

**Scheda n. 5****Disposizioni rilevanti sulle partecipate da enti territoriali**

La legge di stabilità per il 2014<sup>2</sup> prevede l'internalizzazione dei risultati negativi delle partecipate, obbligando gli enti proprietari ad accantonare, in un apposito fondo vincolato e in misura proporzionale alla quota di partecipazione, un importo pari al risultato di esercizio o saldo finanziario negativo registrato nell'anno precedente dall'ente partecipato. Per gli anni dal 2015 al 2017, l'accantonamento avviene secondo un percorso graduale per entrare definitivamente a regime nell'anno 2018.

La reiterazione delle perdite da parte dei medesimi soggetti che svolgono prestazioni in affidamento diretto per una quota rilevante del proprio fatturato (oltre l'80 per cento), ovvero che producono beni e servizi per l'ente controllante in via quasi esclusiva, comporta, a partire dal 2015, una sanzione a carico dei componenti degli organi di amministrazione, ossia la decurtazione del 30 per cento del compenso, la loro revoca per giusta causa. A partire dal 2017, si prevede l'obbligo di liquidazione qualora il risultato negativo sia stato reiterato per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Le aziende speciali, le istituzioni e le società controllate, titolari di affidamento diretto, sia che svolgano funzioni di interesse generale a carattere non industriale né commerciale, ad esclusione quindi dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, sia funzioni a supporto della pubblica amministrazione, purché inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, sono sottoposti ai medesimi vincoli assunzionali previsti per l'amministrazione controllante, nonché ai medesimi obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze.

Anche alle società partecipate è richiesto un contributo al contenimento dei costi operativi. Le società a totale partecipazione diretta o indiretta dello Stato, nonché le società da esso direttamente o indirettamente controllate, i cui soci di minoranza siano pubbliche amministrazioni, devono realizzare, una maggiore efficienza in termini di riduzione dei costi operativi non inferiore al 2,5 per cento nel 2014 e al 4 per cento nel 2015, con riferimento ai costi risultanti dai bilanci di esercizio approvati per l'anno 2013. I risparmi derivanti da tali riduzioni dovranno essere distribuiti dalle società all'azionista pubblico.

Entro gennaio 2015 le pubbliche amministrazioni devono aver proceduto alla cessione delle partecipazioni in società che producono beni e servizi non strettamente necessari per le finalità istituzionali delle amministrazioni, come previsto dalla Legge di Stabilità 2014. Decorso tale tempo, la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa a ogni effetto. Entro gennaio 2016, la società è tenuta a liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato, sulla base dei criteri stabiliti dalla disciplina civilistica di determinazione del valore delle azioni per le quali è esercitato il diritto di recesso.

Si ricorda che permane l'esplicito divieto di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società<sup>3</sup>.

Si nega<sup>4</sup> alle amministrazioni pubbliche, la possibilità di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripiano delle perdite anche infrannuali.

La legge di stabilità per il 2015 è intervenuta specificatamente nel settore dei servizi pubblici locali prevedendo che:

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 1, commi da 551 a 562 della L. n.147/2013.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'articolo 3, commi da 27 a 30 della L. n. 244/2007.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'articolo 6, comma 19, del D.L. n. 78/2010, cvt. in L. n. 122/2010, salvo quanto previsto dall'articolo 2447 del codice civile in materia di riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale.

- Gli enti locali aderiscano obbligatoriamente ad enti di governo locale di dimensioni superiori per la gestione dei servizi pubblici locali. Gli enti di governo locale organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.
- Nel caso di affidamento *in house*, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*.

Pertanto, l'art. 34 del D.L. n. 179/2012, emendato dalla Legge di Stabilità 2015, riconduce agli enti locali le decisioni relative alle modalità di gestione dei servizi sulla base di un'apposita relazione che dia conto non solo della conformità dell'affidamento alla disciplina europea, ma anche delle motivazioni della scelta gestionale in riferimento agli specifici obiettivi pubblici da conseguire e alle condizioni di efficienza ed economicità. Un approccio fondato su analoghi presupposti costituisce anche la base di riferimento delle misure contenute nell'articolo 3-bis del dl 138/2011 (anche esso integrato e arricchito dalla Legge di stabilità 2015), orientate a promuovere e incentivare politiche di aggregazione e di liberalizzazione.

Infatti, per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica, le disposizioni della legge di stabilità 2015 sono largamente orientate a introdurre misure volte a favorire processi di aggregazione, sia mediante specifici obblighi rivolti a Regioni ed Enti locali, sia, soprattutto, tramite incentivazioni per Amministrazioni pubbliche e gestori.

Al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, viene previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Presidente della Regione, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale.

Il bilancio consolidato è obbligatorio<sup>5</sup>, dal 2015, per tutti gli enti, esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che sono tenuti alla predisposizione di tale documento contabile a decorrere dall'esercizio 2018.

Sulla composizione dei consigli di amministrazione, si è imposto il limite massimo di tre membri (o cinque, a seconda della complessità delle attività svolte dalla società). Dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

## Scheda n.6

## Il processo di revisione della spesa in Italia

L'attività di revisione della spesa consente di identificare le forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci e realizzare risparmi permanenti da destinare alla riduzione del carico fiscale sui cittadini e il sistema produttivo. Gli strumenti con cui perseguire questi obiettivi riguardano: i) il cambiamento dei meccanismi di spesa e degli assetti organizzativi delle amministrazioni, ii) l'aumento dell'efficienza della fornitura di beni e di servizi da parte della pubblica amministrazione, iii) l'abbandono di interventi obsoleti e poco efficaci, a favore di interventi che dimostrano di produrre i risultati auspicati, iv) il cambiamento del perimetro dell'intervento pubblico. Sono cruciali in questo approccio l'individuazione di un ordine di priorità nelle politiche pubbliche e la valutazione dell'efficacia dei programmi di spesa rispetto agli obiettivi attesi.

<sup>5</sup> In base a quanto stabilito dal D. Lgs. n. 118/ 2011, novellato dal D. Lgs. n. 126/2014.

Nel corso degli ultimi anni, la revisione della spesa è stata condotta con azioni e percorsi diversificati, tra loro complementari:

- la nomina di Commissari straordinari incaricati di effettuare proposte di razionalizzazione, concentrate nel periodo 2012-2013 sull'acquisto di beni e servizi e, a partire dal 2014, sul perimetro più ampio dell'intervento pubblico (D.L. n. 52/2012, art.2 e D.L. n. 69/ 2013, art. 49-bis);
- l'avvio di un processo ordinario e continuativo di analisi della spesa, attraverso il rafforzamento delle modalità di collaborazione stabile tra amministrazioni di spesa e Ministero dell'economia e delle finanze (nell'ambito dell'iter già tracciato nella riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, L. n. 196/ 2009).

#### **Gli interventi adottati nel 2014 per la revisione della spesa**

Con il D.L. n. 4/2014 sono stati disposti tagli sulle risorse dei Ministeri in sostituzione della revisione delle agevolazioni fiscali prevista l'anno precedente, con la Legge di stabilità per il 2014. Successivamente, il D.L. n. 66/2014 ha realizzato una prima riduzione del cuneo fiscale su famiglie e imprese, utilizzando, a copertura dei corrispondenti oneri, i risparmi attesi da misure riconducibili alla razionalizzazione e all'efficientamento delle spesa, oltre che da attività di contrasto all'evasione fiscale, da revisioni delle modalità del prelievo e da altri interventi volti a una maggiore equità fiscale.

