realizzato soltanto sulla base di una complessa serie di attività di cooperazione – finora rimaste purtroppo inattuate – e che pertanto non si presta nell'immediato a risolvere incombenti esigenze di certezza del prelievo e di semplicità negli adempimenti richiesti sia ai cittadini che agli uffici comunali.

Si ritiene quindi necessaria una modifica radicale della norma citata. Appare opportuno che la normativa chiarisca prima di tutto che ***la superficie imponibile resta individuata nella superficie calpestabile idonea a produrre rifiuti urbani e assimilabili, confermando la validità delle superfici acquisite dai Comuni tramite denuncia o accertamento ai fini Tarsu o Tia.*** La superficie catastale, nella misura cautelare dell'80%, dovrebbe invece essere utilizzata in fase di accertamento come presunzione semplice nel caso in cui il Comune non sia in grado di effettuare la misurazione della superficie calpestabile.

Una seconda criticità è determinata dalla ***mancata identificazione dell'"autorità competente" ad approvare il piano finanziario*** redatto dal soggetto gestore (comma 23, art. 14). La mancata indicazione di questa autorità, tra l'altro di difficile identificazione in quanto tradizionalmente i piani finanziari sono approvati dal consiglio comunale o addirittura dalla giunta, rende critico il percorso amministrativo di approvazione delle tariffe con il rischio di impugnazione e conseguente annullamento delle stesse da parte del giudice amministrativo, con conseguenze estremamente critiche per la corretta applicazione del tributo e per le finanze comunali. Appare pertanto opportuno che in luogo dell'"autorità competente" venga ***indicato il Consiglio comunale quale organo deputato all'approvazione del piano finanziario*** ai fini della determinazione delle misure del prelievo sui rifiuti.

Una terza criticità è determinata ***dall'impossibilità di affidare la gestione del tributo RES al soggetto gestore del servizio di igiene urbana.*** Attualmente, circa 1.200 Comuni (per oltre 16 milioni di abitanti) hanno affidato la gestione della Tia al soggetto gestore del servizio di igiene urbana e una reinternalizzazione della gestione del prelievo appare problematica sia per la mancanza di personale (e l'impossibilità di assumerne) che per gli investimenti necessari.

Tale elemento risulta inoltre collegato con le problematiche relative alla devoluzione dell'entrata derivante dalla Tia al soggetto gestore quale entrata propria, come in molti casi avviene.

Sarebbe quindi opportuno prevedere, in deroga all'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, la possibilità di affidare la gestione del RES al soggetto gestore o individuare soluzioni alternative adeguatamente concertate in relazione alla rilevanza degli interessi collettivi in gioco.

Alcuni aspetti problematici emergono certamente anche nell'ambito delle procedure di riscossione, peraltro non ben definite dalla norma. ***La fissazione per legge di scadenze di pagamento anticipate*** rispetto alle attuali consuetudini (prima rata a gennaio), necessitano un più forte coordinamento in previsione della non disponibilità delle misure tariffarie, modificabili per via regolamentare fino al termine stabilito per la deliberazione del bilancio di previsione, spesso posticipato

ai primi mesi dell'anno di riferimento. Dovrebbe essere valutata l'opportunità di consentire al Comune di fissare liberamente il numero e la scadenza delle rate e la procedura di riscossione.

Appare infine necessario assicurare che ***sia emanato tempestivamente il regolamento statale di cui al comma 12***, destinato a sostituire il DPR n. 158 del 1999, ai fini della regolazione dei criteri di determinazione del costo del servizio rifiuti e delle relative tariffe, evitando che l'entrata in vigore del nuovo tributo avvenga sulla base di norme tecniche che risulterebbero poi difficilmente coordinabili. In questo senso, è auspicabile che venga anticipato il termine per l'emanazione del regolamento, attualmente previsto dal comma 12 entro il 31 ottobre 2012, e che la procedura di concertazione sia meglio definita attraverso un accordo presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali, attualmente non previsto.

