COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

13.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 MARZO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Giorgetti Giancarlo, *Presidente* 3

Audizione del direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale *(ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):*

Giorgetti Giancarlo, *Presidente* 3, 13, 15

Guerra Maria Cecilia (PD) 13

Lapecorella Fabrizia, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze* 3, 15

Marantelli Daniele (PD) 14

ALLEGATO: Documentazione consegnata dal direttore generale Fabrizia Lapecorella ... 17

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 13.55.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione, l'audizione del direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale. La ringrazio moltissimo per la disponibilità.

Do la parola alla professoressa Lapecorella per lo svolgimento della sua relazione.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Presidente, grazie molte. Io ho predisposto una relazione che tratta in maniera abbastanza dettagliata i vari profili del federalismo fiscale. Credo che il tempo a disposizione mi consentirà di concentrarmi sulle cose che ritengo più importanti. Per il resto rinvio alla relazione.

Desidero iniziare esprimendo un sincero apprezzamento per il lavoro che questa Commissione ha svolto nella fase delicata di attuazione del federalismo fiscale. La funzione propositiva di questa Commissione, sulla base delle indagini conoscitive svolte e delle osservazioni fornite al Governo, è sempre stata un elemento molto importante di valutazione, ai fini della predisposizione degli schemi dei decreti legislativi, in un confronto che è stato aperto e costruttivo tra le amministrazioni coinvolte e le forze politiche. Io credo che sia importante ricordare questo.

In considerazione della complessità che riveste l'attuazione della legge delega n. 42 del 2009, la ripresa dell'attività della Commissione rappresenta in questa fase delicata un segnale importante a favore del completamento del percorso avviato, anche nella prospettiva di consolidare i risultati ottenuti, sia sotto l'aspetto dell'imposizione locale, alla luce delle disposizioni adottate con la legge di stabilità per il 2014 per quanto riguarda la revisione della tassazione immobiliare, sia sotto l'aspetto della spesa, in considerazione della recente approvazione dei fabbisogni standard.

Nel corso di questa audizione è mia intenzione soffermarmi in particolare sulle tematiche del federalismo municipale e sulle recenti evoluzioni nella definizione dei fabbisogni standard. La relazione che vi ho portato parla di altrettanto importanti tematiche, che riguardano anche le disposizioni di attuazione del federalismo rispetto alle regioni a statuto ordinario e alle autonomie speciali.

Iniziando dal federalismo municipale, vorrei ricordare che l'attuale assetto della fiscalità degli enti locali è il risultato sia

dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42 del 2009, sia di altri autonomi provvedimenti. A determinare l'attuale assetto è stato un susseguirsi di disposizioni, sulle quali mi fa piacere soffermarmi un attimo.

Lo scenario, come è stato correttamente evidenziato dalla Corte dei conti durante l'audizione tenutasi presso questa Commissione lo scorso 6 marzo, è stato caratterizzato in particolare dall'incoerenza tra la scelta di puntare sulla fiscalità immobiliare come principale fonte di finanziamento del federalismo municipale e il vincolo di esentare da ogni forma di prelievo patrimoniale e reddituale la prima casa, con il duplice risultato di far venir meno la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi comunali e contribuenti e di riversare il finanziamento dei servizi comunali soprattutto sui possessori di immobili non adibiti a residenza principale e su quelli destinati all'esercizio d'impresa.

Ricordo che una forte accelerazione all'attuazione del federalismo municipale è stata impressa, al di fuori dei decreti delegati della legge n. 42, dal decreto legge n. 201 del 2011, che ha anticipato al 2011, in via sperimentale, l'imposta municipale propria, che sostituiva per la componente immobiliare l'IRPEF e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari derivanti dai beni non locati e l'ICI. Nello stesso provvedimento era stata anche avviata la razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti (la TARSU, la TIA1 e la TIA2), istituendo un nuovo e unico tributo: la TARES.

A fronte della definizione di nuovi equilibri finanziari tra livelli centrali e locali di governo, largamente condizionati nel corso del 2012 e del 2013 da esigenze di risanamento dei conti pubblici, l'amministrazione finanziaria e il Dipartimento da me guidato in particolare ha gestito la fase di emanazione dei provvedimenti normativi, la predisposizione di simulazioni e stime di gettito su base territoriale, finalizzate a verificare la sostenibilità finanziaria delle misure adottate e la risoluzione giuridica delle problematiche connesse al sovrapporsi di nuovi meccanismi di funzionamento, in un clima di leale collaborazione con gli organismi di rappresentanza degli enti territoriali interessati, nell'ambito di rapporti istituzionali ormai ampiamente consolidati.

Dopo un primo tentativo di assestamento della normativa riguardante l'IMU, avvenuto nel corso del 2012, quando l'orientamento del Governo era caratterizzato dal ripristino dell'imposizione sull'abitazione principale, anche nell'ottica di spostare gradualmente il carico fiscale dal lavoro alla proprietà immobiliare, secondo le raccomandazioni dei principali organismi internazionali, il dibattito politico nel 2013 si è concentrato proprio sull'esenzione dell'IMU sull'abitazione principale.

Prima di illustrare l'attuale assetto normativo della fiscalità municipale, ritengo utile effettuare una breve ricognizione dei passaggi che si sono succeduti, per chiarire le implicazioni concrete delle diverse proposte che sono state avanzate in tema di fiscalità immobiliare. Mi piace ricordare che il 7 agosto del 2013 è stato pubblicato dal Ministero dell'economia e delle finanze un documento curato dal Dipartimento delle finanze, dedicato all'illustrazione di ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili. Questo documento si inseriva nell'ambito della preannunciata riforma della tassazione immobiliare, prevista dal decreto-legge n. 54 del 2013, con il quale era stata disposta anche la sospensione della prima rata dell'IMU sulle abitazioni principali e fattispecie assimilate e sui terreni.

Le ipotesi che venivano formulate e illustrate nel documento del Ministero dell'economia e delle finanze del 7 agosto del 2013 si sviluppavano lungo le linee del dibattito politico sulla tassazione dell'abitazione principale che aveva luogo in quel momento. Nel documento si sottolineava che un'eventuale esenzione dall'IMU per l'abitazione principale avrebbe comportato per i comuni una perdita di gettito di circa 4 miliardi annui, di cui circa 3,4 miliardi corrispondenti alle aliquote e detrazioni standard, per la quale sarebbe stata necessaria un'idonea copertura finanziaria.

Lo stesso documento rilevava che la scelta di esentare l'abitazione principale dal-

l'IMU avrebbe rappresentato una netta inversione di tendenza rispetto al processo di attribuzione ai comuni di una maggiore potestà impositiva, in linea con i principi fondamentali del federalismo fiscale, in materia di responsabilità fiscale e trasparenza nelle scelte degli amministratori locali.

Successivamente è intervenuto il decreto-legge n. 102 del 2013, che ha inciso sulle entrate comunali in tre differenti ambiti: l'abolizione dell'obbligo di pagamento della prima rata dell'IMU e il rimborso corrispondente ai comuni; la disciplina dell'IMU, con l'introduzione di nuove agevolazioni con decorrenza immediata e con decorrenza a partire dal 2014; e infine le norme procedurali sugli spazi di regolamentazione comunale, sui bilanci e sulla componente rifiuti della TARES.

Successivamente, con il decreto-legge n. 133 del 2013 è stato eliminato anche il versamento, entro certi limiti, della seconda rata dell'IMU 2013, portando a compimento l'abolizione dell'IMU dovuta per il 2013 sull'abitazione principale, con l'eccezione di quella dovuta sulle abitazioni di lusso. Lo stesso provvedimento prevedeva uno stanziamento di risorse di 2,2 miliardi per il ristoro ai comuni del minor gettito IMU. Se ai comuni veniva assegnato un ammontare di risorse superiore a quanto dovuto in base alle aliquote e detrazioni in vigore nel 2013, in quel momento non puntualmente censite, l'eccedenza sarebbe stata restituita dai comuni stessi ai contribuenti nel 2014.

Complessivamente entrambi i provvedimenti del 2013 (il decreto-legge n. 102 e il decreto-legge n. 133) hanno stanziato circa 4,5 miliardi di euro per ristorare i comuni del minor gettito IMU per l'anno 2013.

I contribuenti beneficiari dell'abolizione della seconda rata dell'IMU hanno versato, entro il 24 gennaio di questo anno, un importo pari al 40 per cento della differenza tra l'ammontare risultante dall'applicazione delle aliquote e delle detrazioni deliberate o confermate dai comuni per il 2013 per ciascuna tipologia di immobile e quello risultante dall'applicazione dell'aliquota e della detrazione di base (la cosiddetta « mini IMU »).

Alla luce dell'adozione di questi decreti, gli effetti finanziari delle misure nel 2013 hanno comportato uno sgravio considerevole per i contribuenti proprietari di abitazioni principali. In sintesi, in assenza delle misure varate dal Governo di sospensione e abolizione parziale dell'IMU sull'abitazione principale, i proprietari delle stesse avrebbero dovuto versare un'imposta pari a 4,4 miliardi di euro, anche in considerazione degli incrementi di aliquota che erano stati deliberati dai comuni nel corso del 2012 e del 2013.

Invece, a seguito delle misure varate dal Governo, poco meno di 8 milioni di proprietari hanno versato nel 2014, a titolo di mini IMU, 384 milioni di euro, per un importo medio pro capite di circa 48 euro. L'IMU è stata interamente versata solo dai proprietari di abitazioni principali di lusso. Nel complesso, i proprietari di abitazioni principali e fattispecie assimilate hanno versato meno del 10 per cento di quanto sarebbe stato complessivamente dovuto in assenza di interventi.

Questo è il quadro nel quale si inserisce la legge di stabilità per il 2014, che ha realizzato la complessiva riforma della tassazione immobiliare. La scelta del legislatore della legge di stabilità è stata quella di prevedere l'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie assimilate, nonché l'abolizione della componente della TARES relativa ai servizi indivisibili e la contestuale introduzione dell'imposta unica comunale (IUC).

La IUC si basa su due presupposti impositivi. Il primo presupposto impositivo è costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore. Il secondo è collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. L'IMU, componente di natura patrimoniale, è dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali non di lusso. Per la componente relativa ai servizi, invece, c'è la TASI (il tributo per i servizi indivisibili), a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile. Nell'ambito di applicazione della TASI è ricompresa l'abitazione principale.

Si è superata in questo modo l'incoerenza segnalata in varie occasioni di un sistema di federalismo fiscale basato sull'imposizione immobiliare, che trascurava immotivatamente una parte fondamentale di essa, cioè l'imposizione relativa all'abitazione principale.

In maniera innovativa, si è comunque lasciata ai comuni la facoltà di prevedere la misura di questa imposizione sulla prima casa. Infatti, l'aliquota di base della TASI, pari all'1 per mille, può essere incrementata dai comuni nel rispetto di un limite massimo dell'aliquota complessiva (IMU e TASI). Il vincolo è rappresentato dalla circostanza che per ogni tipologia di immobile la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, in relazione alla stessa tipologia di immobili.

Per il solo 2014 la legge di stabilità fissa l'aliquota massima della TASI al 2,5 per mille. Su questa disposizione si è intervenuti di recente in questo anno con il decreto-legge n. 16, di cui parlerò tra un attimo.

La seconda componente della IUC riferita ai servizi è la TARI, la tassa sui rifiuti, che viene invece corrisposta dall'utilizzatore del locale o dell'area scoperta e sostituisce la TARES e gli altri prelievi sui rifiuti. La TARI è destinata a finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nel rispetto del principio comunitario « chi inquina paga ».

L'istituzione della IUC fa comunque salva la disciplina dell'IMU e la possibilità da parte dei comuni di istituire l'imposta di scopo e si inserisce più in generale nell'ambito della riforma complessiva del settore dell'imposizione immobiliare, che ha consentito di proseguire l'iter prefigurato dalla legge n. 42 sull'attuazione del federalismo.

Si deve evidenziare che l'articolazione del nuovo tributo è caratterizzata dalla finalità di non aumentare il prelievo fiscale complessivo sui contribuenti. A garanzia del raggiungimento dell'obiettivo di contenere la pressione sui proprietari degli immobili, sono stati previsti limiti alla manovrabilità complessiva dei comuni sul tributo sui servizi indivisibili e sull'IMU.

A pagina 8 della relazione (vedi allegato) c'è una tabella che confronta il gettito potenziale, cioè il gettito ad aliquota massima, che si sarebbe ottenuto nel regime pre-legge di stabilità e quello post-legge di stabilità. Si tratta del gettito conseguibile con i vari tributi, esercitando al massimo lo sforzo fiscale da parte dei comuni.

Dalla tabella si evince che per la pubblica amministrazione locale il gettito complessivamente derivante dalla TARES e dall'IMU, considerando il gettito IMU al netto della riserva erariale sugli immobili ad uso produttivo classificati nella categoria D, era pari a 26,3 miliardi di euro, di cui 1,3 miliardi generati dalla TARES e 25 miliardi generati dall'IMU.

Dopo la legge di stabilità, il gettito massimo potenziale derivabile dalla tassazione immobiliare è pari a 22,3 miliardi, di cui 4,3 miliardi derivano dall'applicazione della TASI ad aliquota massima, 17,9 miliardi dall'IMU e dalla TASI su tutti gli altri immobili, tranne i terreni, e 100 milioni dalle abitazioni principali di lusso.

Un passaggio importante in tema di imposta unica comunale è rappresentato dal decreto-legge n. 16 del 2014. A questo proposito, prima di illustrare quali sono le misure che sono state introdotte con il decreto-legge n. 16, devo ricordare che nella legge di stabilità non era prevista alcuna detrazione di base per la TASI, a differenza di quanto era previsto per l'IMU, ed era invece stato stanziato un fondo, pari a 500 milioni, per finanziare l'eventuale previsione da parte dei comuni di detrazioni TASI per le abitazioni principali e le pertinenze, tenendo conto anche dei familiari dimoranti abitualmente residenti negli immobili adibiti ad abitazione principale. Questo era il disegno: mentre per l'IMU era prevista una detrazione di base, la TASI era stata introdotta senza previsione di alcuna detrazione, ma con una disponibilità finanziaria di 500 milioni, che i comuni avrebbero potuto utilizzare per deliberare detrazioni a favore dell'abitazione principale.

Da un confronto piuttosto intenso tra il Governo e l'ANCI dopo la legge di stabilità sono emerse alcune problematiche. La prima riguardava l'insufficienza delle risorse destinate al finanziamento delle detrazioni TASI sulle abitazioni principali. In sostanza, emergeva che i 500 milioni stanziati dalla legge di stabilità non sarebbero stati sufficienti ai comuni per potere, nell'esercizio della propria autonomia tributaria, esentare gli stessi immobili che invece erano esentati nel regime previgente con l'IMU.

La seconda criticità riguardava invece più in generale l'ammontare di risorse disponibili per i comuni, ovvero per l'intero comparto. In particolare, la manovrabilità dei tributi immobiliari prevista dalla legge di stabilità rappresentava un limite per i comuni che nell'anno 2013 avevano fissato l'aliquota sugli altri immobili al limite massimo (10,6 per mille), perché per questi comuni, dato il vincolo di manovrabilità fissato con riferimento all'aliquota massima, non sarebbe stato possibile di fatto applicare la TASI per gli immobili diversi dall'abitazione principale. In questo caso i comuni non avrebbero avuto spazi finanziari sufficienti sugli altri immobili.

In aggiunta, per il 2014 era stato ridotto lo spazio di manovrabilità sull'abitazione principale. Nel regime previgente i comuni potevano elevare l'aliquota IMU fino al 6 per mille con le detrazioni di base, ricavando un gettito potenziale dell'ordine di 7,2 miliardi di euro. Nel regime post legge di stabilità, i comuni erano invece vincolati per il 2014 a elevare l'aliquota sull'abitazione principale fino al 2,5 per mille senza detrazioni, con un gettito potenziale di soli 4,3 miliardi.

Per poter assicurare ai comuni lo spazio finanziario sufficiente a recuperare i limiti introdotti dalla legge di stabilità, il decreto-legge n. 16 del 2014 ha stabilito in primo luogo la possibilità di maggiorare l'aliquota massima TASI applicabile per l'anno 2014 per ciascuna tipologia di immobile. Questo incremento non può complessivamente superare lo 0,8 per mille, il che vuol dire che questo ulteriore spazio di manovrabilità può essere allocato tra i due limiti previsti per la TASI in maniera discrezionale dal comune.

