

ALLEGATO

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

***RELAZIONE SEMESTRALE AI SENSI DELL'ARTICOLO 3, COMMA 5,
DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42***

22 giugno 2016

NOTA

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

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

La presente relazione riguarda invece lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 22 giugno 2016.

I N D I C E

1. INTRODUZIONE	126
1.1 L'eterna transizione	126
1.2 L'attività consultiva della Commissione	130
1.3 L'attività conoscitiva della Commissione	130
2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA	136
2.1 Prospetto sullo stato di attuazione	140
2.2 Attività della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale	147
2.3 Iniziative	149
3. I PROVVEDIMENTI ESAMINATI: L'AG 284 SULLE CAPACITÀ FISCALI	151
3.1 L'oggetto	151
3.2 Presupposti normativi	152
3.3 Il D.M. 11 marzo 2015	156
3.4 I contenuti dello schema di decreto	158
3.5 Il parere	161
4. LE MODIFICHE APPORTATE ALLA DISCIPLINA DEL FEDERALISMO FISCALE	164
4.1 La finanza delle Regioni	164
▪ Regioni a statuto ordinario	165
▪ Regioni a statuto speciale e Province autonome	167
4.2 Fabbisogni e finanziamento del sistema sanitario	169
4.3 La finanza delle province	171
▪ La riforma delle province	171
▪ Il trasferimento delle funzioni provinciali	173

- Mobilità del personale delle province e delle città metropolitane 176

4.4 La finanza dei comuni 178

- L'istituzione dell'IMI e dell'IMIS da parte delle Province autonome 179
- L'IMU sui terreni agricoli 180
- La fiscalità dei trasferimenti immobiliari 181
- L'imposta di soggiorno 182
- L'imposta di sbarco 182
- La riscossione dei tributi locali 183
- La rideterminazione del Fondo di solidarietà comunale ai fini della compensazione del gettito IMU e TASI derivante dalle agevolazioni sulle imposte immobiliari 184
- Contributi per unioni e fusioni di comuni 187

4.5 Effetto cumulato delle manovre a carico degli enti territoriali e dei trasferimenti del SSN per il fabbisogno sanitario 189

4.6 I fabbisogni e le capacità fiscali standard 193

- Fabbisogni standard 193
- Capacità fiscali 196

4.7 Il superamento degli squilibri economici e sociali 200

4.8 L'armonizzazione dei bilanci pubblici 206

4.9 Il federalismo demaniale 211

4.10 Dal patto di stabilità interno all'equilibrio di bilancio 214

- Il superamento del patto di stabilità 214
- La nuova regola del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali 215
- Le misure sanzionatorie 218
- Le misure di flessibilità 219
- Le Regioni a statuto speciale: dal patto di stabilità al pareggio di bilancio 220

ALLE GATO: PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE 222

1. INTRODUZIONE

1.1 L'eterna transizione

La terza relazione semestrale della XVII legislatura della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale costituisce un ulteriore momento di riflessione e di sintesi sull'attuazione complessiva dell'articolo 119 della Costituzione a distanza di quasi quindici anni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Una delle espressioni che meglio di altre sintetizza l'esperienza dell'ultimo anno (e non solo) con riguardo al federalismo fiscale è “transizione”.

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

Si tratta di una transizione solo in parte imputabile all'ormai “vecchio” Titolo V della parte seconda della Costituzione che, nel 2001, non ha previsto disposizioni di carattere transitorio che favorissero un armonico e graduale passaggio. Ancor più, tale caratteristica è riconducibile alla mancata – o comunque incerta - attuazione del Titolo V e, in particolare, proprio delle disposizioni concernenti l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di regioni ed enti locali.

E d'altronde, anche la Corte costituzionale ha legittimato forme di finanziamento statale di spese regionali, non riconducibile ad alcuna delle tipologie delineate dall'articolo 119. Pur riconoscendo tale presupposto, ha infatti legittimato (ad esempio con la sentenza n. 273 del 2013), il finanziamento statale in alcuni settori, quali il trasporto pubblico locale, in nome della perdurante fase transitoria e di imperiose e indifferibili esigenze di carattere sociale.

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

Si tratta di un aspetto di cui si è occupata in questi mesi la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nel corso di una serie di audizioni, dedicate ad esempio alla prima attuazione dei nuovi sistemi contabili e all'applicazione delle nuove regole sull'obbligo del pareggio di bilancio.

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

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

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

L'interrogativo ricorrente è dunque quello relativo alle soluzioni che siano in grado di preservare – come indicato dalla Corte dei conti nel rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica – "autonomia e responsabilità finanziaria per livelli di governo, sia per finalità di coordinamento della leva fiscale territoriale con quella nazionale sia come strumento di gestione del contributo dei residenti al finanziamento delle amministrazioni locali".

Dopo una prima fase in cui si è cercato di rafforzare la dimensione propria dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali si assiste adesso, da alcuni anni (e per una serie di fattori economici e finanziari che vanno ben oltre la dimensione nazionale) a un maggior peso del coordinamento statale ovvero a un esatto contrario dell'autonomia finanziaria. Si assiste pertanto ad una nuova espansione dei trasferimenti o comunque a una severa predeterminazione degli spazi di manovrabilità.

È a tutti evidente che, in questo modo, viene ampiamente favorito il coordinamento della finanza pubblica ma al tempo stesso viene penalizzata l'autonomia e la responsabilizzazione.

Ad esempio, la legge di stabilità per il 2016 ha abolito la Tasi sulla abitazione principale e ha quindi prodotto la cancellazione di circa 3,6 miliardi di euro di gettito.

Ulteriori misure concernenti sia la tassazione immobiliare sia abbattimenti di imponibile e riduzioni di aliquote hanno portato - insieme a interventi su settori impositivi diversi - a una rinuncia complessiva a partire dal 2016 per regioni ed enti locali a circa 4,5 miliardi di euro da entrate tributarie, minori entrate compensate tramite un aumento dei trasferimenti erariali.

Anche per questo la Commissione ha avviato una serie di audizioni mirate sul tema dei trasferimenti, in modo da potere monitorare il processo in corso.

Da ciò possono derivare effetti negativi sul finanziamento degli enti territoriali. Infatti, le modalità di compensazione del mancato gettito si fondano in gran parte sul gettito effettivo, senza tenere conto delle variazioni che possono intervenire dal lato della base imponibile e del maggior gettito potenziale acquisibile da ciascun Comune facendo leva sugli spazi di autonomia fiscale ancora disponibili.

Le misure compensative sterilizzano quindi la leva fiscale a disposizione dei comuni (ad esempio la Tasi) e investono significativamente altre fonti di gettito (Irap e addizionali Irpef). Il risultato è la riduzione del grado di autonomia impositiva degli enti territoriali che così vedono aumentare la loro dipendenza dai trasferimenti statali e interrotto il processo di "ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali che, dal 2011-2012, aveva portato a una significativa rivalutazione del peso delle entrate proprie" (così ancora la Corte dei conti nel rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica).

Sussiste inoltre il rischio di discriminazione, in quanto gli enti che non avevano operato aumenti di aliquota saranno penalizzati dai trasferimenti compensativi e, al contrario, saranno premiati gli enti che hanno utilizzato fortemente la leva fiscale per cercare di porre rimedio ai conti in disordine.

Non è solo la Commissione ad avere preso atto delle crescenti criticità di cui soffre il sistema tributario territoriale.

Occorrerà evitare che l'autonomia impositiva si concentri sui non residenti perché in tal modo verrebbe affievolito uno dei principi cardine del

federalismo fiscale, il principio del beneficio, che consiste nella tendenziale corrispondenza tra destinatari dei servizi e contribuenti.

È invece da considerare come uno strumento virtuoso ed essenziale l'applicazione di nuove regole sulla armonizzazione dei bilanci pubblici, con il riaccertamento straordinario dei residui e il Fondo crediti di dubbia esigibilità, quali strumenti diretti a rafforzare il legame tra situazione contabile effettiva e bilanci di riferimento. Anche a questo tema la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha dedicato ampio spazio, nella diffusa convinzione che solo una corretta imputazione di spese ed entrate e una fedele registrazione contabile possano rafforzare i meccanismi di responsabilizzazione cui prima facevo cenno. Occorre tuttavia valutare con attenzione se la sovrapposizione tra nuovi obiettivi di patto, armonizzazione dei bilanci pubblici e passaggio al nuovo sistema fondato sull'equilibrio di bilancio non rischi di creare elementi di confusione e scarsa chiarezza.

La legge di stabilità per il 2016 ha segnato il superamento del patto di stabilità interno per gli enti locali nonché del pareggio di bilancio da parte di regioni così come disciplinato dalla precedente legge di stabilità. Viene invece previsto un regime (ancora una volta) transitorio, nelle more dell'attuazione piena dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 di attuazione dell'obbligo del pareggio di bilancio. Viene pertanto assicurato il concorso delle amministrazioni territoriali al contenimento dei saldi di finanza pubblica attraverso il principio del pareggio in termini di competenza tra entrate e spese finali.

Ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese finali, per il solo anno 2016 viene considerato per le entrate anche il saldo del fondo pluriennale vincolato. Il passaggio al saldo finale di competenza presenta per i comuni un'occasione per allentare i vincoli di spesa e non considerare le spese dello stanziamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Occorrerà adesso considerare se la sostanziale instabilità del quadro di finanziamento degli enti territoriali e del rapporto tra autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica siano destinati a subire un arresto, con la stabilizzazione e il rafforzamento dei nuovi principi contabili e delle regole stesse del finanziamento. Tuttavia, con la possibile entrata in vigore della riforma costituzionale - e, in particolare, dei nuovi articoli 117 (competenze legislative) e 119 (autonomia finanziaria) - si verrà a inaugurare una ulteriormente nuova fase transitoria legata alla

diversa dislocazione delle competenze legislative di Stato e Regioni, alla costituzionalizzazione dei fabbisogni standard, alla attribuzione delle funzioni delle (ex) province e alla istituzione dei nuovi enti regionali di area vasta.

Inutile dire che tali aspetti avranno un impatto rilevante su autonomia di spesa e di entrata degli enti territoriali.

