o che richiedono attuazione attraverso adempimenti diversi. Sono inoltre indicati la tipologia del provvedimento attuativo e il relativo termine di adozione, come modificato dalla legge n. 85 del 2011 nonché, nell'ultima colonna, gli atti approvati per ciascuna norma di delega.

Con riferimento specifico all'attuazione delle deleghe va tenuto presente che l'elencazione degli atti approvati **non indica necessariamente il completamento del percorso di attuazione**, nel caso che i decreti legislativi approvati rechino rinvii ad ulteriori fonti per specifici profili di esecuzione. Occorre poi ricordare che, al di fuori dell'attuazione della legge 42, sono sopravvenute numerose disposizioni che interessano comunque l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali (*v. ultra*).

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
<b>Art. 2, co. 2, lettera f), prima parte</b>	Determinazione del costo e del fabbisogno standard quale indicatore per la valutazione dell'azione pubblica.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216</b> Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294)
			<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 2, co. 2, lettera f), seconda parte</b>	Definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettere <i>m)</i> e <i>p)</i> , della Costituzione.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 2, co. 2, lettera h)</b>	Adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118</b> Armonizzazione dei sistemi contabili (G.U. 26 luglio 2011, n. 172)

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
	bilancio.		<b>D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126</b> Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 118 del 2011 Armonizzazione dei sistemi contabili (G.U. 28 agosto 2014, n. 199)
<b>Art. 2, co. 2, lettera i)</b>	Previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci degli enti.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118</b> Armonizzazione dei sistemi contabili (G.U. 26 luglio 2011, n. 172)
<b>Art. 2, co. 2 lettera z) e art. 17, co. 1, lettera e)</b>	Sanzioni e premialità	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149</b> Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)
<b>Art. 2, co. 6, secondo periodo</b>	Determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 2, co. 6, terzo periodo</b>	Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali con indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.	Relazione da trasmettere alle Camere <b>30 giugno 2010</b>	<b>Relazione governativa presentata alle Camere il 30 giugno 2010 (doc. XXVII, n. 22)</b>
<b>Art. 2, co. 7</b>	Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge di delega.	1 o più D.Lgs. <b>entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti</b>	<b>D.Lgs. 23 aprile 2013, n. 51</b> Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 61 del 2012 Ordinamento di Roma capitale (G.U. 15 maggio 2013, n. 112)

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
		<b>legislativi</b>	<b>D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126</b> Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 118 del 2011 Armonizzazione dei bilanci (G.U. 28 agosto 2014, n. 199)
<b>Art. 3, co. 1</b>	Costituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.	Nomina da parte dei Presidenti di Camera e Senato su designazione dei gruppi parlamentari	XVI Leg.: Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 17 marzo 2010 e approvazione regolamento interno il 13 aprile 2010  XVII Leg.: Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 28 novembre 2013
<b>Art. 3, co. 4</b>	Istituzione del Comitato di rappresentanti delle auto-nomie territoriali.	Nomina da parte degli enti territoriali nell'ambito della Conferenza unificata	Designazione nella seduta della Conferenza unificata del 6 maggio 2010
<b>Art. 4</b>	Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. <i>Commissione soppressa dall'art. 1, co. 34, legge n. 208/2015, e sostituita dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016</i>	D.P.C.M. <b>21 giugno 2009</b>	<b>D.P.C.M. 3 luglio 2009</b> (G.U. n. 160 del 13/7/2009)

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
<b>Art. 5</b>	Istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e della banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio (art. 5, comma 1, lett. g).	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 7</b>	Tributi delle regioni e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 8</b>	Definizione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 9</b>	Determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 10</b>	Finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza legislative ai sensi dell'art. 117 Cost., terzo e quarto comma.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
<b>Art. 11</b>	Finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216</b> Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294)
			<b>D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23</b> Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 12</b>	Coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23</b> Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 13</b>	Entità e riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
			<b>D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23</b> Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
<b>Art. 15</b>	Finanziamento delle funzioni delle città metropolitane.	1 D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 16</b>	Attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni).	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88</b> Risorse aggiuntive ed interventi speciali (G.U. 22 giugno 2011, n. 143)

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

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
<b>Art. 21</b>	Disciplina transitoria per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216</b> Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294)
			<b>D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23</b> Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 22, co. 1</b>	Ricognizione degli interventi infrastrutturali	Atto ministeriale	<b>Decreto Ministro economia e finanze 26 novembre 2010</b> Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 (G.U. 1° aprile 2011, n. 75)
<b>Art. 22, co. 2, primo periodo</b>	Individuazione degli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.	Atto interministeriale  <b>Nella fase transitoria individuata agli articoli 20 e 21 della legge</b>	<b>Decreto Ministro economia e finanze 26 novembre 2010</b> Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 (G.U. 1° aprile 2011, n. 75)
<b>Art. 22, co. 2, secondo periodo</b>	Individuazione degli interventi infrastrutturali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, da effettuare nelle aree sottoutilizzate.	Atto ministeriale e inserimento nel Documento di programmazione economica-finanziaria  <b>15 settembre di ogni anno</b>	<b>DFP 2011</b> Programma delle infrastrutture strategiche <b>DOC. LVII, n. 4 (XVI Leg.)</b> <b>Allegato IV</b>  <i>da ultimo</i> <b>DEF 2016</b> Strategie per le infrastrutture strategiche <b>DOC. LVII, n. 4 (XVII Leg.)</b> <b>Allegato VI</b>

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
<b>Art. 23, co. 5</b> <i>soppresso dall'art. 18 del D.L. n. 95 del 2012</i>	Disciplina del procedimento di indizione e svolgimento del referendum sulle proposte di istituzione delle città metropolitane (nelle aree metropolitane dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).	Regolamento (D.P.R.) <b>19 agosto 2009</b>	<i>Nella seduta del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2011 è stato approvato uno schema di regolamento, sul quale avrebbe dovuto essere acquisito il parere del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata</i>
<b>Art. 23, co. 6</b> <i>soppresso dall'art. 18 del D.L. n. 95 del 2012</i>	Istituzione e disciplina delle città metropolitane approvate con referendum.	1 o più D.Lgs. <b>21 maggio 2013</b>	<b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 24</b>	Ordinamento transitorio di Roma capitale.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156</b> Roma capitale (G.U. 18 settembre 2010, n. 219) <b>D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61</b> Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale (G.U. 18 maggio 2012, n. 115) <b>D.Lgs. 23 aprile 2013, n. 51</b> Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 61 del 2012 (G.U. 15 maggio 2013, n. 112)
<b>Art. 25</b>	Disciplina per la gestione dei tributi e compartecipazioni.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23</b> Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67) <b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
<b>Art. 26</b>	Contrasto all'evasione fiscale.	1 o più D.Lgs. <b>21 novembre 2011</b>	<b>D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23</b> Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
			<p><b>D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68</b> Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)</p> <p><b>D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149</b> Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)</p>
<b>Art. 27, co. 1</b>	Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.	Norme di attuazione secondo le modalità previste dagli statuti degli enti interessati <b>21 novembre 2011</b>	<p><b>Trentino Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano</b> Accordo del 30 novembre 2009 (recepito dall'art. 2, co.106-125, legge n. 191/2009 - Legge finanziaria 2010)</p> <p>Accordo del 15 ottobre 2014 (recepito dall'art. 1, co. 406-413, legge n. 190/2014 - Legge di stabilità 2015)</p> <p><b>Friuli Venezia Giulia</b> Accordo del 29 ottobre 2010 (recepito dall'art. 1, co. 151-159, legge n. 220/2010 - Legge di stabilità 2011)</p> <p>Accordo del 23 ottobre 2014 (recepito dall'art. 1, co. 512-523, legge n. 190/2014 - Legge di stabilità 2015; si veda inoltre l'art.1, co. 816-826, legge n. 205/2017 – Legge di bilancio 2018)</p>

<b>Disposizioni della legge</b>	<b>Deleghe legislative e altri adempimenti</b>	<b>Tipo di atto e termine</b>	<b>Atti approvati o in corso di approvazione</b>
			<p><b>Valle d'Aosta</b> Accordo del 11 novembre 2010 (recepito dall'art. 1, co. 160-164, legge n. 220/2010 - Legge di stabilità 2011)</p> <p>Accordo del 21 luglio 2015 (recepito dall'art. 8-bis, D.L. n. 78/2015 e dall'art. 1, com.518, legge n. 232/2016 – legge di bilancio 2017)</p>
			<p><b>Regione Siciliana</b> Accordo del 9 giugno 2014 (recepito dall'art. 42, co. 5-8, D.L. n. 133/2014)</p> <p>Accordo del 20 giugno 2016 (recepito dall'art. 1, co. 509-516, legge n. 232/2016 – legge di bilancio 2017)</p> <p>Accordo del 17 luglio 2017 (Punto 4 recepito dall'art. 1, co. 829, legge n. 205/2017 – Legge di bilancio 2018)</p>
			<p><b>Regione Sardegna</b> Accordo del 21 luglio 2014 (recepito dall'art. 42, co. 9-14, D.L. n. 133/2014)</p> <p>Accordo del 24 febbraio 2015</p>
<b>Art. 27, co. 7</b>	Organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo, le regioni a statuto speciale e le province autonome.	D.P.C.M. <b>21 giugno 2009</b>	<b>D.P.C.M. 6 agosto 2009</b> Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano (G.U. 14 settembre 2009, n. 213)

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

Nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione - vale a dire il periodo dal 23 giugno 2016 al 15 gennaio 2018 - la Commissione ha dedicato alcune sedute all'esame di tre schemi di atti del Governo. Il riepilogo è indicato nella tabella che segue.

NUMERO ATTO	TITOLO	DATE SEDUTE
<b>Atto n. 341</b>	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido	05/10/16 06/10/16 13/10/16
<b>Atto n. 398</b>	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane	16/03/17 22/03/17 23/03/17 29/03/17
<b>Atto n. 438</b>	Schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 13.09.17 - Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Finanze, Fabrizia Lapecorella 14.09.17 - Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin 28.09.17 – Audizione di rappresentanti dell'Ufficio	21/09/17 28/09/17 03/10/17 04/10/17 11/10/17 12/10/17 18/10/17

	parlamentare di bilancio 03.10.17 – Audizione di rappresentanti di ANCI 03.10.17 - Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin 11.10.17 – audizione del sottosegretario all'economia e alle finanze, Baretta	
--	--	--

La Commissione ha poi svolto una significativa attività conoscitiva e di approfondimento sui temi di competenza. Nella tabella che segue sono elencate le audizioni svolte, con la indicazione dei singoli soggetti auditi.

<b>AUDIZIONE</b>	<b>DATA</b>
Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Enrico Costa, sui profili di competenza in tema di attuazione e prospettive del federalismo fiscale	<b>07/07/16</b>
Audizione del Direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie (ISSiRFA), Stelio Mangiameli, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale	<b>14/07/16</b>
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato sulla spesa statale regionalizzata	<b>21/07/16</b>
Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) sulla finanza delle province	<b>27/07/16</b>
Audizione del Sottosegretario di Stato agli Affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa, sulla finanza delle Province	<b>22/09/16</b>
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica	<b>29/09/16</b>
Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente del consiglio dei ministri concernente nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (atto n. 341)	<b>05/10/16</b>
Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella, su attuazione e aggiornamento delle capacità fiscali standard	<b>20/10/16</b>
Audizione di rappresentanti della società SOSE – Soluzioni per il sistema economico S.p.A. sulle attività concernenti l'attuazione del federalismo fiscale	<b>27/10/16</b>
Audizione del Sottosegretario di Stato all'Economia e alle finanze, Pier	<b>03/11/16</b>

Paolo Baretta, sull'attuazione e le prospettive dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e del concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico	
Audizione del Direttore dell'Agenzia per la coesione territoriale, Maria Ludovica Agrò, sui trasferimenti finanziari ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, e sui conti pubblici territoriali	<b>10/11/16</b>
Audizione dei rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio su fabbisogni e capacità fiscali standard. Distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, effetti sul sistema perequativo e prospettive di modifica	<b>24/11/16</b>
Audizione di rappresentanti della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. sull'utilizzazione dei fabbisogni standard e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nell'attuazione del federalismo fiscale	<b>07/12/16</b>
Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), sulla finanza delle Province	<b>11/01/17</b>
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica	<b>12/01/17</b>
Audizione del Sottosegretario di Stato agli Affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa, sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane	<b>18/01/17</b>
Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane	<b>25/01/17</b>
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica	<b>26/01/17</b>
Audizione di rappresentanti della Corte dei conti sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica	<b>02/02/17</b>
Audizione di rappresentanti di Confedilizia sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica.	<b>09/02/17</b>
Audizione del Direttore della Direzione Centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, Giancarlo Verde, sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane.	<b>16/02/17</b>
Audizione di rappresentanti della Corte dei conti sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane.	<b>23/02/17</b>
Audizione di rappresentanti dell'Unione Piccoli Proprietari Immobiliari (U.P.P.I.) sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica.	<b>02/03/17</b>
Audizione del Segretario Generale del Libero Consorzio Comunale di Trapani, Giuseppe Scalisi, sulla finanza delle Province nella Regione Siciliana.	<b>09/03/17</b>
Audizione del professor Franco Gallo, su attualità e prospettive del	<b>15/03/17</b>

coordinamento della finanza pubblica.	
Audizione dei rappresentanti della SO.S.E. – Soluzioni per il sistema economico S.p.A., nell'ambito dell'esame dello schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane (atto n. 398)	<b>16/03/17</b>
Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle Province e delle Città metropolitane (atto n. 398)	<b>22/03/17</b>
Audizione Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana del Maurizio Graffeo, sulla finanza delle Province nella Regione Siciliana	<b>29/03/17</b>
Audizione del Sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa, sulle risorse finanziarie delle Province	<b>30/03/17</b>
Audizione del professor Guido Rivosecchi su attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica.	<b>05/04/17</b>
Audizione del professor Mario Bertolissi su attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica.	<b>06/04/17</b>
Audizione di rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate sulla situazione del catasto immobiliare, il processo di revisione e i suoi effetti sulla finanza comunale	<b>12/04/17</b>
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato su modalità e questioni attuative relative al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome	<b>04/05/2017</b>
Seguito dell'audizione di rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate sulla situazione del catasto immobiliare, il processo di revisione e i suoi effetti sulla finanza comunale	<b>10/05/2017</b>
Audizione del sindaco del Comune di Sestriere, Valter Marin, sul finanziamento dei comuni di montagna	<b>11/05/2017</b>
Audizione del Direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie (ISSiRFA), Stelio Mangiameli, su attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica	<b>18/05/2017</b>
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sulla situazione del catasto immobiliare, il processo di revisione e i suoi effetti sulla finanza comunale	<b>25/05/2017</b>
Audizione del professor Beniamino Caravita di Toritto su attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica	<b>31/05/2017</b>
Audizione del coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Franco Iacop, sul coordinamento della finanza pubblica e la legislazione delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome	<b>07/06/2017</b>
Audizione del professor Alessandro Petretto su attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica	<b>22/06/2017</b>

Audizione del professor Massimo Bordignon su attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica	<b>06/07/2017</b>
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sul sistema della riscossione dei tributi negli enti locali	<b>13/07/2017</b>
Audizione di rappresentanti di Riscossione Sicilia s.p.a. sul sistema della riscossione dei tributi negli enti locali	<b>19/07/2017</b>
Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), Giorgio Alleva, su disuguaglianze, distribuzione della ricchezza e delle risorse finanziarie	<b>26/07/2017</b>
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato sulle finanze delle Città metropolitane	<b>02/08/2017</b>
Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Finanze, Fabrizia Lapecorella, con riferimento al nuovo schema di decreto ministeriale concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e stima delle capacità fiscali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario	<b>13/09/2017</b>
Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin, con riferimento allo schema di decreto ministeriale concernente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario	<b>14/09/2017</b>
Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dello schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 438)	<b>28/09/2017</b>
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) nell'ambito dell'esame dello schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 438)	<b>03/10/2017</b>
Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 438)	<b>04/10/2017</b>
Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Pier Paolo Baretta, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 438)	<b>11/10/2017</b>
Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini, su "Attuazione e prospettive del federalismo fiscale, con particolare	<b>12/10/2017</b>

riguardo al sistema della riscossione negli enti locali	
Audizione del Commissario straordinario per la razionalizzazione e la revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche, Yoram Gutgeld su “lo stato della spending review nelle regioni e negli enti locali”	<b>26/10/2017</b>
Audizione del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, sui principi del federalismo fiscale e l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione	<b>08/11/2017</b>
Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni, sui principi del federalismo fiscale e l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione	<b>09/11/2017</b>
Audizione del Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, sui principi del federalismo fiscale e l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione	<b>16/11/2017</b>
Audizione del sottosegretario di Stato agli affari regionali, Gianclaudio Bressa, sui principi del federalismo fiscale e l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione	<b>23/11/2017</b>
Audizione del Direttore generale dell’Agenzia per l’Italia digitale, Antonio Samaritani, sugli effetti finanziari della digitalizzazione delle amministrazioni regionali e locali	<b>29/11/2017</b>
Audizione del Commissario straordinario del Governo per l’attuazione dell’agenda digitale, Diego Piacentini, sugli effetti finanziari della digitalizzazione delle amministrazioni regionali e locali	<b>14/12/2017</b>

### 3. I PROVVEDIMENTI ESAMINATI

Nel periodo considerato, la Commissione ha svolto l'esame di tre schemi di atti del Governo: l'A.G. 341 (Schema di DPCM sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario); l'A.G. 398 (Schema di DPCM sui fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane); l'A.G. 438 (Schema di decreto del ministro dell'economia e delle finanze sulle capacità fiscali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario).

#### 3.1 A.G. 341 sui fabbisogni standard dei comuni

Con l'Atto n. 341 è stato sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante "Adozione delle **note metodologiche** relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei **fabbisogni standard** ed il fabbisogno standard per ciascun **comune** delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido".

##### 3.1.1. I presupposti normativi

Lo schema di D.P.C.M. prevede la revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché il conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario. I nuovi parametri di spesa dei fabbisogni, congiuntamente alla capacità fiscale, si applicheranno dal 2017 per ripartire il 40 per cento del Fondo di solidarietà comunale.

In particolare si tratta delle funzioni e servizi seguenti: funzioni di istruzione pubblica; servizio smaltimento rifiuti; servizi di asili nido; funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni nel campo della viabilità; funzioni nel campo dei trasporti; funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido.

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. Il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare e ne affida l'attuazione alla Società per gli studi di settore, ora Soluzioni per il Sistema Economico – Sose S.p.A.

A fronte del completamento della normativa sui fabbisogni rimane comunque ferma l'attività di revisione a regime degli stessi, come disciplinata espressamente dall'articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010, nel quale si dispone che al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione.

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), il 21 marzo 2016, ha approvato, ai sensi dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010, la revisione a regime dei fabbisogni standard dei comuni a metodologie invariate con la quale sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni. Tale revisione ha riguardato soltanto la base dati, con l'aggiornamento delle annualità dal 2010 al 2013. I modelli di riferimento, approvati con i D.P.C.M. sopra citati, sono rimasti invariati. Non vengono tuttavia fornite indicazioni in ordine al D.P.C.M. con il quale la citata revisione deve essere adottata, ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 216 del 2010.

Sempre con riguardo alla individuazione dei fabbisogni standard, si segnala altresì che sul sito istituzionale della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) risultava che la Commissione stessa il 3 maggio 2016 aveva approvato altresì la determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane.

La Nota metodologica, redatta da SOSE, ai sensi dall'articolo 7 del D.Lgs. 216/2010, riporta le procedure di calcolo e i risultati relativi alla revisione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane. Nel processo di revisione, oltre a seguire le norme del D.Lgs. 216/2010, si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla legge n. 56 del 2014 in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane.

La legge di stabilità 2016 (legge n.208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34) ha

semplificato la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard previsti dal D.Lgs. n. 216 del 2010, modificando altresì gli organi che intervengono nella procedura medesima, con l'istituzione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e la soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016, agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard

e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata. Le metodologie predisposte ai fini dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte alla CTFS anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni standard. Conseguentemente, la nota metodologica e il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia possono essere adottati con D.P.C.M. anche distintamente tra loro.

Il parere parlamentare è richiesto solo per l'adozione delle Note metodologiche, e non più per la sola adozione dei fabbisogni standard.

In particolare si prevede che: le metodologie predisposte dalla Sose per la individuazione dei fabbisogni standard e le elaborazioni relative alla determinazione degli stessi sono sottoposte - anche separatamente - alla CTFS per l'approvazione, e quindi, intervenuta quest'ultima, alla Ragioneria generale dello Stato e al Dipartimento delle finanze (comma 31, che sostituisce la lettera e) dell'articolo 5 del D.Lgs. 210/2011); la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni ed il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia possono essere adottati con D.P.C.M. anche separatamente tra loro. Qualora lo schema di decreto concerna la sola adozione dei fabbisogni standard, sul medesimo deve essere sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali e, decorsi quindici giorni dalla sua trasmissione alla stessa, il decreto può essere comunque adottato (e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale), senza che sul medesimo debba essere più espresso il parere parlamentare da parte della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale e delle Commissioni bilancio di ciascuna Camera, come in precedenza previsto; ciò in relazione alla circostanza che alla nota metodologica e al fabbisogno doveva finora provvedersi con un unico D.P.C.M., a norma dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 216/2011 e, pertanto, il parere concerneva necessariamente entrambi. Qualora invece si tratti dell'adozione della nota metodologica, viene confermata la procedura di adozione del relativo schema di decreto come attualmente prevista nel suddetto articolo 6, vale a dire con l'obbligo dei pareri parlamentari cui il Governo è tenuto a conformarsi, salvo trasmissione alle Camere di una apposita relazione in cui siano indicate le ragioni per le quali non si conforma ai pareri medesimi.

### **3.1.2. Il contenuto**

Lo schema di decreto provvede ad aggiornare la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 216 del 2010. Conseguentemente sono aggiornati i coefficienti di riparto per ogni funzione/servizio fondamentale.

Nella relazione predisposta dalla Sose si afferma che l'evoluzione della metodologia ha perseguito tre obiettivi frutto delle indicazioni ricevute dalla CTFS: la semplificazione dei modelli vigenti, in modo da ridurre il numero di

variabili utilizzate come determinanti del fabbisogno standard; l'allargamento della platea dei servizi analizzati attraverso il modello della funzione di costo, in modo da dare maggiore rilevanza ai servizi svolti nella quantificazione del fabbisogno standard fornendo congiuntamente maggiori informazioni in merito ai costi standard; l'introduzione di nuove metodologie che, sia pure in via sperimentale, possono dare indicazioni circa i livelli di efficienza nella produzione dei servizi e consentono di individuare gruppi di comuni omogenei rendendo più semplice il *benchmarking* tra gli enti.

I tre modelli utilizzati con il provvedimento in esame sono basati sulla:

- funzione di spesa; tale modello identifica le determinanti della spesa standard tra le variabili di contesto dell'offerta e della domanda, i prezzi dei fattori produttivi ed, eventualmente, i fattori esogeni di carico. Tale modello è utilizzato quando non risulta possibile rilevare la quantità del servizio svolto, in quanto le misure di output disponibili non permettono di fotografare in modo completo l'attività dell'ente;

- funzione di costo; tale modello consente di misurare il fabbisogno standard come prodotto tra la quantità dei servizi offerti (determinata sulla base della domanda potenziale o effettiva) e i costi standard dei singoli servizi offerti. Tale modello è utilizzato quando la quantità del servizio offerto è misurabile in modo soddisfacente e le variabili di output che permettono di cogliere tutti gli aspetti fondamentali dell'attività svolta presentano un basso livello di endogeneità rispetto all'autonomia decisionale di spesa di ciascun ente; in assenza di valide variabili strumentali, la stima dei fabbisogni standard è effettuata, in modo robusto e consistente, utilizzando la funzione di spesa;

- funzione di spesa aumentata; tale modello rappresenta un ibrido tra la funzione di spesa e la funzione di costo. In particolare, in questo nuovo modello alle tipiche variabili relative al contesto di domanda e offerta si aggiunge un nuovo nucleo di variabili volto a identificare la presenza del servizio e/o la tipologia di servizi svolti, lasciando che l'intensità rimanga misurata dalle variabili di contesto della domanda. In sostanza, tale modello tiene conto della presenza del servizio, senza però misurare i livelli delle prestazioni erogate.

Il modello riconducibile a una funzione di spesa è stato utilizzato, come nella vecchia metodologia, per la stima dei fabbisogni standard delle funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo, delle funzioni di polizia locale e delle funzioni di viabilità e territorio.

Il modello riconducibile a una funzione di costo è stato utilizzato, come nella precedente metodologia, nella stima dei fabbisogni standard delle funzioni di Istruzione pubblica e del servizio di asili nido. Nel nuovo impianto metodologico, la funzione di costo è stata, poi, estesa al servizio smaltimento rifiuti precedentemente analizzato con una funzione di spesa. Con riferimento a tali servizi si è proceduto a raggruppare i comuni in gruppi omogenei (*cluster*), oltre

che per finalità statistiche, anche al fine di identificare il gruppo dei comuni simili rispetto ai quali ogni ente può effettuare delle analisi di *benchmarking*.