Le misure di razionalizzazione hanno inciso soprattutto sulla spesa di natura corrente e sono state individuate nell'ambito del processo di analisi e valutazione della spesa. Complessivamente, i risparmi attesi riconducibili alle misure razionalizzazione ed efficientamento delle spesa della pubblica amministrazione disposti con il D.L. n. 66/2014 ammontano a 3,1 miliardi nel 2014, circa 3 miliardi nel 2015, 2,7 miliardi per gli anni 2016 e 2017.

Gli strumenti messi in campo dalla revisione della spesa nel D.L. n. 66/2014 prevedono azioni innovative come:

- l'autorizzazione alle pubbliche amministrazioni alla rinegoziazione dei contratti di fornitura di beni e servizi in essere (con un ribasso fino al 5 per cento per tutta la durata dei contratti e con facoltà di rinegoziare le prestazioni) e la previsione che tutti i futuri contratti stipulati non siano superiori a quelli ridotti o rinegoziati, ovvero ai prezzi di riferimento, laddove esistenti;
- l'ampliamento del ricorso a strumenti centralizzati degli acquisti - volti ad aggregare la domanda per ottenere migliori prezzi - attraverso un rafforzamento e un numero limitato di centrali di committenza, che abbiano una specifica professionalizzazione in maniera di commessa pubblica e capacità di aggregazione della domanda, sotto il coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito di un tavolo tecnico dei soggetti aggregatori;
- l'individuazione di prezzi di riferimento per le diverse tipologie di forniture dei beni e servizi alle condizioni di maggiore efficienza, in aggiunta ai cosiddetti prezzi benchmark delle convenzioni Consip, tramite il lavoro dell'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici (AVCP) ora accorpata nelle funzioni nell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC). Tali prezzi costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata tramite strumenti centralizzati degli acquisti;
- il potenziamento degli strumenti di controllo sul *public procurement*.

Sono stati anche adottati limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e per le autovetture di servizio ed è stato dato ulteriore impulso alla riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato (Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Nella Legge di Stabilità 2015 gli interventi di sostegno alla crescita economica adottati, come la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la stabilizzazione dell'assegno mensile di 80 euro in

favore dei lavoratori dipendenti, la previsione di sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato e le disposizioni in materia di mercato del lavoro, sono stati possibili anche grazie al reperimento di un notevole ammontare di riduzioni della spesa individuate dal processo di revisione avviato. Tra i principali interventi vi sono i tagli disposti sui Ministeri, riconducibili alle attività di revisione della spesa avviate dal Commissario nell'ambito di un processo condiviso di ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna amministrazione, per un importo di 2,3 miliardi nel 2015, 2,5 miliardi nel 2016 e 2,6 miliardi nel 2017. Inoltre, sempre nell'ambito dell'amministrazione centrale, sono state disposte misure di riduzione dei trasferimenti alle imprese e di razionalizzazione dei crediti d'imposta per ulteriori 0,4 miliardi nel triennio e per la riduzione di 0,4 miliardi nel 2015 dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato.

Concorrono ai tagli della spesa, sulla base delle proprie priorità, anche le Regioni con un contributo migliorativo alla finanza pubblica di circa 3,5 miliardi in ciascun esercizio quelle a statuto ordinario e di 550 milioni circa in ciascun esercizio quelle a statuto speciale e le Province autonome. Il contributo netto degli Enti locali ammonta a 1,2 miliardi per il 2015, 2,2 miliardi per il 2016 e 3,2 miliardi per il 2017.

Le autonomie territoriali decidono sulla base delle proprie priorità e sulla valutazione dei propri margini di efficientamento come assicurare i risparmi, secondo le intese raggiunte con le Regioni e con gli Enti locali. La revisione della spesa incide anche tramite un rafforzamento di regole che pongono corretti incentivi, come nel caso dell'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità nel caso dei comuni, che favorisce percorsi volti al taglio delle spese piuttosto che all'aumento delle entrate. Inoltre, per sostenere le attività di razionalizzazione della spesa il Governo ha ripreso, con rinnovata energia, il processo di definizione di fabbisogni e capacità fiscali standard, con l'obiettivo di renderli operativi già nel 2015.

Infine, sono state messe in atto una riprogrammazione del Piano azione coesione (1 miliardo in ciascun anno), nonché la riduzione del fondo riveniente dal riaccertamento straordinario residui passivi per circa 0,3 miliardi in ciascun anno).

Sulla base delle analisi effettuate dal Commissario straordinario<sup>6</sup>, la Legge di Stabilità 2015 ha poi avviato un processo di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle stesse entro la fine del 2015 e portare ulteriori risparmi di spesa.

A tutela del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sono state previste delle clausole di salvaguardia che entrano in vigore solo qualora non vengano reperite ulteriori risparmi di spesa per colmare la differenza tra quelli programmati con la revisione della spesa nel DEF 2014 e quelli disposti con i provvedimenti emanati dal Governo<sup>7</sup>.

#### **Come si intende procedere**

Il Governo intende rafforzare le linee d'intervento già individuate e integrarle con nuove azioni. In questa direzione il Governo intende attuare la delega concessa per il

<sup>6</sup> Rapporto sulle società partecipate degli Enti Locali, pubblicato il 7 agosto 2014, a seguito di mandato disposto ex articolo 23 del decreto legge 66 del 24 aprile 2014 convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 23 giugno 2014).

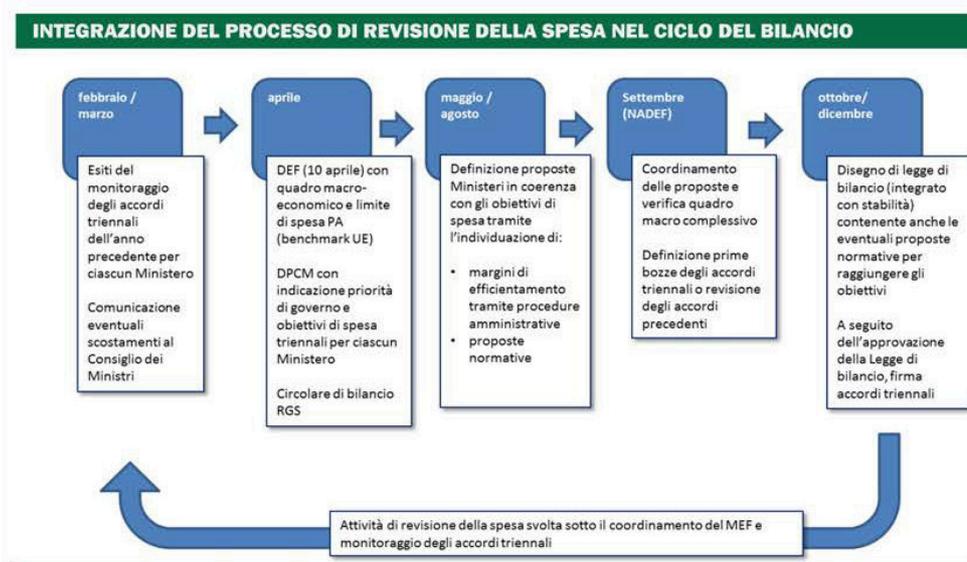
<sup>7</sup> In particolare, la clausola dell'articolo 1, comma 207 della L. n. 190 del 2014 con riferimento al parziale superamento della clausola di salvaguardia relativa alla revisione delle agevolazioni e detrazioni fiscali, che prevede un'adozione entro il 15 gennaio 2016 di un DPCM qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 3,3 del 2016 e 6,3 dal 2017) e la clausola dell'articolo 1, comma 718 della stessa legge con riferimento all'innalzamento automatico di due punti percentuali dell'aliquota IVA e dell'accise dei carburanti qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 12,8 nel 2016, 25,5 nel 2017 e 27,5 dal 2018).