ALLEGATO 2

UPI

22 febbraio 2012

Nota per audizione Commissione Bicamerale per il Federalismo Fiscale

Lo stato dell'arte dell'attuazione della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale: n. 42/09

Dall'entrata in vigore della legge delega n.42/09 sono stati emanati otto decreti legislativi attuativi:

- *Roma Capitale – Dlgs 156/10*
- *Federalismo Demaniale – Dlgs 85/10*
- *Fabbisogno Standard per gli enti locali – Dlgs 216/10*
- *Autonomia di entrata di Regioni e Province – Dlgs 68/11*
- *Federalismo Municipale – Dlgs 23/11*
- *Risorse aggiuntive e Interventi speciali – Dlgs 88/11*
- *Premi e Sanzioni -Dlgs. 149/11*
- *Armonizzazione sistemi contabili e schemi di bilancio di Regioni ed enti locali – Dlgs 118/11*

E' utile ricordare la proroga dei termini per l'adozione dei decreti legislativi attuativi dell'art. 2 della legge n.42/09 (scaduta il 21 novembre 2011) operata con la legge n. 85/11.

Inoltre il Governo ha approvato, in esame preliminare

- *Disposizioni integrative e correttive in materia di federalismo municipale e provinciale, nonché di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'art. 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (24 ottobre 2011-mai portato in CU)*
- *Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma Capitale (21 novembre 2011-acquisita intesa in CU lo scorso 19 gennaio)*

CONSIDERAZIONI GENERALI

La legge delega n. 42/09 è stata una legge condivisa nella sua impostazione, ancora valida e coerente con l'art. 119 Cost, poiché formalmente istituisce un corretto sistema di azioni di coordinamento dell'intero sistema della finanza pubblica, affinchè se ne possano condividere i contenuti e la visione generale, attraverso il passaggio in organismi tecnici come la Copaff, e politici, come la Commissione bicamerale, oltre alle previste intese in Conferenza Unificata, nonché attraverso l'istituzione della Conferenza Permanente per la finanza pubblica.

Occorre però rilevare preliminarmente che negli ultimi mesi il processo attuativo ha segnatamente perso la caratteristica di processo partecipato, anche perché a partire dal decreto legge n.78/10 sono intervenute, come è noto, altre tre pesanti manovre economiche che hanno minato dalle fondamenta il federalismo fiscale, ritenuto ormai di fatto inattuabile.

Basti pensare che nel triennio 2011/2013 al comparto delle Province è stato richiesto uno sforzo finanziario di oltre 5,4 miliardi di euro.

Il taglio dei trasferimenti erariali operato nell'anno 2010 per gli anni 2011-2012 inficia profondamente l'attuazione del federalismo fiscale: - 300 milioni per l'anno 2011 e 500 per gli anni 2012 e seguenti, per una riduzione complessiva di risorse disponibili per le Province di quasi il 40%; a ciò vanno ad aggiungersi le tre recenti manovre finanziarie (decreto legge n.98/11, decreto legge n.138/11 e decreto legge 201/11) che si sono mostrate fin da subito assai pesanti in ordine al carico di risanamento posto in capo al sistema territoriale e locale, di fatto intaccando il già delicato quadro finanziario delle regioni e degli enti locali.

Si ricorda a tale proposito che la spesa per investimenti delle Province ha già segnalato, negli ultimi anni, una gravosa contrazione, con tutte le conseguenze che questo comporta sull'economia territoriale e sul sistema imprenditoriale. Su tale negatività anche la Corte dei Conti è tornata più volte nelle sue Relazioni al Parlamento, ricordando che nel triennio le Province hanno contratto del 23% le risorse per investimenti.