Per i servizi sociali (al netto del servizio di asili nido) e il trasporto pubblico locale, invece, i livelli di output, ancorché chiaramente definibili, non risultano misurabili senza ambiguità per l'intero universo degli enti locali oggetto di analisi. Per questi servizi si è ideato il nuovo modello definito funzione di spesa aumentata che rappresenta, come detto, un ibrido tra la funzione di spesa e la funzione di costo. Nella precedente Nota metodologica tali servizi erano analizzati attraverso una funzione di spesa.

Come specificato nelle note illustrative del contenuto dello schema di decreto in esame, l'approccio teorico generale di riferimento sotteso ai modelli in questione è costituito dalla Regression Cost Base Approach (RCA), che identifica le variabili determinanti del fabbisogno finanziario attraverso la specificazione di una funzione di costo in forma diretta o ridotta e, per la stima dei pesi, prevede l'utilizzo di specifiche tecniche econometriche.

In rapida sintesi, il modello RCA, nella sua versione più semplice, offre al decisore politico la possibilità di misurare il fabbisogno standard di ogni ente locale attraverso il modello della funzione di spesa che identifica i fattori più incisivi della spesa standard tra le variabili di contesto dell'offerta e della domanda, i prezzi dei fattori produttivi ed, eventualmente, i fattori esogeni di carico.

Diversamente, nella sua versione più complessa, il modello consente di misurare il fabbisogno standard attraverso la stima di una funzione di costo che identifica, direttamente, la relazione esistente tra la spesa e il livello dei servizi offerti. In tale funzione di costo, a differenza di quella di spesa, tra le determinanti della spesa non compaiono le variabili di contesto della domanda e il reddito, in quanto sostituite dalle variabili di prodotto che misurano direttamente il livello dei servizi offerti.

Alla luce della nuova strutturazione della metodologia individuata dal provvedimento in esame, alla lettera H della relazione della Sose è allegata una tabella con l'indicazione, per ogni comune, del nuovo coefficiente di riparto complessivo, il quale è stato ottenuto dalla media ponderata dei coefficienti di riparto aggiornati di ogni singolo servizio. I nuovi pesi corrispondono all'incidenza del fabbisogno standard teorico totale di ogni servizio, ottenuto dal valore atteso totale aggiornato di ogni servizio, rispetto alla somma dei valori attesi totali di tutti i servizi.

Quanto ai profili finanziari dello schema di decreto, la relazione tecnica della Ragioneria generale dello Stato attesta che esso non determina effetti finanziari per la finanza pubblica, in quanto meramente finalizzato alla revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché al conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni.

### 3.1.3 I pareri

Il parere favorevole con condizioni e osservazioni, espresso dalla **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** il 13 ottobre 2016, è il seguente:

«La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido (atto n. 341);

considerati gli esiti dell'audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin, svoltasi in data 5 ottobre 2016;

premesso che

è venuto ampiamente meno il quadro di « federalismo fiscale » delineato con la legge n. 42 del 2009, entro cui il calcolo dei fabbisogni e dei costi *standard* era saldamente incardinato, a seguito:

- dei provvedimenti di consolidamento delle finanze pubbliche che hanno modificato in modo rilevante il quadro delle risorse a disposizione degli enti decentrati;
- delle modifiche istituzionali che hanno portato ad un quadro ancora non assestato, per quanto riguarda sia la definizione delle funzioni che il disegno del finanziamento tramite entrate proprie, in relazione al quale restano ancora da specificare i gradi di autonomia degli enti decentrati;

manca in particolare una visione assestata del sistema perequativo delle finanze comunali, che serva da guida all'utilizzo dei fabbisogni *standard*. Infatti:

a) i numerosi interventi che hanno interessato la fiscalità municipale hanno determinato la necessità di utilizzare in misura crescente il fondo di perequazione

come fondo di compensazione, al fine di non alterare in misura significativa l'ammontare delle risorse a disposizione degli enti comunali e la loro distribuzione fra di essi;

b) la definizione di capacità fiscali *standard*, che non includono fra le entrate da standardizzare anche quelle ottenute dagli enti comunali in compensazione di entrate soppresse, introduce, come sottolineato nel parere di questa Commissione del 7 aprile 2016, un elemento di forte distorsione del meccanismo perequativo complessivo, cui si aggiunge l'ulteriore elemento distorsivo dato dal mancato generale aggiornamento delle rendite catastali, che penalizza paradossalmente i comuni che lo hanno eseguito;

c) la definizione di fabbisogni *standard*, svincolati da una precisa individuazione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni che tali fabbisogni dovrebbero finanziare, o quanto meno di obiettivi di servizio intermedi, la cui realizzazione andrebbe sottoposta ad attento monitoraggio, snatura il disegno perequativo della legge n. 42 del 2009 e lascia irrisolto il problema della valutazione dell'adeguatezza delle fonti di finanziamento riconosciute agli enti comunali rispetto alle funzioni fondamentali che sono chiamati a svolgere;

d) il fondo di solidarietà comunale si è via via trasformato in un fondo orizzontale, alimentato dai Comuni stessi, la cui ripartizione comporta effetti redistributivi fra enti, senza assicurare, in modo trasparente, un intervento dello Stato in funzione di garanzia di un livello adeguato dei servizi su tutto il territorio nazionale;

è difficile esprimere una valutazione sui nuovi fabbisogni *standard*, nell'ignoranza sul come essi verranno utilizzati nella definizione dei meccanismi di perequazione a favore di ciascun comune per il 2017;

considerato che:

la nuova metodologia per la determinazione dei fabbisogni, pur presentando alcuni punti critici che verranno di seguito richiamati, costituisce sicuramente un importante avanzamento nella conoscenza delle caratteristiche della spesa degli enti comunali;

in particolare, sono sicuramente da apprezzare le innovazioni introdotte con le nuove metodologie di calcolo per il perseguimento di obiettivi, condivisibili, di semplificazione dei modelli vigenti nonché di ampliamento della platea dei servizi analizzati tramite funzione di costo, e l'introduzione (sperimentale e non utilizzata ai fini del calcolo dei fabbisogni) di metodologie che possano meglio evidenziare il livello di efficienza dei servizi;

sono inoltre da accogliere positivamente sia l'adozione di una metodologia che, con riferimento alle funzioni per le quali si stima una funzione di

costo, permette il raggruppamento dei comuni per gruppi omogenei, sia la considerazione di un indice di deprivazione socio-economica;

la semplificazione, ottenuta tramite l'accorpamento di servizi prima analizzati separatamente ha certamente il vantaggio di snellire il lavoro dei Comuni, con un questionario che passa da 6.000 a 1.500 voci. E' però da escludere un'invarianza euristica, anche se, secondo le valutazioni della CTFS, la varianza spiegata non muta significativamente. La semplificazione introdotta sembra inoltre comportare il riconoscimento dell'impossibilità, per i servizi accorpati, di addivenire alla costruzioni di funzioni di costo anziché di spesa, inibendo così l'utilizzo dei fabbisogni calcolati per effettuare analisi di efficienza relativa tra i diversi comuni;

il ricorso a funzioni di spesa che fanno riferimento a un criterio di bisogno definito a prescindere dall'effettiva offerta dei servizi pone il problema della valorizzazione o meno di tali servizi nel fabbisogno dei comuni in cui il servizio non è presente. Già nel parere espresso da questa Commissione il 18 dicembre 2014 si sottolineava l'esigenza di lasciare tale scelta al decisore politico. Le innovazioni introdotte nelle nuove note metodologiche, per alcuni servizi, con la specificazione di funzioni di spesa aumentate, perseguono sicuramente lo scopo di evitare una forte redistribuzione a favore dei comuni meno attivi nell'offerta dei servizi, ma lasciano al tempo stesso aperto il problema del mancato collegamento fra definizione dei fabbisogni *standard* e definizione di obiettivi di servizio o di livelli essenziali (da monitorare nella loro effettiva attuazione) il cui perseguimento deve essere richiesto a tutti i comuni;

a questo proposito, con riferimento in particolare alla scelta compiuta nelle precedenti note metodologiche di escludere la valorizzazione del fabbisogno relativo ai servizi valutati con funzioni di costo, per i comuni che non li avessero attivati, il dpcm 27 marzo 2015 relativo a "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 e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale. (15A04238)", all'art. 2 comma 2, aveva previsto che "In attesa della messa a regime dei livelli essenziali" nella rideterminazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni del settore sociale, relative al servizio degli asili nido, si dovesse "tener conto degli obiettivi di servizio introdotti con il QSN 2007-2013 e disciplinati dalle delibere CIPE n. 82 e n. 166 del 2007 e n. 79 del 2012, nonché delle collegate iniziative di rafforzamento in corso di attuazione". Non risulta che a questa indicazione le nuove note metodologiche abbiano dato seguito;

analogo problema si pone, per quanto riguarda le nuove note metodologiche, anche con riferimento alle funzioni del settore sociale diverse

dagli asili nido in cui il fabbisogno riconosciuto è, tramite le variabili D, collegato alla presenza o meno dei servizi;

va inoltre sottolineato come sia assegnato il valore zero relativamente al servizio TPL anche a capoluoghi di provincia in cui è improbabile che il servizio sia assente se non eventualmente per periodi limitati. Le note metodologiche non spiegano in modo esauriente come su questo risultato, che è presente anche in molti altri comuni, incida la diversa forma di gestione;

nel suo parere del 18 dicembre 2014 questa Commissione aveva sollevato il problema dell'opportunità di sterilizzare l'influenza della collocazione territoriale dell'ente che, quando significativa nella stima, potrebbe invece cogliere indirettamente elementi di spiegazione di variabilità delle osservazioni che la specificazione del modello non è riuscita a evidenziare. A questa osservazione le nuove note metodologiche danno seguito prevedendo la non sterilizzazione di tale collocazione con riferimento alle sole funzioni relative allo smaltimento rifiuti e ai servizi sociali generali. La scelta dei servizi per i quali non si deve operare la sterilizzazione viene condotta in sede tecnica, in quanto compiuta sulla base di due indicatori descritti nell'appendice E (Geary C globale e misure di dipendenza spaziale locale del tipo Geary Ci). Ma non si spiega, né quindi si comprende, perché, sulla base dei due test descritti, si sia operata la sterilizzazione per la funzione Istruzione pubblica, per la quale entrambi i test confermano l'importanza degli effetti fissi regionali;

le note metodologiche non forniscono indicazioni sull'impatto che le modifiche indicate, e in particolare quelle espressamente sperimentali, come tali particolarmente bisognose di verifica, potranno avere sulla distribuzione delle risorse disponibili, in un quadro di aumento dell'impatto dei fabbisogni *standard* sulla distribuzione stessa;

va apprezzata l'accelerazione della tempistica nella elaborazione dei fabbisogni *standard*, così come l'aggiornamento della banca dati per avvicinarla alla realtà: ad oggi si lavora su dati relativi al 2013; ma va ugualmente considerato, in sede di definizione del meccanismo perequativo, che i bilanci dei Comuni, nonché la realtà sociale, hanno avuto pesanti variazioni nell'ultimo triennio, con rilevanti impatti su livelli e modalità di gestione dei servizi analizzati;

*esprime*

PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

a) individui il Governo gli strumenti più idonei affinché:

1) sia adottata massima prudenza nell'utilizzo delle risultanze del calcolo dei fabbisogni *standard* nella redistribuzione delle risorse, anche in ragione della natura sperimentale di alcune delle innovazioni introdotte;

2) si effettui una valutazione costante degli effetti del loro impiego;

3) siano adottate, come già più volte suggerito da questa Commissione, da ultimo nel parere del 18 dicembre 2014, le opportune iniziative per verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni *standard* anche ai comuni appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

b) le note metodologiche spieghino in base a quali motivazioni si è proceduto alla sterilizzazione dell'influenza della collocazione territoriale dell'ente, con riferimento alla funzione Istruzione generale, ovvero procedano a ricalcolare i fabbisogni senza tale sterilizzazione;

c) si attribuisca un valore positivo alla erogazione del servizio di TPL, in particolare a tutti i comuni capoluogo di provincia, indipendentemente dal fatto che in un dato anno essi risultino non averlo svolto, ovvero si verifichi e si renda nota anche la modalità di calcolo del fabbisogno in relazione alle diverse forme di gestione del servizio;

*e con le seguenti osservazioni:*

a) i fabbisogni *standard* relativi alle funzioni sociali per la parte relativa agli asili dovrebbero essere rivisti, in accordo con quanto previsto dal decreto del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2015, art. 2 comma 2, al fine di tenere conto degli obiettivi di servizio introdotti con il QSN 2007-2013 e disciplinati dalle delibere CIPE n. 82 e n. 166 del 2007 e n. 79 del 2012, nonché delle collegate iniziative di rafforzamento in corso di attuazione;

b) analoga operazione dovrebbe essere compiuta per inglobare obiettivi di servizio anche nel calcolo dei fabbisogni relativi alle spese sociali generali;

c) con riferimento ai servizi esternalizzati, come già segnalato nel parere del 18 dicembre 2014, le note metodologiche dovrebbero chiarire:

1) se la spesa considerata è al netto o al lordo della quota di compartecipazione da parte dell'utente, quando la quota di compartecipazione venga corrisposta direttamente all'ente che eroga il servizio e non emerga quindi nei certificati di conto consuntivo dei comuni;

2) se e come vengono considerati i costi degli input dei soggetti «esterni» che offrono tali servizi;

d) la Commissione fa propria la “richiesta di impegno del Governo nella riformulazione della perequazione 2017” contenuta nel parere espresso dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali il 27 settembre 2016».

Il parere favorevole con condizioni, espresso dalla **Commissione Bilancio della Camera** il 13 ottobre 2016, è il seguente:

«La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato lo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente – servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale – servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido (atto n. 341),

considerato che:

la nuova metodologia per la determinazione dei fabbisogni, pur presentando alcuni punti critici, evidenziati dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nel parere del 13 ottobre 2016, costituisce sicuramente un importante avanzamento nella conoscenza delle caratteristiche della spesa degli enti comunali;

in particolare, sono sicuramente da apprezzare le innovazioni introdotte con le nuove metodologie di calcolo per il perseguimento di obiettivi, condivisibili, di semplificazione dei modelli vigenti nonché di ampliamento della platea dei servizi analizzati tramite funzione di costo, e l'introduzione (sperimentale e non utilizzata ai fini del calcolo dei fabbisogni) di metodologie che possano meglio evidenziare il livello di efficienza dei servizi;

sono inoltre da accogliere positivamente sia l'adozione di una metodologia che, con riferimento alle funzioni per le quali si stima una funzione di costo, permette il raggruppamento dei comuni per gruppi omogenei, sia la considerazione di un indice di deprivazione socio-economica;

va sottolineato come sia assegnato il valore zero, relativamente al servizio TPL, anche a capoluoghi di provincia in cui è improbabile che il servizio sia assente se non eventualmente per periodi limitati;

le note metodologiche non spiegano in modo esauriente come sul

predetto risultato, che è presente anche in molti altri comuni, incida la diversa forma di gestione;

le note metodologiche non forniscono indicazioni sull'impatto che le modifiche indicate, e in particolare quelle espressamente sperimentali, come tali particolarmente bisognose di verifica, potranno avere sulla distribuzione delle risorse disponibili, in un quadro di aumento dell'impatto dei fabbisogni standard sulla distribuzione stessa;

è apprezzabile l'accelerazione della tempistica nella elaborazione dei fabbisogni standard, così come l'aggiornamento della banca dati per avvicinarla alla realtà, giacché ad oggi si lavora su dati relativi al 2013, ma va ugualmente considerato, in sede di definizione del meccanismo perequativo, che i bilanci dei Comuni, nonché la realtà sociale, hanno avuto pesanti variazioni nell'ultimo triennio, con rilevanti impatti su livelli e modalità di gestione dei servizi analizzati;

i comuni centrali di aree urbane sono caratterizzati dal fatto che una notevole quota della popolazione presente quotidianamente nel territorio non vi risiede stabilmente (i cosiddetti *city users*);

la presenza di popolazioni non residenti ostacola la fornitura efficiente di servizi e di infrastrutture da parte delle amministrazioni locali, poiché si verifica una situazione di esternalità: dei servizi pubblici e delle infrastrutture locali fruiscono infatti dei *city users* che da una parte non hanno influenza sulle relative decisioni di spesa (non sono elettori) e dall'altra non contribuiscono a finanziarle (non sono contribuenti);

ciò determina una situazione di: a) inefficienza nella fornitura dei servizi, dovuta all'incompleta registrazione della domanda degli utenti: alcuni servizi vengono forniti a un livello inferiore a quello efficiente, dato dal corretto calcolo di costi e benefici, generando situazioni di congestione per tutti gli utenti, residenti e non residenti; b) difficoltà finanziaria per il comune, che deve finanziare le proprie spese correnti e in conto capitale senza poter contare sul contributo dei non residenti, che pure utilizzano i servizi e le infrastrutture da esso forniti;

ritenuto che appare condivisibile la «richiesta di impegno del Governo nella riformulazione della perequazione 2017» contenuta nel parere espresso dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali il 27 settembre 2016,

*esprime*

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

- 1) sia adottata massima prudenza nell'utilizzo delle risultanze del calcolo dei fabbisogni standard nella redistribuzione delle risorse, anche in ragione della natura sperimentale di alcune delle innovazioni introdotte;
- 2) si effettui una valutazione costante degli effetti del loro impiego;
- 3) siano adottate, come già più volte suggerito dalla Commissione

parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, da ultimo nel parere del 18 dicembre 2014, le opportune iniziative per verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard anche ai comuni appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

4) le note metodologiche spieghino in base a quali motivazioni si è proceduto alla sterilizzazione dell'influenza della collocazione territoriale dell'ente, con riferimento alla funzione «Istruzione generale», ovvero procedano a ricalcolare i fabbisogni senza tale sterilizzazione;

5) si attribuisca un valore positivo alla erogazione del servizio di TPL, in particolare a tutti i comuni capoluogo di provincia, indipendentemente dal fatto che in un dato anno essi risultino non averlo svolto, ovvero si verifichi e si renda nota anche la modalità di calcolo del fabbisogno in relazione alle diverse forme di gestione del servizio;

6) si includano tra i fattori rilevanti ai fini della stima dei fabbisogni standard l'impatto dei *city users* nei comuni capoluogo e al centro di aree urbane, includendo altresì tale impatto tra i criteri e le modalità attuative di cui all'articolo 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, in riferimento alle intese in ambito regionale di cui all'articolo 10, comma 3, e ai patti di solidarietà nazionali di cui all'articolo 10, comma 4, della medesima legge».

La **Commissione Bilancio del Senato** ha espresso parere non ostativo il 13 ottobre 2016.

E' stato poi adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 dicembre 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2017.

### **3.2. A.G. 398 sui fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane**

L'Atto n. 398 concerne lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante "Adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane".

#### **3.2.1. Il contenuto dello schema**

Con l'articolo 1 dello schema di D.P.C.M. è disposta l'adozione della nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni per ciascuna provincia e città metropolitana per le funzioni fondamentali, anche sulla base anche di quanto stabilito dalla legge n. 56 del

2014 (c.d. legge Delrio), che ha modificato il ruolo e l'organizzazione delle province.

Il D.P.C.M. considera le seguenti funzioni: istruzione (programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e la gestione dell'edilizia scolastica); territorio (costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente); ambiente (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente); trasporti (pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale); funzioni generali parte fondamentale (raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali).

L'articolo 2 del D.P.C.M. dispone che province e città metropolitane diano adeguata pubblicità al decreto sul proprio sito, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

Per quel che concerne la Nota metodologia, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 3 maggio 2016 ha approvato la Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane. La **nota metodologica**, redatta da **SOSE**, riporta le procedure di calcolo e i risultati relativi alla *revisione* dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane. Nel processo di revisione, oltre a seguire le norme del D.Lgs. 216/2010, si è tenuto conto – illustra la Nota - delle disposizioni introdotte dalla legge n. 56 del 2014 in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane.

Tale "revisione" è stata effettuata sulla base dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010, il quale prevede che i fabbisogni standard sono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali. Si ricorda, tuttavia, che lo schema di D.P.C.M. che aveva pressoché ultimato l'adozione delle prime note metodologiche di alcune funzioni fondamentali delle province non è stato mai pubblicato. Per tali ultime funzioni, pertanto, sembrerebbe trattarsi della prima adozione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane.

Lo schema di D.P.C.M. prevede l'adozione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché la conseguente definizione dei **coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali delle province e città metropolitane**. In particolare, per ogni provincia e città metropolitana, il coefficiente di riparto complessivo è stato ottenuto dalla media ponderata dei coefficienti di riparto di ogni singolo servizio. I pesi corrispondono all'incidenza del fabbisogno standard teorico totale di ogni servizio, ottenuto dal valore atteso totale aggiornato di ogni servizio, rispetto alla somma dei valori attesi totali di tutti i servizi.

Oltre alle funzioni fondamentali sopra richiamate (relative a istruzione, territorio, ambiente, trasporti e funzioni generali-parte fondamentale), il comma 44 e il comma 86 dell'articolo 1 della L. 56/2014 assegnano alle città metropolitane e alle province montane ulteriori funzioni fondamentali, prevalentemente di pianificazione e coordinamento: la nota metodologica ha tenuto conto di tali funzioni nel calcolo del fabbisogno standard relativo alle funzioni generali.

La nota metodologica mostra come, attraverso una stima basata sulla funzione di costo, assumendo a parametro la spesa storica corrente impegnata in ogni funzione per l'anno 2012, si è calcolato un coefficiente di riparto per ogni funzione fondamentale da cui si è poi ottenuto il fabbisogno standard relativo di ogni ente.

Si segnala che nell'ultima appendice (B) della nota è riportata l'analisi dei servizi svolti nei settori della formazione professionale, del mercato del lavoro, della polizia provinciale e del trasporto pubblico locale: si tratta di servizi che non sono considerati fondamentali dalla legge n. 56/2014, ma che, tuttavia, rientrano nel novero delle funzioni fondamentali ai sensi del D.Lgs. 216/2010. Anche per questi servizi sono fornite delle indicazioni circa i costi standard efficienti e il livello di spesa *benchmark*.

La **Conferenza Stato-città ed autonomie locali** nella seduta del 9 febbraio 2017 ha espresso un parere favorevole sullo schema in esame.

In esso è evidenziato che l'ANCI ha osservato che è necessario procedere ad una valutazione più adeguata delle nuove **funzioni** attribuite alle **città metropolitane**. L'UPI ha inoltre osservato che lo schema di DPCM non è pienamente coerente con l'attuale situazione istituzionale e finanziaria delle province. In particolare ha sollecitato una riflessione sui costi standard per le funzioni fondamentali delle province dopo il processo di riordino istituzionale, svincolato dalla logica della spesa storica, al fine di dare indicazioni precise sulle effettive necessità finanziarie delle province per l'esercizio delle c.d. funzioni fondamentali delle province, anche alla luce dei profondi cambiamenti intervenuti **nell'assetto finanziario delle province** per effetto delle manovre di finanza pubblica, che hanno determinato una forte riduzione delle risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali, con conseguente sostanziale azzeramento del **Fondo sperimentale di riequilibrio**.

In merito a tali osservazioni, con la nota del 2 marzo 2017, la **Ragioneria Generale dello Stato** ha evidenziato che nel considerare come punto di riferimento per il calcolo dei costi e dei fabbisogni standard la spesa storica del 2012, di fatto, si considera la situazione finanziaria delle province e delle città metropolitane prima delle riduzioni di risorse introdotte con la l.190 del 2014. In ogni caso, è precisato che i fabbisogni standard definiscono, in primo luogo, un **criterio di riparto** che prescinde dall'ammontare di risorse a cui viene successivamente applicato. Inoltre, la Ragioneria segnala che nell'attuale

revisione della stima dei fabbisogni standard si è proceduto alla rimodulazione del perimetro delle funzioni fondamentali in relazione a quanto previsto dalla legge n. 56 del 2014 ma che, a legislazione vigente, non è stato possibile svincolare il calcolo del fabbisogno dal vincolo di bilancio della spesa storica, in quanto il D.Lgs 216 del 2010, all'articolo 1, prevede espressamente che dall'applicazione dei fabbisogni standard "non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente".

Da ultimo, la Ragioneria precisa che per il fabbisogno standard relativo alle nuove funzioni delle città metropolitane e delle province montane, posto che non poteva essere stimato in relazione ad una spesa storica già esistente, si è proceduto ad attribuire a questi enti un fabbisogno standard delle funzioni generali superiore a quello stimato per gli alti enti in prospettiva dell'attivazione delle nuove funzioni.

In particolare alle città metropolitane e alle province montane, per i servizi della funzione generale, è stato attribuito un fabbisogno standard pari a 11,15 euro per abitante, contro i 7,27 euro attribuito alle altre province.