1.2 L'attività consultiva della Commissione

Nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione - vale a dire il periodo dal 29 aprile 2015 al 22 giugno 2016 - la Commissione ha dedicato alcune sedute all'esame dello schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario (AG 284).

Tale schema costituisce, con riguardo alle capacità fiscali, un corollario delle modifiche alla fiscalità locale, introdotte dalla legge di stabilità 2016.

1.3 L'attività conoscitiva della Commissione

La Commissione ha poi svolto numerose audizioni, con cui ha monitorato, in una costante interlocuzione con i principali attori istituzionali coinvolti e con esperti del settore, i principali temi in discussione: il Fondo di solidarietà comunale; i fabbisogni standard di Regioni ed enti locali; il dissesto e il riequilibrio finanziari degli enti locali; i rapporti tra ordinamento nazionale e vincoli europei; il pareggio di bilancio di Regioni ed enti locali; l'autonomia regionale differenziata (art. 116, terzo comma, Cost.); le anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali; l'armonizzazione dei bilanci pubblici; le più recenti modifiche contenute nella legge di stabilità per il 2016; la finanza provinciale a seguito della riforma dell'ente provincia; il processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; i trasferimenti finanziari a Regioni ed enti locali; il federalismo fiscale nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

Inoltre, la Commissione ha svolto una serie di audizioni in prospettiva comparata, nel corso delle quali sono emerse costanti e variabili tra i diversi ordinamenti presi in considerazione, unitamente a spunti interessanti anche per l'ordinamento italiano.

In particolare, la Commissione ha inteso approfondire in chiave comparata una serie di temi legati al federalismo fiscale.

In primo luogo sono stati affrontati i nodi relativi al rapporto tra regole europee e vincoli interni: le modalità di recepimento dell'obbligo del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali e i limiti e condizionamenti eventualmente introdotti per gli enti territoriali; le garanzie e i vincoli per l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, di rango costituzionale o meno; la verifica dei vincoli per gli enti territoriali conseguenti all'applicazione sul piano interno delle regole del Patto di stabilità e crescita; le eventuali penalità per la non osservanza dei vincoli, anche a carico degli amministratori; l'esistenza di regole uniche di armonizzazione dei bilanci dei diversi enti territoriali e il loro raccordo con le regole europee.

Il secondo filone comparato ha interessato il finanziamento degli enti decentrati. La Commissione ha così acquisito rilevanti informazioni: su misura e tipologie dei trasferimenti dallo Stato (o dalla Federazione) verso singoli enti territoriali, al di fuori della perequazione ordinaria; sui rapporti finanziari tra Regioni (o equivalenti, es. Laender) ed enti locali (es. comuni o municipalità) e sull'eventuale loro rilievo costituzionale; sul peso relativo di tributi propri e compartecipazioni e sulle modalità di fissazione delle aliquote dei tributi compartecipati tra lo Stato (o Federazione) e gli enti territoriali; sulle forme di imposizione sugli immobili e, in particolare, sulla prima casa; sulle forme, misure e tipologie di tributi su cui si eserciti l'autonomia tributaria degli enti decentrati; sulle modalità attraverso cui è stata esercitata l'autonomia degli enti territoriali sui propri tributi (uniformità o differenziazione); sulle sussistenze del coordinamento fiscale fra livelli di governo finalizzato a contenere la pressione fiscale complessiva; sul rapporto tra autonomia e riscossione dei tributi propri; sul funzionamento di eventuali incentivi o premi per gli enti territoriali, ad es. per quelli che contribuiscono al recupero del gettito erariale attraverso la lotta all'evasione.

Il terzo filone ha interessato la perequazione e in particolare: il funzionamento dei meccanismi perequativi (capacità fiscali o fabbisogni? Perequazione integrale o parziale?); la sussistenza e il funzionamento di forme di standardizzazione dei fabbisogni di spesa e delle capacità fiscali; la standardizzazione delle capacità fiscali e il rilievo delle entrate tributarie e delle tariffe per i servizi pubblici; la combinazione tra perequazione orizzontale (dagli enti territoriali più ricchi a quelli meno ricchi) e perequazione verticale (dallo Stato/Federazione agli enti territoriali).

In fine, il quarto filone ha interessato il processo decisionale. La Commissione ha così approfondito in chiave comparata gli strumenti e le procedure di raccordo tra Stato (o federazione) e gli enti territoriali (es. Conferenze specializzate), gli strumenti e le modalità di raccordo o negoziazione; le modalità attraverso cui sono adottate le decisioni relative al finanziamento degli enti decentrati, ai vincoli loro imposti e agli spazi di autonomia tributaria riconosciuti.

La Commissione ha così acquisito un patrimonio conoscitivo rilevante, anche in vista dei futuri sviluppi relativi al nostro ordinamento.

Senz'altro si è in presenza di un quadro estremamente variegato, basti considerare ad esempio la percentuale del gettito totale che viene trasferito ai livelli territoriali (regioni ed enti locali): dall'oltre 60 per cento della Svizzera – in Canada è addirittura superiore – a meno del 5 per cento in Grecia.

Anche nei casi in cui sussiste una significativa autonomia fiscale a livello subnazionale o territoriale, essa si esercita essenzialmente sulle aliquote. In sostanza, gli enti territoriali possono modulare le aliquote, ma non possono, invece, modulare la base imponibile che viene definita dal livello superiore (regione o Stato).

Molteplici sono inoltre i modelli relativi alla riscossione. In generale, l'esperienza comparata mostra che l'autonomia fiscale e la riscossione possono essere scissi: o gli enti territoriali creano un'Agenzia comune per la riscossione oppure demandano la potestà di riscossione a livello centrale.

Quanto alla perequazione, il quadro comparativo offre un'immagine molto differenziata. In Germania il sistema di perequazione è basato solo sulle entrate. In Svizzera, c'è un sistema quasi esclusivamente fondato sulle entrate, come anche in Canada. Invece, in Austria, il sistema di perequazione contiene molti elementi basati sui costi. Il sistema australiano, che forse è il più articolato, contiene in larga misura elementi di costo. L'OSCE si è occupata specificamente di questo tema e ha elaborato una raccomandazione. Il grosso del sistema perequativo deve essere basato sulle entrate, sulla base imponibile e sulla capacità fiscale.

Merita poi ricordare in particolare il raffronto tra le principali esperienze relative alla tassazione immobiliare e alla imposizione sulla abitazione principale. E' emerso in via generale che l'esenzione della prima casa non è giustificabile né dal punto di vista dell'imposta come beneficio, né dal punto di vista della capacità contributiva. È una questione giustificabile solo ed esclusivamente dal punto di vista del consenso politico che l'esenzione può portare, ma non ha una base economica di nessun tipo.

Come si accennava nel paragrafo precedente, l'insieme delle altre questioni è caratterizzato dalla sovrapposizione di molteplici e distinti interventi legislativi, cui fa seguito l'attuazione in via amministrativa. E' evidente che l'accavallarsi di modifiche legislative richiede poi una serie di adeguamenti da parte della pubblica amministrazione e che la tempestività degli adeguamenti è cruciale per l'efficacia stessa delle disposizioni legislative.

Appare rilevante come alcuni processi siano estremamente lenti, basti considerare le difficoltà che tuttora incontra il processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che costituisce un elemento chiave nell'attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione ma anche nell'impianto della legge n. 42 del 2009. Le audizioni svolte dalla Commissione sul tema ne sono state una conferma: se si esclude il settore sanitario, il processo di determinazione dei LEP è ancora fermo.

Non meno complesso nella fase applicativa risulta il processo di determinazione dei fabbisogni standard che, unitamente alle capacità fiscali, dovrebbe portare alla definizione di un vero e proprio sistema perequativo. I fabbisogni standard costituiscono un elemento necessario ma, da solo, certo non sufficiente. Occorre infatti mettere in relazione fabbisogni standard, capacità fiscali e livelli essenziali delle prestazioni, per favorire livelli di servizio adeguati. Da soli i fabbisogni standard non sono sufficienti a fornire elementi qualitativi di rilievo, ma costituiscono una base di partenza utile per considerare la composizione della spesa degli enti locali. Il processo di divulgazione dei fabbisogni standard degli enti locali mette tra l'altro a disposizione degli amministratori locali uno strumento per avviare la revisione della spesa dal basso. Occorre peraltro tenere presente che i fabbisogni standard servono a considerare la quantità della spesa, ma non la qualità.

Essi costituiscono uno dei profili di maggior rilievo ereditati dalla legge 42 del 2009, confermati dagli interventi legislativi successivi e in fine inseriti in Costituzione - all'articolo 119, quarto comma - dalla riforma costituzionale del 2016, quali "indicatori di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni".

Occorre tuttavia distinguere l'impatto prodotto dalle prime applicazioni dei fabbisogni standard sulle assegnazioni del Fondo di solidarietà comunale rispetto alla riduzione di risorse, ovverosia ai tagli.

Infatti, l'effetto delle perequazioni tramite i fabbisogni standard nel loro complesso è zero: sono spostate risorse da una parte di comuni all'altra senza produrre tuttavia una variazione netta di risorse a carico del comparto. La variazione negativa è invece data dai tagli alle risorse dei comuni da parte delle diverse manovre. Non sempre è agevole operare questa distinzione.

Segna invece forti ritardi il processo relativo ai fabbisogni standard delle Regioni.

L'attuale fondo di solidarietà comunale unisce ancora elementi di carattere perequativo (via via crescenti nel corso degli anni) ed elementi di carattere compensativo (il fondo è in parte diretto a compensare la riduzione di risorse proprie degli enti).

La permanenza di consistenti quote di finanza derivata di varia tipologia costituisce un'altra caratteristica del nostro sistema.

Come è noto, la crisi finanziaria ha imposto interventi drastici sui trasferimenti finanziari, compromettendo così sul nascere il processo di fiscalizzazione.

Per le Regioni a statuto ordinario le riduzioni dei trasferimenti, a partire dal decreto-legge 78/2010, hanno prodotto un taglio annuo cumulato che per le RSO che nel 2017 raggiunge i 7.880 milioni.