completamento della riforma del bilancio<sup>8</sup> disponendo una maggiore integrazione tra il processo di revisione della spesa e il ciclo del bilancio.

Si tratta di un passo importante per riportare al centro del dibattito le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza, piuttosto che gli interventi marginali adottati annualmente, superando l'approccio della spesa storica e spostando l'attenzione sulla priorità dei programmi di spesa esistenti e nuovi. L'integrazione di questo processo nella predisposizione del bilancio induce a valutare l'opportunità e il livello del finanziamento da assegnare a ciascuna politica o attività che si intenda porre in essere, sulla base di obiettivi e vincoli finanziari fissati in coerenza con le più ampie compatibilità finanziarie. Entro tali limiti l'amministrazione sarà tenuta a programmare l'impiego delle risorse assegnate.

La necessità di valutare contemporaneamente, e in termini alternativi, il finanziamento delle attività 'storiche' e delle nuove proposte di spesa spinge per la comparazione tra i rispettivi effetti e favorisce la riallocazione delle risorse tra gli interventi e le attività in relazione alla loro efficacia, alla loro efficienza e al loro grado di priorità.

Lo schema che il Governo intende seguire è quello di un processo di bilancio che prende avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e di priorità politiche chiare, in relazione alle quali definire l'assegnazione di un ammontare certo di risorse per il successivo triennio e per ciascuna amministrazione centrale dello Stato (cfr. Figura).



<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 1 della L. n. 89 del 2014 del D.L. n. 66/2014, secondo i principi già delineati per il completamento della riforma del bilancio dello Stato all'art. 40 della L. n. 196/2009. I principi e criteri direttivi rilevanti sono alla lettera c), g), h) e i):

Lettera c): revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire;

Lettera g): introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio;

Lettera h): introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto della peculiarità delle spese di cui all'articolo 21, comma 6. I predetti limiti, individuati in via di massima nel DEF e adottati con la successiva legge di bilancio, devono essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse;

Lettera i): adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi.

L'adozione di espliciti obiettivi, in presenza di un vincolo chiaro nella fase di programmazione finanziaria è volta a indurre le amministrazioni verso una attenta valutazione dei propri fabbisogni e priorità e una maggiore attenzione sui risultati. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno disporre la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei margini di efficienza perseguibili tramite procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Le norme da adottare saranno definite nella sessione di bilancio con il disegno di legge di bilancio triennale che, nella nuova veste prevista dalla legge n. 243 del 2012, accorpierà anche l'attuale disegno di legge di stabilità.

Gli interventi amministrativi e legislativi più rilevanti saranno oggetto di specifici accordi triennali tra il MEF e ciascun Ministero di spesa. Tali accordi conterranno, oltre agli obiettivi finanziari e le azioni per realizzarli, anche obiettivi in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Saranno monitorati annualmente i risultati finanziari, l'attuazione dei provvedimenti legislativi connessi e la realizzazione degli obiettivi ad essi collegati. Tali risultati saranno oggetto di una specifica valutazione da parte del Governo e potranno costituire la base su cui costruire la nuova programmazione o la revisione di quella già definita.

### **Scheda n. 7** **Adozione delle note metodologiche relative ai fabbisogni standard**

A luglio 2014 il Governo ha approvato in via definitiva un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e in via preliminare due schemi di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi all'attuazione del D. Lgs. n. 216/2010 sul federalismo fiscale. In particolare, i decreti sono necessari ai fini dell'adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo e dei fabbisogni standard, per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni fondamentali definite dal decreto legislativo. L'approvazione dei tre provvedimenti si inserisce all'interno di un complessivo processo volto a garantire una migliore allocazione delle risorse pubbliche, maggiore trasparenza del flusso dei trasferimenti, più equità nella redistribuzione delle risorse e maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, in modo da promuovere un progressivo miglioramento della quantità e dell'efficienza dei servizi resi ai cittadini.

Tale procedimento si è sviluppato, essenzialmente, in cinque fasi: i) identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile, acquisiti sia da banche-dati ufficiali, sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari somministrati a Province, Comuni ed Unioni di Comuni; ii) individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi; iii) analisi dei costi finalizzata all'individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; iv) individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; v) definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli Enti locali di migliorarli.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2014<sup>9</sup> contiene le note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo. Nel merito del provvedimento, la funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo è stata distinta, per i Comuni, in quattro macro servizi. Queste macro aree sono attinenti a: i) i servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; ii) i servizi di ufficio tecnico; iii) i servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; e iv) ad altri servizi generali. I singoli coefficienti di riparto relativi ai predetti macro servizi sono stati utilizzati per

<sup>9</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 2014, n. 240, S.O.

la costruzione di un unico coefficiente di riparto aggregato relativamente alla funzione nel suo insieme. Per le Province, invece, la nota metodologica e il fabbisogno standard sono stati elaborati con riferimento alla funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo, considerata nel suo insieme.

Nel marzo 2015, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di DPCM per l'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, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido. Lo schema di decreto è stato sottoposto<sup>10</sup> all'esame Conferenza Stato-città e autonomie locali che ha reso il suo parere nella seduta del 16 ottobre 2014, come pure all'esame delle competenti Commissione V Bilancio della Camera dei deputati e della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che hanno reso i propri pareri, rispettivamente, nelle sedute dell'11 e del 18 dicembre 2014. Rimane all'esame lo schema di DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica ed alle funzioni di gestione del territorio.

La Legge di Stabilità 2015 interviene sulla norma riguardante la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, modificando, a decorrere dal 2015, i criteri per la definizione dei pesi da considerare per la determinazione del fabbisogno sanitario regionale.

## Scheda n. 8

### Ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni degli enti locali e *Opencivitas*

La legge delega in materia di federalismo fiscale e le disposizioni attuative riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) emanate con il D. Lgs. n. 216/2010, offrono un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie intergovernative e di 'efficientamento' delle spese degli enti locali. Il processo di riforma consentirà di erogare i trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard abbandonando il criterio della spesa storica che è alla base di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi e di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

Il D. Lgs. n. 216/2010 ha affidato a 'Soluzioni per il Sistema Economico' S.p.A. (SOSE) un importante progetto inerente la determinazione delle metodologie utili all'individuazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali svolte da Province e Comuni, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Oltre al lavoro per la determinazione dei fabbisogni standard, il D. Lgs. n. 68/2011 ha affidato a SOSE il compito di effettuare, in collaborazione con CINSEDO, una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. La norma prevede che SOSE utilizzi, per tale lavoro, la stessa metodologia prevista per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni e Province.

La ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che SOSE deve monitorare, riguardano le materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, per quest'ultimo con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale. SOSE, grazie alle informazioni contenute nella banca dati dei fabbisogni standard, alle metodologie di analisi e al lavoro che sta svolgendo per la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni relativamente ad alcune funzioni svolte dalle Regioni a statuto ordinario, ha la possibilità di fornire al policy maker una serie di studi, analisi e strumenti utili per pianificare le scelte relative agli enti territoriali.

<sup>10</sup> Secondo quanto prescritto dall'art. 6 del D. Lgs. n. 216/2010.

Da questa imponente attività di raccolta, analisi e valutazione di dati e informazioni, scaturisce la realizzazione di una banca dati e di un ambiente di analisi, basata su un sistema di Business Intelligence (BI) chiamato *Opencivitas*. Dal 16 luglio 2014, tutti i Comuni e tutte le Province possono accedere al portale *Opendata*, mentre da novembre tale possibilità è stata estesa ai cittadini.

La BI dei fabbisogni standard è progettata per consentire all'ente locale di visualizzare i propri dati e di poterli confrontare con quelli di altri enti con caratteristiche simili (ad esempio: classe di abitanti, modello organizzativo, enti virtuosi). In questa prospettiva, lo strumento, nella disponibilità online, permetterà agli enti locali (Comuni e Province) e ad altri attori istituzionali di visualizzare i coefficienti di riparto, sia sul totale delle funzioni sia per singola funzione a diversi livelli gerarchici, oltre ai dati di natura strutturale e contabile dichiarati dagli enti locali con i questionari o raccolti da fonti istituzionali. Inoltre, consentirà di eseguire le analisi dati, creare report e analizzare gli indicatori di gestione in relazione alla situazione peculiare dell'ente interessato.

## Scheda n. 9

### Programma di centralizzazione degli acquisti - D.L. n. 66/2014

È istituito l'elenco dei soggetti aggregatori, a cura dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, in cui sono iscritti Consip, un centro d'acquisto centralizzato per ciascuna regione e alcuni altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza. I soggetti devono soddisfare i seguenti requisiti<sup>11</sup>: il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, valori di spesa da ritenersi significativi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della domanda. In ogni caso, il numero complessivo dei soggetti aggregatori non può essere superiore a 35. Parallelamente<sup>12</sup> è stato istituito, come previsto dal D.L. n. 66/2014, il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative.

È previsto un DPCM con cui saranno individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - nonché le Regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono a Consip o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. Restano fermi gli obblighi di ricorso a centrali di committenza già previsti dalla legislazione vigente in materia.

I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei Comuni, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

Sulla base del D.L. n. 66/2014, il MEF ha individuato<sup>13</sup> le prestazioni principali in relazione alle caratteristiche essenziali dei beni e servizi oggetto delle convenzioni ex art. 26 stipulate da Consip, cui è stato possibile ricorrere<sup>14</sup>.

Le maggiori entrate prodotte dalle norme, quantificate in 145 milioni dal 2015 e 146 milioni dal 2016, confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze volto a compensare eventuali nuovi o maggiori oneri introdotti da altri decreti di attuazione della delega fiscale.

<sup>11</sup> I requisiti sono stati stabiliti dal DPCM 11 novembre 2014, pubblicato nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015 e nella determinazione dell'Anac dell'11 febbraio 2015 recante 'Applicazione dell'art. 3, comma 1, del DPCM 11 novembre 2014 pubblicato in GU n. 15 del 20 gennaio 2015'.

<sup>12</sup> Con il DPCM 14 novembre 2014 pubblicato nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015.

<sup>13</sup> Decreto del MEF del 15 settembre 2014, pubblicato nella G.U. n. 230 del 3 ottobre 2014.

<sup>14</sup> Sul sito del MEF [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) sono pubblicati i prezzi relativi alle prestazioni individuate.

## Sistema fiscale

### Scheda n. 10 **Le semplificazioni del D. Lgs. n. 175/2014**

#### Semplificazione per le persone fisiche

Il D. Lgs. n. 175/2014 contiene norme di semplificazione per le persone fisiche quali, *in primis*, la dichiarazione dei redditi precompilata dall'Agenzia delle Entrate. L'introduzione della dichiarazione precompilata è fissata, in via sperimentale, a partire dall'anno 2015, per i redditi prodotti nel 2014. In questa prima fase, i contribuenti interessati sono quelli che hanno i requisiti per presentare il modello 730, ossia i lavoratori dipendenti e assimilati e i pensionati. **Si veda scheda n. 11.**

Viene semplificata la trasmissione all'Agenzia delle Entrate delle certificazioni da parte dei sostituti d'imposta, con la previsione di un'unità di monitoraggio all'interno dell'Agenzia delle Entrate per verificare la completezza, la qualità e la tempestività della trasmissione dei dati da parte dei sostituti d'imposta e degli altri soggetti esterni. Viene poi anticipato al 28 febbraio il termine per la trasmissione all'Agenzia delle entrate dei dati relativi ad alcuni oneri deducibili e/o detraibili da parte di soggetti terzi di dati relativi a oneri e spese sostenute dai contribuenti.

Si introduce una nuova disciplina per il visto di conformità che il contribuente può chiedere ai soggetti responsabili dell'invio telematico, nonché prevede la rimodulazione dei compensi ai Caf/professionisti che prestano assistenza per tener conto del diverso livello di responsabilità nel processo.

Un'importante passaggio riguarda la semplificazioni in materia di addizionali comunali e regionali all'Irpef, con l'obiettivo di uniformare la disciplina.

Per i professionisti ci sono alcune norme specifiche. In particolare, i professionisti, non devono più riaddebitare in fattura le spese di vitto e alloggio al committente e non possono più considerare il relativo ammontare quale componente di costo deducibile dal proprio reddito di lavoro autonomo.

Viene semplificata la dichiarazione di successione: con esoneri e documenti da allegare: i) in caso di erogazione di rimborsi fiscali successivamente alla presentazione della dichiarazione di successione, gli eredi non devono presentare dichiarazione sostitutiva o integrativa; ii) viene innalzato a 100 mila euro il valore dell'eredità entro il quale non vi è obbligo di dichiarazione, se l'eredità è devoluta al coniuge ed ai parenti in linea retta e non comprende beni immobili o diritti reali immobiliari; iii) alcuni documenti da allegare alla dichiarazione di successione possono esser sostituiti anche da copie non autentiche unitamente ad una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante che le stesse costituiscono copie degli originali<sup>15</sup>.

Vi sono poi semplificazioni nelle comunicazioni con l'abrogazione della comunicazione all'Agenzia delle entrate per i lavori che proseguono per più periodi di imposta ammessi alla detrazione IRPEF delle spese sostenute per la riqualificazione energetica degli edifici.