Si rammenta che il **Fondo sperimentale di riequilibrio per le province** delle Regioni a statuto ordinario è stato istituito, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, dall'articolo 21 del D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione alle province dell'autonomia di entrata. Esso è **operante dal 2012** e la sua durata – prevista biennale - si protrarrà fino all'istituzione del fondo perequativo vero e proprio destinato ad operare a regime, disciplinato dall'articolo 23 del medesimo D.Lgs. n. 68/2011.

Come messo in evidenza dalla **Corte dei Conti** nella **Relazione** al Parlamento su "Il **riordino delle province**, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari", di aprile 2015, significativi in tal senso risultano "i dati relativi alla ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio delle Province ricomprese nelle regioni a statuto ordinario per l'anno 2014 che compiutamente evidenziano l'incidenza dei recuperi e delle riduzioni operate in forza delle disposizioni dianzi richiamate, nonché il significativo disallineamento tra le somme astrattamente imputabili in forza del decreto ministeriale, quelle effettivamente assegnate e quelle, addirittura, oggetto di recupero (*cf.* tabella in appendice): a riprova, dunque, (...) che "le risorse da **Fondo sperimentale** di riequilibrio hanno rappresentato **un'entrata solo nominale**".

In tale contesto vanno poi ad iscriversi i **provvedimenti di manovra** intervenuti nel corso degli ultimi anni (2012-2015) - e in maniera particolare quelli del 2014, segnatamente il D.L. n. 66/2014 e la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) - che, in combinato disposto ed attraverso lo strumento della riduzione della spesa, hanno posto ulteriori vincoli a carico dei bilanci delle Province in ragione del concorso delle stesse alla finanza pubblica e al contenimento della spesa pubblica.

In particolare, l'art. 47, commi da 1 a 7, del D.L. n. 66/2014 ha disposto che le Province e le Città metropolitane assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per il 2014, a 576,7 milioni di euro per il 2015 ed a 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017. Nella medesima prospettiva, i commi 418 e 419 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) hanno stabilito la quota di concorso delle Province al contenimento della spesa pubblica attraverso la riduzione della spesa corrente in 1 miliardo di euro nel 2015, 2 miliardi nel 2016 e 3 miliardi nel 2017.

Il risultato dell'applicazione di queste norme ha progressivamente invertito il flusso dei trasferimenti dallo Stato verso le Province; il saldo algebrico del **Fondo sperimentale di riequilibrio** si conclude per la **quasi totalità di Province** e Città metropolitane con una **posizione debitoria nei confronti Stato** che gli enti devono liquidare attraverso versamenti diretti o attraverso prelievi a cura dell'Agenzia delle entrate (per i più recenti interventi relativi alle finanze delle province, v. il par. 4.2 della presente relazione).

### **3.2.2 Le Note metodologiche su fabbisogni e capacità fiscali**

Per quanto riguarda i **comuni** delle regioni a statuto ordinario, nonché, per talune funzioni, anche le **province**, nel corso del triennio 2012-2015 sono stati adottati tre provvedimenti: D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di **polizia locale** per ciascun **comune** e dei **servizi del mercato del lavoro** per ciascuna **provincia**; D.P.C.M. 23 luglio 2014 (G.U. del 15 ottobre 2014), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun **comune e provincia** relativi alle funzioni generali di **amministrazione, gestione e controllo**; D.P.C.M. 27 marzo 2015, recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per i **comuni** relativi alle funzioni di **istruzione pubblica**, e campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale (G.U. del 10 giugno 2015).

Successivamente, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) ha approvato, il 21 marzo 2016, la Revisione a regime dei fabbisogni standard dei comuni a metodologie invariate con la quale sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni.

Tale revisione ha riguardato soltanto la base dati, con l'aggiornamento delle annualità dal 2010 al 2013.

Il relativo **D.P.C.M. 29 dicembre 2016** ha previsto la **revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard**, nonché il conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle seguenti funzioni fondamentali dei **comuni** delle regioni a statuto ordinario: istruzione pubblica; servizio smaltimento rifiuti; servizi di asili nido; funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale;

funzioni nel campo della viabilità; funzioni nel campo dei trasporti e, infine, funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido.

Alla luce di tale percorso risulta **completata** la procedura di determinazione dei **fabbisogni standard per i comuni**, ivi compresa la revisione operata con l'ultimo dei DPCM citati, **mentre per le province** i fabbisogni sono stati determinati solo limitatamente alle funzioni dei servizi del mercato del lavoro e di amministrazione generale, senza poi proseguire oltre: ciò presumibilmente anche a causa del processo di revisione costituzionale all'epoca in corso, poi com'è noto non giunto a termine. Tale ipotesi sembrerebbe trovare riscontro nella circostanza che nel corso del 2014 il Governo aveva presentato alle Camere uno schema di D.P.C.M. (A.G. 121) recante l'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**. Benché su tale schema la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale avesse espresso il proprio parere favorevole (seduta del 18 dicembre 2014), il provvedimento **non ha poi avuto seguito**, e non è pervenuto alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

### 3.2.3 I pareri

Sullo schema di decreto, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella seduta del 29 marzo 2017, ha espresso parere favorevole con osservazioni. Il parere è il seguente:

«La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni *standard* delle Province e delle Città metropolitane (atto n. 398);

considerati gli esiti delle audizioni dei rappresentanti della società SO.S.E. – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., svolta il 16 marzo 2017, e del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin, svolta il 22 marzo 2017;

premessi che:

è necessario considerare con cura i mutamenti legislativi intervenuti dal 2010 a oggi, i relativi effetti finanziari e la loro incidenza sui contenuti dello schema in esame;

in particolare è necessario valutare se la finalità perequativa dei fabbisogni standard, presupposto per la distribuzione delle relative risorse tra le province, abbia ancora autonomo rilievo nel momento in cui il relativo Fondo di solidarietà risulta ormai azzerato (e anzi dà un saldo negativo) a seguito delle manovre finanziarie succedutesi nel corso del tempo; è pertanto necessario considerare con cautela l'utilizzazione dei fabbisogni standard per finalità diverse dalla perequazione, quale ad esempio la ripartizione tra le singole province e città metropolitane della riduzione delle risorse finanziarie;

non può essere inoltre dimenticato che i fabbisogni standard sono utilizzati, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2014, anche con la finalità di individuare criteri per ripartire fra le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario le riduzioni di spesa corrente introdotte con la stessa legge, riduzioni che hanno però determinato, secondo quanto illustrato da SOSE, l'ingente discrepanza strutturale fra fabbisogni standard e risorse a disposizione in via ordinaria delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario;

la legge n. 56 del 2014, nel rivedere in profondità l'assetto e l'organizzazione delle province e delle città metropolitane, ha modificato l'elenco delle funzioni fondamentali, incidendo così sul contenuto stesso del decreto legislativo n. 216 del 2010, in attuazione del quale è stato adottato lo stesso schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 398;

è necessario assicurare un costante aggiornamento dei dati di riferimento relativi alle funzioni fondamentali di province a città metropolitane, in modo da evitare che il decreto relativo alla nota metodologica sia definitivamente approvato con riguardo a una base dati ormai obsoleta; è in particolare necessario che i dati strutturali relativi a ciascuna funzione fondamentale (ad esempio, il numero degli occupati oltre che delle scuole o delle strade), ormai risalenti al 2014, siano aggiornati;

desta preoccupazione la quantità relativamente elevata dei questionari restituiti dalle province, in vista della predisposizione della nota metodologica, che non è stato poi possibile prendere in considerazione in quanto non adeguata; emerge che i questionari non considerati sono riferiti per lo più alle province meridionali; in tal modo sussiste il rischio che i fabbisogni standard siano determinati tenendo conto in misura preponderante dei dati relativi alle province di una sola area del Paese; su tali presupposti risulta ancor più complesso effettuare una realistica analisi di efficienza dell'azione amministrativa;

è necessario considerare se il diverso assetto istituzionale e la diversa allocazione delle funzioni amministrative in seno alle singole Regioni possa

determinare per ciascuna funzione fondamentale – in particolare per quella in materia ambientale - una alterazione della distribuzione delle risorse, che avviene nel presupposto di un peso omogeneo fra province delle diverse funzioni di cui è necessario tenere conto;

la nota metodologica contiene un'appendice che descrive il possibile ricorso al metodo della regressione quantilica in luogo del criterio della media della spesa nel calcolo dei fabbisogni standard come elemento di promozione dell'efficienza dell'azione amministrativa;

lo schema in esame non precisa in quale modo abbia tenuto conto della esternalizzazione delle funzioni e se vi siano effetti distorsivi sui dati concernenti la spesa per il personale;

risulta discutibile la scelta di considerare il fabbisogno standard della funzione "territorio", relativa alle strade provinciali, tenendo conto, come elemento di *cost shifting*, della percentuale di occupati; infatti, in tal modo non vengono considerati – nel calcolo dell'utilizzazione e dell'usura delle strade – altri fattori altrettanto significativi, quali l'incidenza del turismo, i diversi modelli di mobilità con particolare riferimento alla presenza, molto sperequata sul territorio nazionale, del trasporto su ferro, la consistenza di mezzi pesanti o agricoli presenti sulle strade provinciali. Il dato sull'occupazione trascura inoltre l'impatto dell'economia sommersa;

*esprime*

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

1) individui il Governo gli strumenti più idonei per rendere evidente nella nota metodologica il legame tra la determinazione dei fabbisogni standard e la loro originaria finalità di carattere perequativo, prescritta dal decreto n. 216 del 2010, che a parere della Commissione è venuto invece complessivamente meno ;

2) si dia inizio ad una seria discussione sulla necessità di rivedere il sistema di finanziamento degli enti provinciali e delle città metropolitane in modo da renderlo più coerente con le funzioni ad esse assegnate, superando il gap strutturale che si è venuto a creare fra fabbisogni standard e risorse ordinarie disponibili;

3) valuti il Governo l'opportunità di continuare a mantenere come criterio a guida del calcolo dei "fabbisogni standard" il vincolo della spesa storica, quando tali fabbisogni siano utilizzati non per ripartire

risorse in un'ottica perequativa, ma per distribuire riduzioni di risorse;

4) sia chiarito in quale modo e in base a quali criteri la determinazione dei fabbisogni standard possa perseguire in futuro l'obiettivo di promuovere una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, ad esempio attraverso l'utilizzazione del metodo della regressione quantilica anziché di quello della media di spesa, senza avere prioritariamente risolto il problema dell'insufficiente rappresentatività del campione di dati utilizzati e, conseguentemente, della distribuzione che ne risulta;

5) la nota metodologica dovrebbe essere rivista in modo da tenere conto della diversa allocazione, in ciascuna Regione, fra Regione ed enti locali, delle funzioni relative agli ambiti propri delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane – ad esempio per quanto riguarda l'ambiente - e conseguentemente della diversa incidenza di tali funzioni fondamentali per province e città metropolitane in relazione alla Regione di appartenenza;

6) individui il Governo gli strumenti più idonei per garantire che i dati di riferimento utilizzati per l'adozione della nota metodologica, e in particolare per il calcolo del fabbisogno relativo a ciascun ente, diversi da quelli derivati dal conto consuntivo, siano aggiornati e non più riferiti ad annualità risalenti nel tempo;

7) individui il Governo strumenti efficaci per ridurre drasticamente la quantità dei questionari restituiti dalle province, in vista della predisposizione della nota metodologica, e non utilizzabili ai fini della nota metodologica in quanto non adeguati;

8) sia precisato nel decreto se e in quale modo sia stata considerata la esternalizzazione delle funzioni, ovvero, in caso contrario, come si pensi di evitare che vi siano effetti distorsivi sui dati concernenti la spesa per il personale e conseguentemente sul calcolo dei costi delle funzioni fondamentali;

9) sia riconsiderata la scelta di elaborare il fabbisogno standard della funzione "territorio", relativa alle strade provinciali, tenendo presente che la percentuale di occupati è una variabile di usura delle strade non solo viziata dal fatto di non tenere conto della diversa incidenza territoriale dell'economia sommersa ma anche penalizzante nei confronti delle province ad alta vocazione turistica e di quelle in cui siano meno sviluppati servizi di trasporto pubblico con particolare riferimento a quelli su ferro. Andrebbe inoltre considerata la consistenza di mezzi pesanti o agricoli presenti sulle strade provinciali».

La **Commissione Bilancio della Camera**, il 6 aprile 2017, ha espresso il seguente parere favorevole con condizioni:

«La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione, esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane (Atto n. 398);

preso atto del parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale espresso nella seduta del 29 marzo 2017;

considerato che:

è necessario tener conto dei mutamenti legislativi intervenuti dal 2010 a oggi, dei relativi effetti finanziari e della loro incidenza sui contenuti dello schema in esame;

in particolare è necessario valutare se la finalità perequativa dei fabbisogni standard, presupposto per la distribuzione delle relative risorse tra le province, abbia ancora autonomo rilievo nel momento in cui il relativo Fondo di solidarietà risulta ormai azzerato (e anzi presenta un saldo negativo) a seguito delle manovre finanziarie succedutesi nel corso del tempo;

non può essere inoltre trascurato che i fabbisogni standard sono utilizzati, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2014, anche con la finalità di individuare criteri per ripartire fra le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario le riduzioni di spesa corrente introdotte con la stessa legge;

tali riduzioni hanno però determinato l'ingente discrepanza strutturale fra fabbisogni standard e risorse a disposizione, in via ordinaria, delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario;

è pertanto necessario considerare con cautela l'utilizzazione dei fabbisogni standard per finalità diverse dalla perequazione, quale ad esempio la ripartizione tra le singole province e città metropolitane della riduzione delle risorse finanziarie;

in particolare, si dovrebbe valutare l'opportunità di continuare a mantenere nella legislazione vigente come criterio a guida del calcolo dei fabbisogni standard il vincolo della spesa storica, quando tali fabbisogni siano utilizzati non per ripartire risorse in un'ottica perequativa, ma per distribuire riduzioni di risorse;

la legge n. 56 del 2014, inoltre, nel rivedere in profondità l'assetto e l'organizzazione delle province e delle città metropolitane, ha modificato l'elenco delle funzioni fondamentali, incidendo così sul contenuto stesso del decreto legislativo n. 216 del 2010, in attuazione del quale è stato adottato lo stesso schema di decreto in esame;

è necessario assicurare un costante aggiornamento dei dati di riferimento relativi alle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, in

modo da evitare che il decreto relativo alla nota metodologica sia definitivamente approvato con riguardo a una base dati ormai obsoleta; è in particolare necessario che i dati strutturali relativi a ciascuna funzione fondamentale, ormai risalenti al 2014, siano aggiornati;

appare pertanto necessario avviare una seria discussione sulla necessità di rivedere il sistema di finanziamento degli enti provinciali e delle città metropolitane in modo da renderlo più coerente con le funzioni ad essi assegnate, superando il *gap* strutturale che si è venuto a creare fra fabbisogni standard e risorse ordinarie disponibili,

*esprime*

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

individuì il Governo gli strumenti più idonei per rendere evidente nella nota metodologica il legame tra la determinazione dei fabbisogni standard e la loro originaria finalità di carattere perequativo, prescritta dal decreto legislativo n. 216 del 2010;

individuì il Governo gli strumenti più idonei per garantire che i dati di riferimento utilizzati per l'adozione della nota metodologica, e in particolare per il calcolo del fabbisogno relativo a ciascun ente, diversi da quelli derivati dal conto consuntivo, siano aggiornati e non più riferiti ad annualità risalenti nel tempo».

La **Commissione Bilancio del Senato**, il 29 marzo 2017, ha espresso parere non ostativo.

E' stato poi adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 luglio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2017.

L'8 agosto 2017, il Governo ha trasmesso alle Camere la relazione del Ministero dell'economia e delle finanze che illustra le motivazioni per le quali si è ritenuto non necessario conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari.

### **3.3 A.G. 438 sulle capacità fiscali dei comuni**

**Con l'A.G. 438** è stato sottoposto al parere parlamentare lo schema di decreto ministeriale recante "Approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 388-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228".

### 3.3.1 Il contenuto

Lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze reca l'approvazione della stima della capacità fiscale 2018 dei comuni delle Regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo.

La capacità fiscale del singolo comune rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie nel territorio di riferimento, ad aliquota standard, ed è utilizzata unitamente ai fabbisogni standard per il riparto di una quota del Fondo di solidarietà comunale.

La prima stima delle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario è stata compiuta con il D.M. 11 marzo 2015 (Atto del Governo n. 140). Con il D.M. 13 maggio 2016 (A.G. 284) si è proceduto a un primo aggiornamento della nota metodologica e della stima delle capacità fiscali per singolo comune, al fine di tenere conto delle variazioni normative intervenute (eliminazione della TASI sulle abitazioni principali non di lusso ed estensione del novero dei terreni agricoli esenti da IMU). Successivamente, con il D.M. 2 novembre 2016 è stata adottata la stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del *tax gap* nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento; in tale occasione non è stata modificata la metodologia di calcolo e pertanto, sulla base della disciplina dettata dal D.L. n. 113 del 2016 (si veda *ultra*), lo schema di decreto non è stato sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari, ma solo all'intesa in sede di Conferenza unificata.

Nello schema di decreto ministeriale in esame **la revisione** dei criteri metodologici utilizzati per la stima della capacità fiscale dei comuni ha riguardato in particolare la componente relativa al **gettito IMU e TASI**: oltre ad aggiornare la base dati del gettito (anno 2015) sono stati adottati criteri finalizzati a depurare la quota di gettito ad aliquota di base dalle variazioni (positive o negative) deliberate da ciascun comune (aliquote, detrazioni, esenzioni, agevolazioni).

La stima della capacità fiscale 2018 per i comuni delle Regioni a statuto ordinario recata dallo schema di decreto risulta pari a **25,2 miliardi**, in diminuzione di circa il 12 per cento rispetto alla stima della capacità fiscale 2017 (-3,4 miliardi). Le **variazioni più consistenti** riguardano l'IMU (-1 miliardo, pari al circa il 9 per cento), per la quale oltre al diverso criterio di calcolo sembra determinante la diversa base dati (gettito 2015 in luogo del 2012), e la capacità fiscale residuale (- 1,6 miliardi, pari al 28 per cento in meno); in tale ultimo caso la riduzione è dovuta principalmente alla modifica metodologica della stima. La componente rifiuti si riduce di circa 800 milioni di euro (-11 per cento).

La stima delle capacità fiscali sarà utilizzata **ai fini dell'emanazione del D.P.C.M.** con il quale si provvederà a definire e ripartire le risorse del **Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2018**.

**Le componenti della capacità fiscale** - come precisato anche nella relazione al provvedimento – si riferiscono a **due principali tipologie** di entrata.

Nella **prima** categoria (Imposte e tasse) rientrano l'IMU, la Tasi, l'addizionale comunale Irpef e le imposte e tasse minori (imposta di scopo, imposta sulla pubblicità, Tosap).

Nella **seconda** categoria rientra la **Tari**: al riguardo la nota metodologica ricorda che il gettito della tariffa per raccolta e smaltimento rifiuti non andrebbe incluso nel calcolo della capacità fiscale in quanto risulta a totale copertura del costo; tuttavia tale voce è inclusa nel calcolo dei fabbisogni standard e la sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto ad una errata stima delle risorse perequabili. Pertanto, al fine di **sterilizzare la componente dei rifiuti** nell'ambito della perequazione delle risorse assegnate attraverso il Fondo di solidarietà comunale, nel calcolo della capacità fiscale è stato considerato anche tale costo, in misura pari al fabbisogno standard.

Si ricorda al riguardo che l'articolo 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016 demanda alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il compito di proporre una metodologia per la neutralizzazione della componente rifiuti, anche attraverso l'esclusione della predetta componente dai fabbisogni e dalle capacità fiscali standard.

In generale, la nota metodologica conferma l'utilizzo del metodo di stima RTS (*Representative Tax Sistem*) per l'IMU, la Tasi e l'addizionale comunale Irpef, per le quali è possibile determinare analiticamente il gettito standard. Si ricorda che il metodo **RTS** calcola l'ammontare delle entrate che un comune può potenzialmente ottenere, partendo dalle relative basi imponibili e dall'aliquota fiscale legale. Dato che è stato utilizzato il gettito effettivo o riscosso (e non quello teorico), al fine di evitare distorsioni (avvantaggiando i comuni dove non viene efficacemente perseguito il contrasto all'evasione), il gettito viene corretto con il **tax gap**: questo costituisce la differenza tra il gettito potenziale e il gettito effettivamente riscosso.

Nel D.M. 11 marzo 2015 prima citato, la quota del **tax gap** utilizzata era fissata cautelativamente al 5 per cento. A seguito delle osservazioni della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (parere approvato il 7 aprile 2016), la **quota di tax gap** utilizzata è stata portata al 10 per cento dal D.M. 2 novembre 2016 (stima della capacità fiscale per l'anno 2017), anche esso sopra citato. Lo **schema conferma** tale quota anche per l'anno 2018 e, secondo quanto emerso nell'audizione del 13 settembre 2017 (Dipartimento delle Finanze), nel corso dei prossimi anni potrà essere valutata una eventuale ulteriore progressione dell'incremento della quota del **tax gap** medesimo. La nota inoltre, nell'illustrare ulteriori correttivi, evidenzia che per i comuni interessati dagli eventi sismici si è posto il **tax gap** pari a zero.

Per quanto concerne la revisione della metodologia di stima della capacità fiscale operata con lo schema di decreto, essa ha riguardato in particolare il

gettito **IMU relativo ai fabbricati diversi dall'abitazione principale**, che rappresenta tra l'altro **la principale voce di gettito (9,1 miliardi)**. In primo luogo si è provveduto ad aggiornare la base dei dati utilizzando il gettito effettivo relativo all'anno 2015. Sono state utilizzate le base dati catastali di riferimento e l'aliquota ordinaria IMU deliberata da ciascun comune. Sono stati quindi considerati i regimi speciali deliberati da ciascun comune distinti in "assenti" (in assenza di esenzioni, agevolazioni, aliquote differenziate), "leggeri" (esenzioni con lieve impatto sul gettito riscosso) e "pesanti" (in presenza di esenzioni con impatto significativo). La procedura utilizzata per la standardizzazione del gettito effettivo 2015 prevede l'utilizzo di quattro criteri alternativi di stima basati su: a) gettito, b) catasto; c) acconto; d) *benchmark*. E' stata altresì valutata la coerenza tra un criterio e l'altro e quindi una scala di preferenza a seconda del regime speciale effettivamente deliberato dal comune. Il criterio basato sulla stima catastale del gettito ad aliquota deliberata e del gettito ad aliquota base è utilizzato in oltre il 70 per cento dei casi. La nota metodologica evidenzia che, nel caso di regimi speciali assenti, il criterio del gettito coincide di fatto con il criterio del catasto: per cui tale criterio viene applicato nell'83 per cento dei casi.

Per la stima del gettito relativo all'**addizionale comunale Irpef** è stata aggiornata all'anno di imposta 2015 la base dati di riferimento (dichiarazioni dei redditi 2016).

Per la stima della **capacità fiscale residuale**, che riguarda le entrate minori (imposta di scopo, imposta comunale sulla pubblicità, Tosap, diritti sulle affissioni, ecc.), è stato utilizzato il metodo **RFCA** basato su tecniche econometriche (*Regression-based Fiscal Capacity Approach*), utile in particolare quando non sono fissate le aliquote legali e non è facile quantificare la base imponibile. In tale circostanza è stata utilizzata una formula innovativa (descritta in particolare nell'appendice A della nota), la quale ha comportato una **riduzione della stima per il 2018** (-1,6 miliardi). In proposito, nella citata audizione del Dipartimento delle Finanze è stato affermato che il cambiamento metodologico è finalizzato a rimuovere un duplice problema riscontrato nelle precedenti stime: sul piano quantitativo, l'ammontare della capacità fiscale residuale risultava molto elevato rispetto alle entrate totali residuali, limitando di conseguenza la stima dello sforzo fiscale; sul piano qualitativo, la stima econometrica precedente, considerando tra le variabili esplicative quella del reddito pro capite medio (reddito complessivo al netto dei fabbricati) per ciascun Comune, sopravvalutava la capacità fiscale per i piccoli Comuni in presenza di contribuenti ad alto reddito.

Per l'**anno 2018**, con l'applicazione dei nuovi criteri di stima, la capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è valutata nel provvedimento in questione complessivamente pari a **25,2 miliardi di euro**.

La componente di maggior rilievo resta l'IMU, pari al 40 per cento del totale; nel complesso, IMU e Tasi pesano per quasi la metà (47 cento) della capacità fiscale complessiva. L'entrata relativa al servizio smaltimento dei rifiuti incide per

il 25 per cento del totale; essa tuttavia, come prima accennato, non si riflette sulla perequazione delle risorse del fondo di solidarietà comunale. Minore incidenza hanno le altre componenti: la capacità fiscale residuale rappresenta il 16 per cento del totale, l'addizionale comunale all'Irpef il 10 per cento del totale e, infine, il *tax gap* l'uno per cento, anche in considerazione della quota limitata al 10 per cento dell'ammontare complessivo stimato.