Se, per esempio, si utilizzasse lo 0,4 per mille di questo 0,8 per mille complessivo, per incrementare il limite massimo del 10,6 per mille, si potrebbe arrivare all'11 per mille per gli altri immobili. Il secondo limite (quello della TASI) al 2,5 per mille, aumentato dello 0,4 per mille, arriverebbe al 2,9 per mille. Evidentemente qualsiasi tipo di incremento compatibile con il limite complessivo potrebbe essere deliberato dai comuni. La prima cosa fatta è stata quindi ampliare la manovrabilità di uno 0,8 per mille complessivo.

In secondo luogo, è stato eliminato il vincolo di destinazione delle risorse. I 500 milioni istituiti con la legge di stabilità erano destinati esplicitamente a finanziare detrazioni TASI per le abitazioni principali. Con il decreto-legge n. 16 si elimina il vincolo di destinazione di queste risorse per le detrazioni TASI e si incrementano le stesse di 125 milioni.

Sull'importo complessivo di 625 milioni di euro noi ci siamo confrontati con l'ANCI ed è stato ritenuto l'importo necessario per ripristinare effettivamente, con le detrazioni TASI, le esenzioni degli immobili ai fini IMU.

Per quel che riguarda le altre disposizioni che sono state introdotte con il decreto-legge n. 16, mi sembra importante ricordare che sono state estese alla TASI le esenzioni previste per l'IMU, compatibili con il presupposto impositivo della TASI, cioè con il finanziamento di servizi indivisibili.

Vorrei concludere con un auspicio riguardante una misura che non si è realizzata. La stretta interdipendenza che esiste tra l'IMU e la TASI renderebbe auspicabile l'estensione alla TASI delle disposizioni in materia di IMU, che prevedono che i comuni inviino al Ministero dell'economia e delle finanze anche altri elementi, oltre alle delibere di approvazione delle aliquote e dei regolamenti, che vengono inseriti in un'apposita sezione del portale sul federalismo fiscale, per la pubblicazione sul sito informatico del Dipartimento delle finanze.

Le norme in materia di IMU, in particolare, prevedono che i comuni inseriscano in questa sezione del portale alcuni elementi chiave che risultano dalle delibere, in primo luogo la misura delle aliquote, secondo indicazioni stabilite dal Dipartimento delle finanze, sentita l'ANCI. Stiamo condividendo con l'ANCI una mascherina per l'introduzione degli elementi fondamentali delle delibere, che purtroppo non è ancora operativa, ma lo sarà a breve.

Proprio in considerazione dell'incertezza normativa che ha contraddistinto l'imposizione immobiliare negli ultimi due anni e per salvaguardare la finalità di disporre di una banca dati significativa, sarebbe opportuno valutare la possibilità di estendere queste norme anche alla TASI, prevedendo che i comuni pubblichino sul portale, secondo le modalità concordate col Dipartimento, non soltanto le delibere e gli elementi rilevanti delle stesse relative all'IMU, ma anche gli elementi relativi alla TASI.

Rispetto al quadro normativo sin qui delineato, restano aperte alcune tematiche che riguardano la fiscalità municipale, che sono state oggetto del decreto legislativo n. 23 del 2011, attuativo della legge n. 42. Voglio rapidamente ricordare che si tratta essenzialmente dell'imposta di soggiorno, dell'imposta di sbarco, dell'addizionale comunale all'IRPEF e dell'imposta municipale secondaria.

Per quel che riguarda l'imposta di soggiorno, la disposizione generale che la introduce prevede l'emanazione di un regolamento governativo che riguardi la disciplina generale dell'imposta. Questo regolamento governativo, che è stato predisposto come bozza dal Dipartimento, ha subìto una battuta d'arresto nel suo iter di approvazione. Devo ricordare che, anche in mancanza di questo regolamento, che ancora non ha visto la luce, non si sono materializzati significativi intralci all'autonomia impositiva dei comuni, in quanto l'articolo 4 del decreto legislativo n. 23 del 2011 che istituiva l'imposta aveva già previsto che, in caso di mancata emanazione del regolamento, i comuni avrebbero potuto comunque adottare gli atti per istituire il tributo. Allo stato attuale i comuni che hanno istituito l'imposta in questione e hanno inviato le relative delibere al Dipartimento sono 466.

Per quanto riguarda invece l'imposta di sbarco, anch'essa introdotta dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 23, non era prevista l'emanazione di alcun regolamento governativo, in quanto le linee essenziali per l'istituzione di questo tributo erano contenute direttamente nella disposizione di legge. I comuni che hanno istituito questa imposta e hanno inviato le relative deliberazioni regolamentari sono invece solo 16.

Da ultimo, con riferimento all'addizionale comunale all'IRPEF, con effetto dal 2012, è stato abrogato l'articolo 5 del decreto legislativo n. 23, che prevedeva l'emanazione di un decreto governativo per lo sbocco graduale della sospensione del potere di aumentare le aliquote dell'addizionale comunale. I comuni, pertanto, possono istituire il tributo e prevedere l'applicazione di un'aliquota che non può eccedere complessivamente 0,8 punti percentuali.

Anche a questo riguardo, in realtà, il dato che esprime l'esercizio dell'autonomia impositiva da parte dei comuni è che sono 6.637 i comuni che hanno istituito l'addizionale e hanno inviato al Ministero dell'economia e delle finanze le aliquote, per la pubblicazione sul sito, ai fini dell'efficacia costitutiva delle stesse.

Infine, il comma 714 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2014 ha posticipato ancora di un anno l'emanazione del regolamento governativo diretto a introdurre le linee guida per l'istituzione della c.d. IMU secondaria, che, come ricorderete, era finalizzata a sostituire una serie di piccole forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità, i diritti sulle pubbliche affissioni e il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Non mi soffermerei sulla parte che riguarda i nuovi equilibri finanziari tra i diversi livelli di governo, che probabilmente ricade più direttamente nella competenza di un altro Dipartimento del no-

stro dicastero. Invece mi soffermerei un attimo su un altro aspetto che riguarda l'attuazione del federalismo fiscale, che è di nostra più diretta competenza: la riscossione dei tributi locali.

A questo riguardo, occorre ricordare che l'articolo 10, comma 1, lettera c), della legge delega n. 23 del 2014, recentemente approvata per la riforma del sistema tributario, contiene principi direttivi che riguardano la riscossione dei tributi locali, che sono finalizzati ad assicurare certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione e sono diretti a superare le attuali criticità legate a questa materia.

I criteri direttivi della legge delega si inseriscono in un ambito caratterizzato da una notevole confusione normativa, che è nell'assoluto bisogno di una razionalizzazione e di una riconduzione al rispetto dei princìpi comunitari. In questo ambito saranno a voi sicuramente ben note le vicende giudiziarie che hanno interessato uno specifico concessionario della riscossione dei tributi locali, che aveva un peso molto grosso. Tutti noi siamo consapevoli delle continue proroghe dei contratti in essere con i concessionari privati della riscossione, tutte condizionate dalla previsione di una riforma radicale del settore, ma tutte avvenute negli ultimi anni in spregio ai princìpi comunitari di libera concorrenza e di trasparenza.

L'insieme delle norme che sono contenute nella legge delega per la riforma del sistema tributario tendono soprattutto a rivitalizzare gli strumenti giuridici della riscossione a disposizione degli enti locali e a collocare nel suo corretto alveo la possibilità di avvalersi di soggetti esterni per la riscossione di entrate locali.

Passando direttamente all'esame dei princìpi della legge n. 23, sottolineo la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale, di cui al regio decreto n. 639 del 1910, che, benché datato, è ancora l'unico mezzo a disposizione degli enti locali e dei soggetti iscritti all'albo per poter procedere alla riscossione coattiva delle entrate degli enti locali. Questa revisione si inserisce nel contesto di una più ampia rivisitazione della normativa vigente, che deve essere accolta in un testo unico di riferimento, che recepisca anche le procedure e gli istituti previsti per la riscossione mediante ruolo, adattandoli alle caratteristiche della riscossione delle entrate locali.

Un altro principio cardine della delega è quello di predisporre adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione diretta da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo, con l'intento di assicurare un sistema che faccia transitare automaticamente nella tesoreria dell'ente locale le somme riscosse, al netto della remunerazione spettante al concessionario.

Questa è una discussione che abbiamo avuto per tanto tempo e anche in diverse sedi, anche qui in Parlamento, proprio in occasione delle vicende giudiziarie riguardanti alcuni importanti concessionari della riscossione.

Già in linea con questi princìpi previsti dalla delega possono considerarsi le recenti disposizioni che regolano il versamento dei principali tributi comunali (l'IMU e la TASI), che vanno direttamente ai comuni.

Si deve sottolineare che la legge di stabilità ha previsto che la gestione della TASI, proprio in quanto nuovo tributo, nonostante la stretta connessione con l'IMU, in armonia con la normativa comunitaria, debba essere affidata *ex novo* a soggetti terzi. Non si intravede in questo caso alcun problema di ritardo nell'acquisizione delle entrate per gli enti locali, per effetto del ricorso a procedure di evidenza pubblica. Infatti, la prima fase di riscossione è quella spontanea, che i contribuenti sono chiamati ad assolvere con l'autoliquidazione. In questa fase non è richiesto un apporto qualificato da parte del soggetto esterno. Ciò si pone in linea con le direttive della legge delega, che privilegiano la riscossione diretta da parte dei comuni.

L'attuazione del principio di salvaguardia dell'attribuzione diretta al comune delle somme, anche nel caso di affidamento esterno, consentirebbe di risolvere alla radice i problemi legati da un lato al

rischio di appropriazione indebita di denaro pubblico e dall'altro allo scarso interesse dimostrato dagli enti locali ad effettuare continui controlli sull'operato del proprio soggetto affidatario.

È interessante notare che una particolare attenzione è riservata dalla legge delega alla semplificazione delle procedure di recupero delle somme di modesta entità, nonché degli istituti che gli enti possono introdurre facoltativamente per la definizione agevolata dei crediti, già oggetto di riscossione coattiva, sempre avendo riguardo ai crediti di modesta entità.

Un altro principio direttivo espresso nella delega è quello della predisposizione di linee guida per la redazione dei capitolati di gara e per la formulazione dei contratti di affidamento. In questo ambito si colloca la problematica relativa alla durata dei contratti, perché attualmente gli strumenti di controllo a disposizione del Ministero dell'economia e delle finanze non consentono di intervenire su questo elemento.

Un ulteriore criterio da ricordare è quello dell'allineamento degli oneri e dei costi in una misura massima stabilita, con riferimento alla remunerazione del servizio di riscossione previsto per le società del gruppo Equitalia o con riferimento ad altro congruo parametro.

La legge delega prevede che l'affidamento dei servizi di accertamento e riscossione debba avvenire nel rispetto della normativa europea e che le competenze specialistiche acquisite dalle società iscritte all'albo nonché dalle aziende del gruppo Equitalia siano adeguatamente valorizzate e messe a disposizione degli enti locali.

Deve inoltre essere ricordata l'ulteriore direttiva che prevede di assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti, prevedendo in particolare che gli enti locali possano riscuotere i tributi e le altre entrate con lo strumento del ruolo esclusivamente in forma diretta, con società interamente partecipate, ovvero avvalendosi delle società del gruppo Equitalia.

La legge delega non trascura neanche la necessità di un nuovo assetto delle attività di controllo e di monitoraggio della gestione delle entrate degli enti locali, mediante la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei concessionari, l'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati e relativi contratti di affidamento, nonché l'introduzione di strumenti di controllo, anche ispettivo, per la pubblicità *on line* dei contratti stipulati.

Un particolare richiamo merita la pubblicizzazione dei principali elementi dei contratti stipulati, che consentirebbe la costituzione di una banca dati concernente l'anagrafe degli affidamenti, migliorando gli elementi a disposizione dell'attività di vigilanza, e permetterebbe di rispondere sollecitamente anche alle richieste che, in tal senso, sono pervenute dalla Commissione europea.

Da questo quadro emerge la prospettiva che le nuove regole che risulteranno dall'attuazione della delega per la riforma del sistema tributario si porranno sicuramente a vantaggio dei comuni, che, al pari dello Stato, sono enti impositori, ai quali deve essere assicurato un sistema di riferimento per la riscossione delle entrate tributarie altrettanto valido ed efficace.

Illustro rapidamente il paragrafo sulla fiscalità delle regioni e delle autonomie speciali. Per quanto riguarda le autonomie speciali, vorrei ricordare che di recente è stato fatto un passo in avanti piuttosto lungo con la legge di stabilità per il 2014, che ha modificato l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante « Statuto speciale per la Sardegna » e l'articolo 80 dello statuto del Trentino-Alto Adige. L'elemento comune di queste norme è rappresentato dal riconoscimento da un lato del potere di istituire tributi propri e dall'altro del potere di prevedere deduzioni, detrazioni ed esenzioni di tributi erariali esistenti ad esse devoluti.

Si deve osservare che a volte queste modifiche sono state dettate dalla necessità di estendere alcune prerogative che il decreto legislativo n. 68 del 2011 riconosce alle sole regioni a statuto ordinario. È questo il caso delle disposizioni dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 68, che consente solo alle regioni a statuto ordinario di ridurre le aliquote dell'IRAP, fino

ad azzerarle, e di disporre deduzioni dalla base imponibile. Alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di IRAP continuano invece ad applicarsi le disposizioni previste dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 446 del 1997, che consente alle regioni di variare l'aliquota dell'imposta fino a un massimo di 0,92 punti percentuali.

Il risultato di questi interventi, però, è stato quello di avere norme che hanno caratterizzato ancora di più la specialità delle autonomie, consentendo spazi di manovra ancora più ampi di quelli riconosciuti alle regioni a statuto ordinario. Significativa a questo proposito è la nuova formulazione dell'articolo 80 di approvazione dello statuto del Trentino-Alto Adige, che accorda alla legge provinciale il potere di disciplinare i tributi locali e comunali di natura immobiliare istituti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, aprendo il varco alla possibilità di avere un'IMU sostanzialmente differenziata sul territorio nazionale.

In termini pratici, nelle autonomie speciali le aliquote dei principali tributi regionali sono decisamente più basse rispetto a quelle adottate dalle regioni ordinarie. Questa situazione ha ovviamente numerose implicazioni, perché è indubbio che una regione diventa più competitiva nel momento in cui introduce esenzioni e agevolazioni in materia di IRAP o di addizionali regionali dell'IRPEF. Questo ha inevitabili riflessi soprattutto sulla localizzazione delle imprese.

Vorrei concludere questa relazione richiamando il punto del percorso al quale siamo arrivati con i fabbisogni standard. Per fare questo, mi conviene fare un piccolissimo passo indietro alla parte che ho saltato, relativa ai nuovi equilibri finanziari tra i diversi livelli di governo.

Devo ricordare che la legge di stabilità aveva previsto che a decorrere dal 2014 che il 10 per cento del Fondo di solidarietà comunale fosse ripartito anche in base ai fabbisogni standard approvati dalla COPAFF al 31 dicembre 2013. Questa previsione è stata oggetto di forti discussioni tra il Governo e gli enti locali, ed è stata poi superata dal decreto-legge n. 16 del 2014, che ha sostituito il comma 380-*quater* della legge di stabilità, prevedendo che per i comuni delle regioni a statuto ordinario la quota del 10 per cento dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale fosse accantonato, per essere distribuito tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard. Sono state quindi inserite accanto ai fabbisogni standard anche le capacità fiscali, come criterio per la ripartizione del fondo.

Ai fini dell'applicazione di questa disposizione, che è stata emanata nei primi mesi del 2014, è stato previsto dal decreto-legge n. 16 che le modalità e i criteri di attuazione fossero stabiliti attraverso un'intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da raggiungersi entro e non oltre il 15 marzo 2014 (termine figurativo, perché i tempi non lo consentivano).

In ottemperanza a questa disposizione, è stata compiuta un'apertura della discussione sulla possibilità di attuare il nuovo comma 380-*quater*: il Ministero ha incontrato l'associazione dei comuni e in quell'occasione abbiamo preso atto dell'impossibilità di raggiungere un'intesa entro il 15 marzo 2014 sulla ripartizione del 10 per cento del Fondo di solidarietà comunale. Le risorse del fondo per il 2014 saranno ripartite secondo i criteri di riparto fissati dal comma 380-*ter*. Per il 2015, invece, abbiamo avviato un lavoro tecnico che ci dovrebbe portare a ripartire il 10 per cento del fondo sulla base di fabbisogni e capacità fiscali standard.