#### Semplificazioni per i rimborsi

Viene modificata la disciplina sull'esecuzione dei rimborsi IVA, innalzando da 5.000 a 15.000 euro il limite dell'ammontare dei rimborsi eseguibili senza alcun adempimento e prevede la possibilità per i contribuenti non a rischio di ottenere il rimborso presentando esclusivamente la dichiarazione con il visto di conformità e la dichiarazione sostitutiva di atto notorio<sup>16</sup>. Altresì, potranno essere individuate con decreti del MEF le categorie di contribuenti per i quali i rimborsi sono eseguiti in via prioritaria.

<sup>15</sup> È fatta comunque salva la facoltà dell'Agenzia delle entrate di richiedere i documenti in originale o in copia autentica.

<sup>16</sup> Sono per contro individuate le ipotesi di rischio che rendono necessaria la garanzia. La disposizione è finalizzata anche alla chiusura della procedura d'infrazione 2013/4080, nella quale si contesta all'Italia sia la

Per il rimborso dei crediti d'imposta e degli interessi in conto fiscale, si prevede l'erogazione dei rimborsi da parte dell'agente della riscossione senza che il contribuente debba presentare apposita richiesta degli interessi eventualmente maturati.

In tema di compensazione dei rimborsi da assistenza e compensi dei sostituti d'imposta, i sostituti d'imposta eseguono i conguagli risultanti dai prospetti di liquidazione. Le norme proposte, favoriscono la trasparenza e la semplificazione delle operazioni poste in essere dai sostituti d'imposta nell'attività di assistenza fiscale, prevedendo che le suddette operazioni siano effettuate mediante l'utilizzo della delega di versamento F24.

#### **Semplificazioni per le società**

Vengono razionalizzate le procedure che disciplinano l'adesione ai regimi fiscali opzionali della c.d. trasparenza fiscale, del consolidato nazionale, della *tonnage tax* e del regime IRAP di determinazione del valore della produzione netta per le società di persone e le imprese individuali.

Il decreto attuativo prevede, inoltre, la razionalizzazione delle modalità di presentazione e dei termini di versamento nelle ipotesi di operazioni straordinarie poste in essere da società di persone, al fine di evitare di dover versare le imposte in largo anticipo rispetto alla presentazione della dichiarazione.

In merito alle società in perdita sistemica, già dal 2014 le società diventano non operative non più dopo tre periodi d'imposta consecutivi di perdita fiscale (ovvero due più uno con reddito positivo ma inferiore al minimo) ma quando si dichiarano perdite per cinque periodi d'imposta consecutivi (ovvero quattro più uno con reddito insufficiente).

#### **Semplificazioni riguardanti la fiscalità internazionale**

E' prevista la semplificazione delle dichiarazioni delle società o enti che non hanno la sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato. In dettaglio, tali società o enti non dovranno più indicare nella dichiarazione dei redditi né l'indirizzo della stabile organizzazione italiana né del rappresentante per i rapporti tributari, perché già in possesso dell'amministrazione<sup>17</sup>.

In merito alla comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati contenuti nelle lettere d'intento, dal 1° gennaio 2015, l'invio telematico sarà effettuato dall'esportatore abituale che intenda usufruire del regime di non imponibilità IVA.

La comunicazione delle operazioni intercorse con paesi *black list* assume cadenza annuale ed è obbligatoria per i soli contribuenti che effettuano tali operazioni per un importo complessivo annuo superiore a €10 mila (innalzando a €10 mila il limite di esonero entro il quale non scatta l'obbligo di inserimento nella comunicazione dell'operazione intercorsa).

Per effettuare operazioni intracomunitarie, il contribuente può contestualmente all'atto dell'attribuzione della partita IVA richiedere l'inclusione nella banca dati dei soggetti passivi che effettuano operazioni intra UE, assicurando così una maggiore armonizzazione della disciplina IVA nazionale al diritto dell'UE. Si semplifica inoltre il contenuto informativo degli elenchi riepilogativi delle prestazioni intracomunitarie di servizi, c.d. generiche. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è incaricata di semplificare gli elenchi *Intrastat* per i servizi con i soggetti comunitari. Un'altra norma modifica poi le sanzioni dovute per omissione o inesattezza dei dati statistici comunicati con gli elenchi *Intrastat*.

In materia di tassazione dei contratti assicurativi, si allineano i termini di presentazione della denuncia dei premi incassati dagli operatori esteri (imprese assicuratrici aventi sede nei paesi UE e nello Spazio economico europeo e rappresentanti fiscali di tali imprese) operanti in Italia in regime di libertà di prestazione di servizi con quelli previsti per le imprese stabilite in Italia.

---

lunghezza dei tempi riscontrati per i rimborsi annuali Iva, sia l'eccessiva severità delle condizioni richieste per godere dell'esenzione dall'obbligo di prestare garanzia per accedere ad alcune tipologie di rimborso.

<sup>17</sup> Le comunicazioni dei dati anagrafici all'Agenzia delle entrate devono avvenire attraverso i canali e i modelli istituzionali che non sono più quelli dichiarativi. La possibilità che il contribuente invii nuove e diverse informazioni anagrafiche tramite canali (quale la dichiarazione dei redditi) dai quali le informazioni anagrafiche non vengono registrate crea incertezza e possibili conseguenze negative in fase di notifica degli atti.

### **Eliminazione di adempimenti superflui**

Si interviene sulla disciplina dell'ammortamento nei casi di concessioni relative alla costruzione e all'esercizio di opere pubbliche, eliminando il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze chiamato, in base alla disciplina vigente, a determinare le quote di ammortamento nei singoli casi in rapporto proporzionale alle quote previste nel piano economico-finanziario della concessione, includendo nel costo ammortizzabile gli interessi passivi.

In materia di ritenuta sulle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari, si interviene sulla disciplina della dichiarazione dei percipienti le provvigioni prevedendo la comunicazione tramite posta elettronica.

Il decreto contiene norme di coordinamento e razionalizzazione delle disposizioni in materia di obblighi tributari. Viene eliminata la responsabilità solidale in capo ai committenti, per le ritenute di lavoro dipendente dovute dagli appaltatori e subappaltatori, nonché quella gravante sugli appaltatori per le relative ritenute dovute dai subappaltatori. In relazione, poi, alla responsabilità solidale gravante sui committenti per le retribuzioni, TFR e contributi dovute dagli appaltatori e subappaltatori, gli stessi committenti assumono il ruolo di sostituto d'imposta. D'altro canto, al fine di potenziare le attività di controllo sul corretto adempimento degli obblighi fiscali in materia di ritenute, l'Istituto nazionale della previdenza sociale rende disponibile all'Agenzia delle Entrate, con cadenza mensile, i dati relativi alle aziende e alle posizioni contributive dei relativi dipendenti gestite dall'Istituto stesso.

Infine, il decreto prevede che ai soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione di una società ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione del Registro delle imprese.

Si provvede alla semplificazione e riduzione del contenzioso dovuto in particolare alle difficoltà oggettive di distinguere le prestazioni di pubblicità da quelle di sponsorizzazione. La modifica normativa ha l'effetto generalizzato di aumentare al 50 per cento la detrazione forfettaria IVA riconosciuta per le operazioni di sponsorizzazione. Inoltre, si consente la detraibilità ai fini IVA delle spese di rappresentanza sostenute per l'acquisto di beni di costo unitario non superiore a 50 euro in luogo della soglia 25,82 prevista dalla vigente disciplina. La nuova soglia è altresì riferita alle definizioni di cessione gratuita di beni e di prestazione di servizi, rilevanti ai fini IVA.