### **3.3.2 I pareri**

La **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**, il 18 ottobre 2017, ha espresso il seguente parere favorevole con osservazioni:

«La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto del Governo n. 438);

considerate le indicazioni emerse nel corso delle audizioni dei rappresentanti del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'Economia e delle finanze (13 settembre 2017), del professor Marattin, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (14 settembre e 4 ottobre 2017), dei rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio (28 settembre 2017 e del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze, Pier Paolo Baretta (11 ottobre 2017);

sottolineato che risulta del tutto condivisibile l'intento di procedere tempestivamente alla determinazione delle capacità fiscali, definendo, prima della fine del 2017, la distribuzione del Fondo di solidarietà comunale per il 2018 in maniera da porre i comuni nelle condizioni di conoscere l'importo complessivo delle risorse su cui fare affidamento nel nuovo anno e di potere effettuare così una adeguata programmazione amministrativa e di bilancio;

rilevato che, allo stato, continuano a sussistere forti differenziazioni nelle capacità fiscali tra enti che si trovano in condizioni simili, non solo con riguardo alla distribuzione delle basi imponibili ma anche per dimensioni e collocazione geografica;

auspicato che la complessità del sistema – in cui si sovrappongono molteplici elementi quali modifiche metodologiche, aggiornamenti delle basi di dati, criteri di perequazione differenziati secondo la tipologia di spesa, transizioni di medio e lungo periodo – non impedisca la comprensione delle scelte di fondo nella distribuzione delle risorse finanziarie;

considerata in particolare la necessità che gli amministratori locali siano posti nelle condizioni di comprendere le ragioni delle variazioni intercorse nelle risorse

attribuite e che a tal fine sia assicurata una adeguata formazione; tale aspetto investe in particolar modo gli amministratori dei comuni più piccoli, che non dispongono delle strutture e del personale necessari per approfondire le ragioni e le procedure preordinate all'attribuzione delle risorse;

considerato che il criterio prudenziale di confermare e non incrementare la percentuale del 10 per cento di incidenza del *tax gap*, per il 2018, non fa venire meno la necessità di un suo progressivo aumento; l'incremento significativo dell'impatto del *tax gap* rimane un elemento centrale per la responsabilizzazione dei comuni nella lotta all'evasione fiscale;

ribadito che, come già sottolineato in precedenti pareri della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'inclusione della TARI - la tariffa sui rifiuti che deve finanziare integralmente il costo del servizio, che trova corrispondenza nell'analoga voce dei fabbisogni standard - nel calcolo della capacità fiscale risponde a una motivazione meramente contabile, finalizzata alla esposizione, nell'ambito dei fabbisogni standard, anche dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti, ma può generare distorsioni interpretative in sede di lettura dei dati relativi alle capacità fiscali dei comuni;

ricordato che il Fondo di solidarietà comunale ha carattere orizzontale, essendo finanziato dalle risorse degli stessi comuni e che la rinuncia al Fondo perequativo di carattere verticale sembra legata a condizioni economico-finanziarie particolarmente gravi e negative, non più riscontrabili nell'attuale fase;

ribadito che la determinazione delle capacità fiscali per i soli comuni delle Regioni a statuto ordinario continua a produrre un trattamento differenziato rispetto ai comuni delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano;

*esprime*

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

- a) individui il Governo le modalità attraverso le quali, nelle tabelle contenute nelle appendici e nell'allegato, sia riportata una colonna aggiuntiva in cui sia evidenziato il calcolo della capacità fiscale senza considerare il gettito della TARI;
- b) sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale;
- c) siano esplicitate nelle premesse del decreto le scelte di fondo che hanno orientato la predisposizione del decreto medesimo e la composizione dei diversi fattori che lo determinano;

- d) sia prevista un'adeguata formazione degli amministratori, a partire dagli amministratori dei comuni minori, con riguardo ai presupposti e alle modalità applicative delle capacità fiscali e ai loro effetti finanziari;
- e) individui il Governo le modalità più idonee per introdurre un meccanismo analogo anche per i comuni delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome;
- f) valuti il Governo se, al miglioramento delle condizioni economico-finanziarie complessive, possa corrispondere l'introduzione di un finanziamento statale di tipo verticale del fondo con finalità perequative per i comuni, in luogo dell'attuale finanziamento orizzontale».

La **Commissione Bilancio della Camera**, il 19 ottobre 2017, ha espresso il seguente parere favorevole con osservazioni:

«La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato lo Schema di decreto ministeriale recante approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo, di cui all'articolo 1, comma 388-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 438);

preso atto del parere espresso dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 18 ottobre 2017;

sottolineato che risulta del tutto condivisibile l'intento di procedere tempestivamente alla determinazione delle capacità fiscali, definendo, prima della fine del 2017, la distribuzione del Fondo di solidarietà comunale per il 2018 in maniera da porre i comuni nelle condizioni di conoscere l'importo complessivo delle risorse su cui fare affidamento nel nuovo anno e di potere effettuare così una adeguata programmazione amministrativa e di bilancio;

rilevato che, allo stato, continuano a sussistere forti differenziazioni nelle capacità fiscali tra enti che si trovano in condizioni simili, non solo con riguardo alla distribuzione delle basi imponibili ma anche per dimensioni e collocazione geografica;

considerato che:

il criterio prudenziale di confermare e non incrementare la percentuale del 10 per cento di incidenza del *tax gap*, per il 2018, non fa venire meno la necessità di un suo progressivo aumento;

l'incremento significativo dell'impatto del *tax gap* rimane un elemento centrale per la responsabilizzazione dei comuni nella lotta all'evasione fiscale;

ricordato che il Fondo di solidarietà comunale ha carattere orizzontale, essendo finanziato dalle risorse degli stessi comuni mentre la rinuncia al Fondo perequativo di carattere verticale appare legata a condizioni economico-finanziarie particolarmente gravi e negative, non più riscontrabili nell'attuale fase;

ribadito che:

l'inclusione, nel calcolo della capacità fiscale, della TARI – la tariffa sui rifiuti che deve finanziare integralmente il costo del servizio e che trova corrispondenza nell'analoga voce dei fabbisogni *standard*;

pur rispondendo a una motivazione contabile, finalizzata all'esposizione, nell'ambito dei fabbisogni *standard*, anche dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti, può generare distorsioni interpretative in sede di lettura dei dati relative alle capacità fiscali dei comuni;

la determinazione delle capacità fiscali per i soli comuni delle Regioni a statuto ordinario continua a produrre un trattamento differenziato rispetto ai comuni delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano,

*esprime*

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) individui il Governo le modalità attraverso le quali, nelle tabelle contenute nelle appendici e nell'allegato, sia riportata una colonna aggiuntiva in cui sia evidenziato il calcolo della capacità fiscale senza considerare il gettito della TARI;

b) sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale;

c) individui il Governo le modalità più idonee per introdurre un meccanismo analogo alla determinazione delle capacità fiscali anche per i comuni delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome;

d) valuti il Governo se, al miglioramento delle condizioni economico-finanziarie complessive, possa corrispondere l'introduzione di un finanziamento statale di tipo verticale con finalità perequative per i comuni, in luogo dell'attuale finanziamento orizzontale».

La **Commissione Bilancio del Senato**, il 18 ottobre 2017, ha espresso parere non ostativo.

E' stato poi adottato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 novembre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 30 novembre 2017.

## 4. LE MODIFICHE APPORTATE AL “FEDERALISMO FISCALE” DAL 23 GIUGNO 2016 AL 15 GENNAIO 2018

In questo paragrafo sono sintetizzate le modifiche legislative concernenti l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, intervenute nel periodo preso in considerazione dalla relazione (23 giugno 2016 - 15 gennaio 2018).

Per le modifiche antecedenti al 23 giugno 2016 si rinvia alle tre precedenti relazioni semestrali della XVII legislatura della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale (Doc. XVI-bis, n. 2; Doc. XVI-bis, n. 4; Doc. XVI-bis, n. 6).

### 4.1 Rapporti finanziari tra Stato e Regioni<sup>1</sup>

Ai fini di dar conto dell’evolversi degli assetti finanziari tra Stato e Regioni rispetto alla precedente Relazione, va rammentato che la **legge n. 208 del 2015** (legge di stabilità 2016) ha stabilito un contributo complessivo per le **Regioni** e le **Province autonome** per gli anni **dal 2017 al 2019**, stabilito in 3.980 milioni di euro per l’anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 (comma 680).

La norma, come avvenuto per gli esercizi precedenti, prevede che siano le regioni stesse, in sede di auto coordinamento, ad individuare le modalità di realizzazione del contributo, vale a dire gli ambiti di spesa da tagliare (ivi incluse, prevede il comma suddetto anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale) e i relativi importi, per il complesso delle regioni e per ciascuna di esse, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza. Diversamente da quanto avvenuto negli esercizi precedenti, in cui il concorso agli obiettivi di finanza pubblica era stabilito distintamente per le Regioni a statuto ordinario e per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, la norma ha stabilito un unico obiettivo per il complesso degli enti.

#### 4.1.1 Le Regioni a statuto ordinario

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, la **legge di bilancio per il 2017** (legge n. 232/2016, commi 433, 437- 439) ha previsto l’istituzione di **due**

<sup>1</sup> Per quanto riguarda le **regole contabili** che presiedono alla finanza regionale, **si rinvia** all’apposita sezione contenuta nel paragrafo di questa Relazione concernente il **pareggio di bilancio**.

**fondi** nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, destinati al finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali.

In particolare, il **comma 433** prevede l'istituzione nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze del **fondo** denominato "Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare".

Il Fondo è alimentato con le **risorse** iscritte **in conto residui** che risultino **non erogate** alla data di entrata in vigore della legge di bilancio in esame, autorizzate per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione e non utilizzate dalle regioni a tal fine, nonché con le **somme disponibili** sulla **contabilità speciale** istituita dall'articolo 45, comma 2, del D.L. n. 66/2014, per le operazioni di ristrutturazione del debito delle regioni, non utilizzate dalle regioni alla data del 31 dicembre 2016.

Per la compensazione degli effetti in termini di indebitamento netto, il comma prevede che ciascun ente territoriale che beneficia del fondo è tenuto a conseguire un **valore positivo del saldo di pareggio** - vale a dire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali introdotto dall'articolo 9 della legge n.243 del 2012 di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio - in misura pari alla quota del fondo assegnata all'ente stesso (**comma 437**).

Il **comma 438** dispone la costituzione di un **ulteriore fondo** nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, denominato "Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali", con una dotazione di **969,6 milioni** di euro per ciascuno degli anni dal **2017** al **2026**, di 93, milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2047.

L'individuazione dei beneficiari, nonché le finalità, i criteri e le modalità di riparto di entrambi i fondi sono rimessi a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 31 gennaio 2017 previa intesa in Conferenza Unificata (**comma 439**).

A seguito dell'**Intesa del 23 febbraio 2017** con la Conferenza unificata, il **DPCM 10 marzo 2017** ha attribuito la quota di **1.706,6 milioni** euro del Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare (di cui al comma 433 prima illustrato) **per l'anno 2017**, alle **Regioni** a statuto ordinario, quale **contributo destinato alla riduzione del debito**.

Sempre con riferimento alla legge di bilancio per il 2017 va segnalato che l'art.1, comma 534-ter, della stessa ha innovato la disciplina dell'intervento statale sostitutivo nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza Stato-regioni stabilendo che il **riparto del concorso** alla finanza pubblica previsto dal

comma 680 della legge n.208/2015 sopra citata debba avere a riferimento i fabbisogni standard e le capacità fiscali standard<sup>2</sup>.

Con la **legge di bilancio per il 2018** (articolo 1, commi da 775 a 777 della legge n. 205/2017), l'entità complessiva del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni a statuto ordinario viene ridotta di **300 milioni** di euro **per il 2018** e di **200 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020**.

Considerato che tale concorso, per l'anno **2018**, è **pari a 2.694,1<sup>3</sup>**, la quota rimanente di 2.394,1 milioni dovrà essere realizzata in parte mediante il contributo (introdotto al comma 775) finalizzato alla riduzione del debito regionale (pari a **2,3 miliardi** di euro) e per la parte rimanente tramite il taglio delle risorse destinate all'edilizia sanitaria (per **94,10 milioni**).

Il contributo attribuito alle regioni a statuto ordinario **per la riduzione del debito** dal comma 775 (pari, come si è detto, a **2,3 miliardi** di euro per l'anno **2018**), è **ripartito** fra le regioni sulla base di una tabella riportata nella legge di bilancio, con la facoltà da parte delle regioni di **modificare tale riparto**, ad invarianza del contributo complessivo, attraverso un accordo in sede di **Conferenza Stato-regioni**, che dovrà eventualmente intervenire entro il 31 gennaio 2018.

Al fine di evitare che si determinino oneri in termini di indebitamento netto come conseguenza dell'erogazione del contributo, il comma 775, terzo periodo, impone a ciascuna regione a statuto ordinario di conseguire nell'anno 2018 un valore positivo del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali in misura pari all'importo ottenuto in sede di riparto del citato contributo.

Sempre con la legge di bilancio per il 2018 (comma 778) è stata nuovamente **rinvia di un anno**, dal 2019 al 2020, l'entrata in vigore dei nuovi **meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali** relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni come attualmente disciplinati dal **D.Lgs. n. 68 del 2011**, emanato in attuazione della delega sul federalismo fiscale di cui alla legge n. 42/2009. Si tratta in particolare dell'attribuzione della compartecipazione IVA in base alla territorialità, della fiscalizzazione dei trasferimenti statali e dell'istituzione dei fondi perequativi.

<sup>2</sup> Per i quali si rinvia all'apposto paragrafo della presente relazione agli stessi dedicato.

<sup>3</sup> Per l'anno 2018, a legislazione vigente, il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario, relativo al settore non sanitario (secondo la relazione illustrativa al ddl di bilancio 2018) è **pari a 2.694,10**. Tale importo è risultante dalla compensazione fra i contributi richiesti dal DL 66/2014 (pari a 2.214,10 milioni di euro per il 2018) e dalla legge 208/2015 (pari a 5.480 milioni annui fino al 2020) e la rideterminazione del Fabbisogno Sanitario Nazionale (per un importo pari a 5.000 milioni annui a partire dal 2018), a seguito dell'intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni nella seduta dell'11 febbraio 2016.

Si rammenta che la finalità del decreto legislativo n. 68/2011<sup>4</sup> è quella di assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali. Il decreto provvede pertanto ad individuare le compartecipazioni delle regioni (a statuto ordinario) al gettito di tributi erariali ed i tributi delle regioni medesime, nonché ad introdurre una disciplina dei meccanismi perequativi che costituiscono le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle stesse regioni.

Il rinvio disposto dal comma 778 - che **si aggiunge ai numerosi rinvii finora intervenuti**, da ultimo con l'articolo 24 del decreto-legge n. 50/2017 - deriva dalla circostanza che la definizione dei nuovi meccanismi sopra indicati – che nel testo iniziale del decreto legislativo n.68/2011 era previsto divenissero operativi dall'anno 2013 - richiede che siano previamente individuati i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e dei costi standard nelle materie diverse dalla sanità e che sia stato attuato il principio della territorialità nella compartecipazione Iva suddetta, oltre che si siano esattamente individuati i trasferimenti statali fiscalizzabili.

#### **4.1.2 Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome**

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il già citato comma 680 della legge di stabilità 2016 che determina il contributo complessivo per tutte le regioni per gli anni 2017, 2018 e 2019 stabilisce che, fermo restando il concorso complessivo, **il contributo** di ciascuna autonomia speciale dovrà essere **determinato con intesa con la stessa Regione** o Provincia autonoma.

Le regioni e le province autonome sono comunque tenute ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, anche se rideterminato in conseguenza delle norme sul concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, vale a dire che i servizi erogati nei rispettivi territori devono comunque essere garantiti nonostante i tagli di risorse e i risparmi che la legge pone in capo a tali enti.

La legge di stabilità 2016 ribadisce in tal modo, ancora una volta, il **carattere “pattizio”** della finanza delle autonomie speciali.

Un primo accordo sulle modalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica richiesti al complesso delle Regioni ed alle Province autonome dal comma 680 per gli anni dal 2017 al 2019 è stato raggiunto nell' **Intesa dell'11 febbraio 2016 in sede di Conferenza Stato-Regioni**.

La **legge di bilancio per il 2017** (legge n. 232/2016) contiene numerose disposizioni che riguardano le Regioni a statuto speciale e le province autonome.

<sup>4</sup> Decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

I commi 502-505 apportano modifiche, in accordo con le procedure statutarie, all'ordinamento finanziario delle **Province autonome di Trento e di Bolzano**, concernenti l'assegnazione di spazi finanziari per investimenti e una diversa modalità di attuare il concorso alla finanza pubblica. Il **comma 502** assegna spazi finanziari alle due Province autonome, al fine di consentire gli investimenti attraverso l'utilizzo degli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti, per un importo, per ciascuna Provincia, di **70 milioni di euro per il 2017 e 50 milioni di euro per ciascun anno dal 2018 al 2030**. Il **comma 503** disciplina una **diversa modalità** di attuare il **concorso alla finanza pubblica** a carico delle due province autonome, disciplinato e quantificato - sia in termini di saldo netto da finanziare che di indebitamento netto - **dall'art. 79 dello statuto**, come modificato e integrato dalla legge di stabilità 2015 a seguito dell' accordo con lo Stato del 15 ottobre 2014<sup>5</sup>. La norma stabilisce che le due Province possono attuare il concorso alla finanza pubblica, consistente in contributi a carico delle Province autonome, anche attraverso compensazioni a valere su somme dovute dallo Stato a qualsiasi titolo (con esclusione dei residui passivi perenti).

Le compensazioni saranno possibili per il contributo in termini di **saldo netto da finanziare a decorrere dal 2017** e per il contributo in termini di **indebitamento netto a decorrere dal 2018** (anno in cui si applicherà alle due province la disciplina del pareggio di bilancio) e dovranno comunque essere concordate tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascuna Provincia entro il 30 aprile di ciascun anno.

Il recepimento dei contenuti dell'accordo tra il Governo e la **Regione siciliana** in materia finanziaria sottoscritto il 20 giugno 2016<sup>6</sup> si trova nei **commi da 509 a 516**, in cui: è definito il saldo obiettivo ai fini del pareggio di bilancio, le cui regole la regione segue a partire dal 2016; sono disciplinate la verifica e le sanzioni in caso di inadempienza delle misure di riduzione della spesa regionale ; sono estese agli enti locali siciliani le norme sulla raccolta dei dati per la definizione dei fabbisogni standard; è rideterminata la misura della compartecipazione regionale all'IRPEF per il 2017 e a decorrere dal 2018; è determinato in quota fissa quanto dovuto dalla Regione allo Stato per il regime IVA c.d. "split payment" nel caso questo sia ancora in vigore nel 2018.

<sup>5</sup> Si ricorda che, con riferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Trentino – Alto Adige, l'entità del concorso strutturale alla finanza pubblica è stata pattuita con l'accordo finanziario siglato con il Governo del 15 ottobre 2014 (c.d. accordo di Roma), poi recepito nei commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

<sup>6</sup> L'accordo del 20 giugno 2016 tra il Governo e la Regione siciliana ridefinisce i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione al fine di superare lo stato di grave sofferenza finanziaria del bilancio regionale. I contenuti principali dell'accordo riguardano il concorso della regione agli obiettivi di finanza pubblica, le misure per la riduzione della spesa corrente regionale e la rideterminazione della misura della compartecipazione regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). L'accordo, inoltre, risolve il contenzioso costituzionale pendente in materia finanziaria tra Stato e Regione.

Nei confronti della **Regione Valle d'Aosta**, il **comma 517** disapplica le norme sul concorso alla riduzione del fabbisogno sanitario attraverso accantonamenti da parte dello Stato di quote dei tributi erariali spettanti alla regione; sono perciò restituite le somme trattenute dallo Stato, per gli anni dal 2012 al 2015. Con il successivo comma 518 è poi attribuito alla Regione l'importo complessivo di 448,8 milioni di euro a compensazione definitiva della perdita di gettito subita dalla Regione in conseguenza della diversa determinazione dell'accisa sull'energia elettrica e sugli alcolici <sup>7</sup>. L'Accordo sottoscritto il **21 luglio 2015** tra il Governo e la Regione ha, tra l'altro, definito i rapporti finanziari pendenti dovuti alla perdita di gettito.

In attuazione di tale Accordo è attribuito alla regione l'importo complessivo di 448,8 milioni di euro, che verrà corrisposto con le seguenti modalità:

- 74,8 milioni di euro per l'anno 2017;
- 65,8 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022;
- 45 milioni di euro per l'anno 2023.

A parziale compensazione della perdita di gettito e sempre in attuazione dell'Accordo del 21 luglio 2015, sono state attribuite alla Regione le seguenti somme:

- 50 milioni di euro per l'anno 2016, attribuiti con il comma 686 della legge di stabilità 2016 (L. 208/2015);
- 70 milioni di euro, attribuiti dall'art. 12 del decreto-legge 113/2016.

Il **comma 519** della legge di bilancio per il 2017 stabilisce inoltre che il Ministero dell'economia e delle finanze e la **regione Friuli-Venezia Giulia** sono tenuti a raggiungere **un'intesa** - entro il 30 giugno 2017 – con la quale verificare e definire la misura degli accantonamenti effettuati dallo Stato per gli anni dal 2012 al 2015 in ragione del maggior gettito risultante dalle modifiche apportate alla fiscalità territoriale (IMU) rispetto all'anno 2010, secondo quanto stabilito dalla legge di stabilità 2014 (articolo 1, commi 711, 712 e 729).

Le citate norme della legge di stabilità 2014 riguardano la determinazione delle **spettanze della Regione (per i comuni del proprio territorio) e dello Stato** in relazione alle **variazioni di gettito** conseguenti le modifiche intervenute nella fiscalità territoriale, in particolare nella **imposizione locale immobiliare (IMU)**. Si tratta in sostanza della determinazione dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alla regione, stabilito prima dal comma 17 dell'art. 13 D.L. n. 201/2011 e confermato dal comma 729 della legge 147/2013, che lo Stato opera nei confronti della regione Friuli-Venezia Giulia per il presunto maggior gettito risultante dalle modifiche apportate alla fiscalità territoriale.

---

<sup>7</sup> Imposte che spettano alla regione rispettivamente per l'intero gettito e per i 9 decimi.

Anche nella **legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017)**, infine, vengono introdotte diverse disposizioni volte a definire di alcune delle questioni inerenti i rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale.

In particolare, i commi da 816 a 826 disciplinano i rapporti finanziari tra lo Stato e la **Regione Friuli Venezia Giulia**. Anzitutto, vengono preordinate, nel bilancio dello Stato, le risorse necessarie per attuare l'articolo 2, comma 5, dell'Accordo sottoscritto il 23 ottobre 2014 tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'economia e il Presidente della Regione (che impegna Regione e Stato a rinegoziare i precedenti protocolli di intesa, in relazione al contributo della Regione per le annualità successive al 2017), relativo al **contributo** della Regione medesima **alla finanza pubblica per le annualità 2018 e 2019**.

A tali scopi, per il 2018 e il 2019, vengono preordinate **risorse pari a 120 milioni di euro** (comma 816).

Sempre con riferimento a tale Regione la legge di bilancio 2018 (commi da 817 a 821) ne modifica lo Statuto incidendo sulle regole relative ai tributi erariali.

Viene poi attribuito (comma 822) alla Regione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente (TEFA), compreso il relativo gettito. La Regione, nei limiti previsti dalla normativa statale, può disciplinare il tributo e la sua misura.

Infine, la medesima legge di bilancio reca disposizioni relative all'ICI sulla prima casa (commi 823-823), al finanziamento delle spese connesse allo svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti in materia di incentivi alle imprese (comma 826) e al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (comma 827).

Per quanto riguarda la **Regione siciliana**, la legge di bilancio 2018 esclude (comma 829) alcune tipologie di spesa dal calcolo della riduzione della spesa corrente cui la Regione si era impegnata nel già citato Accordo del 20 giugno 2016 con il Governo. Questa esclusione recepisce il punto 4 del nuovo **Accordo del 12 luglio 2017** siglato tra il Governo e la Regione siciliana.

In particolare non vengono considerate nel suddetto calcolo:

- il contributo annuo di 70 milioni di euro che la Regione Siciliana si è impegnata a destinare, con l'accordo del 12 luglio 2017, ai liberi consorzi di comuni (ex Province) del proprio territorio, in aggiunta ai contributi riconosciuti nel 2016;
- le spese sostenute dalla stessa Regione per l'assistenza ai disabili gravi e gravissimi e in generale non autosufficienti, ad integrazione delle risorse erogate per tale finalità dallo Stato;
- le maggiori spese per il servizio del debito nel 2017 rispetto all'anno 2016, scaturenti dalla rimodulazione di mutui effettuata nel 2015;

- le spese per le quote in conto interessi delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi della regione, di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge n.35 del 2013.