L'integrazione da parte del decreto-legge n. 16 della disposizione che prevedeva la ripartizione sulla base dei soli fabbisogni standard con il richiamo alle capacità fiscali sembra assolutamente importante. Sono due, infatti, le gambe del meccanismo della perequazione che è stato istituito dalla legge n. 42: da una parte ci sono i fabbisogni e dall'altra le capacità fiscali.

Voi sapete che i fabbisogni standard sono stati elaborati per sei funzioni fondamentali da una società del Ministero dell'economia e delle finanze, la SOSE, in un percorso condiviso con l'ANCI. Sono stati somministrati a

tutti i comuni italiani i questionari per la rilevazione dei fabbisogni, sono state fatte le stime e tutti i sei fabbisogni standard sono stati poi approvati dalla COPAFF entro il 31 dicembre 2013.

Nessun percorso comune è invece stato intrapreso per quanto riguarda l'elaborazione delle capacità fiscali standard. Il Dipartimento, in un contesto autonomo, nell'ambito di un progetto finanziato con fondi strutturali e diretto agli amministratori locali delle regioni ricomprese nell'Obiettivo Convergenza, che il Dipartimento ha concluso ora, in convenzione con il Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio, ha elaborato un primo rapporto sulle capacità fiscali standard. Abbiamo presentato questo rapporto ai colleghi dell'ANCI e abbiamo deciso di avviare con loro il confronto tecnico sulla metodologia che è stata utilizzata per elaborare le capacità fiscali standard.

Vi dico in maniera del tutto informale come procede questo lavoro. La stima delle capacità fiscali standard ha una solida base, anche oggettiva, per quanto riguarda i principali tributi comunali, cioè l'IMU e l'addizionale comunale IRPEF. In particolare, la stima del gettito IMU ad aliquota standard per l'anno 2012 e quella per l'anno 2013 sono state oggetto di un confronto puntuale con l'ANCI e sono state con loro condivise. Esiste quindi una base comune di condivisione della ripartizione territoriale del gettito ad aliquota standard di questo tributo, che chiaramente rende abbastanza facile una discussione sulla stima della capacità fiscale standard per questo tributo. La stessa cosa vale per l'addizionale comunale, per la quale il Dipartimento dispone di informazioni puntuali, elaborate nel corso del monitoraggio.

Per la stima delle capacità fiscali si è fatto ricorso essenzialmente a due metodi. Il primo è quello del sistema tributario rappresentativo *(representative tax system)*, che è ampiamente utilizzato sul piano internazionale e che consiste nel determinare la struttura normale di ogni tributo per quello che riguarda le regole di determinazione della base imponibile e delle aliquote. Si tratta nella sostanza di distinguere le componenti strutturali che caratterizzano la natura del tributo da quelle riconducibili alla sfera dell'autonomia riconosciuta al singolo governo locale. Il tributo, nel suo impianto di base, viene poi applicato alla base imponibile effettiva di ogni ente locale per ottenere il gettito standard.

La seconda procedura di determinazione delle capacità fiscali standard utilizzata è quella di natura econometrica. Si sono usati tecniche e modelli ispirati a quelli che sono stati usati per la determinazione dei fabbisogni standard. Sul piano metodologico è un'innovazione importante, con potenzialità e limiti che saranno analizzati e discussi proprio nell'ambito di questo tavolo tecnico che abbiamo appena avviato, con l'obiettivo di realizzare il comma 380-*quater*, come modificato dal decreto-legge 16 del 2014.

La conclusione del processo di elaborazione dei fabbisogni standard e l'avvio di un processo di elaborazione delle capacità fiscali standard rappresentano effettivamente una rivoluzione copernicana per la finanza locale e per la regolazione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo. Bisogna riconoscere che esistono le condizioni per superare le distorsioni più ovvie che erano insite nel meccanismo di finanza derivata, che la legge n. 42 ha inteso superare.

Tuttavia, davanti a tutte le grosse novità come questa c'è sempre una forza di resistenza grossissima al cambiamento. Credo che su questo vada fatto un grosso lavoro e che il legislatore debba aiutare questo processo, laddove necessario.

Mi piace concludere questa audizione parlando di un passaggio che sembra ovvio. I fabbisogni standard sono stati elaborati in maniera condivisa con l'ANCI, in un processo interattivo intensissimo con i comuni, caratterizzato da migliaia di telefonate, di *recall,* di verifiche di dati. I dati che sono stati utilizzati per la stima dei fabbisogni sono stati verificati. Non tutti i dati dei questionari sono stati utilizzati. I dati dei questionari possono essere ulteriormente rivisti dai comuni che li hanno prodotti. Comunque, inizia ora la

seconda fase per l'aggiornamento e la manutenzione dei fabbisogni standard.

Un passaggio importante, richiamato anche dal commissario Cottarelli, è quello della pubblicità di queste informazioni. Io credo che questo sia un passaggio essenziale. Io non vedo alcun pericolo di manipolazione delle informazioni nel rendere disponibili ai comuni che hanno prodotto i dati dei questionari e anche a tutti i cittadini le informazioni che sono state utilizzate per l'elaborazione dei fabbisogni standard. Ricordo che queste informazioni sono destinate a confluire nella banca dati delle pubbliche amministrazioni. Stiamo lavorando per arrivare a definire, sempre in maniera condivisa con l'ANCI, le modalità per rendere disponibili a tutti, nei prossimi mesi, i dati dei fabbisogni standard.

Il luogo ideale in cui renderli disponibili è il portale del federalismo fiscale, al quale ho fatto riferimento quando ho parlato dell'introduzione degli elementi delle delibere dei regolamenti relativi all'IMU e alla TASI, che noi desideriamo raccogliere dai comuni per poterli pubblicare sul nostro sito.

Il portale del federalismo fiscale è uno strumento importante che il Dipartimento delle finanze ha attivato all'inizio del percorso di attuazione del federalismo fiscale, in previsione del suo sviluppo, a mio avviso in maniera lungimirante. Infatti, il portale non è localizzato nei siti istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze, ma è localizzato sul *web*, dunque democraticamente collocato in uno spazio neutro, ed è destinato ad essere alimentato dalle informazioni di tutti gli *stakeholder* del federalismo fiscale. Il portale è gestito dal Dipartimento, che investe delle risorse finanziarie e delle risorse umane per la sua manutenzione, ma è uno strumento che vorrebbe contenere tutte le informazioni rilevanti per la comprensione del federalismo fiscale.

Il luogo più naturale nel quale inserire i dati sui fabbisogni standard sarebbe proprio il portale, che rinvierebbe alla banca dati della SOSE e conterrebbe tutte le informazioni per la lettura adeguata dei dati pubblicati.

Concluderei questa audizione dicendo che, tutto sommato, anche se in maniera a volte disorganica, è stata ormai compiuta la parte più importante del percorso di attuazione del federalismo fiscale. Si tratta adesso di fare gli ultimi passi, senza timori e nella totale condivisione tra amministrazione centrale e rappresentanti degli enti locali. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

MARIA CECILIA GUERRA (PD). Chiedo scusa, perché farò un'osservazione e due domande, ma sentirò le risposte in differita, in quanto devo essere al Senato per la verifica del numero legale.

Ringrazio moltissimo la professoressa Lapecorella. La relazione che ci ha fornito, che fa il punto in modo molto accurato sulla situazione, sarà utilissima per i lavori della Commissione.

Ho un'annotazione in merito a quanto detto sui fabbisogni standard. Io condivido pienamente l'idea della pubblicizzazione dei dati che, al di là dell'applicazione effettiva e del tempo che trascorrerà affinché i fabbisogni siano guida per la dotazione di risorse, svolgerà una funzione di stimolo, in un'ottica di confronto fra enti similari, per capire perché alcuni hanno un risultato piuttosto che un altro, e quindi anche per il miglioramento interno e per la ricerca dell'efficienza.

Per quanto riguarda invece la questione fiscale più in generale, emerge un quadro molto complesso, con una difficoltà a ricondurre dei princìpi vagamente raccontabili. Questo determina alcune difficoltà interpretative, forse legate alla mia ignoranza, su cui mi piacerebbe avere, anche in differita, alcune delucidazioni.

Un primo problema riguarda la manovrabilità delle aliquote. Io non ho ancora capito, in particolare per quanto riguarda la TASI, se esiste la possibilità per il comune di applicare aliquote differenziate in ragione della diversa tipologia degli immobili oppure se l'aliquota che viene scelta è comune a tutte le tipologie.

La seconda questione, essendo le varie TASI, TARI, eccetera, definite ora come tariffa ora come tassa, riguarda la deducibilità di questi tributi (chiamiamoli genericamente così) dalle imposte sui redditi. Questo è un tema su cui vedo che anche fra gli esperti esistono interpretazioni diverse. Vorrei sapere, in particolare con riferimento alla TASI, ma possibilmente anche sulla TARI (su cui ho idee un po' più precise) se questa può essere considerata o meno deducibile.

Il terzo elemento è un'annotazione. Legando la questione delle imposte alla riscossione dei crediti, mi sembra che effettivamente sia giusto considerare procedure amiche del contribuente per quanto riguarda i crediti di modesta entità. Tuttavia ho l'impressione che il fatto di avere la TASI distribuita in percentuali fra locatario e proprietario (che possono essere anche percentuali molto piccole, perché c'è una forcella entro la quale si colloca la scelta del comune) possa portare a far sì che una quota non indifferente della TASI sia distribuita fra i contribuenti in modo tale da determinare tributi di modesta entità.

L'incrocio tra i due approcci, quello della riscossione amica del contribuente e quello della determinazione dell'imposta potrebbe portare a una situazione in cui il tributo diventa difficile da ottenere. Lo pongo come un problema. Chiedo ancora scusa, ma devo proprio scappare al Senato.

DANIELE MARANTELLI (PD). Ringrazio anch'io moltissimo la professoressa Pecorella, sia per la relazione molto densa che per le riflessioni che hanno accompagnato alcuni dati.

Confesso che risulta persino difficile porre questioni puntuali, considerato il caos che c'è nei comuni, che mette a dura prova persino la resistenza di chi fortunatamente finora non ha avuto problemi di emicrania e che cerca di seguire con grande attenzione la sua relazione, come ho cercato di fare io.

L'incertezza normativa sulle partite immobiliari negli ultimi due anni è sotto gli occhi di tutti, con responsabilità diverse, tra Governo, Parlamento e forze politiche. Credo che questo fatto abbia contribuito a rendere ulteriormente complesso il rapporto tra cittadini e istituzioni e persino tra i cittadini e le istituzioni a loro più vicine, come il comune.

Sulla base di queste valutazioni, vorrei porle tre questioni. Il Dipartimento da lei diretto ci può dare qualche indicazione concreta, per esempio in ordine ai tributi statali riscossi a seguito di accertamenti effettuati in esito a segnalazioni qualificate dei comuni ?

Glielo chiedo perché la settimana scorsa abbiamo sentito il dottor Befera, che ci ha fornito dei dati interessanti al riguardo, che vanno dal 2009 al 2012. La tabella che ci ha fornito riporta un elenco di tutte le regioni. Vi sono alcune regioni che in quattro anni non hanno dato neanche un euro. Forse ciò è dovuto al fatto che i piccoli comuni non hanno gli strumenti necessari ? È una domanda che io mi pongo e che può essere una possibile risposta.

Tuttavia, nei grandi comuni, come il comune di Roma, che forse qualche strumento in più l'avrebbe, il risultato è il medesimo: 0 euro in quattro anni. Forse in questo caso non conviene ? Non so se a queste domande potete già dare qualche risposta.

In questi giorni abbiamo visto molti protagonisti riflettere sulla recente vicenda che ha riguardato il Veneto, ovvero la consultazione. Ognuno ha il giudizio che ha sulle modalità con le quali questa consultazione è avvenuta, ma resta il fatto che ha impegnato moltissimi esponenti del mondo della politica e della cultura.

A me ha colpito la valutazione dell'attuale Ministro per gli affari regionali Lanzetta in un articolo apparso l'altro giorno. Le valutazioni dell'attuale Ministro mi hanno ricordato i dati che in questa sede ci ha fornito il suo predecessore Delrio, il quale ha affermato che per il Veneto lo Stato riscuote 108.000 euro per ogni chilometro di spiaggia, mentre per la Calabria (la regione dell'attuale Ministro) ne riscuote 8.000. Questi dati, secondo me, sono istruttivi e probabilmente sono una sintesi felice tra fabbisogni standard e capacità fiscale. Io non ho gli strumenti per dirlo, però mi

piacerebbe ascoltare una sua riflessione al riguardo, considerato che credo che lei ne abbia tutti gli strumenti.

Arrivo all'ultima questione. La diminuzione della spesa pubblica, al di là delle annunciate rivoluzioni, a mio giudizio, può realizzarsi attraverso la corretta applicazione dei costi standard. Questa mi sembra la via maestra (forse sbaglierò). Come lei ci diceva, la scadenza del 15 marzo non è stata sufficiente per individuare in maniera puntuale come ripartire il Fondo di solidarietà. Considero molto importante quello che lei ci ha detto rispetto alla pubblicità dei dati.

Io penso che sul tema dei fabbisogni standard sia inutile parlare di rivoluzione. A me sembra davvero il minimo sindacale (mi permetta questa valutazione, che non so se sia corretta) per puntare davvero a rendere concreto il principio di responsabilità. In questo senso, credo che anche la Commissione possa fornire qualche contributo a una discussione che, a mio giudizio, dovrebbe mettere un po' i piedi per terra in tema di riforma del bicameralismo, riforma del Titolo V e proseguimento di quel cammino sul federalismo fiscale di cui lei parlava nella parte finale del suo intervento.

Mi scusi se l'ho presa un po' alla larga, ma temo che senza mettere i piedi nel piatto la discussione si faccia più ideologia e poco capace di andare alla radice dei problemi che si hanno, pur nella consapevolezza che questi problemi non possono essere risolti a colpi di scimitarra. È del tutto evidente che questi temi vanno affrontati con gradualità, ma in assenza di una conoscenza precisa dei dati la mia impressione è che tutte le notti continueranno a essere griglie, mentre non è così.

PRESIDENTE. Il lavoro che voi state facendo sulle capacità fiscali è fondamentale. Non ho capito se state monitorando tutti i comuni italiani o soltanto quelli dell'Obiettivo convergenza.

Quando questo lavoro potrà essere reso pubblico alle sedi parlamentari, ad esempio alla nostra Commissione? Dopo i diversi passaggi (COPAFF, Ragioneria, condivisione con ANCI eccetera) quando potrà arrivare in Parlamento?

Purtroppo hanno iniziato a votare in Senato e noi non possiamo assolutamente derogare all'orario di lavoro della Commissione. Inviterei i nostri ospiti a farci avere nei prossimi giorni, sulla base delle osservazioni che sono state formulate, un contributo scritto, che sarà reso disponibile a tutti i commissari.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.* Presidente, lo farò senz'altro.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Lapecorella per il suo intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegato)*.

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa il 16 giugno 2014.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

MEF Dipartimento delle Finanze

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER

L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DELLE FINANZE

"ATTUAZIONE E PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO FISCALE"

Giovedì, 27 marzo 2014

Signor Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

ringrazio per avere l'opportunità di fare dinanzi a questa Commissione il punto sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale.

Desidero, in primo luogo, ricordare quanto prezioso sia stato il lavoro svolto da questa Commissione nella fase di riforma che è iniziata con la legge delega n. 42 del 2009. Le proposte e le osservazioni fornite al Governo sono state utili e importanti anche per l'attività svolta dalle Amministrazioni ai fini della predisposizione degli schemi dei provvedimenti e delle analisi che hanno accompagnato l'attuazione del federalismo fiscale.

La ripresa dei lavori della Commissione rappresenta in questa delicata fase un segnale positivo, a favore del completamento del percorso già avviato, anche nella prospettiva di consolidare i risultati ottenuti sia sul fronte dell'imposizione locale, alla luce delle disposizioni in materia di tassazione immobiliare adottate con la Legge di Stabilità per il 2014, sia sul fronte della spesa, in considerazione della recente approvazione dei fabbisogni standard.