Per i Comuni, il Fondo di solidarietà ha ormai carattere orizzontale mentre il processo di costruzione di un vero e proprio fondo perequativo basato sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali standard, come appena ricordato,

risulta assai lento. Occorrerebbe invece procedere decisamente con il superamento del criterio della spesa storica nell'assegnazione delle risorse.

Per le province risulta necessario disegnare la nuova finanza dell'ente intermedio, prendendo atto – come emerge dalle audizioni svolte dalla Commissione – che l'attuale situazione non è più sostenibile.

Sul dissesto di bilancio negli enti locali, la Commissione ha potuto toccare con mano i principali problemi connessi, primo fra tutti il rapporto tra gli strumenti legislativi (e spesso imperativi) a disposizione dell'ente locale per ripristinare e garantire la regolarità del suo funzionamento e l'autonomia dell'ente stesso.

Quanto agli approfondimenti svolti sui rapporti tra ordinamenti nazionali e Unione europea, la Commissione ha potuto mettere a fuoco l'interazione tra tre tipologie di vincoli: quelli imposti dell'Unione Europea agli Stati per mantenere conti pubblici sani; le regole europee sugli aiuti pubblici alle imprese; le disposizioni del Trattato sull'Unione europea che più direttamente toccano la materia tributaria, ivi comprese le disposizioni volte a evitare ostacoli alla libera circolazione all'interno del mercato.

Le difficoltà di applicare dal 2016, a Regioni ed enti locali, le nuove regole sul pareggio di bilancio sono emerse con chiarezza davanti alla Commissione, ancor prima delle decisioni assunte dal legislatore con l'ultima legge di stabilità e dell'avvio dell'esame parlamentare di un progetto di legge di revisione della legge rinforzata 243/2012. E d'altro canto, forti sono state anche le richieste da parte degli enti territoriali di agevolare contabilmente gli investimenti, proponendo per il pareggio un unico saldo finale di competenza e di liberare l'avanzo e consentirne l'utilizzo per gli investimenti.

Gli approfondimenti sul federalismo fiscale nel c.d. regionalismi differenziato hanno messo in evidenza come esso costituisca una sorta di palestra ricchissima di problemi, di nodi e di quesiti da sciogliere sul piano sia delle fonti, sia dei rapporti fra gli enti, sia dei contenuti della differenziazione. Una palestra che finora ha prodotto esiti nulli, favoriti anche dalle complessive e perduranti incertezze nell'attuazione dell'art. 119.

Gli interventi della Corte costituzionale – in particolare con la sentenza n. 181 del 2015 – hanno costituito uno stimolo per approfondire le condizioni delle finanze regionali e la questione della utilizzazione delle anticipazioni di liquidità. L'endemica crisi di liquidità ha comportato impropri utilizzi, in termini di cassa, di fondi a destinazione vincolata, ritardando anche la realizzazione degli investimenti cui quelle risorse erano destinate. Nelle regioni il fenomeno dei disavanzi sanitari non ripianati e, talora, la distrazione di somme per altre finalità hanno compromesso la fluidità nei pagamenti dei debiti commerciali.

E' difficile sintetizzare gli esiti degli approfondimenti svolti sulle Regioni a statuto speciale e sulle province autonome, dal momento che si tratta di realtà diverse per tradizioni e condizioni finanziarie. Il riconoscimento delle condizioni

che legittimano la specialità, anche e soprattutto per i profili di carattere finanziario, rimane un tema di assoluta centralità.

In fine, il tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici costituisce un altro aspetto che prosegue il cammino avviato con la legge 42. Il percorso avviato – ma di cui ancora va completata la piena attuazione – è diretto a perseguire obiettivi di particolare rilievo per garantire un armonico ed efficiente funzionamento dell'apparato pubblico nel suo complesso: realizzare un'omogeneità effettiva e non meramente formale dei bilanci e dei rendiconti che consenta di migliorare la qualità dei nostri conti pubblici ai fini del coordinamento della finanza pubblica; estendere la contabilità economico patrimoniale a tutti gli enti territoriali; adottare il bilancio consolidato per rappresentare la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico di ciascun ente unitariamente a quello dei propri organismi, enti, aziende e società controllate e partecipate, che compongono il «gruppo amministrazione pubblica»; fornire informazioni fondamentali e nuove leve di intervento anche ai fini dello smaltimento dei debiti pregressi.

L'insieme dell'attività svolta dalla Commissione mostra ancora una volta come l'assetto e l'attuazione del “federalismo fiscale” sia ancora lontano dal raggiungere una generale stabilizzazione. Al centro si pone ancora una volta – oltre alle questioni di carattere finanziario e congiunturale – il tema della capacità di adattamento e di riorganizzazione della pubblica amministrazione.

Su questi temi la Commissione continuerà a svolgere con perseveranza i compiti che la legge le ha attribuito, per offrire al Parlamento e all'opinione pubblica un contributo di conoscenza e uno stimolo per promuovere l'efficienza dell'azione amministrativa di tutti i livelli di governo.

2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA

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

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

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

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

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

Nel primo periodo della XVII legislatura (dicembre 2013 - luglio 2014), la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato, nella seduta del 23 gennaio 2014, il parere di competenza sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41) e, nella seduta del 9 luglio 2014, il parere sullo schema di decreto legislativo correttivo ed integrativo della normativa in tema di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali (atto n. 92).

Nel periodo della XVII legislatura considerato dalla presente Relazione semestrale (agosto 2014 – aprile 2015), la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato il parere di competenza sui seguenti schemi di provvedimento:

□ schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni: di istruzione pubblica; nel campo della viabilità; nel campo dei trasporti; riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei rifiuti; nel settore sociale, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli asili nido (atto n. 120 - seduta del 18 dicembre 2014);

□ schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio (atto n. 121 - seduta del 18 dicembre 2014);

- schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-quater, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 140 - seduta del 25 febbraio 2015). Il relativo decreto 16 marzo 2015 è stato pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale n. 68 del 23 marzo 2015.

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

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

<i>Norma</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Gazzetta Ufficiale</i>
XVI legislatura		
D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (Atto 196)	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42	11 giugno 2010, n. 134
D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156	Disposizioni recanti attuazione	18 settembre 2010, n. 219

Norma	Oggetto	Gazzetta Ufficiale
XVI legislatura		
(Atto 241)	dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale	
D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Atto 240)	Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> di Comuni, Città metropolitane e Province	17 dicembre 2010, n. 294
D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Atto 292 e 292-bis)	Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale	23 marzo 2011, n. 67
D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Atto 317)	Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> del settore sanitario	12 maggio 2011, n. 109
D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88 (Atto 328)	Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42	22 giugno 2011, n. 143
D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Atto 339)	Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009	26 luglio 2011, n. 172
D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (Atto 365)	Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42	20 settembre 2011, n. 219
D.P.C.M. 28 dicembre 2011 (Atto 427)	Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.	31 dicembre 2011, n. 304 <i>Supplemento ordinario</i>
D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (Atto 508)	Adozione della nota metodologica e del fabbisogno <i>standard</i> per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni di polizia locale, per quanto riguarda i comuni, e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro, per quanto riguarda le province.	5 aprile 2013, n. 80, S.O. n. 26
D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61 (Atto 425)	Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma	18 maggio 2012, n. 115

Norma	Oggetto	Gazzetta Ufficiale
XVI legislatura		
	Capitale.	
D.Lgs. 26 aprile 2013, n. 51 (Atto 513)	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.	15 maggio 2013, n. 112

Norma	Oggetto	Gazzetta Ufficiale
XVII Legislatura		
D.P.C.M. 23 luglio 2014 (Atto 41)	Adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.	15 ottobre 2014, n. 240
D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (Atto 92)	Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.	28 agosto 2014, n. 199
D.P.C.M. 27 marzo 2015 (Atto 120)	Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni: di istruzione pubblica; nel campo della viabilità; nel campo dei trasporti; riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei rifiuti; nel settore sociale, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli asili nido	10 giugno 2015, n. 132; S.O. n. 27
Schema di D.P.C.M. (Atto 121)	Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio	Espresso parere il 18 dicembre 2014 (Non pubblicato in GU)
D.M. 11 marzo 2015	Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e	23 marzo 2015, n. 68

Norma	Oggetto	Gazzetta Ufficiale
(Atto 140)	della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228	
D.M. 13 maggio 2016 (Atto 284)	Adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (284)	23 maggio 2016, n. 119

2.1 Prospetto sullo stato di attuazione

Si riporta di seguito la tabella nella quale sono riepilogate le disposizioni della legge n. 42 che recano specifici principi e criteri direttivi da attuare con decreto legislativo o che richiedono attuazione attraverso adempimenti diversi. Sono inoltre indicati la tipologia del provvedimento attuativo e il relativo termine di adozione, come modificato dalla legge n. 85 del 2011 nonché, nell'ultima colonna, gli atti approvati o in corso di esame per ciascuna norma di delega.