Si interviene sulla rettifica IVA dei crediti non riscossi, estendendo anche agli accordi di ristrutturazione dei debiti omologati e ai piani di rientro disciplinati dalla legge fallimentare la possibilità, per il fornitore, di recuperare l'IVA, portando in detrazione l'imposta corrispondente alla variazione, versata all'erario all'epoca dell'effettuazione della fornitura successivamente non pagata in tutto o in parte dal debitore.

In materia di regime fiscale dei beni sottoposti a sequestro e confisca non definitiva, sono oggetto di sospensione esclusivamente le imposte che abbiano come presupposto il diritto di proprietà o il possesso dell'immobile nonché quelle che, in via generale, gravano sugli atti ed i contratti relativi agli immobili. Ne risulta quindi sospeso il versamento delle imposte che, in assenza del provvedimento di sequestro, sarebbero dovute dall'indagato in relazione all'immobile oggetto di misura cautelare.

Viene allineata la nozione di prima casa rilevante ai fini dell'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 4 per cento a quella prevista in materia di imposta di registro, prevedendo che l'aliquota del 4 per cento trovi applicazione per le abitazioni classificate o classificabili in categorie catastali diverse da quelle A1, A8 e A9.

Si prevedono disposizioni per la cooperazione nell'attività di rilevazione delle violazioni in materia di attestazione della prestazione energetica (Ape). Si sposta dall'Agenzia delle Entrate al Ministero dello Sviluppo economico (cui l'Agenzia dovrà dirigere un apposito flusso

informativo sulla base dei dati acquisiti in sede di registrazione di compravendite e locazioni) l'attuazione del procedimento sanzionatorio per la mancata allegazione o dotazione di Ape in caso di contratti di compravendita o di locazione.

Sono introdotte nuove regole per l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di assistenza fiscale e i requisiti che devono possedere le società richiedenti e i centri di assistenza fiscale. Il rilascio dell'autorizzazione deve essere presentata annualmente con una relazione tecnica dalla quale emerge il rispetto delle garanzie di idoneità tecnico organizzativa del centro. È prevista la presenza sul territorio in almeno un terzo delle Province, nonché un numero minimo di dichiarazioni che il Caf deve presentare (verifica ad opera dell'Agenzia delle Entrate e proporzionale al numero medio di dichiarazioni trasmesse su scala nazionale). Inoltre, le società richiedenti e i centri autorizzati di assistenza fiscale dovranno redigere una relazione tecnica annuale dalla quale deve emergere: i) il rispetto dei requisiti sulle garanzie di idoneità tecnico-organizzativa in relazione all'organizzazione assunta, in merito ai rapporti di lavoro dipendente; ii) i sistemi di controllo interno per garantire la correttezza dell'attività di assistenza fiscale, in merito all'affidamento a terzi dell'assistenza; iii) un piano di formazione del personale diverso in base alle funzioni svolte. I centri di assistenza fiscali già autorizzati devono presentare la relazione entro il 31 gennaio 2015.

Infine, è prevista la soppressione dell'obbligo di depositare copia dell'appello nel processo tributario.

## **Scheda n. 11**    **La dichiarazione dei redditi precompilata**

Dal 15 aprile di ogni anno, l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione online la dichiarazione precompilata. Il cittadino potrà accedere alla propria dichiarazione direttamente sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate. In alternativa, potrà delegare il proprio sostituto d'imposta (se presta assistenza fiscale), un centro di assistenza fiscale o un professionista abilitato.

Il contribuente può sottoscrivere la dichiarazione precompilata così com'è oppure modificarla, rettificando i dati comunicati dall'Agenzia e/o inserendo ulteriori informazioni. In ogni caso, il contribuente può continuare a presentare la dichiarazione dei redditi con le modalità ordinarie, compilando il modello 730 o il modello Unico Persone fisiche.

A seconda che il contribuente accetti o modifichi la dichiarazione proposta dall'Agenzia è previsto un diverso iter dei controlli documentali. In particolare, nel caso di accettazione senza modifiche della dichiarazione proposta (direttamente dal contribuente o tramite il sostituto d'imposta che presta assistenza fiscale), i dati relativi agli oneri indicati nella dichiarazione e forniti dai soggetti terzi (banche, assicurazioni, ecc.) non saranno sottoposti al controllo documentale. Restano invariate tutte le altre attività con cui l'amministrazione finanziaria riscontra la correttezza degli obblighi dichiarativi.

Nel caso in cui, invece, la dichiarazione venga presentata, con o senza modifiche, tramite Caf o professionisti abilitati, questi ultimi sono tenuti all'apposizione del visto di conformità sui dati della dichiarazione, compresi quelli messi a disposizione dei contribuenti con la dichiarazione precompilata. I controlli documentali saranno effettuati, anche in relazione a quei dati della precompilata forniti all'Agenzia dai soggetti terzi (banche, assicurazioni, ecc.), presso i Caf o i professionisti abilitati senza più rivolgersi al cittadino. Eventuali richieste di pagamento che derivano dal controllo documentale saranno inviate direttamente ai Caf o ai professionisti.

Per l'elaborazione della dichiarazione precompilata, l'Agenzia delle Entrate utilizza le informazioni disponibili in Anagrafe tributaria (ad esempio la dichiarazione dell'anno precedente e i versamenti effettuati), i dati trasmessi da parte di soggetti terzi (ad esempio banche, assicurazioni ed enti previdenziali) e i dati contenuti nelle certificazioni rilasciate dai sostituti d'imposta con riferimento, ad esempio, ai redditi di lavoro dipendente e assimilati e ai compensi per attività occasionali di lavoro autonomo.

A partire dalla dichiarazione dei redditi 2016, grazie all'utilizzo del sistema 'Tessera Sanitaria', nella dichiarazione precompilata relativa ai redditi 2015 confluiranno anche i dati relativi alle spese sanitarie che danno diritto a deduzioni dal reddito o detrazioni d'imposta.

A partire dal 2015 (periodo di imposta 2014) vengono unificate le scadenze per il 730 in un'unica data (ossia il 7 luglio) sia se il modello viene presentato direttamente dal contribuente, sia se viene presentato tramite sostituto d'imposta, Caf o professionista. Tale data rappresenta il termine anche per: i) la consegna ai contribuenti della dichiarazione elaborata dai sostituti, dai Caf e dai professionisti (in ogni caso la dichiarazione va consegnata al contribuente prima dell'invio all'Agenzia delle Entrate, al fine di garantirgli la disponibilità della dichiarazione prima della trasmissione); ii) la trasmissione in via telematica dei dati contenuti nelle dichiarazioni presentate ai sostituti, ai Caf e ai professionisti.

## **Scheda n. 12**    **La riforma del catasto degli immobili**

La riforma del catasto dei fabbricati contenuta nella delega fiscale intende ripristinare un sistema trasparente di determinazione delle basi imponibili di natura catastale.