Nel corso di questa audizione **illustrerò l'assetto del federalismo municipale e del federalismo regionale**, evidenziando le peculiarità delle disposizioni di attuazione per le regioni a statuto ordinario e per quelle a statuto speciale. Infine, farò uno specifico **approfondimento sulle evoluzioni recenti nella definizione dei fabbisogni standard e sulle problematiche connesse all'attuazione del meccanismo di perequazione previsto dalla legge n. 42 del 2009.**

1. FISCALITÀ MUNICIPALE

Per quanto riguarda il **federalismo municipale**, è opportuno ricordare che l'attuale assetto della fiscalità degli enti locali è il risultato sia dall'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42 del 2009, sia di altri autonomi provvedimenti, sui cui contenuti mi soffermerò nel prosieguo.

Lo scenario, come è stato evidenziato dalla Corte dei Conti nell'audizione tenutasi presso questa Commissione lo scorso 6 marzo, è stato caratterizzato in particolare da *"l'incoerenza fra la scelta di puntare sulla fiscalità immobiliare come principale fonte di*

finanziamento del federalismo municipale e il vincolo di esentare da ogni forma di prelievo (patrimoniale e reddituale) la "prima casa", con il duplice risultato di far venire meno la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti (all'insegna del "vedo, voto, pago") e di riversare il finanziamento dei servizi comunali soprattutto sui possessori di immobili non adibiti a residenza principale e su quelli adibiti all'esercizio d'impresa".

Ricordo che **una forte accelerazione all'attuazione del federalismo municipale è stata impressa dal D. L. n. 201/2011** anticipando al 2011, in via sperimentale, **l'imposta municipale propria (IMU)** che sostituiva, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'ICI.

Nello stesso provvedimento era stata anche avviata 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 fronte della definizione dei nuovi equilibri finanziari tra livelli centrali e locali di Governo, largamente condizionati nel corso del 2012 e del 2013 da esigenze di risanamento dei conti pubblici, l'amministrazione ha gestito la fase di emanazione dei provvedimenti normativi, la predisposizione di simulazioni e stime di gettito su base territoriale finalizzate a verificare la sostenibilità finanziaria delle nuove misure introdotte e la risoluzione delle problematiche connesse al sovrapporsi di nuovi meccanismi di funzionamento dei tributi, in un clima di leale e proficua collaborazione con gli organismi di rappresentanza degli enti territoriali interessati, nell'ambito di rapporti istituzionali ormai ampiamente consolidati.

Dopo una prima fase di assestamento della normativa riguardante l'IMU, che ha avuto luogo nel 2012, con un Governo allora determinato a mantenere il ripristino dell'imposizione sull'abitazione principale, anche nell'ottica di spostare gradualmente il carico fiscale dal lavoro alla proprietà immobiliare, secondo le raccomandazioni dei principali organismi internazionali, il dibattito politico si è, invece, concentrato, nel corso del 2013, proprio sull'esenzione dall'IMU dell'abitazione principale.

Prima di illustrare l'attuale assetto normativo, ritengo utile effettuare una **breve ricognizione dei passaggi che si sono succeduti nel 2013**.

Il **7 agosto 2013** è stato pubblicato un documento del MEF curato dal Dipartimento delle finanze - mi riferisco a ***"Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili"*** - che illustrava varie ipotesi di tassazione corredate di adeguati approfondimenti tecnici.

Tale documento, ricordo, si inseriva nell'ambito della preannunciata riforma della tassazione immobiliare prevista dal **D.L. n. 54/2013** con il quale era stata disposta anche la **sospensione del pagamento della prima rata dell'IMU 2013 su abitazioni principali e fattispecie assimilate e sui terreni**.

Le ipotesi che venivano formulate nel documento del MEF del 7 agosto 2013 si sviluppavano lungo le linee del dibattito politico sulla tassazione dell'abitazione principale. Nel documento si sottolineava che *"un'eventuale esenzione dall'IMU per l'abitazione principale comporterebbe per i Comuni* ***una perdita di gettito di circa 4 miliardi annui (di cui circa 3,4 miliardi corrispondenti alle aliquote e detrazioni standard), per la quale sarebbe necessaria un'idonea copertura finanziaria***[1]*."* Si rilevava, inoltre, che questa scelta avrebbe rappresentato *"una netta inversione di tendenza rispetto al processo di attribuzione ai Comuni di una maggiore potestà impositiva in linea con i principi fondamentali del federalismo fiscale in materia di responsabilità fiscale e trasparenza nelle scelte degli amministratori locali."*

Successivamente, il **D.L. n. 102/2013** è intervenuto sulle entrate comunali prevedendo: *i)* l'**abolizione dell'obbligo di pagamento della prima rata dell'IMU 2013** e il relativo ristoro per i Comuni; *ii)* l'**introduzione di nuove agevolazioni IMU** con decorrenza immediata e dal 2014; *iii)* norme procedurali e spazi di regolamentazione comunale sui bilanci e sulla componente rifiuti della TARES.

Infine, con il **D. L. n. 133/2013**, è stato **eliminato** anche **il versamento, entro dati limiti, della seconda rata dell'IMU 2013**, portando a compimento l'abolizione dell'IMU dovuta per il 2013 sull'abitazione principale (con l'eccezione di quella sulle abitazioni di lusso) e su altre specifiche fattispecie assimilate. In particolare, i contribuenti beneficiari dell'abolizione della seconda rata dell'IMU hanno versato entro

[1] Il gettito dell'IMU relativo all'abitazione principale riferito all'anno 2012 era risultato pari a 4.028 milioni di euro, versati da circa 17,8 milioni di contribuenti per un importo medio di circa 227 euro pro-capite.

il 24 gennaio un importo pari al 40 per cento della differenza (se positiva) tra l'ammontare risultante dall'applicazione delle aliquote e delle detrazioni deliberate (o confermate) dai Comuni per il 2013 per ciascuna tipologia di immobile e quello risultante dall'applicazione dell'aliquota e della detrazione di base (cd "**Mini-IMU**").

Lo stesso provvedimento prevedeva uno stanziamento di risorse pari a 2,2 miliardi per il ristoro ai Comuni del minor gettito IMU[2].

Complessivamente, entrambi i provvedimenti (Decreti legge n. 102 e 133) hanno stanziato **circa 4,5 miliardi di euro per ristorare i comuni del minor gettito IMU per l'anno 2013** e hanno comportato un consistente sgravio sui contribuenti proprietari di abitazioni principali. In sintesi:

- in assenza delle misure varate dal precedente Governo di sospensione e abolizione parziale dell'IMU sulle abitazioni principali e fattispecie assimilate, i proprietari di abitazioni principali avrebbero dovuto versare nel 2013 un'imposta pari a 4,4 miliardi di euro, anche in considerazione degli incrementi di aliquota deliberati dai Comuni nel corso del 2012 e del 2013;
- a seguito delle misure varate di sospensione e abolizione parziale dell'IMU sulle abitazioni principali e fattispecie assimilate, poco meno di 8 milioni di proprietari hanno versato nel 2014, a titolo di "mini-IMU", 384 milioni di euro, per un importo medio pro-capite di circa 48 euro. L'IMU è stata interamente versata solo dai proprietari di abitazioni principali di lusso (A1, A8 e A9).
- **nel complesso, i proprietari di abitazioni principali e fattispecie assimilate hanno versato meno del 10% di quanto sarebbe stato complessivamente dovuto in assenza di interventi**.

La legge di stabilità per il 2014 ha successivamente realizzato la **complessiva riforma della tassazione immobiliare**.

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

[2] Per i comuni ai quali risultava assegnato un ammontare di risorse superiore al necessario ristoro in base ad aliquote e detrazioni effettivamente deliberate nel 2013, si prevedeva la restituzione dell'eccedenza ai contribuenti nel 2014.

relativa ai servizi indivisibili e la contestuale introduzione dell'imposta unica comunale (IUC).

La IUC si basa su due presupposti impositivi, il primo costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore; il secondo collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. Le **componenti della IUC** sono:

- l'**IMU**, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, non di lusso;
- 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). Tra gli immobili ai quali si applica la TASI è ricompresa l'abitazione principale. Si è superata in tal modo l'incoerenza di un sistema di federalismo fiscale basato sull'imposizione immobiliare che trascurava immotivatamente una parte fondamentale di essa, vale a dire l'imposizione relativa all'abitazione principale. In maniera innovativa si è comunque lasciata ai comuni la facoltà di prevedere la misura di tale imposizione. Infatti, l'aliquota di base della TASI, pari all'1 per mille, può essere incrementata dai comuni nel rispetto di un limite massimo dell'aliquota complessiva IMU+TASI. Il vincolo è rappresentato dalla circostanza che, per ciascuna tipologia di immobile, la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, in relazione alla stessa tipologia di immobile. Per il solo 2014, l'aliquota massima della TASI non può eccedere il 2,5‰. Parlerò in seguito della maggiorazione consentita dal D. L. n. 16/2014;
  - 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"*.

Si deve osservare che l'istituzione della IUC - che fa comunque salva la disciplina dell'IMU e la possibilità da parte dei comuni di istituire l'imposta di scopo - ha

consentito di proseguire l'*iter* prefigurato dalla legge di delega n. 42/2009 sull'attuazione del federalismo fiscale.

Si deve anche evidenziare che l'articolazione del nuovo tributo è caratterizzata dalla finalità di non aumentare il prelievo fiscale complessivo sui contribuenti e che i limiti sopra richiamati alla manovrabilità complessiva dei comuni su TASI e IMU sono stati previsti per garantire il conseguimento di questo obiettivo.

Prima dell'approvazione della legge di stabilità, il gettito complessivo 2014 derivante dalla tassazione immobiliare (IMU - quota Comuni e quota Stato - e maggiorazione TARES) ad aliquota di base era stimato in 20,8 miliardi di euro, di cui 19,8 miliardi derivavano dal gettito IMU (3,8 miliardi sull'abitazione principale e 16 miliardi sugli altri immobili, di cui 4 miliardi come riserva erariale sui fabbricati gruppo cat. D), e 1 miliardo dalla maggiorazione TARES.

Nell'attuale regime il gettito complessivo per i Comuni (IMU e TASI) ad aliquota di base risulta pari a 15,7 miliardi di euro, di cui 12 miliardi per IMU (tenuto conto delle agevolazioni per i fabbricati rurali ad uso strumentale e terreni agricoli nonché della circostanza che l'IMU relativa all'abitazione principale per i soli immobili di categoria catastale A1, A8, A9 si riduce a 0,1 mld), mentre 3,7 miliardi sono imputabili alla TASI (1,7 miliardi sull'abitazione principale e 2 miliardi sugli altri immobili, esclusi i terreni, di cui circa 0,5 miliardi relativi ai fabbricati classificati nel gruppo catastale D). Ad esso va aggiunto sempre il gettito della riserva erariale IMU sugli immobili ad uso produttivo, pari a 4 miliardi di euro.

Pertanto, **ad aliquota di base, l'effetto differenziale della legge di stabilità rispetto al regime previgente consiste in una riduzione dell'onere tributario per i contribuenti pari a 1,1 miliardi**.

Occorre sottolineare che **il gettito fiscale potenziale del regime derivante dall'applicazione della disposizioni contenute nella Legge di Stabilità dal 2014** – vale a dire il gettito che la pubblica amministrazione locale (al netto della riserva erariale su immobili classificati nel gruppo catastale D) realizzerebbe qualora tutti i comuni decidessero di applicare l'aliquota massima consentita dalle norme introdotte

dalla Legge di Stabilità 2014 - risulta **inferiore al gettito fiscale potenziale del precedente regime,** come risulta evidente dalla seguente tabella:

Effetti finanziari: confronto vecchio regime e nuovo regime ad aliquota massima (2014)

Regime pre- Legge di Stabilità (2014) in mld di euro		**Regime post- Legge di Stabilità 2014 (2014) in mld di euro**	
1) TARES (componente servizi indivisibili su tutti gli immobili tranne i terreni ad aliquota massima	**1,3**	1) TASI (componente servizi indivisibili su abitazione principale ad aliquota massima al 2,5 per mille)	**4,3**
2) IMU (su tutte le proprietà – al netto della riserva erariale su immobili di categoria D ad aliquota massima)	**25**	2) IMU (tutti gli altri immobili, al netto della riserva erariale su immobili cat. D) +TASI (tutti gli altri immobili tranne i terreni)	**17,9**
		- 3) IMU abitazioni principali (solo categoria A1, A8, A9)	**0.1**
Totale	**26,3**	**Totale**	**22,3**

Un passaggio importante in tema di IUC è rappresentato dall'approvazione del D. L. n. 16/2014: a questo proposito devo ricordare che la legge di stabilità per l'anno 2014 non aveva introdotto alcuna detrazione di base, come era invece previsto per l'IMU sull'abitazione principale; era stato, invece, stanziato un fondo di 500 milioni per finanziare l'eventuale previsione da parte dei comuni di detrazioni dalla TASI a favore dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei familiari dimoranti abitualmente e residenti nell'immobile adibito ad abitazione principale.

Da queste disposizioni derivavano alcune **problematiche** che sono state **evidenziate dall'ANCI nel corso del confronto con il Governo sulla legge di stabilità**:

- la prima riguardava l'**insufficienza delle risorse destinate al finanziamento delle detrazioni TASI sull'abitazione principale** che non consentivano di esercitare l'autonomia tributaria per agevolare gli stessi immobili che, nel regime previgente, risultavano esenti da IMU;
- la seconda riguardava, più in generale, l'**insufficienza di risorse per il comparto dei Comuni nel 2014**. La manovrabilità dei tributi immobiliari, prevista ai commi 676 e 677 della Legge di Stabilità 2014, infatti, rappresentava un limite per i comuni che, nell'anno 2013, avevano fissato l'aliquota al 10,6 per mille sugli altri immobili, poiché questi non potevano di fatto applicare la TASI per gli immobili diversi dall'abitazione principale. In tal caso, i comuni non avrebbero avuto spazi sufficienti di manovra sugli altri immobili. In aggiunta, per il 2014 era stato ridotto lo spazio di manovra sull'abitazione principale (nel regime previgente i comuni potevano elevare l'aliquota IMU fino al 6 per mille - con detrazioni di base – ricavando un gettito potenziale dell'ordine di 7,2 miliardi di euro; nel regime post-Legge di Stabilità 2014, i comuni erano invece vincolati per il 2014 a elevare l'aliquota massima sull'abitazione principale fino al 2,5 per mille - senza detrazioni- ricavando un gettito potenziale di soli 4,3 miliardi).

Al fine di assicurare maggior spazio finanziario ai comuni, il **D. L. n. 16/2014** ha previsto, oltre ad alcune disposizioni atte a migliorare la disciplina della IUC, **norme dirette a risolvere le problematiche appena evidenziate** e in particolare:

- è stata stabilita la **possibilità di maggiorare l'aliquota massima TASI applicabile per l'anno 2014 per ciascuna tipologia di immobile**. Detto **incremento non può complessivamente superare lo 0,8 per mille**[3]. Per esemplificare, si può ipotizzare il caso in cui il comune, per il 2014, aumenta:

[3] Il comma 677 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2014, modificato dal D. L. n. 16/14, prevede che il comune può determinare l'aliquota rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille e ad altre minori aliquote, in relazione alle diverse tipologie di immobile. Per il 2014, l'aliquota massima non può eccedere il 2,5 per mille. Per lo stesso anno 2014, nella determinazione delle aliquote TASI i predetti limiti possono essere superati, per un ammontare complessivamente non superiore allo 0,8 per mille a condizione che siano finanziate, relativamente alle abitazioni principali e alle unità immobiliari ad esse equiparate di cui all'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, detrazioni d'imposta o altre misure, tali da generare effetti sul carico di imposta TASI equivalenti a quelli determinatisi con riferimento all'IMU relativamente alla stessa tipologia di immobili, anche tenendo conto di quanto previsto dal citato art. 13.

- ❖ dello 0, 4 per mille il primo limite del 10,6 per mille, stabilito dal comma 677 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2014, arrivando quindi al massimo dell'11 per mille;
- ❖ del restante 0,4 per mille il secondo limite del 2,5 per mille stabilito dalla medesima disposizione, arrivando quindi al massimo dell'2,9 per mille.

Gli incrementi così deliberati possono essere ulteriormente suddivisi in relazione alle diverse tipologie di immobili in modo che la somma dei singoli incrementi non superi lo 0,4 per mille di ciascun limite e quindi lo 0,8 per mille complessivamente considerato;

- è stato **eliminato il vincolo di destinazione delle risorse attribuite ai comuni per l'anno 2014** e al contempo le stesse **risorse sono state incrementate di 125 milioni di euro** che si aggiungono ai 500 milioni iniziali per un importo complessivo di 625 milioni di euro. L'importo stanziato potrà, quindi, essere utilizzato dai comuni - e, in particolare, da quelli con un'aliquota IMU 2013 vicina al livello massimo previsto - per gestire possibili squilibri di bilancio.