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

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 2, co. 2, lettera f), prima parte	Determinazione del costo e del fabbisogno standard quale indicatore per la valutazione dell'azione pubblica.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294)
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 2, co. 2, lettera f), seconda parte	Definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettere <i>m</i>) e <i>p</i>), della Costituzione.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 2, co. 2, lettera h)	Adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 Armonizzazione dei sistemi contabili (G.U. 26 luglio 2011, n. 172)
			D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 118 del 2011 Armonizzazione dei sistemi contabili (G.U. 28 agosto 2014, n. 199)
Art. 2, co. 2, lettera i)	Previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci degli enti.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 Armonizzazione dei sistemi contabili (G.U. 26 luglio 2011, n. 172)
Art. 2, co. 2 lettera z) e art. 17, co. 1, lettera e)	Sanzioni e premialità	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)
Art. 2, co. 6, secondo periodo	Determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 2, co. 6, terzo periodo	Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali con indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.	Relazione da trasmettere alle Camere 30 giugno 2010	Relazione governativa presentata alle Camere il 30 giugno 2010 (doc. XXVII, n. 22)
Art. 2, co. 7	Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge di delega.	1 o più D.Lgs. entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi	D.Lgs. 23 aprile 2013, n. 51 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 61 del 2012 Ordinamento di Roma capitale (G.U. 15 maggio 2013, n. 112)
			D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 118 del 2011 Armonizzazione dei bilanci (G.U. 28 agosto 2014, n. 199)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 3, co. 1	Costituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.	Nomina da parte dei Presidenti di Camera e Senato su designazione dei gruppi parlamentari	XVI Leg.: Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 17 marzo 2010 e approvazione regolamento interno il 13 aprile 2010 XVII Leg.: Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 28 novembre 2013
Art. 3, co. 4	Istituzione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali.	Nomina da parte degli enti territoriali nell'ambito della Conferenza unificata	Designazione nella seduta della Conferenza unificata del 6 maggio 2010
Art. 4	Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. <i>Commissione soppressa dall'art. 1, co. 34, legge n. 208/2015, e sostituita dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016</i>	D.P.C.M. 21 giugno 2009	D.P.C.M. 3 luglio 2009 (G.U. n. 160 del 13/7/2009)
Art. 5	Istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e della banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio (art. 5, comma 1, lett. g).	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 7	Tributi delle regioni e partecipazioni al gettito dei tributi erariali.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 8	Definizione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 9	Determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 10	Finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza legislative ai sensi dell'art. 117 Cost., terzo e quarto comma.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 11	Finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294)
			D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 12	Coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 13	Entità e riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
			D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
Art. 15	Finanziamento delle funzioni delle città metropolitane.	1 D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 16	Attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni).	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88 Risorse aggiuntive ed interventi speciali (G.U. 22 giugno 2011, n. 143)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 17	Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)
Art. 18	Norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali e per stabilire, per ciascun livello di governo, il livello programmato dei saldi del debito e della pressione fiscale.	Disegno di legge di stabilità o disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 19	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 Federalismo demaniale (G.U. 11 giugno 2010, n. 134)
Art. 20, co. 1	Disciplina transitoria per le regioni.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 20, co. 2	Tale comma stabilisce, con norma che non costituisce un conferimento di delega e che pertanto non prevede adempimenti attuativi, che "la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale". La legge statale prevista dalla disposizione in esame non è finora intervenuta.		
Art. 21	Disciplina transitoria per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 Costi e fabbisogni standard enti locali (G.U. 17 dicembre 2010, n. 294)
			D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 22, co. 1	Ricognizione degli interventi infrastrutturali	Atto ministeriale	Decreto Ministro economia e finanze 26 novembre 2010 Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 (G.U. 1° aprile 2011, n. 75)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 22, co. 2, primo periodo	Individuazione degli inter-venti finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.	Atto interministeriale <i>Nella fase transitoria individuata agli articoli 20 e 21 della legge</i>	Decreto Ministro economia e finanze 26 novembre 2010 Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 (G.U. 1° aprile 2011, n. 75)
Art. 22, co. 2, secondo periodo	Individuazione degli interventi infrastrutturali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, da effettuare nelle aree sottoutilizzate.	Atto ministeriale e inserimento nel Documento di programmazione economica-finanziaria 15 settembre di ogni anno	DFP 2011 Programma delle infrastrutture strategiche DOC. LVII, n. 4 (XVI Leg.) Allegato IV <i>da ultimo</i> DEF 2016 Strategie per le infrastrutture strategiche DOC. LVII, n. 4 (XVII Leg.) Allegato VI
Art. 23, co. 5 <i>soppresso dall'art. 18 del D.L. n. 95 del 2012</i>	Disciplina del procedimento di indizione e svolgimento del referendum sulle proposte di istituzione delle città metropolitane (nelle aree metropolitane dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).	Regolamento (D.P.R.) 19 agosto 2009	<i>Nella seduta del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2011 è stato approvato uno schema di regolamento, sul quale avrebbe dovuto essere acquisito il parere del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata</i>
Art. 23, co. 6 <i>soppresso dall'art. 18 del D.L. n. 95 del 2012</i>	Istituzione e disciplina delle città metropolitane approvate con referendum.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2013	D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
Art. 24	Ordinamento transitorio di Roma capitale.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 Roma capitale (G.U. 18 settembre 2010, n. 219) D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61 Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale (G.U. 18 maggio 2012, n. 115) D.Lgs. 23 aprile 2013, n. 51 Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 61 del 2012 (G.U. 15 maggio 2013, n. 112)
Art. 25	Disciplina per la gestione dei tributi e compartecipazioni.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67) D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 26	Contrasto all'evasione fiscale.	1 o più D.Lgs. 21 novembre 2011	D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 Federalismo fiscale municipale (G.U. 23 marzo 2011, n. 67)
			D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 Federalismo fiscale regionale e provinciale; settore sanitario (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)
			D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 Meccanismi premiali e sanzionatori (G.U. 20 settembre 2011, n. 219)
Art. 27, co. 1	Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.	Norme di attuazione secondo le modalità previste dagli statuti degli enti interessati 21 novembre 2011	Trentino Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano Accordo del 30 novembre 2009 (recepito dall'art. 2, co.106-125, legge n. 191/2009 - Legge finanziaria 2010)
			Accordo del 15 ottobre 2014 (recepito dall'art. 1, co. 406-413, legge n. 190/2014 - Legge di stabilità 2015)
			Friuli Venezia Giulia Accordo del 29 ottobre 2010 (recepito dall'art. 1, co. 151-159, legge n. 220/2010 - Legge di stabilità 2011)
			Accordo del 23 ottobre 2014 (recepito dall'art. 1, co. 512-523, legge n. 190/2014 - Legge di stabilità 2015)
			Valle d'Aosta Accordo del 11 novembre 2010 (recepito dall'art. 1, co. 160-164, legge n. 220/2010 - Legge di stabilità 2011)
			Accordo del 21 luglio 2015 (recepito dall'art. 8-bis, D.L. n. 78/2015)
			Regione Siciliana Accordo del 9 giugno 2014 (recepito dall'art. 42, co. 5-8, D.L. n. 133/2014)
Art. 27, co. 7	Organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo, le regioni a statuto speciale e le province autonome.	D.P.C.M. 21 giugno 2009	Accordo del 17 marzo 2016
			Regione Sardegna Accordo del 21 luglio 2014 (recepito dall'art. 42, co. 9-14, D.L. n. 133/2014)
			Accordo del 24 febbraio 2015
			D.P.C.M. 6 agosto 2009 Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano (G.U. 14 settembre 2009, n. 213)

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

Nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione - vale a dire il periodo dal 29 aprile 2015 al 22 giugno 2016 - la Commissione ha dedicato alcune sedute all'esame di uno schema di atto del Governo; il riepilogo del quale è indicato nella tabella che segue.

NUMERO ATTO	TITOLO	DATE SEDUTE
Atto n. 284	Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380- <i>quater</i> , della legge 24 dicembre 2012, n. 228.	23/03/16 31/03/16 05/04/16 07/04/16

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

AUDIZIONE	DATA
Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, e del Direttore della Direzione Centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, Giancarlo Verde, sull'attuazione del Fondo di solidarietà comunale.	30/04/2015
Audizione del Sottosegretario di Stato all'interno, Gianpiero Bocci, sull'attuazione del Fondo di solidarietà comunale.	07/05/2015
Audizione del Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Pier Paolo Baretta, sull'attuazione del Fondo di solidarietà comunale.	14/05/2015
Audizione del prof. Hansjörg Blöchliger, responsabile del network sul federalismo fiscale dell'OCSE, sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata	21/05/2015
Audizione del professor Giorgio Brosio sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.	11/06/2015
Audizione dei rappresentanti della Società di Soluzioni per il sistema economico – SOSE S.p.A., sul processo di attuazione e aggiornamento concernente i fabbisogni standard di Regioni ed enti locali	25/06/2015

AUDIZIONE	DATA
Audizione del Direttore della Direzione Centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, Giancarlo Verde, sull'attuazione delle procedure di dissesto e riequilibrio finanziari degli enti locali.	02/07/2015
Audizione del professor Ernesto Longobardi, sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.	09/07/2015
Audizione del professor Raffaele Bifulco sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.	16/07/2015
Audizione del professor Georg Milbradt, sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.	10/09/2015
Audizione del professor Enzo Moavero Milanesi su federalismo fiscale e vincoli europei.	24/09/2015
Audizione del Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Pier Paolo Baretta, sullo stato di attuazione delle disposizioni sul pareggio di bilancio di Regioni ed enti locali.	01/10/2015
Audizione del Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Enrico Zanetti, sulle prospettive della fiscalità degli enti territoriali.	08/10/2015
Audizione del professor Marcello Cecchetti su federalismo fiscale e autonomia regionale differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.	15/10/2015
Audizione di rappresentanti della Corte dei conti sull'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali.	22/10/2015
Audizione del professor Giulio Salerno su federalismo fiscale e autonomia regionale differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.	29/10/2015
Audizione del presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.	05/11/2015
Audizione del professor Giorgio Brosio sul federalismo fiscale negli Stati Uniti.	19/11/2015
Audizione del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Augusto Rollandin, sul federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale.	26/11/2015
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato, sull'attuazione della nuova disciplina concernente l'armonizzazione dei bilanci pubblici.	02/12/2016
Audizione del Presidente della Provincia autonoma di Trento, Ugo Rossi, sul federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.	13/01/2016
Audizione della Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Debora Serracchiani, sul federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.	20/01/2016

AUDIZIONE	DATA
Audizione del Presidente della Regione autonoma della Sardegna, Francesco Pigliaru, sul federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.	27/01/2016
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato, sulle modifiche al federalismo fiscale contenute nella legge di stabilità per il 2016.	10/02/2016
Audizione del Sottosegretario di Stato agli affari regionali e le autonomie, Gianclaudio Bressa, sulla situazione finanziaria di province e città metropolitane, in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56.	24/02/2016
Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, sulle modifiche al federalismo fiscale contenute nella legge di stabilità per il 2016 e sull'applicazione delle capacità fiscali standard.	09/03/2016
Audizione della Vicepresidente della Regione siciliana, Maria Lo Bello, sul federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.	16/03/2016
Audizione del Consigliere di Stato del Cantone Ticino, Norman Gobbi, sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.	13/04/2016
Audizione di rappresentanti del Centro interregionale studi e documentazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (Cinsedo) e della società SOSE - Soluzioni per il sistema economico S.p.A, sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nell'attuazione del federalismo fiscale.	20/04/2016
Audizione del Direttore della Direzione Centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, Giancarlo Verde, sui trasferimenti finanziari a Regioni ed enti locali.	28/04/2016
Audizione di rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato sui trasferimenti finanziari a Regioni ed enti locali.	04/05/2016
Audizione di rappresentanti della Corte dei conti sui trasferimenti finanziari a Regioni ed enti locali.	19/05/2016
Audizione del professor Ernesto Longobardi sui trasferimenti finanziari a Regioni ed enti locali.	08/06/2016