Le principali novità in materia di determinazione del valore patrimoniale sono costituite da: i) l'introduzione di un catasto dei valori oltre al catasto delle rendite; ii) il superamento per i fabbricati ordinari del sistema a categorie e classi mediante l'utilizzo di funzioni statistiche che mettano in relazione valore di mercato, localizzazione e caratteristiche dell'immobile; iii) l'omogeneità dei criteri di misurazione delle consistenze, con l'utilizzo del metro quadro come unità di superficie (per esempio, in luogo dei 'vani' nel sistema vigente per le abitazioni). E' assicurato il coinvolgimento dei Comuni nel processo di riforma, con particolare riferimento alla rilevazione delle caratteristiche dei fabbricati.

A Novembre 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il decreto legislativo<sup>18</sup> concernente la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle commissioni censuarie, a norma dell'art. 2 della legge di delega fiscale. Il provvedimento è propedeutico alla riforma del Catasto prevista dalla delega.

Le nuove commissioni censuarie locali saranno 103, secondo gli ambiti territoriali indicati dal decreto stesso, a cui si aggiunge la commissione censuaria centrale con sede a Roma che ha funzione di 'supervisore'. Le commissioni si dovranno insediare entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo (ossia Novembre 2015).

Alle commissioni censuarie locali spetta il compito, tra l'altro, di validare le funzioni statistiche determinate dall'Agenzia delle Entrate, che sono alla base della revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati. Tali funzioni statistiche, in base alla legge delega, devono esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, anche all'interno di uno stesso comune.

La Commissione censuaria centrale decide sui ricorsi dell'Agenzia delle Entrate e dei Comuni contro le decisioni delle commissioni censuarie locali in materia di qualità, classi e tariffe d'estimo dei terreni e in materia di categorie, classi e tariffe d'estimo dei fabbricati. Inoltre la Commissione centrale esercita poteri sostitutivi nel caso in cui le commissioni locali non provvedano alla validazione delle funzioni statistiche.

Sia le commissioni censuarie locali che quella centrale sono articolate in tre sezioni : una competente in materia di catasto dei terreni, una competente in materia di catasto urbano e un'altra specializzata in materia di revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati.

La nomina dei componenti delle commissioni censuarie locali, 6 effettivi e 6 supplenti,

<sup>18</sup> D. Lgs. n. 198/2014, pubblicato a gennaio 2015.

spetta al Presidente del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede la commissione, sulla base di designazioni fatte pervenire dall'Agenzia delle Entrate, dall'Anci e dal Prefetto. Faranno parte delle commissioni i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, magistrati, professionisti, docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, esperti di statistica e di econometria. La composizione della commissione locale di Trento e Bolzano sarà integrata da un componente scelto tra i dipendenti di ruolo della Provincia autonoma.

La Commissione censuaria centrale prevede 25 componenti effettivi (di cui 4 di diritto) e 21 supplenti, più il presidente. Per i componenti di diritto (il direttore dell'Agenzia delle Entrate e 3 direttori centrali dell'Agenzia) non sono previsti i supplenti perché ad essi è riconosciuta la possibilità di conferire apposita delega per la partecipazione alle sedute. Le nomine degli altri componenti avviene con un decreto del ministro dell'Economia sulla base delle designazioni pervenute dall'Anci, dagli organi di autogoverno della magistratura e di alcuni ministeri.

Il decreto legislativo fissa i motivi di incompatibilità per i componenti delle commissioni censuarie. Non possono essere componenti delle commissioni i parlamentari, i membri del governo e delle giunte regionali e comunali, soggetti che ricoprono incarichi direttivi o esecutivi nei movimenti politici, i prefetti. Tra i motivi di incompatibilità vi sono anche l'appartenenza alla Guardia di Finanza, ai Corpi di polizia, alle Forze armate, la rappresentanza di contribuenti nei rapporti con l'amministrazione finanziaria o con i Comuni nell'ambito di controversie tributarie.

I presidenti e i componenti delle commissioni censuarie durano in carica 5 anni, non rinnovabili, e il loro operato deve essere ispirato ai principi di terzietà, imparzialità e neutralità.

### Scheda n. 13

## Le disposizioni della delega fiscale in materia di imposte di consumo e di accise

La legge di delega sulla riforma fiscale impegna il Governo ad introdurre norme per la revisione delle imposte sulla produzione e sui consumi - oltre che delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle altre imposte di trascrizione e di trasferimento, delle imposte sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti. La delega fissa i seguenti principi e criteri direttivi: i) semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione delle aliquote; ii) accorpamento o soppressione di fattispecie particolari; iii) coordinamento con le disposizioni attuative della L. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. In attuazione delle norme, il Governo ha già adottato, dopo il parere positivo delle Commissioni parlamentari competenti, il decreto legislativo in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi<sup>19</sup>.

Le modifiche alla tassazione delle sigarette concernono sia la struttura che la misura dell'accisa. Viene introdotto un onere fiscale minimo, che prende in considerazione, per fissare un importo minimo di tassazione, sia l'accisa sia l'IVA. Per effetto delle modifiche, dunque, la variazione dell'imposta dovrebbe - complessivamente - risultare meno influenzabile dalla variazione del prezzo dei prodotti.

Si prevede inoltre la nuova categoria dei tabacchi da inalazione senza combustione, definiti come prodotti del tabacco non da fumo che possono essere consumati senza processo di combustione, il cui livello di tassazione viene calibrato in base a quello che grava sulle sigarette.

Per quanto attiene all'imposta di fabbricazione sui fiammiferi, si è provveduto, a decorrere dal 1° gennaio 2015, ad abrogarla liberalizzandone pertanto la fabbricazione e la vendita.

In applicazione dei citati principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega, inoltre, sono

<sup>19</sup> D. Lgs. n. 188/2014 pubblicato a dicembre 2014.

stati programmati ulteriori interventi normativi volti alla revisione del sistema impositivo generale delle accise. Tra questi, in particolare, è prevista la revisione del sistema di tassazione del gas naturale e dell'energia elettrica, al fine di rimodulare le relative aliquote e di snellire la gestione complessiva del tributo. Inoltre, verranno rielaborati i requisiti soggettivi previsti per il rilascio delle autorizzazioni e delle licenze, al fine di armonizzarli con riguardo alle diverse tipologie di prodotti sottoposti ad accisa nonché di ridefinire le fattispecie di revoca o sospensione delle stesse autorizzazioni e licenze in relazione alla gravità delle violazioni compiute. Sarà anche rivista la disciplina concernente la logistica petrolifera, al fine di adeguare la normativa attuale alle mutate condizioni del mercato distributivo dei prodotti petroliferi. Particolare attenzione sarà attribuita alla rimodulazione dell'agevolazione applicata al gasolio e GPL destinati al riscaldamento nelle c.d. 'zone montane', al fine di prevedere un meccanismo più snello e più equo sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti beneficiari dell'agevolazione e della determinazione dei criteri per la sua attribuzione. Sarà prevista anche la soppressione, a parità di gettito, delle addizionali all'accisa sulla benzina e sul gas naturale, al fine di razionalizzare le disposizioni nazionali in materia.