La medesima legge di bilancio richiede anche l'impegno della Regione siciliana **a riqualificare la propria spesa dal 2018 al 2022**, incrementando gli impegni complessivi per investimenti in misura non inferiore al 2 per cento di ciascun anno rispetto all'anno precedente (comma 830).

Quanto alle **province autonome di Trento e di Bolzano**, il contributo che le stesse sono tenute a riconoscere a titolo di concorso alla finanza pubblica per gli **anni 2019 e 2020** è stato **ridotto** dalla legge di bilancio per il 2018 (comma 831), per ciascuno degli anni considerati, per importi, rispettivamente, pari a **10,5** e a **12,5 milioni di euro**. I rapporti finanziari fra le parti, inclusa la quantificazione del contributo alla finanza pubblica cui sono tenuti la Regione e le Province autonome, sono stati disciplinati con l'**Accordo** tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, sottoscritto in data 15 ottobre 2014.

Nello specifico, viene determinato il contributo alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare quale concorso al pagamento degli oneri del debito.

Quest'ultima previsione è stata recepita con l'art. 1, comma 410<sup>8</sup>, della legge 190/2014, che quantifica il contributo alla finanza pubblica della delle Province autonome (oltre che della regione). Il concorso per la **provincia autonoma di Trento** è quantificato in 334,813 milioni di euro per l'anno 2014 e 413,4 milioni di euro per ciascuno degli anni **dal 2015 al 2017**; per la **provincia autonoma di Bolzano** è stabilito in 549,917 milioni di euro per l'anno 2014, 476,4 milioni di euro per l'anno 2015 e 477,2 milioni di euro per ciascuno degli anni **dal 2016 al 2017**. Con riferimento agli **anni 2018-2022**, l'Accordo (al punto n.12) stabilisce che il contributo è confermato nello stesso importo indicato per l'anno 2017 (pari a circa **890 milioni complessivi**). A decorrere dal 2023, esso è rideterminato annualmente applicando a tale importo la variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni rispetto all'anno precedente.

Fra le disposizioni in materia di concorso delle Province autonome, volte a recepire i contenuti dell'Accordo, l'art. 1, comma 407, della legge 190/2014 fa salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto posti a carico della regione e delle province, previsti a decorrere dall'anno 2018<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Più in generale i commi 406-413 sono diretti al recepimento del richiamato Accordo del 15 ottobre 2014.

<sup>9</sup> Tale possibilità, a differenza di quanto stabilito in analoghi accordi sottoscritti fra lo Stato e le altre autonomie speciali, può essere attivata esclusivamente per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei contributi stessi. Solo qualora siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico i contributi possono essere

Il contributo attribuito alle province della **Sardegna** e alla città metropolitana di **Cagliari** viene elevato, per gli anni **a partire dal 2018**, dal comma 840 della legge di bilancio per il 2018. In luogo di attribuire 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, vengono attribuiti 35 milioni per il 2018 e 40 milioni a decorrere dal 2019, dunque con un incremento di 15 milioni nel 2018 e 20 milioni annui dal 2019.

Per il solo **anno 2019**, un'ulteriore disposizione (comma 851) dispone un contributo alla **regione Sardegna**<sup>10</sup> pari a **15 milioni** di euro, "anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità" e in attesa della definizione del complesso dei rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna, anche in relazione a recenti giudizi della Corte costituzionale (sentenze n.77 del 2015 e n.154 del 2017).

Anche gli accantonamenti a carico della **Valle d'Aosta** a titolo di concorso alla finanza pubblica **sono ridotti** (comma 841 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2018) di **45 milioni per il 2018**, di **100 milioni per il 2019** e di **120 milioni annui a decorrere dal 2020**. Tale disposizione è adottata nelle more della definizione dei rapporti tra lo Stato e la Regione, che tenga conto anche delle sentenze della Corte costituzionale nn. 77 e 154 del 2017 in tema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali.

#### **4.1.3 I fabbisogni e il finanziamento del sistema sanitario**

Come sottolineato nella precedente Relazione, in via previsionale, il livello del finanziamento al fabbisogno del Sistema sanitario nazionale per l'anno 2016 era stato abbassato dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, co. 568, L. n. 208/2015) a **111.000 milioni** di euro, dai 115.444 milioni di euro definiti dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 556, L. n. 190/2014). L'ammontare effettivo delle risorse destinate al SSN nel 2016, peraltro, era già stato diminuito a 113.097 milioni di euro per tenere conto della riduzione a regime del fabbisogno sanitario (2.352 milioni di euro) derivante dall'[intesa del 26 febbraio 2015](#) che ha attuato gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dall'art. 46, comma 6, del DL. 66/2014 (L. 89/2014) con il contributo delle Regioni a statuto ordinario.

---

incrementati, anche in questo caso per un periodo limitato, di una percentuale ulteriore, comunque non superiore al 10 per cento dei contributi.

<sup>10</sup> Con riferimento alle relazioni finanziarie tra Stato e regione Sardegna, si rammenta che l'art. 54 dello statuto speciale della Regione prevede che le disposizioni su finanze, demanio e patrimonio della Regione possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione. Non occorre pertanto procedere ordinarie di revisione dello statuto. In data 21 luglio 2014 è stato sottoscritto un accordo "in materia di finanza pubblica" per disciplinare i rapporti economici e finanziari tra Stato e Regione, i cui contenuti, per gli aspetti di competenza statale, sono stati recepiti dall'art. 42, commi da 9 a 12, del decreto-legge 133/2014.

Per il biennio 2017-2018, come stabilito nell'[Intesa dell'11 febbraio 2016](#), ai fini del raggiungimento del contributo a carico delle regioni (a statuto sia ordinario sia speciale<sup>11</sup>) per una quota-parte pari a 3.500 milioni di euro per il 2017 e 5.000 milioni a decorrere dal 2018, il Fondo sanitario nazionale era stato rideterminato in **113.063 milioni** di euro per il **2017** e **114.998 milioni** di euro per il **2018**.

Successivamente, la legge di bilancio 2017 (art. 1, co. 392, L. 232/2016) ha nuovamente determinato, ancora in diminuzione, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale, portandolo a **113.000 milioni** per il **2017** e a **114.000 milioni** per il **2018**. Per il **2019** il livello del finanziamento è stato fissato in **115.000 milioni** di euro.

Livello del FSN (in milioni di euro)				
	2016	2017	2018	2019
LS. 2015 ( <a href="#">art. 1, comma 555-557 L. 190/2014</a> - attuazione Patto per la salute 2014-2016)	115.444			
<a href="#">Intese del 26 febbraio 2015</a> e <a href="#">del 23 dicembre 2015</a>	113.092			
LS. 2016 (art. 1, co. 568, L. 208/2015)	111.000			
Intesa dell' <a href="#">11 febbraio 2016</a> (in attuazione del co. 680, art. 1, L. 208/2015)		113.063	114.998	
LB. 2017 (art. 1, co. 392, L. 232/2016)		113.000	114.000	115.000
<a href="#">Decreto MEF 5 giugno 2017</a> (in attuazione del co. 680, art. 1, L. 208/2015)			113.396	114.396

La citata legge di bilancio 2017 (all'art. 1, comma 394) ha inoltre riaperto i termini per il raggiungimento delle intese tra Governo ed autonomie speciali per

<sup>11</sup> Il contributo richiesto alle autonomie speciali è stato stabilito anche in ragione del fatto che il finanziamento del SSN è calcolato su base nazionale (in quanto destinato a funzioni soggette al rispetto dei [livelli essenziali di assistenza – LEA di cui, da ultimo, al DPCM 12 gennaio 2017](#)), cui le regioni a statuto ordinario fanno fronte mediante una riduzione del finanziamento erariale per il loro comparto. Le regioni a statuto speciale, ad eccezione della Sicilia, invece, fanno fronte al finanziamento del sistema sanitario con risorse provenienti interamente dal proprio bilancio e senza alcun onere a carico dello Stato. Per tale motivo, è stato stabilito che per il raggiungimento dei predetti obiettivi di risparmio, il Governo dovesse concludere singoli Accordi con le autonomie speciali.

definire il loro contributo di cui all'Intesa dell'11 febbraio 2016, disponendo la possibilità di pervenire a tali accordi entro il 31 gennaio 2017.

Decorso infruttuosamente questo termine per il raggiungimento dei singoli accordi, le regioni a statuto ordinario si sono dovute fare carico del contributo non versato dalle regioni a statuto speciale in base a quanto già stabilito per la rideterminazione del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario; è stato pertanto emanato il [decreto 5 giugno 2017 che](#) ha stabilito **ulteriori riduzioni del FSN**: 423 milioni di euro per il 2017 e 604 milioni di euro a decorrere dal 2018.

Pertanto, il livello di tale Fondo risulta pari a **113.936 milioni** di euro nel **2018** (invece di 114.000 milioni) e a **114.396 milioni** nel **2019** (invece di 115.000 milioni).

Da ultimo, la legge di bilancio per il 2018 (L. 205 del 2017), all'art. 1, co. 435, ha disposto un **incremento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard** cui concorre lo Stato, finalizzato in particolare all'aumento dei Fondi contrattuali per il trattamento economico accessorio della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria, per un importo pari a 30 milioni nel 2019, 35 milioni nel 2020, 40 milioni nel 2021, 43 milioni nel 2022, 55 milioni nel 2023, 68 milioni nel 2024, 80 milioni nel 2025 e 86 milioni a decorrere dal 2026.

## 4.2 Le province e le città metropolitane

### 4.2.1 Il quadro finanziario

La normativa attuativa della delega recata dalla legge n. 42 del 2009 è intervenuta sulla fiscalità provinciale con gli articoli da 16 a 21 del D.Lgs. n. 68 del 2011, determinando la **soppressione** dei trasferimenti erariali e regionali e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni attribuite alle province - con **entrate proprie** (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali ecc.) e con **risorse di carattere perequativo**.

#### La fiscalità delle province

Il **sistema delle entrate provinciali** ricomprende i seguenti cespiti:

- a) tributi propri relativi al trasporto su gomma, costituiti in particolare dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC AUTO);
- b) compartecipazione provinciale all'IRPEF che sostituisce, come detto, i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita;
- c) compartecipazione alla tassa automobilistica che sostituisce i trasferimenti regionali soppressi ai sensi dell'art. 19 a partire dall'anno 2013. Al momento, tuttavia, benché l'articolo 19 del D.L. n. 68/2011 prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione, la stessa non risulta ancora stabilita;
- d) 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 (art. 3, L. n. 549/1995);
  - il tributo cosiddetto ambientale (art. 19, D.Lgs. n. 504/1992);
  - il canone occupazione di spazi ed aree pubbliche (art. 63, del D.Lgs. n. 446/1997);
  - la tassa per l'ammissione ai concorsi (art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361);
  - i diritti di segreteria, disciplinati dall'art. 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).

**La soppressione dei trasferimenti erariali è stata attuata nel 2012, con il D.P.C.M. 12 aprile 2012, nell'importo di 1.039,9 milioni<sup>12</sup>.**

<sup>12</sup> 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, è stato altresì quantificato in 13,4 milioni l'importo dei trasferimenti statali "non fiscalizzati" per le province, tra cui figurano quelli da corrispondere alle province appartenenti alla regione Siciliana e alla regione Sardegna, che non rientrano ancora nel sistema del federalismo fiscale.

A seguito di tale soppressione, è stato istituito il **Fondo sperimentale di riequilibrio delle province**, finalizzato a realizzare in forma progressiva ed equilibrata l'attuazione dell'autonomia di entrata delle province, determinato nel medesimo importo di 1.039,9 milioni di euro, la cui durata è destinata a protrarsi fino all'entrata in vigore del fondo perequativo (cap.1352/Interno).

Il Fondo sperimentale è alimentato dal gettito della **compartecipazione provinciale all'IRPEF**, la cui aliquota è determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali e 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).

Il fondo è annualmente ripartito secondo i seguenti **criteri** recati dal D.M. 4 maggio 2012 (la cui applicazione è stata di anno in anno prorogata):

- il **50%** in proporzione al valore della **spettanza** figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia;
- il **38%** 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;
- il **5%** in relazione alla **popolazione** residente;
- il **7%** in relazione all'estensione del **territorio** provinciale.

Su tale assetto è poi intervenuta la **legge n. 56 del 2014**, che ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo **l'istituzione delle città metropolitane** e la **ridefinizione** del sistema delle **province**. La nuova 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 (cfr. § *successivo*).

Va segnalato che le **risorse** a disposizione delle amministrazioni provinciali sono state **significativamente erose** nel corso degli ultimi anni per effetto delle **manovre di finanza pubblica** poste in essere a partire dal 2010, in relazione all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria, e delle **riduzioni del Fondo di riequilibrio** provinciale, disposte da diversi provvedimenti normativi di *spending review*, che ne hanno, di fatto, alterato la finalità programmatica e perequativa ad esso assegnata dal legislatore<sup>13</sup>. La sovrapposizione di siffatti provvedimenti

---

In queste regioni infatti - contrariamente a quanto avviene nelle altre regioni a statuto speciale - la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato.

<sup>13</sup> Il contributo alla finanza pubblica da parte delle province è stato infatti assicurato sia attraverso misure di riduzione delle risorse loro attribuite (riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale) sia mediante strumenti miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio di tali enti ad invarianza di risorse loro attribuite (patto di stabilità interno). Con il D.L. n. 66/2014, il concorso alla finanza pubblica delle province è stato infine assicurato mediante la richiesta di risparmi di spesa corrente.

di contenimento e il cumulo degli effetti degli stessi hanno prodotto, infatti, un **sostanziale azzeramento del Fondo**<sup>14</sup>.

La Corte dei conti<sup>15</sup> – analizzando i dati relativi alla ripartizione annuale del Fondo sperimentale di riequilibrio, che mostrano l'incidenza dei recuperi e delle riduzioni operate in forza delle disposizioni di finanza pubblica, nonché il significativo disallineamento tra le somme astrattamente imputabili in forza del decreto ministeriale di ripartizione del Fondo, quelle effettivamente assegnate e quelle, addirittura, oggetto di recupero (come esposte nella tabella in appendice ai decreti annuali) – ha in questi anni sottolineato come le risorse da Fondo sperimentale di riequilibrio hanno rappresentato **un'entrata solo nominale**.

#### **Misure di finanza pubblica a carico del comparto Province/Città metropolitane**

Ai già rilevanti tagli dei trasferimenti disposti per le province a partire dal 2010 - previsti dall'art. 14, co. 1, D.L. n. 78/2010, dall'art. 28, co. 8, del D.L. n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia) e dall'art. 16, co. 1-7, del D.L. n. 95/2012 (c.d. *spending review*) poi implementati dalla legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) - nel corso della **XVII legislatura** sono stati posti ulteriori vincoli a carico dei bilanci delle Province e delle città metropolitane in vista di un significativo concorso delle stesse al contenimento della spesa Pubblica. A seguito della riforma avviata con la legge n. 56/2014, il contributo al risanamento della finanza pubblica è richiesto alle province e alle città metropolitane in termini di **risparmi di spesa corrente** da versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio<sup>16</sup>.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni di cui all'articolo 47, comma 1, del **D.L. n. 66/2014** (risparmi pari a 444,5 milioni per il 2014, a 576,7 milioni per il 2015 e a **585,7 milioni** per ciascuno degli anni dal 2016 al 2018) e di cui alla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 418, **legge n. 190/2014**), che stabilisce il concorso di province e città metropolitane al contenimento della spesa pubblica, attraverso una riduzione della spesa corrente di tali enti, nell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di **3 miliardi di euro a decorrere dal 2017**.

In aggiunta, l'articolo 19 del medesimo D.L. n. 66/2014, ha previsto un contributo alla finanza pubblica da parte di Province e Città metropolitane (pari a 100 milioni di euro per il 2014, 60 milioni per il 2015 e a **69 milioni** a decorrere dal 2016), in considerazione dei minori costi della politica derivanti dalla legge n. 56/2014 (gratuità cariche politiche e venir meno sistema elettorale provinciale). Altre disposizioni di *spending review*, sono state poi varate con il D.L. n. 78/2015, che ha riguardato le opere pubbliche degli enti territoriali, con la legge di stabilità

<sup>14</sup> Nel bilancio di previsione per il 2018, il Fondo di riequilibrio provinciale, presenta una dotazione di **106,5 milioni** di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020,

<sup>15</sup> Cfr. da ultimo, la Relazione sul "[Riordino delle province, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari](#)", di aprile 2015,

<sup>16</sup> Si veda quanto al riguardo esposto nell'Audizione del dott. Bilardo - - Ispettore Generale Capo dell'Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni - tenuta presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 2 agosto 2017.

2016 (legge n. 208/2015) e con la legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016), che rafforzano la centralizzazione degli acquisti.

Si riporta di seguito un prospetto che ricostruisce le principali misure di finanza pubblica a carico delle province che esplicano i loro effetti, cumulativamente, nell'anno 2017, in termini di riduzione delle spese e delle risorse attribuite alle amministrazioni provinciali. La tavola è costruita su dati espressi in termini di saldo netto da finanziare, non considerando, pertanto, il contributo richiesto agli enti, in termini di indebitamento netto, attraverso i vincoli del patto di stabilità interno (ora pareggio di bilancio).

*Dati in milioni di euro*

Misure di finanza pubblica a carico delle Province nel 2017	
Art. 14, co. 2, D.L. n. 78/2010	500,0
Art. 28, co. 8, D.L. n. 201/2011	415,0
Art. 16, co. 7, D.L. n. 95/2012	1.250,0
Art. 47, co. 1-7, D.L. n. 66/2014	585,7
Art. 1, co. 418, L. n. 190/2014	3.000,0
<b>TOTALE</b>	<b>5.750,7</b>

*Le risorse a favore di province e città metropolitane per l'esercizio delle funzioni fondamentali*

A seguito delle difficoltà economico-finanziarie del comparto, **nel corso degli ultimi due anni** sono state attivate **misure straordinarie** a favore di Province e Città metropolitane, sia di **carattere finanziario**, con l'autorizzazione di diversi contributi a sostegno della spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali, sia di **tipo contabile**, quali, in particolare, la possibilità di approvare il solo bilancio annuale (anziché quello triennale), la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, l'ampliamento da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti del limite massimo di ricorso, da parte degli enti locali, ad anticipazioni di tesoreria.

La conferma del ruolo delle Province a seguito dell'**esito referendario**, inoltre, ha ulteriormente fatto emergere la necessità di interventi di razionalizzazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli enti in questione.

Come rilevato dalla Corte dei Conti – nella [Audizione](#) sulla finanza delle province e città metropolitane tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (febbraio 2017) – la mancata conferma in sede di **consultazione referendaria** del testo di riforma costituzionale ha determinato l'interruzione del processo di riforma avviato con la legge n. 56/2014, “creando una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente”, soprattutto per la

regolamentazione degli assetti istituzionali e degli **aspetti finanziari** degli enti interessati dalla riforma.

Diversi sono stati i **contributi** riconosciuti a vario titolo dal legislatore in favore delle province e delle città metropolitane a partire dal 2015 - per l'esercizio delle funzioni fondamentali, in particolare in materia di strade e scuole, ivi inclusa la riduzione della spesa di personale che il comparto avrebbe dovuto registrare - al fine di riassorbire parte del concorso alla finanza pubblica.

In particolare:

- **art. 1, comma 754, legge n. 208/2015**, che prevede un **contributo** complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (di cui 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 a favore delle **province** e 250 milioni di euro a favore delle **città metropolitane**), finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla **viabilità** e **all'edilizia scolastica**;
- **art. 1, comma 764, legge n. 208/2015**, che prevede che una quota pari al **66% del fondo** del Ministero dell'interno (dotato di 60 milioni di euro per l'anno 2016), sia finalizzata, in tale anno, alla corresponsione del trattamento economico del **personale in soprannumero**<sup>17</sup>;
- **art. 1, comma 947, legge n. 208/2015**, che reca un **contributo** complessivo di 70 milioni per l'anno 2016 (incrementato a 75 milioni per il 2017) a favore degli enti (province, città metropolitane o comuni) che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli **alunni con disabilità fisiche**. Si tratta delle funzioni che il medesimo art. 1, co. 947, attribuisce alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, esse erano già state attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (*cf.* DPCM 30 agosto 2016 di riparto);
- **art. 1, comma 438, legge n. 232/2016**, che istituisce un fondo, denominato «**Fondo da ripartire** per il finanziamento di interventi a favore degli Enti

<sup>17</sup> L'articolo 1, comma 421, della legge n. 190/2014, infatti, associa al concorso alla finanza pubblica di cui al comma 418 dell'articolo 1 della medesima legge la revisione della dotazione organica delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, al fine di conseguire una riduzione della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 (aprile 2014) nella misura del 30 per cento. Il personale in soprannumero è stato assorbito dalle altre amministrazioni pubbliche nell'ambito delle proprie capacità assunzionali, senza, dunque, riflessi negativi per le amministrazioni riceventi e con effetti positivi per le province e le città metropolitane cedenti. Il riparto del contributo per il personale soprannumerario è avvenuto, sostanzialmente, in proporzione alle unità di personale dichiarato in soprannumero, e non ancora ricollocato, secondo le risultanze del monitoraggio attivato dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

- territoriali», con una dotazione di 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2047. Tale fondo, ripartito con DPCM 10 marzo 2017, è attribuito per **250 milioni** di euro annui a decorrere dall'anno 2017 alle città metropolitane e per **650 milioni** di euro a decorrere dal 2017 alle province delle RSO, in proporzione all'ammontare della riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 di ciascuno degli enti;
- **art. 20, commi 1 e 1-bis, D.L. n. 50/2017**, che prevedono un **contributo** per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** delle province di 180 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di 80 milioni annui a decorrere dall'anno 2019 in favore (ripartiti con DM 14 luglio 2017) nonché per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle città metropolitane di 12 milioni di euro<sup>18</sup> per ciascuno degli anni 2017 e 2018;
  - **art. 20, comma 3, D.L. n. 50/2017**, che autorizza un **contributo** di 170 milioni di euro per l'anno 2017 per l'attività di manutenzione straordinaria della **rete viaria** di competenza delle **province** delle regioni a statuto ordinario (DM 14 luglio 2017);
  - **art. 15-quinquies, comma 2, D.L. n. 91/2017**, che assegna alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle **funzioni fondamentali**, un contributo complessivo di 100 milioni di euro per l'anno 2017, di cui 72 milioni di euro a favore delle province e 28 milioni di euro a favore delle città metropolitane (ripartito con DM interno del 29 settembre 2017 e del 4 ottobre 2017);
  - **art. 1, comma 70, legge n. 205/2017**, che reca un **contributo** per il 2018 di 75 milioni, per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli **alunni con disabilità** fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio, attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni;
  - **art. 1, comma 838, legge n. 205/2017**, che autorizza un **contributo** di 428 milioni in favore delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2018, per il finanziamento delle **funzioni fondamentali**, che viene ripartito per 317 milioni in favore delle province e per 111 milioni in favore delle città metropolitane.

<sup>18</sup> Si ricorda che a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 12 luglio 2017, il contributo in parola è stato integralmente attribuito, per il 2017, alla città metropolitana di Milano (art. 15-quinquies del D.L. n. 91).

#### **4.2.2. Trasferimento di funzioni**

Già ad inizio 2016 risulta che tutte le Regioni a statuto ordinario hanno adottato norme sul riordino delle funzioni delle Province, in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014. Entro la stessa data anche le regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia hanno dettato norme in materia al fine di adeguare i rispettivi ordinamenti interni ai principi della legge.

Per un'analisi delle disposizioni regionali di attuazione della L. 56/2014, si rinvia al [Rapporto 2015-2016 sullo stato della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea](#), curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (vol II, p. 241 ss.).

Per quanto riguarda il periodo considerato, si segnala l'approvazione della **legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1**, di modifica dello statuto della **regione Friuli-Venezia Giulia** (L. cost. 1/1963), che ha soppresso il livello di governo delle province e delineato un assetto istituzionale che contempla solo due livelli di governo: la regione ed i comuni. È stato inoltre introdotto nello statuto il nuovo ente della Città metropolitana, che viene equiparata al livello di governo comunale.

La regione aveva in precedenza riordinato il sistema Regione-Autonomie locali e disciplinato le Unioni territoriali intercomunali e la riallocazione di funzioni amministrative con la legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26.

In particolare, l'articolo 12 della legge, che reca disposizioni transitorie, stabilisce la soppressione delle province della regione Friuli-Venezia Giulia esistenti alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, a decorrere dalla data stabilita con legge regionale e, comunque, non prima della scadenza naturale del mandato dei rispettivi organi elettivi già in carica.

La successiva **legge regionale 9 dicembre 2016, n. 20**, ha stabilito la disciplina del procedimento volto alla soppressione delle Province, il quale consta dei seguenti passaggi fondamentali:

- la nomina di un commissario liquidatore;
- il subentro di Regione e Comuni nell'esercizio delle funzioni provinciali a far data dal 1° gennaio 2017;
- la fase liquidatoria delle Province.