2.3 Iniziative

La Commissione ha inoltre promosso e organizzato un seminario per la presentazione della seconda relazione semestrale (Doc. XVI-bis n. 4). L'iniziativa, dal titolo *"Federalismo fiscale: a che punto siamo?"*, si è svolta giovedì 9 luglio 2015, presso la Sala del Mappamondo di Palazzo Montecitorio. Sono intervenuti: Enzo Moavero Milanesi, Direttore della *School of law* dell'Università Luiss Guido Carli; Alberto Zanardi, professore ordinario di Scienza

delle finanze presso l'Università di Bologna, membro del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio; Enrico Zanetti, Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze; Massimo Garavaglia, assessore all'Economia, crescita e semplificazione della Regione Lombardia; Carlo Riva Vercellotti, vice presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e presidente della provincia di Vercelli; Paolo Perrone, vice presidente vicario dell'ANCI e sindaco di Lecce, e Gianpiero D'Alia, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

3. I PROVVEDIMENTI ESAMINATI: L'AG 284 SULLE CAPACITÀ FISCALI

Nel periodo considerato, la Commissione ha svolto l'esame dello schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (AG 284).

3.1 L'oggetto

Con l'Atto n. 284 è stato sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato lo schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Esso rappresenta un **aggiornamento della nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo **e della stima delle capacità fiscali per singolo comune** delle regioni a statuto ordinario approvate con il D.M. 11 marzo 2015 (Atto del Governo n. 140 sul quale la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale ha espresso il parere il 25 febbraio 2015).

L'aggiornamento si rende necessario per effetto dei cambiamenti normativi in materia tributaria, in particolare per le variazioni intervenute in materia di IMU/TASI e per tenere conto dei nuovi redditi imponibili che costituiscono una base per il calcolo delle capacità fiscali dei comuni. In sostanza, si tratta di una revisione periodica della determinazione puntuale della capacità fiscale per ogni singolo comune delle regioni a statuto ordinario, in modo da tenere conto sia dei cambiamenti che intervengono nel quadro normativo, sia della volatilità dei dati.

Rispetto alla stima delle capacità fiscali contenuta nel D.M. 11 marzo 2015, **la capacità fiscale** stimata nello schema di decreto in esame **è diminuita dell'1,7% tra il 2015 e il 2016, passando** da 30.593 milioni di euro nel 2015 **a 30.068 milioni di euro nel 2016**. La flessione più consistente riguarda la componente TASI (-45,4%) ed è dovuta all'esenzione delle abitazioni principali non di lusso prevista dalla legge di stabilità 2016; la componente IMU è diminuita dell'1,2% a seguito dell'esclusione della componente (esentata) dei terreni prevista dalla stessa legge di stabilità 2016. L'addizionale comunale varia marginalmente (+0,2%) a causa dell'utilizzo nella stima degli ultimi dati aggiornati dei redditi: infatti la stima per il 2015 è stata fatta sulla base dei redditi del 2012; per la stima del 2016 sono stati utilizzati i redditi del 2013. La componente del *tax gap* è diminuita

dello 0,6% in quanto è stata eliminata la quota relativa alle abitazioni principali. La componente rifiuti è aumentata del 14,7%.

L'ammontare della capacità fiscale determinata dallo schema di decreto in esame costituisce la base di riferimento per l'applicazione del **criterio di riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale**. Tale criterio è costituito dalla **differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard**, tenendo conto che, per gli anni 2015 e 2016 - come meglio si illustra più avanti - l'ammontare della capacità fiscale da prendere in considerazione equivale al 45,8 per cento della capacità fiscale complessiva.

3. 2 Presupposti normativi

Lo **schema di decreto** del Ministro dell'economia e finanze in esame prevede un'**integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo** e un **aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, adottati con il **D.M. 11 marzo 2015**. Le capacità fiscali rappresentano, in sintesi, il **gettito potenziale da entrate proprie** del territorio di riferimento, date la base imponibile e l'aliquota legale.

L'articolo 1, comma 2, del D.M. 11 marzo 2015 prevede che **la metodologia e la stima delle capacità fiscali** per singolo comune delle regioni a statuto ordinario **sono sottoposte a monitoraggio e rideterminazione, di norma, con cadenza annuale**, al fine di considerare eventuali mutamenti normativi e tener progressivamente conto del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti a riferimento.

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

Per le **funzioni concernenti i diritti civili e sociali**, spetta allo Stato definire i **livelli essenziali delle prestazioni**, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; come pure spetta allo Stato individuare le **funzioni fondamentali** degli enti locali.

Alle spese per tali funzioni sono associati i **fabbisogni standard** necessari ad assicurare tali prestazioni. I fabbisogni standard - introdotti nell'ordinamento con il

D.Lgs. n. 216 del 2010 – costituiscono infatti i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Le **funzioni diverse da quelle fondamentali** devono invece essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

I provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 hanno determinato la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione, ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali, con **entrate proprie** (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con **risorse di carattere perequativo**, dirette a **ridurre le differenze tra le capacità fiscali**, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative. La legge delega evidenzia, in relazione a ciò, come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante **prima e dopo la perequazione**, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della **graduatoria delle capacità fiscali** e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale.

In tal senso, nell'ambito del **Fondo di solidarietà comunale** - che ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal D.Lgs. n. 23/2011, a seguito delle sostanziali modifiche apportate alla disciplina dell'IMU dalla legge di stabilità per il 2013 - come disciplinato dall'articolo 1, commi 380-380-*quater*, della legge n. 228/2012, è previsto che una **quota parte** delle risorse venga ripartita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario secondo **logiche di tipo perequativo**, sulla base dei **fabbisogni standard** nonché delle **capacità fiscali** (criterio, quest'ultimo introdotto dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del D.L. n. 16/2014).

Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento dal comma 380-*quater*, è stata innalzata al **20 per cento per l'anno 2015** dall'articolo 1, comma 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015). Da ultimo, con la **legge di stabilità 2016** (articolo 1, comma 17, della legge n. 208/2015), si è intervenuti ad aumentare progressivamente negli anni tale percentuale, portandola al **30 per cento per l'anno 2016**, al **40 per cento per l'anno 2017** e al **55 per cento per l'anno 2018**.

A partire dal 2015, sulla base delle modifiche apportate a tale disciplina dall'articolo 3, comma 3, del D.L. n. 78/2015, il **criterio di riparto** della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale - che, come sopra detto, era originariamente riferito congiuntamente alle capacità fiscali e ai fabbisogni standard dei comuni - risulta costituito **della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni**

standard.

L'**ammontare complessivo della capacità fiscale** di riferimento ai fini del riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà, per gli anni 2015 e 2016, è determinata in misura pari alle **risorse nette** spettanti ai comuni a titolo di **IMU, TASI** nonché a titolo di **Fondo di solidarietà netto**. Per tali anni, l'ammontare complessivo di riferimento della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è stato fissato ad un importo corrispondente al **45,8 per cento** dell'ammontare complessivo della capacità fiscale.

Le modifiche introdotte dal citato D.L. n. 78/2015 sono state volte ad **attenuare** gli effetti derivanti dall'**applicazione dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale** ai fini del riparto della quota del Fondo di solidarietà comunale destinata a **finalità perequative**, al fine di definire una perequazione più graduale soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard e che sarebbero stati tenuti a ulteriori versamenti al Fondo di solidarietà, ai sensi della lettera d) del comma 380-ter della legge n. 228/2012. La **mitigazione del target perequativo**, frutto dell'**Accordo del 31 marzo 2015**, raggiunto in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, sulle modalità di riparto del Fondo per l'anno 2015, si è fondata anche sulla considerazione delle difficoltà finanziarie dei comuni a seguito dei tagli di consistenti risorse disposti per il 2015 dalla legge n. 190 del 2014.

Il **Fondo di solidarietà comunale** rappresenta il fondo per il finanziamento dei comuni, anche con finalità di perequazione. La dotazione del Fondo di solidarietà comunale è stata **incrementata** di **3.767,45 milioni** di euro a decorrere **dal 2016**, quale **ristoro** del minor gettito derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni disposte dalla legge di stabilità 2016 per l'IMU e la TASI per gli immobili adibiti ad abitazione principale e, al tempo stesso, è stata **rideterminata** la **quota parte dell'imposta** municipale propria, di spettanza dei comuni, **che lo alimenta**, ridotta da 4.717,9 a **2.768,8 milioni** di euro a partire dal 2016, e che viene annualmente versata dai comuni all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi per finanziare il fondo medesimo.

Nella legge di bilancio per il **2016** (Legge n. 209/2015 e relativo D.M. Economia 31 dicembre 2015 di ripartizione in capitoli dei programmi di spesa), il Fondo, iscritto sul cap. 1365/Interno, presenta una dotazione di **6.398,6 milioni** di euro per il 2016 e di 6.077,7 milioni per gli anni 2017 e 2018.

Quanto alla **ripartizione** del Fondo di solidarietà comunale, la legge di stabilità per il 2016 ha stabilito **nuovi termini** per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di riparto del Fondo rispetto a quelli precedentemente indicati (il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento) ora fissati al **30 aprile 2016** per l'anno 2016 ed **entro il 30 novembre dell'anno precedente** a

quello di riferimento per gli anni 2017 e successivi (comma 17, lettera c) della legge n. 208 del 2015).