Per quanto concerne le altre disposizioni introdotte dal D. L. n. 16/2014 mi sembra opportuno fare un brevissimo accenno alla circostanza che il provvedimento in questione ha esteso alla TASI le esenzioni previste per l'IMU, compatibili con il presupposto impositivo della TASI[4].

---

[4] Pertanto, sono applicabili alla TASI le esenzioni relative agli immobili posseduti dallo Stato, nonché agli immobili posseduti, nel proprio territorio, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, ove non soppressi, dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali, nonché quelle previste dall'art. 7 del D. Lgs. n. 504 del 1992 in materia di ICI e cioè:

a. i fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9;
b. i fabbricati con destinazione ad usi culturali di cui all'art. 5-*bis* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601; vale a dire gli immobili totalmente adibiti a sedi, aperte al pubblico, di musei, biblioteche, archivi, cineteche, emeroteche statali, di privati, di enti pubblici, di istituzioni e fondazioni, quando al possessore non derivi alcun reddito dall'utilizzazione dell'immobile;
c. i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione, e le loro pertinenze;
d. i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929 e reso esecutivo con legge 27 maggio 1929, n. 810;
e. i fabbricati appartenenti agli Stati esteri e alle organizzazioni internazionali per i quali è prevista l'esenzione dall'imposta locale sul reddito dei fabbricati in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia;
f. gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c), del TUIR, fatta eccezione per gli immobili posseduti da partiti politici, che restano comunque assoggettati all'imposta indipendentemente dalla destinazione d'uso dell'immobile, destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera a), della legge 20 maggio 1985, n. 222.

La stretta interdipendenza che esiste tra IMU e TASI, renderebbe **auspicabile l'estensione alla TASI delle disposizioni in materia di IMU che prevedono che i comuni inviino al MEF altri elementi, oltre al testo delle delibere di approvazione delle aliquote e dei regolamenti**, mediante inserimento di detti documenti nell'apposita sezione del Portale del federalismo fiscale.

Infatti, le norme in materia di IMU prevedono che i comuni inseriscano nella suddetta sezione alcuni elementi risultanti dalle delibere (in primo luogo la misura delle aliquote) secondo le indicazioni stabilite dal Dipartimento delle finanze, sentita l'ANCI.

Data l'incertezza normativa che ha contraddistinto l'imposizione immobiliare, tale procedura non è stata ancora avviata e sorge in questo caso l'esigenza, proprio per salvaguardare le finalità di disporre di una banca dati significativa, di valutare le modalità di estensione della procedura in questione anche alla TASI.

Rispetto al quadro normativo sin qui delineato, **restano ancora aperte alcune tematiche** che riguardano i **tributi minori previsti dal D. Lgs. n. 23 del 2011** sul federalismo fiscale:

- **Imposta di soggiorno**. L'art. 4 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**. La bozza di regolamento predisposta dal Dipartimento ha subito una battuta d'arresto nel suo *iter* di approvazione, poiché

A questo proposito la norma conferma l'applicazione ai fini TASI delle disposizioni contenute nell'art. 91-*bis* del D. L. n. 1 del 2012 che consente di applicare l'esenzione in questione alle sole parti dell'immobile che viene utilizzato per lo svolgimento delle attività meritevoli con modalità non commerciali.

ANCI ha 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. Al riguardo devo precisare che la mancanza del citato regolamento non ha intralciato l'autonomia impositiva dei comuni in questione, poiché **l'art. 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**. In virtù di detta disposizione di salvaguardia **i comuni che allo stato attuale hanno istituito l'imposta** in questione e hanno inviato le relative deliberazioni **sono 466**;

- **Imposta di sbarco.** Lo stesso art. 4 del D. Lgs. n. 23/2011, prevede che i comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, in alternativa all'imposta di soggiorno, un'imposta di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea. Diversamente dall'imposta di soggiorno, **non è prevista l'emanazione di alcun regolamento governativo**, in quanto le linee essenziali per l'istituzione di questo tributo da parte del comune con proprio regolamento sono contenute direttamente nella disposizione di legge. A questo proposito faccio presente che **i comuni che hanno istituito l'imposta** in questione, e hanno inviato le relative deliberazioni regolamentari, **sono 16**;
- **Addizionale comunale all'Irpef.** Ricordo che, con effetto dal 2012, è stato abrogato l'art. 5 del D. Lgs. n. 23 del 2011 che prevedeva l'emanazione di un decreto governativo per lo sblocco graduale della sospensione del potere di aumentare le aliquote dell'addizionale. Pertanto, **i comuni possono istituire il tributo e prevedere l'applicazione di un'aliquota che non può eccedere complessivamente 0,8 punti percentuali**. Anche a questo riguardo posso indicare alcuni dati utili per la verifica dello stato di espressione dell'autonomia impositiva. Infatti, **sono 6637**[5] **i**

[5] Altri dati che riguardano l'addizionale sono i seguenti:
- Comuni con monoaliquota: 4274;
- Comuni con una aliquota ed esenzione:1435

comuni che hanno istituito l'addizionale e inviato al MEF le aliquote per la pubblicazione sul sito ai fini dell'efficacia costitutiva delle stesse.

- **Imposta municipale secondaria**. In tema di attuazione del federalismo fiscale occorre ricordare che il comma 714 dell'art. 1 della **legge di stabilità per l'anno 2014 ha posticipato** di un anno, e cioè **al 2015, l'emanazione del regolamento governativo diretto a introdurre le linee guida per l'istituzione dell'imposta municipale secondaria** diretta a sostituire le seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Con riferimento ai nuovi equilibri finanziari tra diversi livelli di governo si deve ricordare che già la **Legge di Stabilità per l'anno 2013** (L. 228/2012, art. 1, comma 380) **aveva modificato la natura della riserva di gettito per lo Stato,** attribuendo a quest'ultimo le entrate derivanti dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolate ad aliquota standard, pari a 0,76%, in luogo della metà del gettito IMU ad aliquota standard, con esclusione dell'abitazione principale.

La stessa legge aveva inoltre soppresso il fondo sperimentale di riequilibrio e **istituito il fondo di solidarietà comunale**. Il nuovo fondo è alimentato con una quota dell'IMU, di spettanza dei comuni, definita con DPCM, su proposta del MEF, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato - città ed autonomie locali.

Con il medesimo DPCM sono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del fondo tenendo anche conto per i singoli comuni:

1. degli effetti finanziari derivanti dalla modifica della natura della riserva dello Stato sul gettito dell'IMU;

- Comuni con una aliquota e più esenzioni: 15
- Comuni con multi aliquota: 358
- Comuni con multi aliquota ed esenzione: 555
- Comuni che hanno la mono aliquota al massimo (0,8% e 0,9%): 1708 (di cui 1153 senza esenzione e 555 con esenzione).

2. della definizione dei costi e dei fabbisogni standard;
3. della dimensione demografica e territoriale;
4. della dimensione del gettito dell'IMU ad aliquota base di spettanza comunale;
5. della diversa incidenza delle risorse da fondo sperimentale soppresse sulle risorse complessive per l'anno 2012;
6. delle riduzioni stabilite dal D.L. 95/2012;
7. dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia.

I criteri di cui ai punti 1, 4, 6, 7 hanno natura compensativa, mentre quelli di cui ai punti 2 e 3 sono perequativi (il punto 5 riduce le risorse).

Successivamente, con il D.L. n. 35/2013 (art. 10-sexies), che ha inserito all'art. 1 della legge n. 228/2012 il comma 380-*bis*, **sono stati esclusi i costi e i fabbisogni standard dai criteri di riparto per il 2013**.

La Legge di Stabilità per il 2014 ha modificato nuovamente le norme relative al fondo di solidarietà comunale.

Si è, in primo luogo, eliminato il limite temporale di vigenza del fondo inizialmente fissato al 2014. **Il fondo di solidarietà comunale** perde dunque la natura transitoria e **diventa definitivo**.

Tra i **criteri di riparto del fondo** si fa **riferimento a quelli inizialmente stabiliti per il 2013** eliminando tuttavia i due criteri di natura perequativa e **conservando solo quelli di natura compensativa**. **Il criterio dei fabbisogni standard viene** tuttavia **reintrodotto** collateralmente e **limitatamente ad una quota pari al 10% del fondo**.

Questa ultima previsione è stata superata dal D. L. n. 16/2014 che ha sostituito il comma 380-quater della Legge di Stabilità per l'anno 2013, **prevedendo che**, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, **la quota del 10 per cento dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale è accantonato per essere redistribuito tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Copaff, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.**

Ai fini dell'applicazione di quest'ultima disposizione, le modalità e i criteri di attuazione sono stabiliti mediante intesa in Conferenza Stato - città ed autonomie locali entro e non oltre il 15 marzo 2014. In caso di mancata intesa, le risorse corrispondenti sono distribuite per l'anno 2014 con la medesima metodologia applicata per il riparto del fondo di solidarietà di cui al comma 380-ter e, a decorrere dall'anno 2015, in base alle disposizioni del predetto comma 380-quater.

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**. Sono in questo campo note le vicende giudiziarie che hanno interessato un concessionario della riscossione dei tributi locali e non sfugge all'attenzione degli esperti che le continue proroghe dei contratti in essere, seppure condizionate dalla previsione di una riforma radicale del settore, si sono susseguite nel corso degli anni in spregio ai principi comunitari di libera concorrenza e di trasparenza.

Il **riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali** è previsto dalla **legge n. 23/2014** ("Delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita") che contiene nell'**art. 10, comma 1, lett. c), i principi e i criteri direttivi** finalizzati ad assicurare **certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione dei tributi locali**. Appare significativa la scelta del Legislatore, il quale ha previsto per la definizione della riforma un *iter*, delimitato dalle norme di legge, ma attuato in sede delegata, assicurando che il nucleo di norme della riforma possa essere predisposto in maniera più meditata.

Le disposizioni della Legge di Delega tendono soprattutto a **rivitalizzare gli strumenti giuridici della riscossione a disposizione degli enti locali** e a **collocare nel suo**

corretto alveo la possibilità di avvalersi di soggetti esterni per la riscossione delle entrate locali.

Si prevede, in primo luogo, la **revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale** di cui al R. D. n. 639/1910 che, sebbene datato, rappresenta ancora oggi l'unico mezzo a disposizione degli enti locali e dei soggetti iscritti all'albo per poter procedere alla riscossione coattiva delle entrate degli enti locali. Detta revisione si inserisce nel contesto di una più ampia rivisitazione della normativa vigente che deve essere raccolta in un **testo unico di riferimento in cui siano recepite anche le procedure e gli istituti previsti per la riscossione mediante ruolo**, adattandoli alle caratteristiche della riscossione delle entrate locali.

Con riferimento alle **attività di riscossione coattiva** la Legge Delega contiene un principio direttivo in base al quale le stesse dovranno essere **assoggettate a regole pubblicistiche**, a garanzia dei contribuenti, prevedendo, in particolare, che gli enti locali possano utilizzare lo strumento del ruolo per riscuotere i tributi e le altre entrate esclusivamente in forma diretta o attraverso società interamente partecipate, ovvero avvalendosi delle società del gruppo Equitalia

Particolare attenzione è riservata anche alla **semplificazione delle procedure di recupero delle somme di modesta entità,** nonché degli istituti che gli enti possono introdurre facoltativamente per la **definizione agevolata dei crediti già oggetto di riscossione coattiva, sempre avendo riguardo ai crediti di modesta entità**.

In generale, la Legge Delega prevede la definizione di un **quadro di iniziative idonee a rafforzare, all'interno degli enti locali, le strutture e le competenze specialistiche utili ad accrescere le capacità complessive di gestione dei tributi, di accertamento e di recupero delle somme evase**, nonché quelle **necessarie per la gestione diretta della riscossione ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie**. Nello stesso ambito è previsto anche il **riordino della disciplina delle aziende pubbliche locali preposte alla riscossione e alla gestione delle entrate in regime di affidamento diretto**.

Nei casi in cui le **funzioni di accertamento e riscossione** sono **esternalizzate** si prevede, invece, l'individuazione di *"adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione diretta da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo"* dei **concessionari della riscossione**.

In questo ambito, la Legge Delega non trascura la necessità di un **nuovo assetto delle attività di controllo e di monitoraggio della gestione da parte di terzi delle entrate degli enti locali**. In particolare, si prevede la predisposizione di **linee guida per la redazione di capitolati di gara per la formulazione di contratti di affidamento** che consentirà di affrontare la problematica relativa alla durata dei contratti, poiché attualmente gli strumenti di controllo a disposizione del Ministero dell'economia e delle finanze non consentono di intervenire su detto elemento. Merita un particolare richiamo la previsione di **pubblicizzazione dei principali elementi dei contratti stipulati** che consentirebbe la costituzione di una banca dati concernente l'anagrafe degli affidamenti, migliorando, in tal modo, gli elementi a disposizione dell'attività di vigilanza, e che permetterebbe di rispondere sollecitamente anche alle richieste in tale materia provenienti dalla Commissione europea. Un ulteriore criterio meritevole di considerazione può essere sinteticamente individuato nell'**allineamento degli oneri e dei costi in una misura massima**, stabilita con riferimento alla remunerazione del servizio di riscossione prevista per le società del gruppo Equitalia o con riferimento ad altro congruo parametro.

La legge n. 23/2014 prevede anche che l'**affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione** debba avvenire nel **rispetto della normativa europea** e che le competenze specialistiche acquisite dalle società iscritte all'albo nonché dalle aziende del gruppo Equitalia siano adeguatamente valorizzate e messe a disposizione degli enti locali.

Infine, la Legge Delega prevede che i soggetti affidatari dei servizi di riscossione e gli ufficiali della riscossione dovranno rispettare un **codice deontologico da adottarsi**

con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e che, per i medesimi soggetti, siano individuate specifiche **cause di incompatibilità** per i rappresentanti legali, gli amministratori e i componenti degli organi di controllo interno.

Dal quadro delle linee guida della riforma della riscossione dei tributi locali sommariamente delineato emerge, quindi, la prospettiva che le nuove regole che risulteranno dall'attuazione della delega costituiranno un saldo presidio di garanzia per i contribuenti e per i comuni che, al pari dello Stato, sono enti impositori ai quali deve essere assicurato un sistema di riferimento per la riscossione delle entrate tributarie altrettanto valido ed efficace.

2. FISCALITÀ DELLE REGIONI

La disciplina dell'**autonomia impositiva delle Regioni** è contenuta nel **D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68**, attuativo della legge delega n. 42 del 2009. La logica che pervade detto provvedimento è quella di addivenire alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni ed alle province che il legislatore delegato individua come tappa obbligata per l'attuazione del federalismo, in quanto segna l'abbandono del sistema di finanza derivata e il passaggio ad un sistema fondato su risorse proprie. La finalità che si intende perseguire è quella di garantire maggiore trasparenza in ordine alla gestione e all'allocazione delle risorse, che si mostra come adeguato veicolo per assicurare il potenziamento della responsabilizzazione degli amministratori locali ed il controllo democratico da parte della collettività.

Il legislatore delegato con il D.Lgs. n. 68 del 2011 ha sicuramente ampliato la potestà normativa delle regioni che, paradossalmente, per detti enti era ancora più imbrigliata rispetto a quella riconosciuta ai comuni e alle province dall'art. 52 del D.Lgs. n. 446 del 1997.

Il D.Lgs. n. 68 del 2011 individua come **fonti principali di finanziamento delle funzioni regionali** l'**IRAP**, l'**addizionale regionale all'IRPEF** e la **compartecipazione all'IVA**.

In relazione a quest'ultima si ricorda che l'art. 4 del D.Lgs. n. 68 del 2011 ha radicalmente modificato la disciplina relativa alla **compartecipazione regionale all'IVA**, istituita dall'art. 2 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, eliminando i difetti strutturali del sistema previgente.

La norma prevede l'abbandono del criterio della determinazione *ex post* dell'aliquota di compartecipazione a copertura di spese già sostenute e stabilisce un nuovo criterio per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione: tale aliquota deve essere fissata al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in una sola regione e determinata in modo tale da garantire, in ogni regione, il finanziamento delle spese in materia di sanità, al netto di quanto devoluto alle RSS e delle risorse UE.