Le manovre, che di fatto si sono realizzate con tagli lineari e aggravi sugli obiettivi del patto di stabilità, senza provvedere alle necessarie diversificazioni in ordine alle caratteristiche degli enti, devono necessariamente essere oggetto di riflessione e rimodulazione, da operare al più presto con il prossimo provvedimento per lo sviluppo: si dovrà fare in modo che la manovra pesi diversamente secondo adeguati criteri di valutazione delle situazioni; l'UPI ha già indicato alcuni possibili percorsi di riforma del patto di stabilità affinchè il rigore dei conti pubblici possa efficacemente coniugarsi con la necessaria prospettiva di sviluppo.

Infine, ulteriore elemento di forte perplessità appare l'ingente numero di atti secondari di attuazione ad oggi contenuti nei diversi decreti legislativi emanati (oltre 60), che evidentemente rischiano di complicare, in prospettiva, il percorso attuativo

A fronte di ciò dunque la legge 42/09 nel corso degli ultimi mesi, ha fatto emergere questioni che meritano oggi più che mai adeguati approfondimenti, poiché si interrela in maniera assolutamente stringente con l'attuale contesto finanziario, che sconta innanzitutto un quadro internazionale e nazionale estremamente delicato. Ma soprattutto, per quanto in particolare riguarda le Province,

viene "intercettato" dalla riforma definita dall'art. 23 del decreto legge n.201/11 che "svuota" le funzioni delle Province e le relega ad organismi di secondo livello.

Ciò non potrà non comportare pesanti effetti sul sistema finanziario complessivo del federalismo fiscale, in una direzione e secondo modalità ad oggi ancora del tutto incerte, poichè incerto è ancora il quadro progettuale che Governo e Parlamento dimostrano di avere rispetto al riassetto complessivo delle istituzioni locali.

ELEMENTI DI CRITICITA'

- Riforma fiscale e federalismo fiscale: la preannunciata riforma fiscale andrà direttamente ad incidere sul nuovo contesto di riferimento e i rispettivi nuovi tributi così come disegnati per regioni, province e comuni. Non si comprende come due importanti riforme di tale portata, possano camminare su binari paralleli senza invece integrarsi e coordinarsi come è invece necessario che avvenga; occorre ricondurre ad univocità i due percorsi normativi, a partire dal disegno di legge ovvero dal decreto legge che il Governo si appresta a varare in questi giorni.
- Regioni a statuto speciale: il federalismo fiscale nasce con un profondo peccato d'origine che è quello relativo alla sua applicazione nelle Regioni a statuto Speciale. Non esiste solo un più generale problema di uniformità e omogeneità di assetto tributario sull'intero territorio nazionale, ma si avverte l'esigenza di far partecipare gli enti locali di quelle regioni anche al processo di costruzione dei fabbisogni standard e nel nuovo assetto tributario come individuato dai decreti legislativi sul federalismo comunale e provinciale. Occorre immediatamente procedere a meccanismi di allineamento delle norme;.
- Il federalismo demaniale, fin dai primissimi schemi di dPCM (c.d. black list e white list) ha chiaramente mostrato le difficoltà applicative, che rischiano di alimentare confusione ed indeterminatezza in ordine ai beni trasferibili e gli oneri ad essi connessi; allo stato attuale questa parte del federalismo appare inattuabile anche alla luce della necessità di conciliare il processo di attribuzione demaniale agli enti locali con le numerose volte annunciate azioni di dismissioni di patrimonio pubblico.
- I fabbisogni standard: le Province, attraverso l'UPI, hanno collaborato fattivamente con Sose Spa negli ultimi 12/18 mesi per la predisposizione degli strumenti informativi necessari alla predisposizione dei fabbisogni standard. In questo senso occorre sottolineare che la proposta di riordino delle Province non potrà che rendere inutilizzabile tale lavoro, poiché se si intende ricollocare le attuali funzioni provinciali ad altri livelli di governo, è bene sapere che occorrerà che Sose spa rinnovi completamente il lavoro fin qui fatto, poiché verrà meno il contesto amministrativo, economico e territoriale di riferimento, su cui i fabbisogni standard delle prime due funzioni provinciali sono stati realizzati, mettendo altresì a rischio il lavoro preparatorio per le successive due funzioni fondamentali provinciali già realizzato nel corso dei mesi di ottobre/dicembre 2011.
- Roma capitale: lo spacchettamento dell'attuazione della delega prevista dall'art. 24 della legge 42/09 in più provvedimenti normativi e con il rinvio sia alla legge statale, sia alla legge regionale, pone grossi problemi di coordinamento con l'art. 114 della Costituzione che rinvia alla legge dello Stato per disciplinare l'ordinamento della Capitale, nei limiti