Per quel che concerne i **criteri di ripartizione** della quota del **Fondo** da distribuire secondo logiche di tipo **perequativo**, la legge di stabilità 2016 stabilisce che **per l'anno 2016** sono assunti a riferimento i **fabbisogni standard approvati** entro il **31 marzo 2016 dalla nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard** (che ha sostituito la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff)), istituita dal comma 29 della legge n. 208/2015. Si ricorda, inoltre, che la legge di stabilità per il 2016 (commi da 29 a 34) ha semplificato la **procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard**.

Per quanto concerne **l'attuazione della disciplina sui fabbisogni standard** prevista dalla legge n.42 del 2009, si rammenta come il procedimento di determinazione degli stessi, per i quali il termine di attuazione previsto dalla legge delega (come prorogato da norma successive che qui non si richiamano) è ormai decorso, risulti sostanzialmente **concluso per i comuni**, mentre qualche incertezza sembra sussistere per le province.

Al momento risultano infatti intervenuti tre provvedimenti, vale a dire: il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun comune e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia; il D.P.C.M. 23 luglio 2014 (G.U. del 15 ottobre 2014), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; il D.P.C.M. 27 marzo 2015, recante le note metodologiche e i fabbisogni standard per i comuni relativi alle funzioni di istruzione pubblica, e nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale (G.U. del 10 giugno 2015). Non risulta ancora pubblicato un ulteriore schema di D.P.C.M. sulle funzioni di istruzione e gestione del territorio delle province, già esaminato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che ha reso parere favorevole con osservazioni il 18 dicembre 2014: si tratta dell'**Atto n. 121**. Tale circostanza è da mettersi in relazione al nuovo disegno istituzionale dell'ente provincia e alla conseguente riassegnazione delle relative funzioni disposta dalla legge n.56 del 2014, nonché, ovviamente al processo di revisione costituzionale in corso.

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

3.3 Il D.M. 11 marzo 2015

Con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015** sono state adottate la prima nota metodologica e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. Il decreto si compone di un **unico articolo** che dispone l'adozione della **nota** metodologica e della **tabella** contenente la stima per ciascun comune, **allegati** al decreto.

L'articolo 43, comma 5-*quater*, del D.L. n. 133 del 2014 disciplina il procedimento per **l'adozione della nota metodologica riferita alla procedura di calcolo delle capacità fiscali per i singoli comuni delle regioni a statuto ordinario**, da adottarsi con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze** (da pubblicare in Gazzetta Ufficiale), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. L'intesa è stata raggiunta in data **16 dicembre 2014**.

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

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

In particolare, **per le principali entrate tributarie comunali (IMU, TASI e addizionale Irpef)** si è applicata la **metodologia** di standardizzazione nota come *Representative Tax System* (RTS), volta a calcolare **l'ammontare delle entrate che un comune può potenzialmente ottenere, considerato l'ammontare delle relative basi imponibili e l'aliquota fiscale legale**. Per la stima della capacità⁴ fiscale IMU/TASI 2014 sono stati utilizzati gli approcci metodologici già condivisi con l'ANCI nei precedenti lavori di standardizzazione con una capacità fiscale stimata partendo dal **gettito effettivo o riscosso**, anziché dal gettito teorico ricavabile dalle basi catastali. Tuttavia nella letteratura economica è stato evidenziato che la capacità fiscale stimata a partire dal gettito effettivo o riscosso, anziché dal gettito teorico (gettito calcolato a partire dalle rendite degli immobili registrati negli archivi catastali), produce una riduzione della capacità fiscale per i comuni dove maggiore è la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo e, conseguentemente, una distorsione nel sistema di perequazione (i comuni con

un gettito effettivo più basso potrebbero contribuire con minori risorse al finanziamento del fondo di perequazione ovvero ricevere maggiori risorse rispetto a quelle spettanti). È stato perciò utilizzato un **approccio misto** che per la prima volta corregge il **gettito effettivo**, con un fattore che tiene conto del *tax gap*, ovvero della differenza tra il **gettito potenziale** e il gettito effettivamente riscosso. In via prudenziale è stata considerata solo una quota del *tax gap*, cautelativamente fissata al **5%** del totale.

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

La capacità fiscale complessiva si compone di cinque componenti:

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

La nota metodologica sottolinea che, a rigore, le tariffe per "raccolta e smaltimento rifiuti" non andrebbero incluse nella capacità fiscale, poiché sono a totale copertura del costo. Il calcolo è stato necessario esclusivamente perché il settore "raccolta e smaltimento rifiuti" è stato incluso - come da previsioni di legge - nel calcolo dei fabbisogni standard e una sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto a una sovrastima delle risorse perequabili.

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

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

3.4 I contenuti dello schema di decreto

Lo schema di decreto prevede un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e un **aggiornamento della stima** delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, adottati con il **D.M. 11 marzo 2015**.

Per il 2016 sono state confermate le scelte metodologiche già fatte nel 2015 per la prima stima della capacità fiscale. In particolare, la capacità fiscale riferita a IMU, TASI e addizionale comunale all'IRPEF e il *tax gap* sui tributi immobiliari ad aliquota standard sono stati stimati con il metodo RTS; la capacità fiscale delle tasse e delle imposte minori è stata invece stimata con il metodo RFCA. Con riferimento alla TARI è stata confermata la scelta di determinare la capacità fiscale sulla base dei coefficienti utilizzati per il calcolo dei fabbisogni standard del settore dei rifiuti.

Ferme restando le scelte metodologiche sopra richiamate, **la stima della capacità fiscale 2016 è innovativa rispetto a quella predisposta per il 2015 sotto due profili:**

- l'allineamento della capacità fiscale alle **modifiche introdotte con la legge di stabilità 2016** (eliminazione della TASI sulle abitazioni principali non di lusso ed estensione del novero di terreni agricoli esenti da IMU);
- **l'aggiornamento dei dati di riferimento all'anno 2013**, in modo da renderli coerenti con i dati di base utilizzati per l'aggiornamento del calcolo dei fabbisogni standard (per la stima della capacità fiscale 2015 sono stati utilizzati i dati del 2012).

La determinazione della **capacità fiscale riferita all'IMU e alla TASI sulle abitazioni principali di lusso** (classificate nella categoria catastale A/1, A/8 e A/9) si è basata principalmente sulla standardizzazione del **gettito teorico** (si ricorda che il metodo RTS utilizza infatti il gettito standard teorico, piuttosto che il gettito effettivo). In particolare, l'aggiornamento delle stime precedenti è stato effettuato considerando la base dati risultante dagli archivi del catasto 2013 in luogo di quella del 2012.

Peraltro, il gettito teorico è stato confrontato con il **gettito effettivamente riscosso** nell'anno 2014. In caso di scostamenti superiori al 25 per cento (con una soglia in termini assoluti di 500 euro) è stato scelto di utilizzare il gettito effettivamente riscosso, opportunamente standardizzato per tenere conto dell'aliquota IMU deliberata dai comuni.

La stima del gettito TASI standard delle abitazioni principali per il 2016 è stata limitata alle sole abitazioni principali di lusso, in considerazione dell'esenzione disposta dalla legge di stabilità 2016 per le restanti abitazioni principali ed è stata effettuata a partire dal gettito IMU standardizzato sui medesimi immobili.

Per i comuni delle regioni a statuto ordinario, il **gettito IMU** ad aliquota di base sulle abitazioni principali "di lusso" risulta pari a **54 milioni di euro**; il **gettito TASI** risulta, invece, pari a **15 milioni di euro** (fonte: audizione della prof.ssa Lapecorella del 9 marzo 2016).

La **capacità fiscale relativa all'IMU e alla TASI sugli immobili diversi dall'abitazione principale** è stata aggiornata tenendo conto della modifica del regime di tassazione IMU dei terreni agricoli disposta dalla legge di stabilità 2016 e considerando le variazioni delle basi catastali rilevate per ciascun Comune nell'anno 2013 rispetto all'anno 2012.

Per quanto riguarda l'IMU sui terreni, la legge di stabilità 2016 ha rivisto il regime di tassazione, precedentemente modificato dal decreto-legge n. 4 del 2015. In particolare l'articolo 1, comma 13, della legge n. 208 del 2015 ha **esentato dal pagamento dell'IMU i terreni agricoli**:

- ricadenti in aree montane o di collina, come individuati ex lege (circolare n. 9 del 14 giugno 1993);
- posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli
- professionali iscritti nella previdenza agricola, indipendentemente dalla loro ubicazione;
- ubicati nei comuni delle isole minori indipendentemente, dunque, dal possesso e dalla conduzione da parte di specifici soggetti;
- con specifica destinazione, ossia con immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, dunque indipendentemente in tal caso da ubicazione e possesso.

Pertanto, nella stima della capacità fiscale è stata esclusa dal gettito standard IMU dei terreni di ciascun Comune la quota imputabile ai soggetti c.d. "agricoltori professionali" ovvero i "coltivatori diretti" e gli "imprenditori agricoli professionali" iscritti alla previdenza agricola, in virtù dell'esenzione disposta dalla legge n.208 del 2015 per tali soggetti. Si è poi tenuto conto della conferma dell'esenzione IMU dei terreni per i Comuni delle isole minori. Non è risultato invece necessario procedere ad una rettifica della capacità fiscale per il ripristino del regime di esenzione di cui alla circolare sull'ICI n. 9 del 1993 in luogo di quello previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2015, in quanto gli effetti connessi all'applicazione del decreto-legge n. 4 del 2015 non erano stati inclusi nella precedente stima della capacità fiscale, effettuata prima dell'emanazione dello stesso decreto-legge.

Per effetto delle modifiche normative intervenute, **la capacità fiscale** dei comuni delle regioni a statuto ordinario **relativa al gettito IMU dei soli terreni si riduce di circa 177 milioni di euro**, passando da 493 milioni di euro a 316 milioni di euro. Si ricorda che la TASI non grava sui terreni. **Nel complesso**, per gli immobili diversi dall'abitazione principale, **il gettito IMU** ad aliquota di base risulta pari a **11.104 milioni** di euro e **il gettito TASI** è pari a **1.785 milioni** di euro.