Viene, inoltre, prevista una modifica del meccanismo di assegnazione delle risorse in base ai consumi Istat, che mostrava i suoi limiti dovuti al fatto che detti dati non tengono conto del fenomeno dell'evasione fiscale[6].

L'attribuzione della compartecipazione all'IVA è previsto che avvenga in base al principio di territorialità, tenendo conto, quindi, degli importi effettivamente riscossi sul territorio che si desumono dai dati forniti dai contribuenti nelle dichiarazioni annuali dell'IVA.

L'operatività di tale sistema in base all'art. 4, comma 1, del D.lgs. n. 68 del 2011, avrebbe dovuto essere avviata dal 2013, ma l'attuazione della norma presenta problemi operativi di non facile soluzione che sono tuttora oggetto di approfondimento da parte dei competenti Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ad ostacolare la concreta fattibilità della norma è, innanzitutto, la mancata definizione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard nei settori extra-sanitari.

---

[6] La compartecipazione regionale all'IVA è stata finora fissata, per ciascun anno, in una percentuale del gettito IVA complessivo realizzato nel penultimo anno precedente a quello in considerazione, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse UE. L'attribuzione alle regioni è avvenuta utilizzando come indicatore di base imponibile la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. Annualmente, con apposito DPCM adottato ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 56 del 2000, si provvede alla rideterminazione della misura della compartecipazione spettante alle regioni a statuto ordinario e con ulteriore DPCM, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 4, dello stesso decreto legislativo, viene disposta la ripartizione della compartecipazione IVA tra le diverse regioni. Per l'anno 2012 l'aliquota della compartecipazione regionale all'IVA, è stata rideterminata nella misura del 49,79 % con DPCM 21 ottobre 2013.

Sempre in questa materia si ricorda che l'art. 9, comma 4, del D.Lgs. n. 68 del 2011, prevede che sia **attribuita alle regioni a statuto ordinario una quota del gettito riferibile al concorso delle stesse all'attività di recupero fiscale in materia di IVA**, rinviando ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità di attuazione della norma.

Il Dipartimento delle Finanze ha predisposto lo schema di decreto - che non ha ancora concluso il suo *iter* procedimentale - nel quale si prevede che sia attribuita alle regioni che abbiano posto in essere determinate attività normative o amministrative per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale, l'IVA riscossa a titolo definitivo a seguito di accertamenti eseguiti dall'Agenzia delle Entrate in materia di addizionale regionale IRPEF e IRAP. E' altresì stabilito che la quota di gettito spettante alla Regine è commisurata all'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA vigente nell'anno d'imposta cui si riferisce l'accertamento.

Per quanto attiene ai "***tributi propri derivati***" vale a dire ai tributi *"istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni"* – come si legge nell'art. nell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge n. 42 del 2009 e come confermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale – si ricorda che la successiva lettera c) della norma innanzi richiamata stabilisce che **le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria.**

Relativamente all'**IRAP**, l'art. 5 del D.Lgs. n. 68 del 2011, nell'attuare le suddette disposizioni, ha attribuito a ciascuna regione a statuto ordinario, a decorrere dal 2013, la facoltà di ridurre, con propria legge, le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle e di disporre deduzioni dalla base imponibile.

Al fine di evitare il trasferimento del carico fiscale dalle imprese alle persone fisiche, il comma 3 dell'art. 5 in esame stabilisce che **la riduzione dell'IRAP non può essere disposta se la maggiorazione dell'addizionale IRPEF è fissata in misura superiore a 0,5 punti percentuali**.

Non sembra a tutt'oggi che le regioni si siano avvalse della possibilità di abbassare né tantomeno di azzerare l'IRAP, anche per effetto della grave crisi economica che ha creato problemi di cassa anche per detti enti territoriali. Non è infatti un caso che manovre agevolative in materia siano state effettuate dalle autonomie speciali che, come si vedrà in seguito, sono svincolate dall'osservanza delle norme del D.Lgs. n. 68 del 2011.

In relazione all'**addizionale regionale all'IRPEF**, si ricorda che il D.Lgs. n. 68 del 2011 prevede specifiche disposizioni sia nell'art. 2 e sia nell'art. 6.

Occorre precisare che **l'art. 2 del D.Lgs. n. 68 del 2011** prevedeva che dal 2013, con riferimento all'anno di imposta precedente, avrebbe dovuto essere effettuata la **rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF** in modo tale da garantire entrate corrispondenti all'ammontare di risorse derivanti dalla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina "soppressa ai sensi dell'articolo 8, comma 4" ed ai trasferimenti statali "soppressi ai sensi dell'articolo 7".

Da tali manovre sarebbe dovuta scaturire una riduzione delle aliquote IRPEF di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

La norma si presenta, però, di difficile attuazione, soprattutto a causa della sostanziale criticità di fondo che caratterizza l'intera struttura del D.Lgs. n. 68 del 2011, vale a dire l'applicabilità dello stesso alle sole regioni a statuto ordinario.

Ed invero, l'applicazione della norma avrebbe come conseguenza che la riduzione delle aliquote dell'IRPEF interesserebbe le sole regioni a statuto ordinario, circostanza che darebbe sicuramente luogo a problemi di carattere applicativo e sostanziale.

Oltre a tale non trascurabile incongruenza, ad ostacolare la concreta attuazione della norma ha contribuito anche il fatto che sono venuti meno i presupposti oggettivi per realizzare la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF. Infatti, in primo luogo non risultano esserci trasferimenti da tagliare ai sensi dell'art. 7. A ciò bisogna aggiungere che l'art. 30, comma 3, lettera b), del D.L. n. 201 del 2011, ha abrogato il comma 4 dell'art. 8 del D.Lgs. n. 68 del 2011, mantenendo, quindi, in vita la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, che è divenuta fonte di

finanziamento del "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario" proprio a decorrere dal 2013.

L'art. 6 del D.Lgs. n. 68 del 2011 attribuisce alle Regioni a decorrere dal 2012 il **potere di aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF**, in misure percentuali differenziate a seconda delle annualità.

L'art. 6 accorda, quindi, alle regioni una serie di facoltà che indubbiamente consentono ad ognuna di modulare il tributo a seconda delle esigenze del proprio territorio.

La norma ribadisce, poi, al comma 3, che il limite della maggiorazione di 0,5 punti percentuali resta fermo ove la regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP e che la maggiorazione oltre i 0,5 punti percentuali non trova applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione dei redditi Irpef.

Con il comma 5 dell'art. 6 del D. Lgs. n. 68 del 2011 si è inteso, inoltre, perseguire l'obiettivo di attuare una propria politica fiscale a favore della famiglia, in ossequio, peraltro, ai principi stabiliti dall'art. 2, comma 2, lett. ff), e gg) della legge di delega n. 42 del 2009[7]. Ed invero, le Regioni potranno disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'art. 12 del D.P.R. n. 917 del 1986 e potranno adottare misure di sostegno economico diretto, a favore dei soggetti IRPEF, il cui livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base familiare, non consente la fruizione delle detrazioni fiscali.

Occorre, però, far presente che l'attivazione di tali spazi di autonomia, fissata inizialmente al 2013, è stata rinviata prima al 2014 - dalla legge di stabilità per il 2013 - e poi al 2015 dall'art. 1, comma 509 della legge n. 147 del 2013.

Rientra in tale ambito anche il comma 4 dell'art. 6 in esame nel quale è contenuta una norma di coordinamento tra la disciplina dell'addizionale regionale all'IRPEF con quella del tributo erariale. Viene infatti previsto che le regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli

[7] Le norme richiamate fanno riferimento alla: *"definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale"* ed alla *"individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti"*).

scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla normativa statale, proprio al fine di assicurare la tutela della razionalità del sistema tributario e dei criteri di progressività cui lo stesso è informato.

Quest'ultima disposizione, introdotta anche in materia di addizionale comunale all'IRPEF, presenta il notevole vantaggio di evitare eccessive complicazioni ai sostituti di imposta ed appare, quindi, in linea con uno dei principi della legge delega n. 42 del 2009, in base al quale l'attuazione del federalismo fiscale deve comunque assicurare le esigenze di semplificazione.

Il rinvio dell'operatività della norma in questione al 2015 non impedisce alle regioni di introdurre aliquote differenziate, in quanto la Corte Costituzionale, già con la sentenza n. 2 del 13 gennaio 2006, ha considerato conforme ai parametri costituzionali la scelta della regione di non adottare un'unica aliquota proporzionale, ma di modulare il carico tributario attraverso il ricorso ad un'aliquota progressiva, articolata in più aliquote crescenti in funzione del reddito.

Nel panorama nazionale si registrano, pertanto, solo **11 regioni** che **per l'anno 2013 hanno adottato un'aliquota unica**, mentre **le altre hanno approvato aliquote progressive**: alcune hanno applicato la progressività per classi di reddito (con conseguente aliquota crescente al crescere del reddito ed applicabile all'intero imponibile); altre per scaglioni di reddito (con aliquote differenziate per ciascuno degli scaglioni dell'Irpef) .

Dal 2015, invece, sarà **operativo il comma 4 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 68 del 2009**, la cui *ratio*, come di recente precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 8 del 23 gennaio 2014, è quella di **vietare aliquote delle addizionali disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali**.

Merita, infine, un richiamo l'**art. 7, comma 1. lettera b), della legge delega n. 23 del 2014** che affronta proprio il problema del **coordinamento tra la disciplina delle addizionali all'IRPEF con quella del tributo erariale**. Esso impegna il Governo a provvedere "*alla revisione degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni anche in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali, ovvero a quelli che risultino di scarsa*

utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità".

Tra le **finalità** da perseguire con i provvedimenti delegati la norma in esame annovera, ancora una volta, quella **di semplificare le procedure, di eliminare complessità superflue e di potenziare, altresì, l'utilizzo dei sistemi informatici**, "avendo anche riguardo ai termini dei versamenti delle addizionali comunali e regionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche".

3. FISCALITÀ DELLE AUTONOMIE SPECIALI

Un discorso diverso deve essere fatto per **le autonomie speciali** che in base all'**art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, sono escluse dal campo di applicazione delle norme sul federalismo fiscale**. La norma stabilisce infatti che agli enti ad autonomia differenziata si applicano "esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27", relative rispettivamente al finanziamento delle città metropolitane, alla perequazione infrastrutturale ed al coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Come precisato dalla Corte Costituzionale[8], **il legislatore delegante**, nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, **ha rinunciato** – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 – **a stabilire una disciplina unilaterale**, **preferendo**, nella sua discrezionalità, **regolare la materia mediante le particolari procedure legislative previste per l'attuazione degli statuti speciali**[9].

---

[8] Corte Costituzionale, sentenza della 28 marzo 2012, n. 71.

[9] L'art. 27, infatti, dispone, in particolare, che il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, deve avvenire nel *«rispetto degli statuti speciali»* e secondo *«criteri e modalità»* stabiliti da *«norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi»*, con ciò ribadendo, come ha precisato la Corte Costituzionale nella sentenza 21 marzo 2012, n. 64, la generale clausola di "salvaguardia" contenuta nell'art. 1, comma 2 della legge n. 42 del 2009. Dette norme di attuazione devono disciplinare il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma e definire i princìpi fondamentali di coordinamento del sistema tributario

In ossequio a quanto disposto dal comma 7, del citato art. 27 della legge n. 42 del 2009 con DPCM 6 agosto 2009 è stato **istituito, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma** con lo scopo di individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i princìpi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica.

Detto tavolo, come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 201 del 2010, rappresenta, dunque, il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delega, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione.

I **lavori di detto tavolo**, dopo una brusca battuta di arresto dopo la riunione di insediamento del 24 maggio 2012, sono **di recente ripresi con quasi tutte le autonomie speciali**.

Va ad ogni modo messo in evidenza che **alcune regioni ad autonomia differenziata**, non appena approvata la legge delega n. 42 del 2009, **si sono attivate per modificare i propri ordinamenti finanziari**. La prima regione è stata il Trentino Alto-Adige, seguita dal Friuli Venezia-Giulia e dalla Valle d'Aosta.

L'*iter* è iniziato attraverso specifici accordi[10] siglati con il Governo, che rappresentano il primo passo per l'attuazione del processo di modifica statutaria per quanto attiene ai

con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

[10] Sono stati siglati:

- l'accordo di Milano, il 30 novembre 2009, tra Governo e il Trentino Alto-Adige;
- l'accordo di Roma, il 29 ottobre 2010, tra Governo e Friuli Venezia-Giulia;
- l'accordo di Roma, il 11 novembre 2010, tra Governo e Valle d'Aosta.

rapporti finanziari, processo che si è concluso con l'adozione di specifiche norme modificative degli statuti di autonomia[11].

Il percorso intrapreso dagli enti ad autonomia differenziata ha segnato un'**ulteriore tappa con la legge di stabilità per l'anno 2014, nella quale**, con l'art. 1, commi 514 e 518, **sono stati modificati l'art. 10 della Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante lo Statuto speciale per la Sardegna e, di nuovo, l'art. 80 dello Statuto del Trentino Alto-Adige**.

L'**elemento comune delle norme in questione** è rappresentato dal **riconoscimento** da un lato **del potere di istituire tributi propri e** dall'altro **di prevedere deduzioni, detrazioni ed esenzioni dei tributi erariali esistenti ad esse devoluti**.

Si deve osservare che a volte dette modifiche sono state dettate dalla necessità di estendere alcune prerogative che il D.Lgs. n. 68 del 2011 riconosce alle sole regioni a statuto ordinario. E' il caso, ad esempio, delle disposizioni dell'art. 5 del D.Lgs. n. 68 del 2009 che consente solo a dette regioni di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile; infatti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome in materia di IRAP continuano ad applicarsi le disposizioni previste dall'art. 16 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, le quali consentono alle regioni di variare l'aliquota dell'imposta fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali.

Il **risultato di tali interventi** è stato quello di avere **norme che caratterizzano ancor più la *"specialità"* di tali autonomie, consentendo spazi di manovra ancora più ampi di quelli riconosciuti alle regioni a statuto ordinario**.

Significativa al riguardo è la nuova formulazione del citato art. 80 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, di approvazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige, che accorda alla legge provinciale il potere di disciplinare "*i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge*", aprendo il varco alla possibilità di avere un'IMU sostanzialmente differenziata sul territorio nazionale.

---

[11] Le norme in questione hanno modificato:

- gli artt. 70 e 80 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, di approvazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige;
- l'art. 51 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, di approvazione dello Statuto della regione Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 1, comma 162, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, ha dettato specifiche norme per la regione Valle d'Aosta.

In via di fatto si deve evidenziare che **nelle autonomie speciali le aliquote dei principali tributi regionali sono decisamente più basse rispetto a quelle adottate dalle regioni ordinarie**[12].

Tale situazione ha, naturalmente, numerose **implicazioni di politica tributaria** perché è indubbio che una regione diventa più competitiva nel momento in cui introduce esenzioni o agevolazioni in materia di IRAP o di addizionali regionali all'Irpef, con inevitabili riflessi soprattutto sulla localizzazione delle imprese.

4. I FABBISOGNI STANDARD

Come ho avuto modo di anticipare all'inizio del mio intervento, un altro **importante passo nell'attuazione del federalismo fiscale** è rappresentato dalla **definizione dei fabbisogni standard degli enti locali**.

Come noto, il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 disciplina, in attuazione dei principi fissati nella legge delega n. 42 del 2009, il processo di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali (comuni e province) delle Regioni a Statuto ordinario, cui rapportare, progressivamente nella fase transitoria e, successivamente, a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali dei predetti enti ed ai livelli essenziali delle prestazioni.

La finalità del provvedimento è quella di assicurare, in maniera graduale ed al contempo efficace, il definitivo superamento del criterio della spesa storica incrementale finora utilizzato per il finanziamento delle predette funzioni, criterio che, oltre ad essere fonte di iniquità nella distribuzione delle risorse, ha contribuito a generare una crescita esponenziale della spesa pubblica e la contestuale

[12] Basti pensare che con l'art. 2, comma 1, della legge del 23 maggio 2013, n. 12, la regione Sardegna ha ridotto le aliquote dell'IRAP del 70% per le società, gli enti e le persone fisiche, di cui all'art. 3, comma 1, lettere da a) ad e) del citato D.Lgs. n. 446 del 1997 e per l'Amministrazione regionale, il Consiglio regionale, gli enti locali, gli enti pubblici regionali e le agenzie regionali e locali, le aziende sanitarie, l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna; dell'1 %, invece, per le altre amministrazioni pubbliche statali.

deresponsabilizzazione degli amministratori locali nella gestione delle risorse disponibili.