previsti dalla competenza legislativa statale. L'art. 24 della legge 42/09 inserisce la disciplina di Roma capitale nella prospettiva della istituzione della Città metropolitana di Roma. Per questi motivi, occorre verificare se le forme di raccordo istituzionale previste nello schema di decreto legislativo tra Stato, Regione, Provincia e Comune siano adeguate rispetto agli scopi di coordinamento come previsto dal comma 6 art. 24 legge 42/09. In questa prospettiva occorre altresì esprimere già nel testo del decreto legislativo una formale specificazione che i poteri "conferiti" a Roma Capitale saranno a loro volta trasferiti alla Città metropolitana di Roma Capitale (quale ente territoriale che includerà il Comune di Roma e gli altri Comuni della Provincia) in vista del completamento dell'iter di attuazione dell'art. 114 della Costituzione con l'istituzione della Città metropolitana di Roma Capitale, come previsto dalla legge n. 42 del 2009 (artt. 23 e 24).

CONCLUSIONI

Occorre procedere speditamente all'avvio dei lavori della Conferenza permanente per la finanza pubblica, costituita formalmente solo da pochi giorni, ma non ancora insediata. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 della legge n.42/09 e di quanto statuito dall'art. 33 del dlgs 68/11, la Conferenza infatti si dovrà configurare quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica per tutti i livelli di governo. Proprio nell'approssimarsi della nuova, importante ed auspicabile fase di rilancio dell'economia nazionale, occorre stringere i tempi per la sua istituzione, poiché sarà in quella sede che si dovranno approfondire nel merito il riparto gli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale, e dunque si configura quale sede istituzionale fondamentale per garantire un equilibrato e coerente contributo al risanamento della finanza pubblica.

Sono proprio queste, infatti, le finalità cui dovrà lavorare la Conferenza Permanente per la finanza pubblica, istituita dal decreto legislativo n. 68/11 ma ancora neanche insediata. Doveva già da tempo rappresentare luogo prediletto per la costruzione del federalismo stesso, ma ad oggi ancora si registra la sua assenza, mentre i decreti attuativi sono stati emanati senza il necessario e dovuto grado di concertazione col territorio.

Ciò che infatti fa emergere forte contrarietà è la completa assenza di coinvolgimento nell'azione del Governo degli ultimi mesi, del sistema delle Regioni e degli enti locali rispetto a provvedimenti cruciali per l'economia del Paese: le misure per lo sviluppo non possono prescindere da una azione ed un approfondimento sinergico di tutti i livelli di governo, poiché è proprio riportando al centro i territori che si possono individuare le potenzialità di crescita del Paese.

In questo senso **si ritiene inaccettabile l'approvazione, senza alcuna seppure minima consultazione anche informale, di un progetto di riforma fiscale e/o di altri provvedimenti che intaccano il sistema tributario provinciale**. Ciò riporta prepotentemente alla ribalta il più volte citato problema della condivisione del percorso attuativo del federalismo fiscale.

ALLEGATO 3

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
12/19/CR05/C2

VALUTAZIONI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42

AUDIZIONE DEL COMITATO DI RAPPRESENTANTI DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI DINANZI ALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Il processo di riforma per il rafforzamento dell'autonomia nella responsabilità, come prefigurato dalla legge delega n. 42/09 in materia di federalismo fiscale necessita di una verifica in ordine al suo avanzamento.