#### **4.2.3 Trasferimento di personale**

L'**articolo 15, comma 6-bis, del D.L. 78/2015**, nelle more dell'attuazione del processo di riordino delle funzioni connesse alle politiche attive del lavoro e al solo fine di consentire la continuità dei servizi erogati dai centri per l'impiego, ha conferito alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato (ai sensi dell'articolo 4, comma 9, terzo periodo, del D.L. 101/2013), alle medesime finalità e condizioni, per l'esercizio dei richiamati servizi, e con scadenza non successiva al 31 dicembre 2017, anche in caso di mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2016<sup>19</sup>, e purché venga garantito l'equilibrio di parte corrente nel periodo interessato dai contratti stessi.

Da ultimo, la **legge n. 205/2017** è intervenuta su alcuni profili (relativi alla dotazione organica, agli oneri, al trattamento economico) del trasferimento alle regioni del personale delle città metropolitane e delle Province, in soprannumero e in servizio a tempo indeterminato presso i centri per l'impiego, nonché in relazione al trattamento economico e giuridico del personale delle Città metropolitane e delle Province trasferito ad altre pubbliche amministrazioni.

In particolare, si prevede il trasferimento del richiamato personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in servizio presso i centri per l'impiego e già collocato in soprannumero, alle dipendenze della regione - o dell'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego (con corrispondente incremento della dotazione organica) (articolo 1, comma 793), con attribuzione al medesimo personale del trattamento giuridico ed economico (compreso quello accessorio) previsto per il personale delle amministrazioni di destinazione (articolo 1, comma 799).

Inoltre, si prevede che le regioni provvedano agli adempimenti strumentali conseguenti al trasferimento del personale e alla successione nei contratti entro la data del 30 giugno 2018 (articolo 1, comma 798); fino a tale data, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere le attività di gestione del personale (anticipando gli oneri connessi), rivalendosi successivamente sulle regioni, secondo modalità stabilite con apposite convenzioni.

L'**articolo 4, comma 9, terzo periodo, del D.L. 101/2013**, ha disposto la facoltà per le province (fermo restando il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province stesse) di prorogare fino al 31 dicembre 2018 (termine originariamente stabilito nel 31 dicembre 2014 e

<sup>19</sup> Il testo originario prevedeva che la richiamata proroga operasse fino al 31 dicembre 2016, anche nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2014, le nuove formulazioni sono state introdotte dall'articolo 1, comma 9, del D.L. 244/2016.

successivamente prorogato più volte, da ultimo al 31 dicembre 2018 dall'articolo 1, comma 1148, lettera g), della L. 205/2017) i contratti di lavoro a tempo determinato, nonché i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, per le strette necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi e nel rispetto dei vincoli finanziari vigenti.

## 4.3 La finanza dei comuni

### 4.3.1 La fiscalità comunale

Il **sistema delle entrate comunali** presenta un quadro complesso a causa del sovrapporsi - a decorrere dal 2011 - di numerosi interventi normativi, anche con carattere di urgenza, che hanno più volte modificato la disciplina introdotta dal **decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale**, sia direttamente che nell'ambito di diversi provvedimenti legislativi. Nello stesso anno di approvazione del decreto sul federalismo fiscale, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria ha posto nuove e pressanti necessità per una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale, allo scopo di reperire risorse finanziarie. L'applicazione dell'IMU, ai sensi dell'**articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011**, è stata anticipata al 2012 e la sua disciplina è stata profondamente innovata. Il predetto decreto ha altresì avviato la **razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti**, TARSU, TIA 1 e TIA 2, istituendo un nuovo e unico tributo, vale a dire la TARES, a totale copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti. Tali interventi hanno concorso a determinare un assetto normativo caratterizzato da elementi di **transitorietà**, ulteriormente confermati dalle disposizioni intervenute nel corso del **2013**, in relazione alla complessa vicenda dell'abolizione dell'imposta municipale propria IMU sull'abitazione principale, che hanno portato, con la **legge di stabilità 2014** (L. n. 147 del 2013) ad una **nuova articolazione della tassazione immobiliare** di spettanza dei comuni.

Come già osservato nella precedente Relazione, la scelta del legislatore è stata quella di prevedere l'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie assimilate, nonché della componente della TARES relativa ai servizi indivisibili, con contestuale introduzione di **un'imposta unica comunale**, le cui componenti sono:

1. l'**IMU**, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali non di lusso;
2. per la componente riferita ai servizi:
  - il tributo per i servizi indivisibili (**TASI**), a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile (che sostituisce la maggiorazione standard TARES il cui gettito è stato riservato nel 2013 allo Stato), escluse le abitazioni principali;
  - la **tassa rifiuti (TARI)** corrisposta dall'utilizzatore del locale o dell'area scoperta - che sostituisce la TARES e gli altri prelievi sui rifiuti - destinata a finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga".

Tale è l'assetto vigente attualmente: nel 2014 e nel 2015 la **TASI** ha colpito le abitazioni principali dei contribuenti, mentre **dal 2016** (in virtù della legge di

stabilità 2016, la legge n. 208 del 2015) **non si applica più alle prime case**, ad eccezione degli immobili di pregio; ciò vale anche nell'ipotesi in cui sia il detentore a destinare l'immobile ad abitazione principale.

Anche nel 2014 vi sono stati diversi interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88, 185 e 192 del 2014); ulteriori modifiche sono state apportate dalla legge di stabilità 2015 (L. n. 190 del 2014).

Nel corso dei primi mesi del 2015 sono intervenute modifiche alla disciplina IMU in agricoltura (decreto-legge n. 4 del 2015).

**La legge di stabilità 2016** (legge n. 208 del 2015), oltre all'esenzione da TASI per l'abitazione principale, ha disposto un'aliquota ridotta per gli **immobili-merce** e lasciato ferma la possibilità per i comuni, anche per il **2016**, di **maggiorare dello 0,8 per mille l'aliquota TASI per gli immobili non esenti, rispetto alle misure "di base"**, con espressa delibera del Consiglio comunale. Dunque l'aliquota TASI può essere deliberata dai Comuni, al massimo, nella misura del **3,3 per mille**.

Contestualmente, la legge di stabilità 2016 ha **abrogato l'imposta Municipale Secondaria - IMUS**. Essa, disciplinata dall'articolo 11 del D.Lgs. n. 23 del 2011, avrebbe dovuto sostituire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni.

Il comma 26 della **legge di stabilità 2016** ha disposto la **sospensione**, per l'anno 2016, **dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali** per la parte in cui **umentano i tributi e le addizionali** attribuite ai medesimi enti territoriali, in luogo di vietare la deliberazione di tali aumenti. Si chiarisce inoltre che detti aumenti sono rapportati ai livelli di aliquote applicabili per l'esercizio 2015. Viene **esclusa dalla sospensione** – tra l'altro - **la tassa sui rifiuti (TARI)**.

Le **leggi di bilancio per il 2017 e per il 2018** (leggi n. 232 del 2016 e n. 205 del 2017, articolo 1, comma 37) hanno prorogato rispettivamente per il 2017 e per il 2018 la **sospensione** dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali, per la parte in cui **umentano i tributi e le addizionali** attribuite ai medesimi enti. Per l'anno **2018 la sospensione non si applica per i comuni istituiti a seguito di fusione**, allo scopo di consentire l'armonizzazione delle diverse aliquote.

Si segnala inoltre che, a decorrere dal 2017, **l'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco** sono state escluse dal novero dei tributi sottoposti al blocco degli aumenti (si veda più avanti).

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

Si ricorda che la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito e disciplinato **l'imposta municipale immobiliare (IMI)** con la legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3. L'imposta, nel territorio della Provincia, sostituisce integralmente le imposte comunali immobiliari istituite con leggi statali, anche relative alla copertura dei

servizi indivisibili. La **legge di stabilità 2015** (comma 508 della legge n. 190 del 2014), ha esteso la sopra richiamata **deducibilità** dalle imposte sui redditi dell'IMU sugli **immobili produttivi** all'IMI della Provincia (anche per il 2014 ai sensi del decreto-legge n. 4 del 2015).

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

La legge di stabilità 2016 (comma 12 della legge n. 208 del 2015) prevede che **il principio di sostituzione imposte immobiliari / IRPEF** espliciti i propri effetti anche con riferimento alle imposte immobiliari istituite dalle **province autonome** nell'ambito della relativa autonomia, con efficacia **dal 2014**. Di conseguenza anche le imposte immobiliari delle province autonome sostituiscono, per la componente immobiliare, **l'IRPEF e le addizionali** dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai **beni non locati** (nonché l'ICI, di fatto non più applicabile), fatto salvo il parziale assoggettamento a IRPEF del reddito di immobili non locati siti nello stesso comune dell'abitazione principale.

#### *L'IMU sui terreni agricoli*

All'interno della disciplina dei tributi immobiliari comunali, numerosi interventi normativi effettuati nel corso nel biennio 2014 – 2016 hanno riguardato l'applicazione degli stessi ai terreni agricoli, in particolare per quanto concerne le esenzioni IMU.

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

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

La **legge di stabilità 2016** ha ridisegnato il perimetro dell'**esenzione IMU** per i **terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina**, chiarendo che

**l'esenzione** si applica sulla base dei **criteri individuati dalla circolare n. 9 del 14 giugno 1993** che individua i comuni c.d. montani o collinari, in cui opera l'esenzione IMU in favore dei terreni agricoli.

**Dal 2016** essi sono **esenti da imposta in virtù della loro ubicazione in un comune classificato montano o collinare**. La richiamata circolare chiarisce che, ove accanto all'indicazione del comune non sia riportata alcuna annotazione, l'esenzione opera sull'intero territorio comunale. Ove sia riportata l'annotazione "parzialmente delimitato", con la sigla 'PD', l'esenzione opera **limitatamente ad una parte del territorio comunale**.

Oltre a tali esenzioni, valevoli per i terreni agricoli ricadenti in specifiche aree, sono esenti da IMU gli **altri terreni agricoli** in virtù di ulteriori caratteristiche:

- a) posseduti e condotti dai **coltivatori diretti** e dagli **imprenditori agricoli professionali** di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti nella previdenza agricola, **indipendentemente** dalla loro ubicazione;
- b) **ubicati nei comuni delle isole minori** (di cui all'allegato A della legge 28 dicembre 2001, n. 448) indipendentemente, dunque, dal possesso e dalla conduzione da parte di specifici soggetti;
- c) a immutabile **destinazione agro-silvo-pastorale** a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, indipendentemente in tal caso da ubicazione e possesso.

#### *La fiscalità dei trasferimenti immobiliari*

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

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

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

L'articolo 26, comma 2, del D.L. n. 104 del 2013 ha elevato da 168 a **200 euro** l'importo di ciascuna delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in tutti quei

casi in cui esso sia stabilito **in misura fissa** da disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 2014.

La **legge di stabilità 2016** consente di usufruire dell'imposta di registro con l'aliquota agevolata al 2 per cento, prevista per l'acquisto dell'abitazione principale, anche a chi al momento del rogito possiede già un immobile, a condizione che lo alieni entro un anno dalla data dell'atto.

La **legge di bilancio per il 2017** (art. 1, comma 47 della legge 11 dicembre 2016, n. 232) ha previsto che i trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo di fondi rustici nei territori montani, finalizzati all'arrotondamento della proprietà contadina, continuino a godere della agevolazione fiscale prevista dall'art. 9 del D.P.R. n. 601 del 1973 (imposta di registro ed ipotecaria in misura fissa ed esenzione dalle imposte catastali).

#### *L'imposta di soggiorno*

L'articolo 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011 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 davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale 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.

L'articolo 4, comma 7, del **decreto-legge n. 50 del 2017** consente, a decorrere dal 2017, ai comuni di istituire o rimodulare l'imposta di soggiorno e il contributo di soggiorno, in deroga alla norma della legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 26 della legge n. 208 del 2015, e successive modifiche) che ha sospeso, per gli anni 2016, 2017 e 2018, l'efficacia delle deliberazioni comunali

nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti locali con legge dello Stato, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015. L'imposta di soggiorno è stata pertanto **esclusa dal novero dei tributi sottoposti al blocco degli aumenti**.

L'articolo 4, comma 5-ter, del decreto-legge n. 50 del 2017 ha stabilito che il **soggetto che incassa il canone o il corrispettivo**, ovvero che interviene nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi è **responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno** o del contributo di soggiorno di Roma capitale.

#### *L'imposta di sbarco*

**L'articolo 33 della legge n. 221 del 2015** consente ai comuni con sede giuridica nelle isole minori e per i comuni nel cui territorio insistono isole minori, di istituire un **contributo di sbarco**. Detto contributo sostituisce la previgente imposta di sbarco, ferma restando l'alternatività all'imposta di soggiorno. A tal fine viene sostituito l'articolo 4, comma 3-bis del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, che aveva istituito per i comuni delle isole minori la cd. imposta di sbarco.

Il **decreto-legge n. 244 del 2016** (articolo 13, comma 4-bis) consente agli enti locali, in deroga al blocco degli aumenti di tributi e addizionali previsto dalla legge di stabilità 2016, di disporre gli aumenti connessi al contributo di sbarco a decorrere dal 2017.

#### *La riscossione dei tributi locali*

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

L'articolo 14, comma 6, del D.Lgs. n. 23/2011 ha **confermato la potestà regolamentare** in materia di entrate degli enti locali di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997 anche per i nuovi tributi previsti dal provvedimento.

Successivamente, il decreto-legge n. 70 del 2011 (articolo 7, comma 2, lettere *gg-ter*) e seguenti) ha disposto che Equitalia e le società partecipate avrebbero cessato 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) possono agire mediante ingiunzione fiscale e mediante le ordinarie disposizioni in materia di accertamento delle imposte erariali, ove compatibili. I termini di operatività di tale sistema, successivamente prorogati nel tempo, per effetto del decreto-legge n. 210 del 2015 (articolo 10, comma 1) sarebbero decorsi dal 1° luglio 2016.

In materia di **riordino della riscossione delle entrate locali**, l'articolo 10 della legge n. 23 del 2014 (**delega fiscale**) disponeva la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattare alla riscossione locale. Si segnala che tale delega **non è stata attuata**.

L'articolo 2 del decreto-legge n. **193 del 2016** ha prorogato al 30 giugno 2017 la **possibilità per gli enti locali di avvalersi di Equitalia per la riscossione delle proprie entrate**.

Per effetto delle modifiche apportate dal **decreto-legge n. 50 del 2017** (articolo 35), l'ente **Agenzia delle entrate-Riscossione può svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali di tutte le amministrazioni locali** (come individuate dall'ISTAT) **e delle società da esse partecipate**, con l'esclusione delle società di riscossione. Inoltre, a decorrere dal 1° luglio 2017 le amministrazioni locali possono deliberare di affidare all'Agenzia delle entrate-Riscossione la sola attività di riscossione, spontanea e coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali proprie e delle società da esse partecipate (e non più, come previsto dalla norma previgente, anche le attività di accertamento e liquidazione).

Si consente inoltre ai comuni e agli altri enti locali di effettuare il versamento delle entrate tributarie, nonché delle entrate riscosse e delle entrate diverse, anche sui conti correnti postali intestati all'ente impositore, oltre che attraverso gli strumenti già previsti.

L'articolo *2-bis* del decreto-legge n. 193 del 2016 ha disposto che il **pagamento spontaneo** delle entrate degli enti locali è effettuato sul **conto corrente di tesoreria** dei medesimi enti locali ovvero **mediante F24**, o attraverso **strumenti di pagamento elettronici** che gli enti impositori rendano disponibili. Restano ferme le modalità di versamento previste per l'IMU e la TASI. Per le entrate diverse da quelle tributarie il versamento è effettuato esclusivamente sul conto corrente di tesoreria o tramite strumenti di pagamento elettronici (mentre non è possibile l'utilizzo dell'F24). La decorrenza di tale norma è stata differita al **1° ottobre 2017** dal decreto-legge n. 244 del 2016 (art. 13, comma 4).

#### **4.3.2 Il Fondo di solidarietà comunale e la perequazione**

I continui aggiustamenti del sistema della **fiscalità municipale** rispetto a quanto delineato dal decreto legislativo n. 23 del 2011, hanno luogo ad un quadro normativo mutevole e di complessa interpretazione che ha comportato, di conseguenza, un **continuo aggiustamento della disciplina di alimentazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale** ai fini dell'assegnazione ai comuni delle risorse della fiscalità immobiliare in forma territorialmente equilibrata.

Successivamente alla legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147/2013, art. 1, commi 639 e seguenti) - che aveva recato il complessivo riordino della tassazione immobiliare, con l'istituzione della Imposta Unica Comunale (IUC), e la conferma a regime dell'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU – si è nuovamente intervenuti sull'ordinamento della fiscalità municipale con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, commi 10-20), che ha apportato modifiche sostanziali all'assetto della tassazione immobiliare e al regime fiscale delle imposte sui trasferimenti immobiliari, prima fra tutte, **l'esenzione dalla TASI per l'abitazione principale**.

In relazione al minor gettito derivante ai comuni dal nuovo sistema di esenzione IMU e TASI, la legge di stabilità 2016 ha pertanto rideterminato la dotazione del Fondo di solidarietà comunale, al fine di garantire, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni (comma 17 della legge n. 208/2015). Più in dettaglio:

- la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale è stata incrementata di 3.767,45 milioni di euro a decorrere dal 2016, quale ristoro del mancato gettito delle esenzioni IMU/TASI. Questa **quota "ristorativa"** viene ripartita tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all'anno 2015;
- al tempo stesso, è stata rideterminata la quota parte dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, che lo alimenta, ridotta da 4.717,9 a 2.768,8 milioni di euro a partire dal 2016, da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Fermo restando i criteri di alimentazione del Fondo disciplinati con la legge di stabilità 2016, con la successiva **legge di bilancio per il 2017** (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016) è stata definita una **disciplina a regime**, che sostanzialmente conferma quella già vigente, per quel che concerne:

- la quantificazione della **dotazione annuale** del Fondo di solidarietà comunale, che viene determinato in **6.197,2 milioni** di euro a decorrere dal 2017, nel medesimo importo attribuito ai comuni nell'anno 2016, fermo restando la quota parte dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni (2.768,8 milioni), che in esso confluisce annualmente. Con il successivo **D.L. n. 50/2017**, la dotazione annuale del Fondo di solidarietà è stata **incrementata** e fissata a 6.208,2 milioni a decorrere dal 2018;
- la definizione dei **criteri di ripartizione** del Fondo medesimo, compresa la quota parte da redistribuire secondo logiche di tipo perequativo;
- il **termine** per l'emanazione del **decreto** di riparto del Fondo, che è stato **anticipato al 31 ottobre** dell'anno precedente (rispetto al 30 novembre prima previsto).

Per quanto concerne, in particolare, le modalità di ripartizione del Fondo di solidarietà, la legge n. 232/2016 (comma 449) ha precisato i **criteri di riparto** delle diverse **componenti** del Fondo: quella **tradizionale**, destinata al riequilibrio delle risorse storiche, e quella **ristorativa**, confermata nella misura stabilita dalla legge di bilancio 2016.

La **quota “ristorativa”** - pari a **3.767,45 milioni** di euro - viene ripartita tra i comuni interessati **sulla base del gettito effettivo IMU e TASI** relativo all'anno 2015, come derivante dall'applicazione del nuovo sistema di esenzione introdotto dalla legge di stabilità per il 2016. Si tratta della quota incrementale del Fondo assegnata, nell'importo sopra detto, a decorrere dal 2016 dalla legge n. 208/2015, a **ristoro del minor gettito** derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni suddette. Già per l'anno 2016, tale quota è stata ripartita secondo le medesime modalità.

Alla quota ristorativa del Fondo va altresì aggiunto **l'accantonamento** (definito originariamente nell'importo massimo di **80 milioni**, ora **ridotto a 66 milioni** dal **D.L. n. 50/2017**) destinato specificatamente ai comuni che necessitano di ulteriori compensazioni degli introiti derivanti dalla TASI sull'abitazione principale, nei casi in cui il riparto dell'importo incrementale di cui sopra non assicura il **ristoro** di un importo equivalente al gettito della **TASI** sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base. Esso viene pertanto ripartito in modo da garantire a ciascuno dei comuni interessati l'equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base<sup>20</sup>.

La **restante parte** delle risorse del Fondo (c.d. **componente “tradizionale”**), destinata al riequilibrio delle risorse storiche, è stata quantificata dalla legge di bilancio 2017 in **1.885,6 milioni** di euro per i comuni delle regioni a statuto ordinario e in **464,1 milioni** per i comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna.

Per il riparto di tale componente, la legge di bilancio 2017 ha **confermato** l'applicazione dei **criteri** di tipo **perequativo** - basati sulla differenza tra le **capacità fiscali** e i **fabbisogni standard** come approvati dalla Commissione

<sup>20</sup> Per completezza si ricorda che, a partire dal 2014, vengono attribuiti ai **comuni**, al di fuori del Fondo di solidarietà, ulteriori contributi finalizzati a **ristorare** i comuni interessati dalla perdita di gettito conseguente all'introduzione della **TASI**, ai sensi dell'articolo 1, comma 639, della legge n. 147/2013 e, in particolare, derivanti dai vincoli posti alla fissazione delle aliquote d'imposta TASI. Tali contributi sono stati concessi nel 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 731, della legge di stabilità 2014, nell'importo di 625 milioni di euro (ripartito con D.M. 6 novembre 2014), nel 2015, ai sensi dell'art. 8, comma 10, del D.L. n. 78/2015, nell'importo di 530 milioni (ripartiti con D.M. 22 ottobre 2015), nel 2016, ai sensi dall'art. 1, comma 20, della legge n. 208/2015, nell'importo di 390 milioni (D.M. 26 maggio 2016), per il 2017, nell'importo di 300 milioni, con il D.P.C.M. 10 marzo 2017, in sede di ripartizione delle risorse del “Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare”, istituito dall'articolo 1, comma 433, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) ed infine per il 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 870, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), nell'importo di 300 milioni.

tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente - per una **quota percentuale via via sempre più ampia** di tali risorse.

Tale quota percentuale, già fissata al **40%** per l'anno **2017** e al **55%** per l'anno **2018**, è stata **portata** dalla legge di bilancio 2017 al **70%** per l'anno 2019, all'**85%** per l'anno 2020 per arrivare al raggiungimento del **100%** della perequazione, previsto **nell'anno 2021**, con una **configurazione a regime** dei **meccanismi perequativi** di riparto della componente tradizionale ("non ristorativa") del Fondo di solidarietà comunale.

La restante quota è, invece, distribuita assicurando a ciascun comune un importo pari all'ammontare algebrico della medesima componente del fondo di solidarietà comunale dell'anno precedente, eventualmente rettificata, variato in misura corrispondente alla variazione della quota di fondo non ripartita secondo i criteri perequativi.

L'applicazione dei criteri **perequativi** riguarda, si rammenta, i **soli comuni delle regioni a statuto ordinario**. Per i comuni delle regioni speciali (Regione Siciliana e Sardegna), che sono fuori dal meccanismo perequativo, il riparto avviene sulla base del solo criterio della compensazione delle risorse storiche.

Ai fini della determinazione della perequazione, inoltre, la legge di bilancio per il 2017 ha altresì **variato il cosiddetto target perequativo**, stabilendolo, a regime, nella misura del **50% delle capacità fiscali** comunali, in luogo della precedente misura del 45,8%, stabilizzando dunque il riferimento alla quota di risorse concretamente oggetto della perequazione comunale a circa 15 miliardi di euro a regime.

Sull'applicazione del sistema di perequazione è intervenuta da ultimo la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) che ha **ridotto** la percentuale delle **risorse** del Fondo di solidarietà da **redistribuire** negli anni 2018 e 2019 secondo logiche di tipo **perequativo**.

Le richiamate percentuali sono state ridotte **dal 55 al 45** per cento per l'anno **2018** e **dal 70 al 60** per cento per il **2019**, per consentire una applicazione più graduale, nei prossimi due anni, del meccanismo di perequazione, che resta comunque destinato a entrare a regime nell'anno 2021, come stabilito dalla lettera c) del comma 449 della legge di bilancio 2017.

In merito a quanto disposto dalla recente **legge di bilancio 2018**, va sottolineato come il progressivo **rafforzamento** della **componente perequativa** abbia comportato alcune **distorsioni** nel riparto delle risorse del Fondo di solidarietà che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore, con l'introduzione di **meccanismi correttivi** in grado di contenere il **differenziale di risorse**, rispetto a quelle storiche di riferimento, che si determinano, per alcuni comuni, con l'applicazione del meccanismo stesso della perequazione.

Già per il 2016, con l'articolo 1, comma 3, del **D.L. 24 giugno 2016, n. 113**, è stato definito un **correttivo c.d. statistico** finalizzato a limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse attribuite a ciascun comune rispetto a quelle storiche di riferimento.