I **fabbisogni standard rappresentano**, quindi, **lo strumento attraverso il quale si intendono superare le distorsioni generate dal criterio della spesa storica, stimolando l'efficientamento nell'allocazione delle risorse da parte degli enti territoriali ed una maggiore *accountability* in merito alla loro gestione da parte degli amministratori locali.**

In questo ambito il legislatore delegato ha previsto una rivoluzione copernicana, la cui attuazione ha richiesto – e richiede tuttora – un intenso lavoro e che ha interessato, a diverso titolo, le amministrazioni centrali, gli enti territoriali e le relative associazioni rappresentative che - sia pur dopo iniziali quanto inevitabili difficoltà, considerata la novità e la portata del processo – hanno fattivamente collaborato in questi ultimi anni.

Come noto, **il decreto legislativo n. 216 del 2010 ha affidato alla SOSE** - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (già Società per gli studi di settore), **società *in house* del Dipartimento delle Finanze, il compito, di carattere esclusivamente tecnico, di predisporre le metodologie per definire i predetti fabbisogni standard e per determinarne i relativi valori, curandone, altresì, il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle relative elaborazioni**.

Come già evidenziato nella recente audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, tale scelta soddisfa efficacemente sia l'esigenza di garantire, al contempo, competenza tecnica – in ragione del *know how* statistico ed econometrico maturato dalla SOSE nell'ambito degli studi di settore – sia la terzietà del soggetto chiamato a determinare simili fabbisogni, in modo da facilitare la mediazione tra governo centrale ed enti locali.

La Sose, inoltre, **si è avvalsa, come previsto dal medesimo decreto legislativo n. 216 del 2010, anche della *partnership* scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL**, garantendo in tal modo un rapporto più stretto con le amministrazioni locali coinvolte e una conoscenza *ab intus* delle relative problematiche, nonché della collaborazione dell'Istat.

Le note metodologiche elaborate dalla SOSE ai fini della determinazione dei fabbisogni standard sono, inoltre, soggette all'approvazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale-Copaff che, anche in ragione della sua composizione, garantisce la massima condivisione e partecipazione dei diversi livelli di governo al processo di determinazione dei fabbisogni standard in argomento.

In questo contesto di riferimento, **il Dipartimento delle Finanze ha svolto un ruolo di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti, di promozione e monitoraggio delle molteplici attività necessarie all'attuazione della riforma, di condivisione dei dati e mediazione delle diverse posizioni, nonché di predisposizione dei provvedimenti normativi per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard degli enti locali, garantendo il proprio supporto tecnico-giuridico durante tutto l'*iter* procedurale previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010**.

Fin dall'avvio dei lavori per la determinazione dei predetti fabbisogni, sono stati adottati 5 decreti direttoriali per comunicare la disponibilità sul sito della SOSE dei questionari per raccolta dei dati contabili e strutturali di comuni e di province ai fini della determinazione dei predetti fabbisogni[13,14].

---

[13] Come noto, ai fini della determinazione e del successivo aggiornamento dei fabbisogni standard, l'art. 5, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 216 del 2010, riconosce alla SOSE la possibilità di somministrare agli enti locali appositi questionari funzionali alla rilevazione dei relativi dati contabili e strutturali. Detti questionari debbono, poi, essere restituiti per via telematica entro un determinato termine, pena la sospensione, sino alla loro restituzione, dei trasferimenti erogati a qualsiasi titolo agli enti locali. Al fine di garantire il contenimento degli oneri di gestione dell'attività di somministrazione dei predetti questionari ed assicurare, al contempo, la contestualità della loro somministrazione - e, quindi, certezza in ordine all'individuazione del dies a quo dal quale computare il termine per la loro restituzione – è stato previsto che con decreto del Direttore Generale delle Finanze pubblicato in Gazzetta Ufficiale sia data notizia della disponibilità dei questionari sul sito della SOSE, decorrendo da tale pubblicazione il termine per la loro restituzione da parte degli enti locali (Cfr. art.6, comma 2, lett. b), numero 6), del d. l. 13.5.2011, n. 70, conv. in L. 12.7.2011, n. 106, disposizione abrogata dall'art. 53, c.1, lett. l), D.Lgs. 14.3.2013, n. 33, e, successivamente, riprodotta dall'art.54 del D.L. 69 del 2013, conv. in L. n. 98 del 2013).

[14] Si tratta dei seguenti decreti del Direttore Generale delle Finanze: D.D. 24 maggio 2011, in G.U. 30 maggio 2011, n. 124, per i questionari relativi alle "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" di comuni e province (per i comuni: questionari FC01A - Servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, FC01B - Servizi di ufficio tecnico, FC01C - Servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico e FC01D - Altri servizi generali; per le province, questionario FP01U - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo); D.D. 21 febbraio 2012, in G.U. 25 febbraio 2012, n. 47, per i questionari FC03U - Funzioni di istruzione pubblica, per i comuni, nonché FP02U - Funzioni di istruzione pubblica e FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio, per le province; D. D. 4 maggio 2012, in G.U. n. 110 del 12 maggio 2012, per il questionario FC06U - Funzioni nel settore sociale, per i comuni; D.D. 16 novembre 2012, in G.U. 20 novembre 2012, n. 271, per i questionari FP03U - Funzioni nel campo dei trasporti, FP05U - Funzioni nel campo della tutela ambientale e FP07U - Servizi di polizia provinciale, per le Province; D.D. 7 dicembre 2012, in G.U. 12 dicembre 2012, n. 289, per i questionari FC04U - Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti e FC05U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, per i Comuni.

Si segnala, inoltre, il prossimo avvio del monitoraggio della fase applicativa e di aggiornamento delle relative elaborazioni da parte della SOSE.

In particolare, già a partire dal prossimo mese di aprile è prevista la somministrazione alle province delle Regioni a Statuto ordinario, previa adozione del relativo decreto direttoriale, di un unico questionario, elaborato da SOSE con la collaborazione dell'UPI.

Giova fin d'ora evidenziare che, nonostante il riassetto istituzionale di tali enti territoriali, restano le funzioni fondamentali da questi esercitate, funzioni che, presumibilmente, saranno oggetto di riallocazione ad un diverso livello di Governo. Ciò posto, appare corretta la scelta metodologica di proseguire l'attività di monitoraggio ed aggiornamento delle elaborazioni relative ai fabbisogni delle province.

Lo stesso Presidente dell'UPI, nel corso dell'audizione del 6 febbraio scorso, ha avuto modo di sollecitare la prosecuzione del lavoro di determinazione dei fabbisogni, osservando che questi rappresentano un patrimonio informativo fondamentale "*per la costruzione di una riforma degli enti locali che garantisca efficienza senza generare sprechi e vuoti di responsabilità*". Analoghe considerazioni sono state svolte anche nel corso dell'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 13 marzo scorso.

Sempre in relazione all'attività di rilevazione dei dati degli enti locali per la determinazione dei fabbisogni standard, il Dipartimento delle Finanze ha partecipato attivamente alla elaborazione dell'Accordo, sancito in Conferenza Stato - città ed autonomie locali del 27 luglio 2011, per disciplinare la procedura amministrativa per l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 5, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 216/2010, per il caso di mancata risposta ai suddetti questionari [15].

Ha inoltre partecipato ai lavori per l'elaborazione del successivo Accordo integrativo del 2 agosto 2012 ed, infine, dell'Accordo, sancito in Conferenza Stato – città ed autonomie locali, del 24 aprile 2013 sostitutivo di quello del 27 luglio 2011.

Il Dipartimento ha, quindi, ottemperato ai diversi adempimenti previsti dalla suddetta procedura, provvedendo al monitoraggio – con cadenza, dapprima, settimanale, infine,

[15] La mancata tempestiva risposta a detti questionari da parte degli enti locali è sanzionata, dall'articolo 5, comma 1, lett. c) del decreto legislativo n. 216 del 2010, con la sospensione dei trasferimenti agli enti locali inadempienti e con la pubblicazione sul sito del Ministero dell'interno degli enti inadempienti.

mensile - degli enti inadempienti all'obbligo di risposta, e ne ha fornito evidenza al Ministero dell'Interno ai fini dell'applicazione delle relative sanzioni.

In esito a tale attività di monitoraggio si deve rilevare che, allo stato, risultano soltanto **pochissimi gli enti tuttora inadempienti all'obbligo di risposta ai questionari somministrati**[16].

Il Dipartimento, inoltre, ha garantito il proprio supporto nella fase di elaborazione delle note metodologiche e dei fabbisogni, autorizzando la fornitura dei dati ad IFEL e all'UPI – in quanto attori del processo – ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al citato decreto legislativo n. 216 del 2010.

I risultati predisposti con le metodologie – soggette a loro volta all'approvazione della Copaff – sono stati trasmessi, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. e) del predetto decreto, al Dipartimento delle Finanze che ha, quindi, curato l'attività istruttoria per la predisposizione dei provvedimenti normativi per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard degli enti locali. Ha garantito il proprio supporto tecnico-giuridico durante tutto l'*iter* procedurale previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010, partecipando ai lavori della Conferenza Stato – Città ed autonomie locali e fornendo gli elementi utili per l'esame dei provvedimenti da parte delle competenti Commissioni parlamentari ai fini dell'espressione dei rispettivi pareri.

Il decreto legislativo n. 216 del 2010, ha disciplinato, all'articolo 2, **la tempistica e le modalità per la determinazione dei fabbisogni**, prevedendo diversi *steps* per l'avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica.

In particolare, l'articolo 2, comma 5, lettera c) ha previsto che "nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali" di comuni e province, come definiti provvisoriamente

[16] Per quanto riguarda i questionari somministrati alle Province delle Regioni a Statuto ordinario, tutti gli enti interessati hanno risposto a tutti i questionari. Per quanto concerne i Comuni delle Regioni a Statuto ordinario, si rileva che, alla data del 20 marzo 2014, risultano inadempienti: 3 comuni per i questionari FC01A, FC01B, FC01C, FC01D – funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; 6 comuni per il questionario FC03U - Funzioni di Istruzione Pubblica; 48 comuni per il questionario FC04U - Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 62 comuni per il questionario FC05U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; 18 comuni per il questionario FC06U - Funzioni nel settore Sociale.

dall'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

Tale **tempistica può ritenersi sostanzialmente rispettata**. Infatti, **con la delibera della COPAFF del 23 dicembre 2013, è stata ultimata l'approvazione delle note metodologiche, elaborate dalla SOSE, relative a tutte le funzioni fondamentali dei comuni e delle province delle regioni a statuto ordinario**[17].

Ai fini della **effettiva determinazione dei fabbisogni standard** i diversi attori istituzionali coinvolti nel processo di determinazione dei fabbisogni standard hanno condotto un intenso lavoro che è iniziato con l'**acquisizione dalle amministrazioni locali informazioni puntuali sugli output, sugli input, sulle modalità di gestione e sulle scelte organizzative adottate nel processo di produzione dei servizi locali**.

La quantità dei dati raccolti ed elaborati ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, oltre a rivestire di per sé un importante valore in termini di patrimonio informativo, garantisce un **notevole grado di robustezza alla procedura di stima dei fabbisogni**, consentendo di raggiungere elevati livelli di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali.

È stata utilizzata la **metodologia RCA *(Regression Cost Base Approach)***, che, oltre ad essere riconosciuta dalla comunità scientifica internazionale come la tecnica più avanzata, viene adottata in alcuni paesi - tra cui la Gran Bretagna e l'Australia. Tale approccio **prevede la determinazione dei fabbisogni standard mediante la stima di una funzione di costo (RCA puro) e/o di una funzione di spesa (RCA funzione di spesa) utilizzando la tecnica della regressione lineare multipla**.

L'applicazione della metodologia RCA presuppone la disponibilità di una consistente base informativa, trattandosi di un metodo cd. data intensive.

Si è, pertanto, proceduto alla costituzione di una banca dati che raccoglie le informazioni desumibili dai certificati di conto consuntivo inviati dagli enti locali al Ministero dell'Interno e quelle ricavabili da altre fonti istituzionali (ISTAT, Agenzia del

[17] In allegato si fornisce il dettaglio dello stato dell'arte in materia di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali delle Province e dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

Territorio, Miur, Ancitel, ecc.), integrandole con quelle acquisite tramite la somministrazione agli enti locali di questionari specifici con i quali sono state raccolte informazioni sia di natura contabile che extracontabile, dati di tipo strutturale concernenti informazioni sugli input (personale impiegato, dotazioni strumentali, unità locali utilizzate ecc.), sugli output (le diverse tipologie di prestazioni) e sul modello organizzativo adottato dall'ente (gestione diretta o associata).

Occorre, inoltre, evidenziare che **talune funzioni fondamentali sono state articolate in sotto-funzioni o servizi, per ognuno dei quali è stata redatta una specifica nota metodologica**. In tal modo, è stato possibile adattare la metodologia generale alle specificità dei servizi offerti, raggiungendo così elevati livelli di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali. [18]

In generale, la stima del fabbisogno è avvenuta utilizzando una funzione di spesa, mentre in due casi (funzioni di istruzione pubblica e asili nido), è stato possibile adottare una funzione di costo[19]. Con l'utilizzo di una funzione di costo, le determinanti principali del fabbisogno sono le variabili che misurano il livello dei servizi offerti; ove, invece, si è fatto ricorso alla funzione di spesa, sono state utilizzate come principali determinanti del fabbisogno le variabili di contesto che spiegano la domanda di servizio pubblico (la numerosità della popolazione residente, le caratteristiche dell'economia locale, la struttura del patrimonio immobiliare, la struttura demografica, etc.). Le altre determinati dei fabbisogni standard, comuni ad entrambi i modelli, sono state i prezzi degli input (costo del lavoro e del capitale), le variabili di contesto dell'offerta (caratteristiche morfologiche e climatiche del territorio etc.), i fattori esogeni di carico (servizi svolti per conto di enti di livello superiore o comunque non direttamente riconducibili alle scelte discrezionali del governo locale) e le scelte organizzative non direttamente modificabili nel breve periodo.

---

[18] In particolare, per quanto concerne i comuni, le "funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" sono state segmentate nei quattro servizi "ufficio tributi", "ufficio tecnico", "anagrafe", "servizi generali", cui sono corrisposti altrettanti questionari; le "funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti" sono state distinte nei servizi "viabilità" e "trasporto pubblico locale"; le "funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente" sono state segmentate in "territorio" e "gestione dei rifiuti"; le "funzioni del settore sociale" sono state articolate nei due "servizi sociali generali" e "asili nido". Diversamente, le funzioni "polizia locale" e "istruzione pubblica" hanno mantenuto la loro originaria unitarietà.

[19] Nel caso delle Province il fabbisogno standard è stato sempre stimato utilizzando una funzione di spesa.

Il lavoro di stima ha riguardato la spesa corrente, al netto degli interessi,[20] relativa alle funzioni fondamentali degli enti locali come definite dall'art. 3 del D.Lgs. 216/2010.

I fabbisogni stimati sono stati espressi in termini di coefficienti di riparto: come precisato nelle diverse note metodologiche approvate, nonché dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato in sede di verifica, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.lgs. n. 216 del 2010, **i fabbisogni standard non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono solo di ausilio al calcolo dei coefficienti di riparto**.

La qualità del lavoro metodologico e la consistenza del materiale informativo che è stato raccolto grazie all'attività di determinazione dei fabbisogni standard rappresenta un patrimonio che deve essere valorizzato ed implementato.

D'altronde, anche il Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, in occasione della propria audizione del 30 gennaio 2014, ha evidenziato l'importanza della condivisione delle informazioni dei fabbisogni standard, riconoscendo che *"il lavoro svolto negli ultimi tre anni per la misurazione dei fabbisogni standard per i comuni, [è] un lavoro di qualità ottima, a livello mondiale. La banca dati che è stata costituita è preziosissima sia per il calcolo dei fabbisogni standard, sia più in generale per misurare l'efficienza della spesa a livello locale. Questo lavoro deve continuare per averne un pieno utilizzo"*.