Considerando che la perequazione fiscale è basata sulla **differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale**, qualora si calcoli la capacità fiscale sulla base del gettito effettivamente riscosso, in luogo di quello teorico, è stato considerato come ciò potrebbe generare comportamenti opportunistici da parte dei

comuni. Questi potrebbero, infatti, non essere incentivati a contrastare efficacemente l'evasione fiscale, la quale ridurrebbe la loro capacità fiscale che, però, sarebbe poi compensata in sede di perequazione. Per tale motivo, nel calcolo della capacità fiscale complessiva per il 2015 era stata inclusa una quota del **tax gap** ad aliquota standard riconducibile a parte della capacità fiscale "sommersa" dei tributi immobiliari. Tale quota è stata confermata anche per l'anno 2016 nella misura prudenziale del 5 per cento. Il **tax gap** ad aliquota standard è calcolato come differenza tra il gettito standard "teorico" e il gettito standard "effettivo", calcolati applicando il metodo RTS rispettivamente alla base imponibile catastale e alla base imponibile ricostruita a partire dal gettito riscosso. Il **tax gap** sugli immobili diversi dall'abitazione principale per il 2013 è rimasto invariato rispetto a quello stimato per il 2012, mentre è stata eliminata tutta la quota del **tax gap** dell'IMU e della TASI, calcolata sul 2012, che si riferiva alle abitazioni principali. Al riguardo la relazione illustrativa afferma che il gettito standard IMU/TASI relativo alle abitazioni principali di lusso è *sostanzialmente* calcolato a partire dai dati dell'archivio catastale, che corrisponde al gettito teorico standard. Per tale ragione tale componente è stata eliminata dalla determinazione del **tax gap**. Al riguardo si ricorda, tuttavia, che per la stima del gettito IMU/TASI standard delle abitazioni principali di lusso, il gettito "teorico" è confrontato con quello effettivamente riscosso nel 2014 e, in caso di scostamenti superiori a determinate soglie (25 per cento ovvero 500 euro in valore assoluto) viene utilizzato il gettito effettivamente riscosso come base della stima.

Mentre per l'IMU e la TASI il legislatore ha definito aliquote e detrazioni di base, nel caso dell'**addizionale comunale all'IRPEF** è previsto che l'aliquota può essere fissata in un intervallo tra lo zero e lo 0,8 per cento. La scelta effettuata nel 2015 è stata quella di considerare come **aliquota standard** il valore centrale dell'intervallo, ovvero lo **0,4 per cento**. Tale scelta metodologica è stata confermata per il calcolo della capacità fiscale 2016. Per aggiornare le basi imponibili dal 2012 al 2013 sono stati considerati i redditi imponibili ai fini dell'addizionale comunale all'IRPEF nell'anno d'imposta 2013. Successivamente è stata applicata l'aliquota standard dello 0,4 per cento a queste basi imponibili. L'addizionale comunale all'IRPEF risulta così standardizzata a **2.547 milioni di euro**.

La valorizzazione della capacità fiscale relativa al **servizio di smaltimento dei rifiuti** è basata sull'aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard alla spesa storica complessiva del 2013. L'ammontare complessivo della capacità fiscale dei rifiuti per il 2016 è pari a **8.722 milioni di euro**, in aumento rispetto ai 7.606 milioni di euro stimati per il 2015.

Per la stima della capacità fiscale residuale, relativa ai c.d. **tributi minori** (Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, Canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, Imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, Canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari), è

stata aggiornata la base dati al 2013. Rispetto alla stima effettuata nel 2015, inoltre, per tener conto della possibile distorsione verso l'alto della capacità fiscale pro capite in alcuni piccoli Comuni, sono state introdotte alcune correzioni nelle code della distribuzione dei Comuni con meno di 5 mila abitanti. La capacità fiscale residuale risulta, quindi, complessivamente pari a **5.660 milioni di euro**.

Come già anticipato, **l'aggiornamento della capacità fiscale per il 2016** rispetto ai dati per il 2015 ha determinato una diminuzione complessiva dell'1,7%: la capacità fiscale per il 2016 si attesta infatti a **30.068.765.201 euro**. La flessione più consistente riguarda la componente TASI (-45,4%) ed è dovuta all'esenzione delle abitazioni principali non di lusso; la componente IMU diminuisce dell'1,2% a seguito dell'esclusione della componente (esentata) dei terreni, mentre l'addizionale comunale varia marginalmente (+0,2%) per l'utilizzo nella stima degli ultimi dati aggiornati dei redditi (i redditi del 2012 per la stima 2015 e i redditi del 2013 per la stima 2016). La componente del *tax gap* diminuisce dello 0,6% in quanto è stata eliminata la quota relativa alle abitazioni principali; infine, la componente rifiuti aumenta del 14,7%.

La distribuzione regionale della capacità fiscale complessiva mostra una riduzione significativa tra il 2015 e il 2016 in Emilia Romagna (-2,7%), Piemonte (-2,6%) e Veneto (-2,5%). La variazione risulta invece positiva in Calabria (+0,9%). La distribuzione per fasce di popolazione dei Comuni mostra che la variazione della capacità fiscale complessiva tra 2015 e 2016 è positiva solo per i Comuni tra i 60 mila e i 100 mila abitanti (+3,1%), mentre è negativa per le altre fasce e raggiunge il suo minimo nei Comuni tra 2 mila e 3 mila abitanti (-5,2%).

Componenti della CF	2015	2016
IMU	11.296.505.421	11.158.345.735
TASI	3.293.965.484	1.800.127.455
Addizionale Comunale IRPEF	2.540.762.440	2.546.537.873
<i>Tax Gap</i>	181.802.363	180.742.249
Rifiuti	7.605.642.779	8.722.129.705
Cap. Fisc. Residuale	5.674.140.932	5.660.882.184
Totale	30.592.819.419	30.068.765.201

3.5 Il parere

Il parere favorevole approvato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 7 aprile 2016 contiene una condizione e alcune osservazioni.

La condizione è la seguente:

valuti il Governo la praticabilità di calcolare fra le componenti della capacità fiscale anche quei trasferimenti compensativi, finanziati attraverso il Fondo di solidarietà, che si configurano come mera sostituzione del gettito standard (base effettiva per aliquota standard) di IMU e TASI sulle componenti delle basi imponibili di questi tributi che sono state ammesse all'esenzione dal 2016; infatti, per quanto a seguito dell'affievolimento della spinta all'autonomia tributaria dei Comuni e in ragione del peso crescente assunto dai trasferimenti (in larga parte a titolo compensativo) da parte dello Stato centrale, il quadro delineato dalla legge 42 del 2009 richieda un ripensamento complessivo dei criteri di perequazione, è in ogni caso necessario evitare, già a partire dal 2016, che l'eliminazione di una componente rilevante della capacità fiscale standard, che era stata calcolata con riferimento all'anno 2015, e la sua piena sostituzione con una entrata a titolo compensativo di pari ammontare alterino profondamente il processo perequativo.

Le osservazioni sono le seguenti:

- a) nelle tabelle contenute nelle appendici e nell'allegato sia riportata una colonna aggiuntiva in cui sia evidenziato il calcolo della capacità fiscale senza considerare il gettito della TARI;
- b) individui il Governo, nell'ulteriore processo di determinazione delle capacità fiscali, gli strumenti più idonei affinché la stima delle capacità fiscali residue risulti ulteriormente affinata in modo da distinguere, mantenendone la significatività, la stima delle tariffe standard da quella dei tributi minori standard;
- c) sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale.

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha espresso un parere non ostativo nella seduta del 30 marzo 2016. La Commissione Bilancio del Senato ha espresso un parere non ostativo nella seduta del 27 aprile 2016. La Commissione Bilancio della Camera non ha reso parere.

E' stato poi adottato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016.

In data 13 maggio 2016, il Ministro dell'economia e delle finanze ha trasmesso la relazione prevista dall'articolo 43, comma 5-*quater*, quarto periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Si tratta della relazione con cui il Ministro indica

le ragioni per le quali, nell'adozione del decreto, non si è conformato ai pareri parlamentari.

4. LE MODIFICHE APPORTATE ALLA DISCIPLINA DEL FEDERALISMO FISCALE

In questo paragrafo sono sintetizzate le modifiche legislative concernenti l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, intervenute nel periodo preso in considerazione dalla relazione (29 aprile 2015 – 22 giugno 2016).

Per le modifiche antecedenti al 29 aprile 2015 si rinvia alle due precedenti relazioni semestrali della XVII legislatura della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (Doc. XVI-*bis*, n. 2 e Doc. XVI-*bis*, n. 4).

4.1 La finanza delle Regioni

Per quanto riguarda le Regioni e le Province autonome, la manovra di finanza pubblica operata con la legge di stabilità 2016 risulta anche essa incentrata – come già riscontrato nella precedente Relazione in riferimento alla legge di stabilità 2015 - sulla determinazione della misura del **contributo alla finanza pubblica** da parte delle stesse, sia in termini di indebitamento netto sia in termini di saldo netto da finanziare. Gli enti medesimi sono stati interessati anche da un altro significativo intervento, costituito dalla introduzione anche per essi (oltre che per gli enti locali) della regola fiscale del **pareggio di bilancio**, di cui si dà conto in altro paragrafo della presente relazione, cui pertanto si rinvia.

La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) determina le modalità e l'entità del **concorso** alla finanza pubblica delle **Regioni e delle Province autonome** per gli anni **dal 2017 al 2019**, che viene stabilito in 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 (**comma 680**). La norma, come avvenuto per gli esercizi precedenti, prevede che **siano le regioni** stesse, in sede di auto coordinamento, ad individuare le **modalità di realizzazione del contributo**, vale a dire gli ambiti di spesa da tagliare (ivi incluse, prevede il comma suddetto anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale) e i relativi importi, per il complesso delle regioni e per ciascuna di esse, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza. **Diversamente da quanto avvenuto negli esercizi precedenti**, in cui il concorso agli obiettivi di finanza pubblica era stabilito distintamente per le Regioni a statuto ordinario e per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, la norma ha stabilito un **unico obiettivo per il complesso degli enti**.