Il meccanismo correttivo è stato poi ridefinito con la **legge di bilancio per il 2017** (art. 1, comma 450), da applicare nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinino una **variazione**, in aumento e in diminuzione, delle **risorse attribuite** a ciascun comune rispetto alle risorse di riferimento, tra un anno e l'altro, superiore ad una determinata percentuale, fissata, da ultimo, al **4% con il D.L. n. 50/2017 (art. 14)**, al fine di **attenuare** gli effetti derivanti dall'applicazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale nel riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard.

Il meccanismo correttivo si attiva quando il **differenziale di risorse** a disposizione dei comuni, generato dall'applicazione del meccanismo della perequazione, presenti uno **scarto del 4 per cento** rispetto a quelle storiche di riferimento.

Tale meccanismo consiste in una **redistribuzione delle risorse** dai comuni che registrano un incremento delle risorse complessive superiore al 4 per cento rispetto alle risorse storiche di riferimento verso i comuni che registrano una riduzione di risorse superiore al 4 per cento, mediante la costituzione di un **accantonamento** nell'ambito del Fondo medesimo, alimentato dai comuni che presentano la variazione positiva.

Sempre a titolo di compensazione del meccanismo di perequazione, il **D.L. n. 50/2017** ha previsto un **correttivo specifico per il 2017**, per un ammontare di risorse **una tantum pari a 25 milioni di euro**, con l'obiettivo di attenuare gli scostamenti negativi più ampi derivanti dall'applicazione della nuova metodologia di calcolo dei fabbisogni *standard* e delle variazioni introdotte al vettore delle capacità fiscali.

Con il medesimo D.L. n. 50/2017, il meccanismo per la mitigazione della perequazione è stato ulteriormente stabilizzato, con la previsione di un **ulteriore correttivo**, per gli anni **dal 2018 al 2021**, attraverso l'impiego di un ammontare di risorse per massimo 25 milioni di euro derivanti da fondi comunali non utilizzati, per evitare, nel periodo di transizione, eccessive penalizzazioni.

Dal 2021, tali risorse saranno destinate ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione (*vedi § successivo*).

#### **4.3.3 Contributi per unioni e fusioni di comuni**

Nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale è prevista la **destinazione** di risorse in favore **delle unioni e delle fusioni di comuni** per un importo non inferiore a complessivi 60 milioni annui.

Tale finanziamento, introdotto limitatamente al triennio 2014-2016 dall'articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), è stato consolidato a decorrere dal 2016 dalla legge di stabilità per il 2016 (comma 17, lettera b), legge n. 208/2015). In particolare, la norma assegna:

- una quota non inferiore a **30 milioni** di euro, ad **incremento** del contributo spettante alle **unioni di comuni**, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della n. 388/2000 (come detto, pari a circa 10 milioni di euro);
- una quota non inferiore a **30 milioni** di euro ai comuni istituiti a seguito di **fusione** ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. decreto *spending review*).

Le risorse suddette si aggiungono a quelle già autorizzate per tale finalità dall'articolo 1, comma 164, della legge n. 662/1996 (legge finanziaria per il 1997), per un importo pari a **1,5 milioni di euro** destinato ad incentivare sia la fusione che le unioni di comuni.

Nel corso del 2017 sono state adottate numerose **disposizioni** volte a **favorire la fusione** di comuni, incrementando a tal fine i contributi erogabili ai singoli comuni ed accrescendo la dotazione finanziaria a legislazione vigente.

Con riferimento specifico al calcolo del contributo straordinario assegnato alle fusioni, una novità importante apportata dalla **legge di bilancio 2017** (comma 447) prevede **l'aumento dal 40% al 50%** del **parametro per il calcolo** del suddetto contributo rispetto ai trasferimenti erariali attribuiti nel 2010.

La **legge di bilancio per il 2018** (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017) è ulteriormente intervenuta su tale disciplina **incrementando ulteriormente** il parametro di calcolo del contributo **a decorrere dal 2018, portandolo al 60%** dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010.

A decorrere dal 2018, pertanto, ai comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione spetta un contributo pari al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, **fermo restando il limite massimo di 2 milioni** del contributo per ciascun beneficiario, stabilito dal comma 17, lettera b), della legge n. 208/2015.

Per quel che concerne le risorse autorizzate per la concessione del contributo straordinario in questione, all'importo accantonato nell'ambito del Fondo di solidarietà si aggiungono **ulteriori 5 milioni annui** assegnati in sede di ripartizione, con DPCM 10 marzo 2017, del «**Fondo da ripartire** per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo

netto da finanziare», istituito dall'art. 1, comma 433, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017), a incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla **fusione** o alla fusione per incorporazione.

Il **D.L. n. 50/2017** ha poi **incrementato** di **1 milione** di euro per ciascuno degli anni **2017 e 2018** le risorse destinate alla concessione del contributo per i comuni che danno luogo alla fusione, introducendo altresì alcune norme di incentivazione alla fusione e in particolare limitando, in favore di tali enti, alcuni vincoli in materia di assunzioni e spese di personale, e consentendo alcune differenziazioni in tema di applicazione di tributi e tariffe.

Da ultimo, la **legge di bilancio per il 2018** ha disposto un ulteriore incremento delle risorse finanziarie destinate alla concessione dei contributi per le **fusioni di comuni**, di un importo pari a **10 milioni** annui a decorrere **dal 2018** (art. 1, comma 869, legge n. 205/2017).

Si rammenta, altresì, per completezza, che con la legge di bilancio per il 2018 è stata disposta una **deroga alla proroga del blocco degli aumenti delle aliquote** regionali e comunali, per il 2018, **a favore dei comuni istituiti a seguito di fusione**, al fine di consentire, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote (art. 1, comma 37, legge n. 205/2017).

#### **4.3.4 Le principali disposizioni della legge sui "piccoli comuni"**

La legge 6 ottobre 2017, n. 158 ("Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni") contiene misure che riguardano i piccoli comuni (comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti), al fine di sostenere lo sviluppo sostenibile, l'equilibrio demografico, favorendo la residenza in tali comuni, tutelare e valorizzare il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico, nonché il sistema dei servizi essenziali, con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento (art. 1).

##### *Il Fondo per lo sviluppo dei piccoli comuni*

Si prevede l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni per il finanziamento di investimenti.

Il Fondo ha una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023 (art. 3).

Tale Fondo è stato incrementato di 10 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2018, dal comma 862 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017).

Per gli anni 2017 e 2018, nel Fondo confluiscono altresì le risorse per la progettazione e la realizzazione di itinerari turistici a piedi, denominati

«cammini», di cui all'art. 1, comma 640, secondo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Ai fini dell'utilizzo delle suddette risorse, si prevede la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni e un elenco di interventi prioritari assicurati dal Piano nazionale.

#### *Il recupero e la riqualificazione dei centri storici*

I piccoli comuni possono individuare, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, da riqualificare mediante interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, anche avvalendosi del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni istituito dall'art. 3.

Per le citate finalità, i comuni possono promuovere nel proprio territorio la realizzazione di alberghi diffusi, come definiti ai sensi delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome.

#### *Ulteriori misure per i piccoli comuni*

Ulteriori misure riguardano: la facoltà per i piccoli comuni di acquisire e riqualificare immobili per contrastare l'abbandono di terreni e di edifici dismessi o degradati (art. 5); l'acquisizione di stazioni ferroviarie dismesse o case cantoniere per destinarle a presidi di protezione civile o sedi di promozione di prodotti tipici locali, nonché del sedime ferroviario dismesso per la destinazione a piste ciclabili; la fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica (art. 6); la stipula di convenzioni con le diocesi cattoliche e le rappresentanze delle altre confessioni religiose per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali, storici, artistici e librari degli enti ecclesiastici (art. 7); la diffusione delle infrastrutture in banda ultralarga (art. 8) e l'utilizzo dei servizi postali e l'effettuazione di pagamenti (art. 9); il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile (artt. 11-12).

Specifiche disposizioni riguardano i servizi di trasporto e istruzione (art. 15), la distribuzione dei quotidiani (art. 10) e la promozione cinematografica in favore dei piccoli comuni, anche quale strumento di valorizzazione turistica (art. 14).

## 4.4 I fabbisogni standard e le capacità fiscali

### 4.4.1 I fabbisogni standard

I fabbisogni standard, introdotti con il [decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216](#), costituiscono i 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. Essi, inoltre, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una crescente quota perequativa del **Fondo di solidarietà comunale** (30 per cento nel 2016, e poi via via maggiore fino al 100 per cento dal 2021).

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione la norma definisce una serie di elementi da utilizzare e ne affida l'attuazione alla Soluzioni per il Sistema Economico – **Sose** S.p.A., società per azioni che opera per la elaborazione degli studi di settore. A tal fine la società può avvalersi dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale IFEL, nonché dell'ISTAT. Le metodologie risultanti dall'attività della Sose sono sottoposte alla valutazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nonché del Ministero dell'economia e delle finanze.

Come già riportato nella precedente Relazione, la legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34) ha semplificato la **procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard**, modificando altresì gli organi che intervengono nella procedura medesima, con l'istituzione della **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** (CTFS) e la soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con [D.P.C.M. 23 febbraio 2016](#), agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata. Le metodologie predisposte ai fini dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte alla CTFS anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni standard. Conseguentemente la nota metodologica ed il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia sono adottati con D.P.C.M., anche distintamente tra loro. Il **parere parlamentare** è richiesto solo per l'adozione della nota metodologica, e non più per la sola adozione dei fabbisogni standard.

La **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, articolo 1, comma 883) richiede alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard la **presentazione alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di una relazione biennale** sullo stato di attuazione delle norme in materia di federalismo fiscale, con particolare riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni e al funzionamento dello schema perequativo.

Il D.Lgs. n. 216 del 2010 prevede che i fabbisogni standard sono calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale. Per le province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti della gestione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro.

Nel corso del triennio 2012-2015 sono stati adottati tre provvedimenti, vale a dire:

- il [D.P.C.M. del 21 dicembre 2012](#) (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun **comune** e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna **provincia**;
- il [D.P.C.M. 23 luglio 2014](#) (G.U. del 15 ottobre 2014), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun **comune e provincia** relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;
- il [D.P.C.M. 27 marzo 2015](#), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per i **comuni** relativi alle funzioni di istruzione pubblica, e campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale (G.U. del 10 giugno 2015).

Successivamente, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), il 21 marzo 2016, ha approvato la [Revisione](#) a regime dei fabbisogni standard dei comuni a metodologie invariate con la quale sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei **comuni**. Tale revisione ha riguardato soltanto la base dati, con l'aggiornamento delle annualità dal 2010 al 2013. I modelli di riferimento, approvati con i D.P.C.M. sopra citati, sono rimasti invariati. La stessa Commissione, il 3 maggio 2016, ha approvato altresì la [Determinazione](#) dei fabbisogni standard per le **province** e le **città metropolitane**. La nota metodologica, redatta da SOSE, riporta le procedure di calcolo e i risultati relativi alla revisione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane. Nel processo di revisione, oltre a seguire le norme del D.Lgs. 216/2010, si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla legge n. 56 del 2014 in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane. Le revisioni in questione sono state operate sulla base delle modalità previste nel decreto legislativo che disciplina i fabbisogni standard ([articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010](#)), nel quale si prevede che i fabbisogni standard vengano sottoposti a **monitoraggio** e rideterminati, non oltre il terzo

anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali.

Ad esito di tale monitoraggio nel corso del 2016 è intervenuto un nuovo provvedimento, costituito dal [D.P.C.M. 29 dicembre 2016](#) che ha previsto la **revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard**, nonché il conseguente **aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni** delle Regioni a statuto ordinario ([A.G. 341](#)). I nuovi parametri di spesa dei fabbisogni, congiuntamente alla capacità fiscale, si applicano dal 2017 per ripartire il 40 per cento del Fondo di solidarietà comunale. In particolare si tratta delle funzioni e servizi seguenti: funzioni di istruzione pubblica; servizio smaltimento rifiuti; servizi di asili nido; funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni nel campo della viabilità; funzioni nel campo dei trasporti; funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido.

Per quanto riguarda le **province** e le **città metropolitane**, con il [D.P.C.M. 21 luglio 2017](#) ([A.G. 398](#)) sono state adottate la nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e i coefficienti di riparto dei fabbisogni per ciascuna provincia e città metropolitana per le funzioni fondamentali, anche sulla base anche di quanto stabilito dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), che ha modificato il ruolo e l'organizzazione delle province. Il D.P.C.M. considera le seguenti funzioni: istruzione (programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e la gestione dell'edilizia scolastica); territorio (costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente); ambiente (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente); trasporti (pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale); funzioni generali parte fondamentale (raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali).

#### **4.4.2 Le capacità fiscali**

Come già accennato nei precedenti paragrafi, nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 prevede che per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali le necessità di spesa devono 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. 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 proposito, come già riportato nella precedente Relazione, è intervenuto l'articolo 1, comma 380-*quater*, della [legge n. 228/2012](#) nel quale si 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 della **differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard** 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, come sopra precisato in relazione ai fabbisogni standard.

Tenuto conto che il [decreto legislativo n. 216 del 2010](#) reca le procedure di determinazione dei soli fabbisogni standard, con l'articolo 43, comma 5-*quater*, del [decreto-legge 12 settembre 2014, n.133](#), è stata introdotta la procedura per l'**individuazione delle capacità fiscali dei comuni**, da operarsi con una nota metodologica da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per il parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle commissioni competenti per materia.

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

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

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

Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016](#) (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016) è stata poi adottata un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento 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. L'aggiornamento si è reso necessario per effetto dei

cambiamenti normativi in materia tributaria, in particolare per le variazioni intervenute in materia di IMU/TASI, e per tener conto dei nuovi redditi imponibili che costituiscono una base per il calcolo delle capacità fiscali dei comuni ([A.G. n. 284](#)).

Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 novembre 2016](#) (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 267 del 15 novembre 2016) è stata adottata la stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del tax gap nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento. In tale occasione non è stata modificata la metodologia di calcolo e pertanto, sulla base dell'articolo 43, comma 5-*quater* del D.L. n. 113 del 2016, lo schema di decreto non è stato sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari, ma solo all'intesa in sede di Conferenza unificata.

Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 novembre 2017](#) (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 280 del 30 novembre 2017) è stata adottata la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima della capacità fiscale 2018 dei comuni delle regioni a statuto ordinario. La stima della capacità fiscale 2018 risulta pari a 25,2 miliardi, in diminuzione di circa il 12 per cento rispetto alla stima della capacità fiscale 2017 (-3,4 miliardi).

#### 4.5 L'armonizzazione contabile degli enti territoriali

L'armonizzazione contabile degli enti territoriali introdotta con il decreto legislativo n. 118 del 2011 costituisce, com'è noto, il **processo di riforma degli ordinamenti contabili** pubblici diretto a rendere i **bilanci** delle amministrazioni pubbliche **omogenei, confrontabili e aggregabili** al fine di consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (anche a tutela della finanza pubblica nazionale), nonché di verificare la rispondenza dei conti pubblici alle regole e condizioni richieste dalla disciplina europea, con riferimento in particolare all'articolo 104 del Trattato istitutivo UE). Inoltre, la sua progressiva implementazione nell'ordinamento contabile, si riflette positivamente, favorendone l'attuazione, sul federalismo fiscale.

Richiamando quanto già espresso nella precedente relazione semestrale, la riforma di contabilità posta in essere con il **decreto legislativo n. 118 del 2011** – come risultante dopo l'importante intervento di modifica che ha su di esso operato il decreto legislativo correttivo n.126 del 2014 - ha in particolare cercato di garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici introducendo, fra l'altro, alcune innovazioni, quali l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato, l'adozione di schemi comuni di bilancio la cui struttura si basa su quella del bilancio dello Stato, definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio. Uno degli assi portanti della riforma da esso operata è costituito poi dalla definizione dei **principi contabili** generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali nonché per il settore sanitario, individuati dal medesimo D.Lgs. n. 118. Tra questi principi va rammentato - oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio - il nuovo principio della **competenza finanziaria** potenziata cioè il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese.

Terminata nel 2014 la **fase di sperimentazione** triennale della riforma, la riforma contabile degli enti territoriali è **entrata in vigore il 1° gennaio 2015**<sup>21</sup> per le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria, consentendosi tuttavia agli enti medesimi la **facoltà di rinviare**

<sup>21</sup> Come già segnalato nella precedente Relazione, nel corso del 2015 è divenuta operativa la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali (**Commissione Arconet**), istituita dall'articolo 3-bis del D.Lgs. n. 118/2011 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ed eventualmente valutare l'ipotesi di ulteriori aggiornamenti degli schemi di bilancio, dei principi contabili, del piano dei conti integrato, e degli altri allegati previsti da tale decreto, in considerazione del processo evolutivo delle fonti normative e alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici. Le modalità di organizzazione e funzionamento di tale Commissione sono definite nel D.M. 16 dicembre 2014. Con D.M. 24 marzo 2015 sono stati nominati i componenti.

**all'esercizio 2016** alcuni degli adempimenti più impegnativi della riforma, quali la contabilità economico patrimoniale, il piano dei conti integrato e il bilancio consolidato.

Il **2016** ha rappresentato quindi il **primo esercizio di applicazione completa** della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 118/2011. In particolare, nel 2016 gli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria hanno adottato: - gli schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi, previsti dagli allegati n. 9 e 10 al decreto legislativo 118/2011, che dal 2016 assumono valore a tutti gli effetti giuridici. Pertanto, con riferimento a tale esercizio, è stato realizzato l'obiettivo di rendere omogenei, aggregabili e consolidabili i bilanci di previsione e i rendiconti di tutti gli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali in contabilità finanziaria; - la codifica della transazione elementare su ogni atto gestionale; - il piano dei conti integrato di cui all'articolo 4 e allegato n. 6 del decreto legislativo 118/2011; i principi contabili applicati della contabilità economico patrimoniale e del bilancio consolidato, al fine di consentire l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Pertanto, il rendiconto relativo all'esercizio 2016 e successivi comprende il conto economico e lo stato patrimoniale; - dei principi contabili applicati concernenti il bilancio consolidato, al fine di consentire, nel 2017, l'elaborazione del bilancio consolidato concernente l'esercizio 2016.

Nel corso del medesimo anno si è **completato** inoltre il processo di **adozione delle nuove regole contabili** dettate dal D.Lgs. n.118/2011 a **tutte le autonomie speciali**, dopo che già il 1° gennaio 2015 le regioni Siciliana e Sardegna e gli enti del loro territorio avevano già adottato la riforma con le tempistiche previste per le Regioni a statuto ordinario, mentre le altre Autonomie speciali hanno recepito la riforma stessa a decorrere dal 1° gennaio 2016. Pertanto, nel corso del 2016 le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti del loro territorio hanno applicato la nuova configurazione del principio della competenza finanziaria potenziata e la correlata attività di riaccertamento straordinario dei residui e rinviato l'adozione del piano dei conti integrato, dei principi contabili applicati concernenti la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato.

Il processo di implementazione della nuova disciplina contabile armonizzata è **proseguito nel corso del 2017**, con la previsione (articolo 232 del D.Lgs. n.267/2000, come modificato dal D.Lgs.118/2011) del completamento dell'armonizzazione contabile da parte dei **comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti**: questi, infatti, a decorrere dal 2017 sono tenuti ad adottare un sistema di contabilità economico patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico patrimoniale.

Sono inoltre continuati **gli interventi di manutenzione e adeguamento** dei profili più strettamente **tecnico-contabili** della nuova disciplina operati prevalentemente attraverso **decreti del Ministero dell'economia** e delle finanze, tra i quali in questa sede ci si può limitare a segnalare il **D.M. Economia 11 agosto 2017** (emanato di concerto con il Ministero dell'Interno e con la Presidenza del Consiglio dei ministri), con il quale si è intervenuti su alcuni allegati del D.Lgs.118/2011 al fine di: - aggiornare il principio contabile applicato del bilancio consolidato, esplicitando le definizioni di enti strumentali controllati, partecipati e di società partecipate; - consentire una più chiara individuazione degli enti e delle società da includere nel perimetro di consolidamento, nonché rideterminare i parametri per la definizione di irrilevanza delle partecipazioni detenute dalla controllante rendendo, in maniera graduale, più stringenti i vincoli per l'esclusione dall'a rea di consolidamento; - adeguare il piano dei conti integrato con riguardo all'aggiornamento del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche; - adeguare lo schema di bilancio consolidato concernente alcuni schemi dello stato patrimoniale e del conto economico.

E' inoltre continuata **anche nel corso del 2017** l'azione di "accompagnamento" da parte **della Corte dei conti**, che **annualmente con propria delibera** enuncia linee di indirizzo per l'attuazione della contabilità armonizzata al fine di fornire – come esplicita il giudice contabile in premessa ai propri interventi – agli enti locali utili indicazioni di principio ed operative su alcuni profili di particolare rilievo, anche per migliorare l'applicazione uniforme delle disposizioni in materia. Ciò anche alla luce della considerazione, espressa dalla Corte medesima nella delibera che di seguito si indica, che l'entrata a regime della contabilità armonizzata impone agli Enti di porre maggiore attenzione alla sostenibilità economico-finanziaria degli obiettivi perseguiti. Ciò anche alla luce del nuovo principio di contabilizzazione delle entrate e delle spese secondo esigibilità delle sottostanti obbligazioni attive e passive, che impone adeguata ed attenta valutazione delle entrate realmente disponibili e delle spese effettivamente sostenibili

In tal senso è intervenuta la Deliberazione 14/Sezaut/2017/Inpr, "Linee di indirizzo bilanci di previsione 2017-2019".

Nel corso del **periodo in esame** si è inoltre intervenuti con **norme di rango primario** per disciplinare con legge alcune specifiche fattispecie introdotte dalla nuova disciplina contabile.

Con una prima disposizione, recata dall'**articolo 26-bis del decreto-legge n. 50 del 2017** si è intervenuti sulle componenti del risultato di amministrazione (articolo 187 del TUEL, in più parti modificato dal D.Lgs.118/2001), inserendovi un significativo riferimento ad uno dei più importanti istituti della contabilità armonizzata, costituito dal **Fondo crediti di dubbia esigibilità** (FCDE).

Com'è noto il FCDE, introdotto nell'articolo 167 del TUEL dalla nuova disciplina dell'armonizzazione contabile degli enti territoriali prevista dal D.Lgs. n.118/2011, ha la funzione di rettificare tutte quelle risorse non effettivamente esigibili nel corso dell'anno, mediante un accantonamento al FCDE il cui ammontare è determinato in relazione dell'importo delle entrate di dubbia e difficile esazione.

L'articolo 26-*bis* è intervenuto in particolare sull'articolo 187 del TUEL, laddove questo prevede che la quota libera dell'avanzo di amministrazione<sup>22</sup> possa essere utilizzata per l'estinzione anticipata dei prestiti (oltre che per gli altri impieghi previsti dal comma). L'articolo aggiunge ivi una ulteriore disposizione, con cui si precisa che per le operazioni di estinzione anticipata in questione l'ente interessato possa ricorrere, ove non disponga di una quota sufficiente di avanzo libero, all'utilizzo di quote di avanzo destinato ad investimenti, qualora l'ente medesimo abbia accantonato in bilancio uno stanziamento pari al 100 per cento del FCDE. Tale modifica è volta ad agevolare l'estinzione anticipata dei prestiti da parte di quegli enti locali che già hanno messo a regime l'accantonamento al FCDE.

**Sul Fondo** in questione interviene poi l'articolo 1, **comma 882, della legge di bilancio 2018** (n. **205/2017**), introducendo una **maggiore gradualità** nella misura **dell'accantonamento** al bilancio di previsione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). Viene, in particolare, modificato l'art. 1, comma 509, della legge n. 190 del 2014, al fine di prevedere che la misura dell'accantonamento al FCDE - sulla base della normativa vigente, pari almeno all'85 per cento nell'anno 2018 e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2019 - risulti pari ad almeno il 75 per cento nell'anno 2018, ad almeno l'85 per cento nell'anno 2019, ad almeno il 95 per cento nell'anno 2020 e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2021.

Con la legge di bilancio 2018 si è intervenuti poi su un altro importante istituto previsto dalla nuova disciplina contabile, costituito dal **riaccertamento straordinario dei residui**.

Il riaccertamento straordinario dei residui, come è noto, è l'operazione diretta ad adeguare al principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata lo stock dei residui attivi e passivi risultanti nei bilanci degli enti al 1° gennaio 2015 e rappresenta un passaggio fondamentale nell'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili, finalizzato a non consentire la registrazione di impegni ed accertamenti cui non corrisponda una obbligazione giuridicamente perfezionata.

In proposito, il **comma 783** dell'articolo 1 della legge n.205 suddetta consente alle **regioni** che non avessero ancora approvato il rendiconto 2014 di provvedere

---

<sup>22</sup> Quota che, si rammenta, costituisce una delle componenti del risultato di amministrazione, che si articola in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati.

entro il 30 giugno 2018, al riaccertamento straordinario dei residui, al fine di accelerare i processi di riallineamento contabile ed adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al sopracitato principio generale della competenza finanziaria.