Sempre nell'ambito della revisione del sistema impositivo delle accise, sono stati altresì previsti interventi finalizzati alla modifica del sistema sanzionatorio, alla razionalizzazione delle aliquote di accisa che privilegi in particolare le imprese a forte consumo di energia nonché all'introduzione di parametri di consumo volti alla corretta determinazione dell'accisa applicabile ai prodotti energetici utilizzati nella produzione combinata di energia elettrica e calore. Da ultimo sarà prevista una generale semplificazione degli oneri amministrativi gravanti sui soggetti passivi di imposta e sugli altri soggetti sottoposti al controllo dell'amministrazione finanziaria. Nell'ambito di tale azione si provvederà a introdurre, tra l'altro, l'obbligo del pagamento delle accise mediante il modello F24, misure finalizzate a munire di una certificazione di qualità gli operatori che risultino in possesso di determinati requisiti soggettivi ed oggettivi e l'utilizzo della PEC come strumento di notifica per le comunicazioni tra Amministrazione e operatori.

## Scheda n. 14 **La quantificazione dell'evasione fiscale in Italia**

La quantificazione dell'evasione fiscale presenta molteplici problematiche e criticità sul piano statistico ed economico. Nel 2014, per la prima volta, il Governo ha quantificato l'entità delle risorse sottratte al bilancio pubblico<sup>20</sup>. Inoltre, l'attuazione della legge delega in materia fiscale (L. n. 23/2014) prevede l'istituzione di una commissione di esperti che su base indipendente effettui sistematicamente una *stima ufficiale* dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva, a partire dalla misurazione dell'economia non osservata, ovvero basata sul confronto tra i dati dell'anagrafe tributaria e quelli della contabilità nazionale. Infatti, poiché le definizioni del Sistema europeo dei conti (SEC) impongono di contabilizzare il PIL secondo il criterio dell'esaustività, l'Istituto Nazionale di Statistica incorpora nelle stime del PIL anche l'economia non direttamente osservabile.

L'economia non osservata (NOE) è quella che sfugge all'osservazione diretta. Riguarda essenzialmente l'economia illegale e l'economia sommersa<sup>21</sup>. La parte di valore aggiunto che viene considerata *sommersa* concerne principalmente: i) il valore aggiunto occultato

<sup>20</sup> 'Rapporto sull'evasione fiscale' presentato dal Governo al Parlamento, ex art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, Capitolo 4. Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto\\_art6\\_dl66\\_13\\_luglio.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf).

<sup>21</sup> L'economia 'non osservata' include 1) l'economia sommersa, 2) le attività illegali; 3) la produzione del settore informale, 4) le inadeguatezze del sistema statistico. Per maggiori dettagli si fa riferimento a: 'Economia non osservata e flussi finanziari', Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata, istituito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

all'autorità fiscale; ii) il valore aggiunto generato dall'utilizzo di input di lavoro irregolare. Nel complesso, la nuova stima dell'economia sommersa conduce a un valore di circa 187 miliardi di euro, che nel 2011 pesa per l'11,5 per cento del PIL. Sommando la componente delle attività illegali (stimata nello 0,9 per cento del PIL) si ottiene un'incidenza dell'economia non osservata pari al 12,4 per cento<sup>22</sup>.

La misurazione Istat dell'economia sommersa non consente di stimare direttamente l'evasione fiscale, né di ricostruire l'ammontare di imponibile non dichiarato con riferimento a specifiche imposte. Ciò nonostante, la stima dell'economia sommersa rappresenta la base di riferimento per la quantificazione del *tax gap*, che richiede, ove possibile, una metodologia *top-down*, basata sul confronto tra la stima macroeconomica delle basi imponibili a partire dai dati di contabilità nazionale (che includono anche la componente occultata al fisco) e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti.

Già nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'"Economia non osservata e flussi finanziari", presentato a settembre del 2011 alla Commissione Finanze della Camera, si osservava che le numerose stime che vengono prodotte sulla consistenza dell'evasione fiscale (e più raramente di quella contributiva), da parte di soggetti diversi, pur trovando ampio risalto sui mezzi d'informazione, forniscono spesso dati parziali e discordanti tra loro. Pertanto, nel Rapporto si enfatizzava la presenza di un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse nell'ottica sia dell'analisi dei flussi di finanza pubblica, sia degli indirizzi da intraprendere nell'attività di prevenzione e recupero dell'evasione. In conclusione, si raccomandava di pervenire a una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva, da affiancare a quella effettuata dall'ISTAT con riferimento all'economia non osservata, nella consapevolezza che la creazione di una stima del *tax gap* darebbe un forte impulso ad un'azione finalizzata al miglioramento della *compliance* fiscale e contribuirebbe a fare chiarezza sul tema dell'evasione fiscale.

Occorre precisare che la quantificazione del *tax gap*, ovvero delle risorse sottratte al fisco, non coincide con la stima dell'evasione fiscale. Il *tax gap* è misurato come differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate, dopo un opportuno lavoro di riconciliazione delle variabili. La distinzione è duplice: da un lato, alcune componenti contribuiscono alla determinazione del *tax gap*, ma non sono di per sé fenomeni riconducibili all'evasione fiscale, ovvero intenzionale sottrazione di risorse al fisco (per esempio, i mancati versamenti dovuti agli errori nell'interpretazione delle norme); dall'altro lato, vi sono comportamenti che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime dell'economia non osservabile (si pensi, ad esempio, alle deduzioni fiscali chieste in misura non spettante).

L'Agenzia delle Entrate ha nel tempo affinato le metodologie che consentono di stimare il *tax gap* dell'IVA e dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo. Nel 'Rapporto sull'evasione fiscale' presentato dal Governo al Parlamento (art. 6 D.L. n. 66/2014), si riporta la misura del valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione (*tax gap* medio su base annua), pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL). Si ricorda che la Delega Fiscale (l'art. 3 della L. n. 23/2014) attribuisce un rilievo fondamentale alla stima e al monitoraggio dell'evasione fiscale, nella considerazione che una

<sup>22</sup> La stima del PIL è stata rivista per effetto dei cambiamenti introdotti dal SEC 2010, con una rivalutazione complessiva di 59 miliardi, corrispondente al 3,7 per cento del precedente livello in valore. Alla rivalutazione del PIL nominale del 2011 hanno contribuito per 1,6 punti percentuali le modifiche dovute alle innovazioni metodologiche introdotte dal SEC 2010, di cui la quota preponderante è attribuibile alla capitalizzazione delle spese per ricerca e sviluppo. La revisione è attribuibile per ulteriori 0,8 punti percentuali alle modifiche connesse al superamento di riserve europee sull'implementazione del SEC 95, fra le quali la modifica riguardante l'inclusione di alcune attività illegali (10,5 miliardi provenienti dalla commercializzazione di droga, 3,5 miliardi dall'attività di prostituzione e 0,3 miliardi dal contrabbando di sigarette); nella restante parte, corrispondente a 1,3 punti percentuali e derivante dalla combinazione di molti effetti dovuti alle innovazioni introdotte nelle fonti e nelle metodologie nazionali, va inclusa la nuova stima dell'economia sommersa. Cfr.: ISTAT, 'Il ricalcolo del PIL per l'anno 2011', 9 settembre 2014.