Lo stesso Commissario ha, altresì, posto l'accento sulla necessità di aggiornare e rendere accessibile la banca dati sui fabbisogni standard, ferma restando l'importanza di *"tenere in considerazione e completare i lavori sulla capacità fiscale standard"*.[21]

Tale ultima osservazione, fatta anche dalla Corte dei Conti nell'audizione svolta il 6 marzo scorso, anticipa l'ultima area tematica inerente al processo di attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge delega n. 42/2009 che interessa direttamente l'attività del Dipartimento delle Finanze: **la stima della capacità fiscale standard dei comuni**.

---

[20] Sono stati esclusi anche gli oneri straordinari della gestione corrente e gli ammortamenti.

[21] Anche la COPAFF, nelle proprie "Raccomandazioni in merito alle prospettive di impiego dei fabbisogni standard" del 23 dicembre 2013, aveva rilevato che "la possibilità di utilizzare i fabbisogni standard in modo ottimale come riferimento per l'attribuzione delle risorse finanziarie a favore dei singoli enti territoriali dipende anche dalla disponibilità di informazioni circa la capacità fiscale standard di ciascun ente".

Anche questa Commissione bicamerale, in occasione del parere reso lo scorso 23 gennaio allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri[22] (Atto Gov. n. 41), ha rappresentato la necessità di procedere nel processo di determinazione delle capacità fiscali – effettive e potenziali – di comuni e province in parallelo a quello di determinazione dei fabbisogni standard. Analoga raccomandazione era stata espressa dalla V Commissione Bilancio nel parere reso al medesimo provvedimento il 30 gennaio scorso, in relazione all'utilizzo dei dati dei fabbisogni standard ai fini del riparto del Fondo di Solidarietà Comunale *"solo previa individuazione delle capacità fiscali per comune e provincia e previo raffronto tra i fabbisogni stessi e le predette capacità fiscali"*.

Occorre, al riguardo, ricordare che la legge di stabilità per il 2014 (comma 380-*quater* dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228) modificando, a decorrere dall'anno 2014, la disciplina del Fondo di solidarietà comunale, aveva già previsto che il 10 per cento dell'importo del Fondo avrebbe dovuto essere redistribuito tra i comuni delle Regioni a Statuto ordinario sulla base dei fabbisogni standard approvati dalla Copaff entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento[23].

Successivamente, l'articolo 14 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, ha previsto il riparto del 10 per cento del Fondo di solidarietà comunale sulla base non solo dei fabbisogni standard approvati dalla Copaff, ma anche delle capacità fiscali [24].

Per quanto riguarda in particolare la stima delle capacità fiscali **è stato costituito**, nell'ambito del progetto "Incontro al federalismo fiscale"[25], **presso il Dipartimento delle Finanze il Gruppo di lavoro "Sviluppo di modelli di valutazione della**

[22] Cfr. lo schema di DPCM recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo".

[23] Cfr. l'articolo 1, comma 730, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

[24] L'art. 14 del d.l. n. 16 del 2014 ha, inoltre, aggiunto il comma 380-quinquies, secondo il quale, con intesa in Conferenza Stato Città e autonomie locali da conseguire entro il 15 marzo 2014, sono definite le modalità ed i criteri di attuazione della predetta disposizione; in caso di mancata intesa, le risorse corrispondenti sono distribuite per l'anno 2014 con la medesima metodologia applicata per il riparto del fondo di solidarietà di cui al comma 380-ter e, a decorrere dall'anno 2015, in base alle disposizioni del predetto comma 380-quater.

[25] In particolare, si tratta del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo "Governance e azioni di sistema" FSE 2007 – 2013 – Obiettivo 1 – Convergenza Asse e "Capacità Istituzionale" - Obiettivo specifico 5.2 "Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del Partenariato Pubblico Privato (PPP)" - Progetto "Sviluppo della capacità di monitorare l'andamento dei costi di servizi e funzioni pubbliche nella prospettiva del federalismo fiscale" - Linea intervento 2.2 b)1 Progettazione e implementazione di modelli e progetti specifici.

capacità fiscale standardizzata: il caso dei comuni". Sono stati illustrati lo scorso 7 marzo ai rappresentanti dell'Anci-Ifel, della Copaff e della Ragioneria Generale dello Stato. Oltre a rappresentare - per la prima volta nel nostro Paese - un esercizio di stima delle capacità fiscali dei comuni, questo contributo tecnico fornisce anche alcune indicazioni sulle modalità della concreta articolazione di un meccanismo perequativo basato sulla distinzione tra due categorie di spesa corrente (quella per le funzioni fondamentali e quella per le altre funzioni), nonché sull'interazione dei due criteri, dei fabbisogni di spesa e delle capacità fiscali[26].

Nella **stima delle capacità fiscali** si è fatto ricorso a **due principali metodologie**. La **prima** è quella del ***"sistema tributario rappresentativo"*** **(Representative Tax System, RTS)**, ampiamente usata a livello internazionale, che consiste nell' individuare la struttura *"normale"* di ogni tributo, per quanto riguarda le regole di determinazione della base imponibile e le aliquote. Si tratta, nella sostanza, di distinguere le componenti strutturali, caratterizzanti la natura del tributo, da quelle riconducibili alla sfera dell'autonomia riconosciuta al singolo governo locale. Il tributo, nel suo impianto di base, viene poi applicato alla base imponibile effettiva di ogni ente locale per ottenere il gettito standard.

La seconda procedura utilizzata nella stima delle capacità fiscali standard **è di natura econometrica**, mediante tecniche e modelli ispirati a quelli che sono stati usati nella determinazione dei fabbisogni standard in altre esperienze. Sul piano metodologico si tratta di un'importante innovazione, con potenzialità e limiti che meriteranno ulteriori approfondimenti.

La presentazione dei **risultati dello studio** ha rappresentato, quindi, **un primo importante passo nella direzione della determinazione delle capacità fiscali.** Il lavoro fatto rappresenta una **base solida per l'avvio del confronto istituzionale** su questa materia che, attraverso i lavori di un costituendo tavolo tecnico, dovrà

[26] Lo studio – che ha visto impegnato il gruppo di lavoro da gennaio 2013 a febbraio 2014 – assume a riferimento l'assetto della finanza comunale del 2011, modificato con la considerazione dell'IMU in luogo dell'ICI, presenta un meccanismo concreto di funzionamento del sistema perequativo per i comuni ed effettua alcune simulazioni ipotizzando diversi scenari per quanto riguarda l'entità e la composizione della capacità fiscale standard. Discute inoltre alcune importanti tematiche relative al sistema perequativo a regime, in particolare alla scelta tra basi imponibili effettive e basi imponibili potenziali, e alla distinzione tra componente strutturale e ciclica della capacità fiscale.

condurre alla definizione delle capacità fiscali in un tempo utile a consentire che il riparto del Fondo di solidarietà comunale possa avvenire, a decorrere dal 2015, in base ai fabbisogni standard ed alle capacità fiscali, come prescritto dal menzionato comma 380-*quater*.

Mi avvio a concludere questa relazione affrontando un ultimo aspetto, di non poco momento, relativo alla **diffusione dei dati sui fabbisogni standard degli enti locali**.

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 disciplina, all'articolo 5, comma 1, lettera f), la destinazione dei dati raccolti ed elaborati dalla SOSE, prevedendo che gli stessi confluiscano nella banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché in quella di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

In particolare, l'articolo 5 della legge delega n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, disciplina la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e prevede, al comma 1, lettera g), l'istituzione di "una 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 nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio". Inoltre, la precedente lettera f) del medesimo comma dispone che *"la Conferenza mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti"*.

A sua volta, l'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, prevede l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di una *"banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche"* finalizzata ad assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché ad acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale.

Si tratta della cosiddetta *"BDAP – Banca Dati Amministrazioni Pubbliche"*, la cui gestione e responsabilità è stata affidata, con D.M. 17 marzo 2010 n. 23411, al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Detta banca dati è alimentata dalle amministrazioni pubbliche ed è accessibile all'ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze; con apposita intesa in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati.

In apposita sezione della BDAP sono contenuti, ai sensi del comma 2 del predetto articolo 13, tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale. Tali dati sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Copaff e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per l'espletamento delle attività di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 42 del 2009.

Tanto premesso in ordine al pertinente quadro normativo di riferimento, ai fini di una valorizzazione del patrimonio informativo finora raccolto, **il Dipartimento delle Finanze valuta positivamente la possibilità di rendere accessibile la banca dati dei fabbisogni standard, garantendo la massima trasparenza, circolarità e fruibilità delle informazioni disponibili, e preservando, in ogni caso, la qualità del dato**.

In tal senso, sono stati avviati i necessari contatti con i diversi soggetti coinvolti per definire le modalità di accesso a tali dati, ponendo particolare attenzione sull'esigenza di rendere gli stessi leggibili e comprensibili ai soggetti direttamente coinvolti dalla rilevazione.

Uno strumento prezioso ai fini della diffusione e della condivisione di strumenti e competenze relative al federalismo fiscale potrebbe essere rappresentato dal "Portale del Federalismo Fiscale", che si propone come punto di confronto e di collaborazione tra amministrazioni centrali e locali. Il Portale del Federalismo Fiscale costituisce non solo un ambiente neutrale e già collaudato sotto il profilo operativo dagli enti locali, ma anche un canale di comunicazione reciproco, di fruizione di strumenti e servizi da parte degli stessi enti locali.

Appare tuttavia necessario, in questa fase del processo, uno stretto coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti al fine di conseguire in maniera razionale l'obiettivo di divulgazione dei dati, per evitare la duplicazione di flussi

informativi, attività, funzioni e adempimenti e, soprattutto, per preservare dal rischio di possibili alterazioni della qualità dei dati medesimi.

5. CONCLUSIONI

Vorrei concludere con alcune considerazioni di carattere generale sulle prospettive relative all'attuazione del federalismo fiscale, ponendo in luce alcune criticità emerse nella fase attuativa, che dovranno essere necessariamente affrontate per portare a compimento il disegno di riforma originariamente delineato dalla legge delega n. 42 del 2009.

Come ho avuto modo di illustrare nel corso della mia relazione, il processo di riforma si trova in un momento cruciale, ancorché lo stesso non possa definirsi compiutamente realizzato.

Soprattutto dal lato dell'imposizione locale, ho avuto modo di illustrare i diversi passaggi che hanno progressivamente condotto alla definizione della riforma della tassazione immobiliare.

Proprio con riferimento alla fiscalità municipale, ho anche ricordato che l'attuazione del federalismo fiscale sta avvenendo non solo attraverso il ricorso ai decreti legislativi delegati ed ai relativi provvedimenti attuativi, ma anche attraverso altri strumenti normativi che, sia pur nel rispetto dei principi contenuti nella legge delega, si collocano al di fuori del percorso tracciato dalla stessa.

Nodo cruciale della riforma è rappresentato dal sistema di finanziamento delle autonomie territoriali: anche su questo fronte è stato recentemente raggiunto un primo importante risultato attraverso la definizione dei fabbisogni standard degli enti locali.

Peraltro, il 2014 avrebbe dovuto rappresentare l'"anno zero", che avrebbe dovuto vedere l'entrata in vigore del sistema perequativo a regime per i comuni e la definitiva archiviazione del criterio della spesa storica.

Tuttavia, la crisi economico-finanziaria che il nostro Paese ha attraversato negli ultimi anni ha imposto una serie di interventi di consolidamento dei conti pubblici che hanno pesantemente interferito con il processo attuativo della riforma del federalismo fiscale.

L'ultimo triennio, caratterizzato dai già illustrati interventi di modifica dell'assetto dei tributi locali, è stato contrassegnato dalla primaria esigenza di neutralizzare gli effetti distributivi di tali interventi.

I fondi perequativi di natura transitoria – il fondo sperimentale di riequilibrio prima, il fondo di solidarietà comunale poi – hanno perso la loro vocazione "perequativa" per assumerne una spiccatamente "compensativa".

Per recuperare l'originario spirito della riforma federale e del progetto di costruzione di un sistema di ripartizione delle risorse tra gli enti in grado di coniugare in modo chiaro obiettivi di equità e di efficienza, garantendo allo stesso tempo maggiore stabilità e certezza alla finanza locale, occorre procedere alla costruzione del nuovo sistema perequativo.

Il primo pilastro è stato posto con la definizione del percorso di stima dei fabbisogni standard.

Per fare in modo che già dal 2015 diventi operativo il nuovo regime di perequazione, occorre costruire l'altro pilastro del sistema, ovvero quello delle capacità fiscali standard.

Il Dipartimento delle Finanze sta già operando in tal senso e lo studio del quale ho parlato rappresenta un primo contributo tecnico per la costruzione di un nuovo sistema perequativo.

Allegato 1

La determinazione dei fabbisogni standard: stato dell'arte

Per quanto riguarda la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle **funzioni fondamentali delle Province** delle Regioni a Statuto ordinario:

a) Funzioni nel campo dello sviluppo economico - Servizi del mercato del lavoro: le note metodologiche ed i relativi fabbisogni standard sono stati adottati con D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013, s.o. n. 26);

b) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo: le note metodologiche sono state approvate in sede COPAFF il 20 dicembre 2012; lo schema di DPCM di adozione delle note metodologiche e dei relativi fabbisogni standard è stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 aprile 2013 ed è stato trasmesso alla Conferenza Stato – città ed autonomie locali ed alle Camere per l'espressione dei pareri previsti dall'art. 6 del D.Lgs. 216 del 2010. In particolare, il provvedimento è stato esaminato dalla Conferenza Stato – città ed autonomie locali sia in sede tecnica (riunione del 6 maggio 2013) sia in sede politica (seduta del 7 agosto 2013, p.to 3 o.d.g., in esito alla quale è stato disposto il rinvio dell'esame; seduta del 25 settembre 2013, p.to 4 o.d.g., in esito alla quale è stato disposto il rinvio con proposta di approfondimenti in sede tecnica). Sul provvedimento, infine, è stato reso, nelle sedute del 23 e 30 gennaio 2014, il parere di codesta Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e della V Commissione Bilancio, rispettivamente, favorevole con condizioni ed osservazioni e favorevole con osservazioni.

c) Funzioni di istruzione pubblica e Funzioni riguardanti la gestione del territorio: le note metodologiche sono state approvate in COPAFF il 2 luglio 2013; lo schema di DPCM di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard ha completato la fase istruttoria ed è stato trasmesso, in data 5 dicembre 2013, alla

Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini dell'inserimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri;

d) Funzioni nel campo dei trasporti, della tutela ambientale e della polizia provinciale: la COPAFF ha approvato, con delibera del 23 dicembre 2013, le relative note metodologiche per la determinazione di fabbisogni standard; il Dipartimento delle Finanze ha predisposto il relativo schema di decreto di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni ed è stato avviato l'*iter* preliminare alla sua deliberazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri.

Per quanto concerne la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle **funzioni fondamentali dei Comuni** delle Regioni a Statuto ordinario:

a) Funzioni di Polizia Locale: le note metodologiche ed i relativi fabbisogni standard sono stati adottati con DPCM 21 dicembre 2012 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013, s.o. n. 26);

b) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo: le note metodologiche sono state approvate in sede COPAFF il 20 dicembre 2012; lo schema di DPCM di adozione delle note metodologiche e dei relativi fabbisogni standard è stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 aprile 2013 ed è stato trasmesso alla Conferenza Stato – città ed autonomie locali ed alle Camere per l'espressione dei pareri previsti dall'art. 6 del D.Lgs. 216 del 2010. In particolare, il provvedimento è stato esaminato dalla Conferenza Stato – città ed autonomie locali sia in sede tecnica (riunione del 6 maggio 2013) sia in sede politica (seduta del 7 agosto 2013, p.to 3 o.d.g., in esito alla quale è stato disposto il rinvio dell'esame; seduta del 25 settembre 2013, p.to 4 o.d.g., in esito alla quale è stato disposto il rinvio con proposta di approfondimenti in sede tecnica). Sul provvedimento, infine, è stato reso, nelle sedute del 23 e 30 gennaio 2014, il parere di codesta Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e della V Commissione Bilancio, rispettivamente, favorevole con condizioni ed osservazioni e favorevole con osservazioni;

c) Funzioni di istruzione pubblica, viabilità e trasporto pubblico locale, gestione del territorio e ambiente, settore sociale e asili nido: la COPAFF ha approvato, con delibera del 23 dicembre 2013, le relative note metodologiche per la determinazione di fabbisogni standard; il Dipartimento delle Finanze ha predisposto il relativo schema di decreto di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni ed è stato avviato l'*iter* preliminare alla sua deliberazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri.

€ 4,00

17STC0004230