I successivi **commi da 848 a 850** del medesimo articolo dettano norme sul riaccertamento straordinario dei **comuni**, disponendo che quegli enti che non lo abbiano deliberato (ovvero quelli per i quali le autorità di controllo abbiano rilevato un non corretto accertamento dei residui medesimi) provvedano, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2017, al riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2017 provenienti dalla gestione 2014 e precedenti.

#### 4.6 Il federalismo demaniale

Il **decreto legislativo n. 85 del 2010** ha delineato, com'è noto, un articolato percorso di individuazione e di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo territoriale 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.

Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal decreto legislativo n. 85 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza unificata, non ha registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3) ha riportato il parere negativo della Conferenza.

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

Scaduto il termine di tre anni per l'emanazione di provvedimenti correttivi e 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. Il termine ultimo per effettuare le domande di trasferimento è stato fissato al 31 dicembre 2016 dal decreto-legge n. 210 del 2015 (articolo 10, *comma 6-bis*).

Parallelamente, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85 del 2010, è stata data attuazione al c.d. **federalismo demaniale culturale**, per il trasferimento a titolo gratuito di beni dello Stato di grande pregio e valore storico artistico agli enti territoriali.

L'Agenzia del demanio ha reso noto che complessivamente, tra procedura ordinaria (4.352) e federalismo demaniale culturale (110), al **30 giugno 2017** sono stati **trasferiti 4.462 immobili** per un valore di **1,6 miliardi di euro**. Sono stati coinvolti **1.324 enti territoriali**.

#### 4.7 Il pareggio di bilancio per regioni ed enti locali

##### *Le modifiche alla legge di attuazione del pareggio di bilancio n. 243/2012*

Nel corso del 2016 le regole sul pareggio di bilancio per gli enti territoriali, previste dalla legge di attuazione del principio del pareggio n. 243/2012, sono state oggetto di un significativo intervento di modifica ad opera della legge **12 agosto 2016, n. 164**. Questa modifica in particolare gli **articoli da 9 a 12**, concernenti com'è noto la disciplina **dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali** e del concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, con lo scopo di superare - in vista della imminente applicazione alla sessione di bilancio 2017 delle nuove regole da essa dettate - talune prescrizioni della legge n. 243 che presentavano alcune difficoltà di applicazione.

In particolare **l'articolo 9** della L. n. 243, viene modificato **sostituendo i quattro saldi** di riferimento **ai fini dell'equilibrio** dei bilanci delle regioni e degli enti locali ivi previsti – consistenti in un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e in un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, - **con un unico saldo** non negativo (sia in fase di previsione che di rendiconto), in termini di **competenza**, tra le entrate finali e le spese finali. In sostanza, con la nuova formulazione del comma risultano **soppressi** gli obblighi di **pareggio** in termini di **cassa** e in termini di saldo **corrente**. Tale sostituzione, si rammenta, era già stata **anticipata in via transitoria** per il 2016, dalla legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

Nel computo del saldo di bilancio viene incluso il fondo pluriennale vincolato: l'inclusione (anche essa nel frattempo introdotta per il solo 2016 dalla legge di stabilità medesima) ha natura transitoria per gli anni 2017-2019, durante la quale potrà essere effettuata con legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, ed avrà invece carattere permanente dal 2020.

Viene poi **modificato l'articolo 10** della legge n. 243, concernente il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, precisandosi ora che non solo le operazioni di indebitamento (come già previsto nel testo originario della legge) ma **anche le operazioni di investimento** realizzate mediante l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti sono **subordinate** all'acquisizione delle suddette **intese concluse in ambito regionale**, le quali – nella nuova formulazione - devono garantire, per l'anno di riferimento, il rispetto dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa, venendo in tal modo meno il riferimento al saldo di cassa finale. Inoltre, qualora in sede regionale non siano possibili per gli enti locali interessati operazioni di indebitamento o di investimento, viene introdotto un ulteriore livello mediante cui inserire a favore dell'ente locale eventuali spazi finanziari a tal fine, stabilendosi che le operazioni di indebitamento e di investimento non soddisfatte dalle **intese regionali** sono effettuate sulla base dei

patti di **solidarietà nazionali**. Con ciò la norma viene ad introdurre il riferimento all'utilizzo, **anche a livello nazionale**, dello strumento del **patto di solidarietà**, che consente di attivare meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari assegnati agli enti territoriali.

Per quanto concerne **l'articolo 11**, inerente al **concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali**, la relativa disciplina viene **completamente ridisegnata** dalla legge 164, mediante la soppressione del Fondo straordinario ora previsto dall'articolo 11, in luogo del quale viene ora demandata alla legge dello Stato la disciplina delle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Viene quindi meno la (complessa) disciplina vigente, in cui si prevede che il suddetto Fondo - finalizzato al concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico ovvero al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali - sia alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento da parte dello Stato medesimo consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato.

Viene da ultimo modificato dalla legge n. 164 anche **l'articolo 12** della relativo al **concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico**, per il quale, sostituendosi anche in tal caso – come già operato per il precedente articolo 11 - la complessa disciplina vigente della legge n. 243<sup>23</sup>, viene ora demandato alla legge dello Stato la disciplina di tale concorso, stabilendosi a tal fine che esso, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, opererà mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

La **Corte costituzionale**, con la sentenza **235 del 2017** ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 (che modificava l'art. 11 della legge 243) per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012. Tale disposizione della legge 164, a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individuava alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. Per la Corte, la disposizione in esame si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, "degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della

<sup>23</sup> A norma della quale si prevedeva che nelle fasi favorevoli del ciclo economico i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie di regioni ed enti locali influenzata dall'andamento del ciclo stesso, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato

legge ordinaria. Ne consegue l'elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall'art. 81, sesto comma, Cost. La nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma essa è altresì priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», così contravvenendo palesemente al dettato costituzionale. Né la riserva di legge rinforzata può ritenersi soddisfatta dal generico richiamo ai «principi stabiliti dalla presente legge» (ossia, la stessa legge n. 243 del 2012), dei quali la futura legge ordinaria dello Stato dovrebbe assicurare il rispetto”.

#### **4.7.1 La messa a regime delle nuove regole con la legge di bilancio 2017**

Come già precisato nella precedente Relazione, la **legge n. 208 del 2015** ha disposto, ai commi da 707 a 713 e da 719 a 734, che dal **2016 gli enti locali e le regioni** partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea attraverso l'assoggettamento alle regole del **pareggio di bilancio**. La regola viene declinata in termini di **equilibrio di bilancio** ed è definita in termini di **saldo non negativo**, in termini di competenza, **tra le entrate finali e le spese finali**<sup>24</sup>.

Va peraltro precisato come il **nuovo saldo 2016** – consistente come detto in un unico saldo non negativo di competenza tra spese ed entrate finali - **risultati semplificati** rispetto a quello che **al momento risultava previsto** dall'articolo 9 della legge n.243/2012, nel quale i saldi di riferimento erano quattro, vale a dire, come già rievato, un saldo non negativo in termini sia di competenza che di cassa tra entrate finali e spese finali, ed un saldo non negativo in termini di competenza e cassa tra entrate correnti e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

**Tale differenziazione, ancora possibile nel 2016 ma poi non più nel 2017 e negli anni successivi** - in quanto, come già anticipato sopra, è previsto che le nuove regole della legge 243 debbano applicarsi ai documenti di bilancio approvati nel 2016, e come tali riferiti agli esercizi dal 2017 in poi - **viene però meno nel corso del 2016**, quando con la citata legge n.164/2016 l'articolo 9 della legge 243 medesima viene modificato, sostituendosi i quattro saldi di equilibrio ivi previsti con l'unico saldo di competenza tra entrate e spese finali già introdotto nella legislazione ordinaria dalla legge di stabilità 2016.

La sostituzione del patto di stabilità interno con la disciplina del pareggio di bilancio, quale nuova regola contabile per gli enti territoriali e quale **modalità del**

<sup>24</sup> Il 2016 costituisce quindi l'anno nel quale si registra il superamento del patto di stabilità interno: nell'introdurre la nuova regola si dispone infatti contestualmente la disapplicazione di tutte le norme che interessano il patto, salvo alcuni adempimenti riferiti al monitoraggio ed alla certificazione del patto 2015, inclusa l'applicazione delle eventuali sanzioni.

**concorso** degli stessi **alla sostenibilità delle finanze pubbliche**, si realizza pertanto mediante **un percorso che**:

- è stato avviato con la legge di stabilità 2015, anticipando l'applicazione della normativa sul pareggio alle regioni a statuto ordinario e alla Sardegna;
- è poi proseguito con la legge di stabilità 2016 attraverso il definitivo superamento del patto anche per gli enti locali e la individuazione di un unico saldo di equilibrio per il 2016;
- è continuato con il consolidamento a opera della legge n.164/2016 del nuovo saldo di equilibrio nel testo della legge n.243/2012 (nonché con altre modifiche attinenti ai rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali);
- si è infine concluso con la **mesa regime** da parte della legge di bilancio 2017 (legge n.232/2016) delle regole sul pareggio introdotte dalla precedente legge di stabilità, che cessano pertanto di avere applicazione.

Il contenuto della nuova regola, che costituisce il modo mediante cui regioni e province autonome, comuni, province e città metropolitane concorrono al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica, è dettato in particolare dal comma 466 della legge n. 232 del 2016 sopra citata, nel quale si stabilisce che tali enti devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

#### ***Le finalità delle nuove regole***

Per gli enti territoriali, la nuova *golden rule* risulta radicalmente diversa rispetto al previgente patto di stabilità, che, come prima rammentato, consisteva nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali - comprese dunque le spese in conto capitale - espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con le regole contabili europee). I complessi meccanismi del patto sono ora sostituiti da un vincolo più lineare, costituito dal raggiungimento di un unico saldo.

Questo è l'elemento centrale della nuova disciplina e il principale fattore migliorativo rispetto al patto. Ciò in quanto il nuovo saldo obiettivo, mediante cui gli enti concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, deve essere "non negativo", vale a dire posto – come livello minimo - pari a zero, a differenza del saldo obiettivo del patto, posto sempre su valori positivi (doveva essere cioè un avanzo) in ragione del concorso alla finanza pubblica richiesto annualmente agli enti. Inoltre il fatto che il saldo è richiesto solo in termini di competenza comporta il venir meno del previgente vincolo per cassa ai pagamenti in conto capitale, consentendosi in tal modo agli enti locali che hanno liquidità di poter procedere più agevolmente che in precedenza ai pagamenti di conto capitale, favorendosi così gli investimenti.

#### ***Le misure sanzionatorie e premiali***

La disciplina dell'equilibrio di bilancio è accompagnata da una serie di **sanzioni** per il caso di **mancato conseguimento del saldo** obiettivo. Per alcuni profili analoghe a quelle già previste per la previgente disciplina del patto di stabilità, i meccanismi di sanzione per il mancato conseguimento del saldo di equilibrio dispongono :

- per gli **enti locali**, la **riduzione** (applicata in rate costanti nel triennio successivo e tali da assicurare il recupero del saldo) delle **risorse** del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale, in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato, ovvero, per le province di Sicilia e Sardegna, nella riduzione dei trasferimenti erariali e, per gli enti locali delle restanti autonomie speciali, dei trasferimenti regionali. In caso di incapienza gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue, ed in caso di mancato versamento delle stesse, si prevedono apposite procedure di acquisizione da parte dell'erario degli importi dovuti;
- nel caso delle **regioni** inadempienti, il versamento al bilancio statale, entro il 31 maggio ciascun anno del triennio successivo a quello dell'inadempienza dell'importo corrispondente ad un terzo dello scostamento registrato. In mancanza, lo scostamento è recuperato sulle giacenze regionali depositate presso la tesoreria statale;
- il **divieto per gli enti**, nell'anno successivo all'inadempienza, di **impegnare spese correnti** (per le regioni al netto delle spese per la sanità) in misura superiore all'importo, ridotto dell'1 per cento, dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente, nonché il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti (con esclusione per le regioni dei mutui già autorizzati ma non ancora contratti);
- il **divieto** di procedere nell'anno successivo all'inadempienza ad **assunzioni di personale** a qualsiasi titolo, salvo circoscritte eccezioni per talune funzioni essenziali, nonché di stipulare (qualora abbiano finalità elusive della sanzione in esame) contratti di servizio con soggetti privati;
- l'obbligo di rideterminare, nell'anno successivo all'inadempienza, in **riduzione** del 30 per cento **le indennità** di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione.

Nel caso in cui il **mancato conseguimento** del saldo sia **inferiore al 3 per cento** delle entrate finali, il meccanismo sanzionatorio risulta **più graduale** ad esempio circoscrivendo il divieto di assunzione solo a quelle di personale a tempo indeterminato, ovvero limitando al 10 per cento la riduzione delle indennità degli amministratori. Viene inoltre affidata alla **Corte dei conti**, in sede di accertamento circa l'osservanza delle nuove regole sul bilancio, il potere di irrogare sanzioni agli amministratori qualora emerga l'artificioso rispetto della

complessiva nuova disciplina dettata dai commi 463-482 qui illustrata, conseguito mediante una non corretta applicazione delle regole contabili.

Per quanto concerne il **meccanismo premiale**, esso viene incentrato sul **raggiungimento del saldo** obiettivo, prevedendosi: a) per **le regioni** e città metropolitane che rispettano il saldo e che, inoltre, conseguono un saldo di cassa non negativo tra entrate finali e spese finali, l'**assegnazione** delle eventuali **risorse** – da destinarsi a investimenti - **derivanti dalle sanzioni** economiche; b) per **gli enti locali** che rispettano i saldi suddetti negli stessi termini stabiliti per le regioni, si prevede l'**assegnazione** delle eventuali **risorse** derivanti dalla **riduzione del fondo** di solidarietà comunale e dal fondo sperimentale di riequilibrio e dai versamenti e recuperi effettivamente incassati derivanti dall'applicazione dei meccanismi sanzionatori.

Il sistema premiale affronta però anche il **tema del pieno utilizzo delle risorse** disponibili per gli enti, con la finalità di **premiare** quelli in cui si riscontri un **impiego efficiente** delle risorse stesse. Si dispone pertanto che per **le regioni** e città metropolitane che rispettano il saldo di equilibrio, lasciando contestualmente spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti in entrata (vale a dire gli enti che utilizzano pressoché pienamente le proprie risorse), la **spesa per rapporti di lavoro flessibile** possa essere **innalzata** del 10 per cento rispetto a quanto prevede la disciplina in materia. Nella stessa finalità, per i **comuni** che vengono a trovarsi nella medesima situazione quanto al rispetto del saldo ed agli spazi finanziari inutilizzati, si prevede che il **turn over** del proprio personale possa essere **innalzato** al 75 per cento, ricorrendo taluni requisiti in ordine al rapporto tra dipendenti e popolazione dell'ente interessato.

#### **4.7.2 I patti di solidarietà**

L'**introduzione della regola** del pareggio di bilancio operata dalla legge di bilancio 2016 è stata contestualmente **accompagnata da misure di flessibilità** in ambito sia regionale che nazionale, volte a consentire in talune situazioni il ricorso all'indebitamento mantenendosi comunque il rispetto del saldo. Con il ridisegno delle regole sul pareggio operato dalla legge n.164 del 2016, come sopra illustrate, anche le **misure** di flessibilità sono state conseguentemente **adeguate nel corso del 2017**.

A tal fine occorre far riferimento all'articolo 10 della legge n.243/2012, come risultante dalle modifiche operate dalla legge n.164/2016, il cui testo dispone che il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e delle province autonome dei comuni, delle province e delle città metropolitane è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nonché che le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento. Si dispone inoltre che le

operazioni di indebitamento suddette e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite **intese** concluse **in ambito regionale** che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione. Le medesime operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, **non soddisfatte dalle intese regionali**, sono effettuate sulla base dei **patti di solidarietà nazionali**, fermo restando il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali (comma 4).

In attuazione di tali norme è intervenuto il **D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n.21**, che, in estrema sintesi, ha disposto che:

- **le intese regionali** disciplinano le operazioni di investimento delle regioni e degli enti locali realizzate attraverso l'indebitamento o l'utilizzo dei **risultati di amministrazione** degli esercizi precedenti;
- **i patti di solidarietà nazionale** disciplinano le operazioni di investimento di regioni ed enti locali realizzate con indebitamento od utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti che non si siano potute effettuare **per mancanza di spazi finanziari** nell'ambito delle **intese regionali**.

Il provvedimento ha altresì disciplinato le procedure di richiesta ovvero di cessione degli spazi, secondo criteri che qui non si dettagliano ma che sono volti, in sostanza, a **favorire la destinazione di spazi** finanziari da parte delle regioni nei confronti degli **enti che possono** più facilmente di altri **utilizzare** gli spazi medesimi, vale a dire quegli enti che dispongano contestualmente sia delle risorse finanziarie spendibili sia di progetti di investimento immediatamente "cantierabili". Circostanze queste che si riscontrano sulla base della presenza di una liquidità di cassa e di una quota di avanzo di amministrazione già vincolato per l'investimento. In tali situazioni l'attribuzione di spazi finanziari consente all'ente interessato di utilizzare la liquidità disponibile per l'operazione di investimento, con un **peggioramento del risultato di bilancio** che viene **compensato** dell'articolo in esame dal miglioramento del risultato medesimo da parte **degli enti che cedono** il proprio spazio disponibile, ad esempio perché in possesso di un avanzo di amministrazione non spendibile in mancanza di investimenti immediatamente avviabili.

Per tale finalità, inoltre, a meglio evitare possibili effetti di *overshooting* (vale a dire una offerta di spazi finanziari in eccesso rispetto alle effettive necessità dell'ente<sup>25</sup>), viene data priorità, come sopra riportato, agli enti che hanno già una quota del risultato di amministrazione "vincolata" agli investimenti rispetto a quelli che hanno una quota "libera" destinata agli investimenti medesimi, vale a dire

<sup>25</sup> Che può avere liquidità disponibile ma una non corrispondente capacità di operazioni di investimento, ovvero l'inverso.

una quota già riferibile a specifiche operazioni di investimento, anziché destinata più genericamente agli stessi.

In considerazione dell'importanza del ruolo di tali misure di flessibilità che in ambito regionale hanno natura solidaristica "orizzontale" - vale a dire sono a valere su risorse che si compensano nell'ambito degli enti della regione interessata (compreso l'ente regionale medesimo) -, mentre in ambito nazionale hanno natura solidaristica "verticale", in quanto poggiano su risorse stanziare dallo Stato, **sia la legge di bilancio 2017 che quella del 2018** hanno destinato consistenti **risorse ai patti di solidarietà nazionali**.

A tal fine, infatti, il **comma 874 della legge n. 205/2017** (legge di bilancio 2018) è intervenuto, incrementandone le risorse, sulle disposizioni introdotte dall'articolo 1, **commi da 485 a 508, della legge di bilancio 2017**, mediante cui sono stati assegnati spazi finanziari agli enti locali (nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali) **fino a complessivi 700 milioni annui** – di cui 300 destinati all'edilizia scolastica - ed alle regioni fino a complessivi 500 milioni annui per l'effettuazione di spese di investimento, e sono state contestualmente disciplinate le procedura di concessione degli stessi ed i requisiti necessari per l'ottenimento delle risorse stanziare da parte degli enti richiedenti. Il comma 874 **augmenta lo stanziamento** previsto per gli enti locali di 200 milioni per ciascuno degli anni 2018 e 2019, e ne dispone un **ulteriore finanziamento**, pari a 700 milioni annui, per il quadriennio dal 2020 al 2023.

#### ***4.7.3 La disciplina del pareggio di bilancio per le autonomie speciali***

Con la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) è stato sancito il definitivo **passaggio, a decorrere dal 2018**, alle regole del pareggio di bilancio per tutte **le autonomie speciali**.

Già in precedenza per tutte le autonomie speciali vigeva l'obbligo del concorso al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica, ma solo in talune di esse – vale a dire la **Sardegna**, e la **Regione Siciliana** e, dal **2017, anche la Valle d'Aosta** – il concorso era attuato mediante la regola del **pareggio** di bilancio. Per la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, invece, tale regola non si applicava e, come precisava il comma 483 della legge n.232/2016<sup>26</sup>, tali enti erano ancora tenuti al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso le regole del **patto di stabilità** interno di cui alla legge di stabilità 2013. L'abrogazione del suddetto comma 483 comporta inoltre che alle autonomie speciali in questione si applichino dal 2018 anche le misure sanzionatorie e premiali previste dalla normativa sul pareggio di bilancio.

<sup>26</sup> Poi abrogato dal comma 828 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2018

In particolare, con riferimento alla **Regione Friuli-Venezia Giulia**, il **comma 815 della legge di bilancio per il 2018** stabilisce che non si applicano, a decorrere dall'anno **2018**, **le norme sul patto di stabilità** contenute nell'articolo 1, comma 454 e seguenti, della legge di stabilità 2013. Per la regione in questione, infatti, fino all'anno 2017, la disciplina della riduzione del debito pubblico era basata sul contenimento della spesa complessiva, espressa in competenza eurocompatibile. La disciplina generale, nonché le norme sul monitoraggio degli adempimenti e dei risultati e le sanzioni in caso di inadempienza, sono contenute nelle disposizioni della legge di stabilità 2013, di cui la **norma in esame stabilisce la disapplicazione**<sup>27</sup>.

Per quanto concerne la regione **Trentino-Alto Adige** e le **Province autonome di Trento e di Bolzano**, il passaggio alla **disciplina del pareggio di bilancio** a decorrere dal 2018 è già stato stabilito dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, comma 407, lettera e)), che ha modificato l'art. 79 dello statuto (DPR 670/1972), in attuazione dell'accordo tra lo Stato, la Regione e le Province autonome sottoscritto il 15 ottobre 2014<sup>28</sup>.

Per quanto riguarda la regione **Valle d'Aosta**, ad essa fino all'anno 2016 si sono applicate le regole sopra citate del patto di stabilità, secondo quanto stabilito negli accordi tra Stato e Regione<sup>29</sup>. La legge di bilancio 2017 (comma 484) ha poi stabilito la disapplicazione delle regole del patto di stabilità interno dettate dalla legge di stabilità 2013; essa - ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - è tenuta a seguire norme sul pareggio di bilancio dettate dalla legge di stabilità 2017 già **a decorrere dal 2017**.

Quanto alla regione **Sardegna**, la disciplina del pareggio di bilancio si applica a decorrere dall'anno 2015, secondo quanto stabilito dal decreto-legge n.133 del

<sup>27</sup> Gli obiettivi della regione Friuli-Venezia Giulia, vale a dire il limite alle spese complessive sono stati determinati dalla legge di stabilità 2015, ai commi 517-521 dell'unico articolo e recepiscono il protocollo d'intesa tra Stato e Regione sottoscritto il 30 ottobre 2014, in materia finanziaria. In particolare il comma 517 stabilisce l'obiettivo programmatico della regione per l'esercizio 2014, nonché gli obiettivi per ciascuno degli anni del triennio 2015-2017.

<sup>28</sup> Nello specifico l'articolo 79 contiene la disciplina del concorso agli obiettivi di finanza pubblica e stabilisce che per i tre enti il pareggio di bilancio si applica a decorrere dal 2018. Fino a quella data continuano ad applicarsi le norme contenute nella legge di stabilità 2013 che stabiliscono le modalità di determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità, basato sul conseguimento del saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, nonché il monitoraggio, la certificazione e le sanzioni (rispettivamente comma 455 e commi 460, 461 e 462 della legge 228/2012). Quanto all'obiettivo specifico per ciascun anno del triennio dal 2015 al 2017, esso è stato stabilito dal comma 408 della legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) per ciascuno dei tre enti.

<sup>29</sup> In particolare, l'accordo sottoscritto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la regione Valle d'Aosta il 21 luglio 2015 ha determinato, tra l'altro, gli obiettivi programmatici del patto di stabilità per il 2014 e per il 2015. Per l'anno 2015 il livello di spese in termini di competenza eurocompatibile è stato determinato in 701,242 milioni di euro; con un l'ampliamento, rispetto il 2014, di 60 milioni del tetto di spesa. Dal tetto di spesa così determinato sono escluse le spese relative alle nuove funzioni assunte dalla regione in materia di sanità penitenziaria, la spesa relativa alla ristrutturazione del presidio ospedaliero di Aosta e le spese correlate a trasferimenti dello Stato agli enti locali in seguito a modifiche delle norme di finanza locale.

2014 (art. 42, commi 9-13) prima, e dal comma 478-*bis* della legge di stabilità 2015 poi, come successivamente confermato dalla legge di stabilità 2016 (comma 734 L. n. 208/2015).

Con riguardo infine alla **Regione Siciliana**, a essa il pareggio si applica a decorrere **dall'anno 2016** in attuazione dell'accordo sottoscritto con lo Stato il 20 giugno 2016 e recepito dall'articolo 11 del decreto-legge n.113 del 2016.



\*170162023920\*