La delega per l'emanazione di decreti correttivi necessari al completamento del sistema costruito dalla legge 42/09 scadrà il 21 novembre 2014.

Le Regioni hanno sollecitato il Governo, ogniqualvolta chiamate ad esprimere parere sui decreti attuativi, a dare organicità a tutta la riforma. Da ultimo, le modifiche introdotte con legislazione d'urgenza all'impianto della 42 e alle norme attuative, hanno accentuato il bisogno di fare tale verifica (come evidenziato nella scheda 1).

Inoltre, alcune disposizioni contenute nella 42 e nei decreti attuativi sono state largamente disattese nella realtà applicativa.

Il processo, comunque ancora da completare (come sinteticamente evidenziato nella scheda 2), necessita di circa 70 provvedimenti attuativi, alcuni dei quali di notevole rilevanza ai fini del raggiungimento degli obiettivi complessivi posti dalla riforma.

Le misure di finanza pubblica, connesse alla necessità di superamento della crisi economica, hanno impattato su tale processo in qualche caso incidendo anche sugli spazi di autonomia finanziaria finora attribuiti a Regioni ed Enti Locali.

Appare necessario, quindi, a seguito di tale momento di verifica, coordinare il *nuovo* sistema fiscale che si sta costruendo con l'assetto istituzionale che si va delineando. L'intervento legislativo in materia di Province e del conseguente nuovo ruolo delle Regioni e degli Enti Locali richiede d'intensificare, altresì, il lavoro sui costi standard. Occorre a questi fini sottolineare la asimmetria generatasi tra la legge 42/2009 con riferimento all'elenco delle funzioni fondamentali delle Province da finanziare in base ai costi standard e il nuovo quadro delle funzioni di coordinamento previsto dalla legislazione vigente.

Allo stato dei fatti emergono evidenti innovazioni, per le quali parrebbe necessario l'inserimento all'interno di un progetto organico e condiviso nei cui confronti le Regioni ribadiscono la propria disponibilità:

- la reintroduzione della **compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina** precedentemente soppressa. Il D. Lgs. 68/2011 originario identificava, invece, in un grande tributo erariale (IRPEF), il pilastro della fiscalizzazione dei trasferimenti;

- l'anticipo, in via sperimentale, dell'**IMU** al 2012 che non è stato accompagnato dal recepimento del ruolo di adattamento della perequazione regionale fra gli Enti Locali di cui all'art. 13, co. 1, lett. h della legge n. 42/2009. Inoltre è necessario inserire nei meccanismi di perequazione anche le risorse derivanti dalla **nuova TARSU**;

- l'intervento di centralizzazione dei flussi di cassa attraverso la riproposizione del sistema di **TESORERIA UNICA**;

- la necessità di comprendere sul **federalismo demaniale** il ruolo attribuito all'Agenzia del Demanio nella promozione per la costituzione di società, consorzi e fondi immobiliari per la valorizzazione del patrimonio pubblico dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali.

Roma, 22 febbraio 2012

Scheda 1

PRINCIPALI MODIFICHE AL D. LGS. 6 MAGGIO 2011, N. 68

Art. 6 **Anticipo al 2012** della **manovrabilità fiscale** sulle aliquote dell'Addizionale regionale IRPEF (art. 1, comma 10, lett. a) del DL 138/2011).

Art. 6 **Aumento, con decorrenza 2011, dell'aliquota base dell'Addizionale regionale IRPEF** dallo 0,90% all'1,23% (art. 28, commi 1 e 2, del DL 201/2011).

Art. 8 **Reintroduzione della compartecipazione regionale all'accisa** sulla benzina precedentemente soppressa a partire dal 2013 (art. 30, comma 3, lett. b) del DL 201/2011).

Art. 10 **Soppressione** della norma (comma 1) relativa all'emanazione **dell'atto di indirizzo degli obiettivi di politica fiscale** da adottare da parte del MEF previa intesa con le Regioni (art. 35, comma 7, del DL 1/2012)

Art. 17 **Riforma IPT** (art. 1, commi 12 e 12 *quater*, del DL 138/2011).

Estensione della riforma IPT anche alle RSS (art. 28, comma 11 *bis*, del DL 201/2011).

TESORERIA UNICA: Ripristino del regime ordinario della Tesoreria UNICA previsto dalla legge 720/1984 (art. 35, comma 8, del DL 1/2012)

Scheda 2

PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DA ADOTTARE

Sul piano della definizione dell'impianto costruito dal legislatore, si sottolinea che è necessario adottare circa **settanta atti applicativi:** amministrativi e regolamentari, oltre a quelli legislativi di completamento tra tutti, quelli riguardanti la **determinazione dei costi standard** delle funzioni essenziali (Sanità, assistenza, istruzione, TPL in conto capitale) e il **funzionamento della perequazione**.

I principali atti da adottare riguardano:

Federalismo Regionale:
D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

- ✓ **Reintegro dei tagli** ai trasferimenti statali di spettanza regionale di cui all'art. 14, dl 78/2010 come previsto dall'art. 39, co. 3 del D. Lgs. 68/2011 senza il quale non è possibile procedere alla realizzazione del cuore della riforma del federalismo fiscale.
- ✓ **Soppressione trasferimenti statali alle RSO**: **entro il 31 dicembre 2011** DPCM per individuazione trasferimenti da sopprimere. Art. 7. *(Termine scaduto).*
- ✓ **Determinazione aliquota Addizionale IRPEF**: entro un anno dall'entrata in vigore del D. Lgs. 68/2011 (quindi entro il 27 maggio 2012); **decorrenza 2013** con riferimento all'anno d'imposta precedente.
- ✓ **Modalità di attribuzione del gettito IVA e definizione dei meccanismi operativi di funzionamento del fondo perequativo: decorrenza 2013.** Articoli 4 e 15. *(Ancora nessun provvedimento)*
- ✓ **Determinazione LEP e Obiettivi di Servizio**: DPCM per la ricognizione LEP.
  SOSE, ISTAT e CINSEDO effettuano ricognizione dei LEP nelle RSO e relativi costi. Art. 13.
  Inoltre, SOSE e IFEL stanno procedendo alla individuazione dei fabbisogni standard degli enti locali per determinazione dei fabbisogni standard riferiti alle funzioni fondamentali. Art. 5, D. Lgs. 216/2010. *(Occorre individuare un momento di raccordo laddove tale azione interviene rispetto alle materie riservate alla legislazione concorrente delle Regioni).*
- ✓ **Modalità di attribuzione delle risorse derivanti dall'attività di recupero fiscale in materia di IVA** (riferite alla quota di compartecipazione regionale).

✓ **Governance nella gestione** dei rapporti Regioni-Agenzia delle Entrate (banche dati, condivisione dei criteri di gestione e impiego delle risorse disponibili, Comitato regionale di indirizzo tributi compartecipati).

Federalismo demaniale:
D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85

➢ Adozione dei provvedimenti per il reale **conferimento dei beni demaniali** a Regioni ed Enti Locali. Attualmente le aspettative emerse in sede di approvazione del D. Lgs. 85/2010, limitatosi, di fatto, a meri contenuti di principio, non risultano realizzabili nella misura attesa.

Premi e sanzioni:
D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

❖ Si segnala la necessità di porre attenzione ai provvedimenti ministeriali riguardanti le **relazioni di fine legislatura e di fine mandato** (art. 1 e 4 d.lgs. 149/11, introduttivo delle sanzioni e delle premialità, rispettivamente a carico e in favore di regioni ed enti locali), che si imporranno rispettivamente ai sindaci e ai Presidenti delle Regioni, in prossimità delle loro relative scadenze.
Un adempimento urgente stante l'imminenza delle prossime elezioni amministrative che vedranno, ad esempio, circa mille comuni impegnati nelle competizioni elettorali della primavera 2012.