Regioni a statuto ordinario

Oltre al contributo previsto per gli anni 2017-2019, per le regioni a statuto ordinario, **viene esteso al 2019 il contributo già previsto dal D.L. 66/2014**, pari a 4.202 milioni di euro e viene altresì confermato per gli anni 2016-2019 la sede dell'autocoordinamento e della Conferenza Stato – Regioni per la definizione delle modalità di realizzazione del risparmio (commi 681 e 682).

Alle Regioni a statuto ordinario, inoltre, è **attribuito un contributo** di complessivi 1.900 milioni di euro da utilizzare ai fini della **riduzione del debito** (commi 683-684).

Per quanto riguarda il suddetto contributo di 4.202 milioni di euro, con l'**intesa Stato-Regioni** sancita il 26 febbraio 2015, sono state individuate le modalità di realizzazione dei risparmi richiesti alle Regioni **per l'anno 2015** (illustrate a seguire). Quasi metà del contributo è realizzato attraverso la riduzione – permanente - del finanziamento del Fondo sanitario nazionale per 2.000 milioni di euro, stabilito, in attuazione dell'intesa, **dall'art. 9-septies del decreto-legge 78/2015**.

L'**Intesa del 26 febbraio 2015** concerne la riduzione delle risorse spettanti alle Regioni a statuto ordinario per 1.050 milioni di euro a decorrere dal 2015, stabilita dal decreto-legge n. 95/2012, art. 16, co. 2, e il contributo delle Regioni a statuto ordinario per complessivi 4.202 milioni di euro per gli anni 2015-2018 stabilito dall'art. 46, co. 6 del decreto-legge 66/2014 sopra citato.

Per quanto riguarda quest'ultimo contributo per il 2015, Regioni e Stato hanno concordato di realizzare i risparmi richiesti mediante:

- a) riduzione delle risorse destinate al **finanziamento del Servizio sanitario nazionale** per 2.000 milioni di euro con riferimento alla quota di pertinenza delle Regioni a statuto ordinario (che sale a 2.352 milioni di euro, incluse le autonomie speciali). In particolare gli articoli da 9-bis a 9-septies del decreto-legge 78/2015 hanno dato attuazione a questo punto dell'accordo: l'articolo 9-septies stabilisce infatti la riduzione di 2.352 milioni di euro, a decorrere dal 2015, del livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale a cui concorre lo Stato, mentre le misure contenute negli articoli da 9-bis a 9-sexies – concordate con le regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni con l'Intesa del 2 luglio 2015, sono finalizzate a conseguire i risparmi necessari alla riduzione del finanziamento;
- b) utilizzo delle risorse per il **patto verticale incentivato** per 802,13 milioni di euro; la disposizione è stata recepita dall'art. 1, comma 488-bis, della legge 190/2014 (aggiunto dall'art. 9, comma 2 del decreto-legge 78/2015) con il quale si autorizzano le regioni ad utilizzare – come del resto già avvenuto negli esercizi precedenti - le risorse stanziare per il patto verticale incentivato ai fini del contributo alla finanza pubblica dovuto dalle regioni per l'anno 2015;
- c) riduzione del **Fondo per lo sviluppo e la coesione** per 750 milioni di euro;
- d) riduzione dell'**edilizia sanitaria** per 285 milioni di euro; la riduzione dei nuovi stanziamenti disposti dalla legge di stabilità 2015, in Tabella E, ha effetti solo sul saldo netto da finanziare e per tale motivo, è accompagnata dalla misura descritta alla

- lettera successiva che ha effetti in termini di indebitamento netto, per il medesimo importo;
- e) riduzione di 285 milioni di euro del limite alla **deroga al pareggio di bilancio** previsto dall'art. 1, co. 465, della legge 190/2014, la disposizione (che ha effetti in termini di indebitamento netto) è stata attuata dall'art. 9, comma 1, del D.L. 78/2015 che modifica il citato comma 465, riducendo da 2.005 a 1.720 milioni di euro l'ammontare massimo complessivo consentito per il 2015, di alcune poste di bilancio ai fini del nel computo dei saldi; il nuovo importo complessivo di 1.720 milioni di euro è stato ripartito tra le regioni con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 30 giugno 2015 (G.U. n. 162 del 15/7/2015);
- f) ulteriori risorse per 364,87 milioni di euro da recuperare su indicazione delle Regioni.

In relazione all'anno 2016, con l'**Intesa dell'11 febbraio 2016**¹ in sede di Conferenza Stato-Regioni, il Governo e le Regioni hanno concordato le modalità di realizzazione del contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario **per il 2016**, secondo quanto stabilito dai **commi 682 e 688** della legge di stabilità 2016, pari a complessivi 2.208,60 milioni di euro (il contributo da realizzare è al netto del taglio a regime del FSN pari a 2.000 milioni di euro), sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto.

Il citato comma 682 specifica che, ai fini della definizione delle modalità di realizzazione del risparmio, alla cifra complessiva di 4.202 milioni di euro (stabilita dall'art. 46, comma 6) va sottratta la cifra corrispondente al risparmio realizzato in modo permanente con il taglio per 2.000 milioni di euro del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Al contributo di 2.202 milioni di euro va aggiunto quello richiesto dal comma 688 della medesima legge di stabilità 2016, che, per il 2016, ammonta a 6,6 milioni di euro, per un totale di 2.208,6 milioni di euro.

Si ricorda infatti che il comma 688 provvede a finanziare gli oneri in termini di interessi passivi (conseguenti l'emissione di titoli di Stato) per il finanziamento del contributo di 600 milioni di euro attribuito alle Regioni a statuto ordinario come incremento del contributo da utilizzare ai fini della riduzione del debito, stabilito dal comma 683 e inizialmente determinato in 1.300 milioni di euro.

In termini di saldo netto da finanziarie, il totale di 2.208,60 milioni di euro viene ottenuto con le seguenti modalità:

- riduzione del contributo di **1.900 milioni** di euro per la **riduzione del debito**, di cui all'articolo 1, comma 683 della legge di stabilità 2016;
- riduzione del contributo di **100 milioni** di euro di cui all'articolo 1, comma 541 della legge di stabilità 2015 (fondo istituito per concessione di un contributo in conto interessi alle regioni a statuto ordinario su **operazioni di indebitamento** attivate nell'anno 2015);

¹ Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in merito all'attuazione della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) (articolo 1, commi 680, 682 e 683) (Rep. atti CSR n. 21 del 11/2/2016) <http://www.statoregioni.it/>.

- riduzione delle risorse per gli interventi di **edilizia sanitaria per 208,60 milioni** di euro.

L'intesa definisce inoltre le modalità affinché ciascuna regione possa realizzare gli obiettivi di finanza pubblica anche in termini di indebitamento netto, per la quota di propria competenza.

Con l'Intesa dell'11 febbraio 2016 sono state inoltre concordate le modalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica richiesti al complesso delle **Regioni ed alle Province autonome dal comma 680 della legge di stabilità 2016** per un importo pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e per un importo pari a 5.000 milioni di euro a decorrere dal 2018; lasciando la rimanente quota di 480 milioni di euro a successive intese.

L'Intesa stabilisce che venga rideterminato il Fabbisogno Sanitario Nazionale in 113.063 milioni di euro per l'anno 2017 e 114.998 milioni di euro per l'anno 2018, vale a dire il livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale. Conseguentemente gli effetti in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto saranno ottenuti con la riduzione della compartecipazione all'IVA (per la quota di finanziamento delle regioni a statuto ordinario), la riduzione della quota di finanziamento statale del FSN nella Regione siciliana e versamenti in favore dello Stato da parte delle restanti regioni a statuto speciale (che finanziano con risorse proprie il FSN nel proprio territorio) da definire attraverso le intese con ciascuna autonomia.

Regioni a statuto speciale e Province autonome

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

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

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

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

Agli accordi sottoscritti tra ciascuna autonomia e il Governo già illustrati nella precedente Relazione **si aggiunge ora l'accordo** sottoscritto con la **Regione Valle d'Aosta**.

L'accordo sottoscritto con la **Regione Valle d'Aosta** il 21 luglio 2015, riguarda la definizione del patto di stabilità interno per il 2014 e 2015 per la regione e gli enti locali del suo territorio e la definizione dei rapporti finanziari concernenti il subentro della regione allo Stato nei rapporti attivi e passivi con Trenitalia S.p.A. per i servizi di trasporto ferroviari locali in ambito regionale, nonché la definizione dei contenziosi pendenti tra Stato e Regione. **I contenuti** principali dell'accordo **sono stati recepiti dall'art. 8-bis del D.L. 78/2015**.

In particolare il comma 1 di tale articolo stabilisce l'obiettivo del patto di stabilità interno della regione per il 2015 in 701 milioni di euro, in riduzione di circa 60 milioni rispetto a quanto previsto a legislazione vigente (articolo 1, comma 454 della legge di stabilità 2013 n.228/2012). Il comma 2 stabilisce il subentro della regione Valle d'Aosta allo Stato nei rapporti con il gestore dei servizi di trasporto ferroviario regionale (Trenitalia S.p.A.), di cui la regione medesima assume in via definitiva gli oneri a far data dal 1° gennaio 2011; a tal fine viene corrisposto alla regione un contributo aggiuntivo per il 2015 di circa 120 milioni, anche a compensazione di minori entrate derivanti da modifiche di aliquote di gettiti ad essa spettanti (senza che esse siano quantificate). L'accordo infine rinviava ad altra intesa la regolazione definitiva della perdita di gettito subita dalla Regione in conseguenza della rideterminazione delle suddette accise per il periodo 2011-2014.

Da ultimo il comma 686 della legge di stabilità 2016 attribuisce alla Regione Valle d'Aosta 50 milioni di euro per l'anno 2016, a compensazione della perdita di gettito dovuta alla rideterminazione dell'accisa sull'energia elettrica e sugli alcolici (spettante alla regione in base a norme statutarie) per il periodo 2011-2014, in attuazione di quanto stabilito nel citato accordo.

La necessità di un aggiornamento dell'accordo sottoscritto con la **Regione siciliana** il 9 giugno 2014 è richiamata dal comma 685 della legge di stabilità 2016. La norma attribuisce, infatti, alla Regione siciliana un contributo di 900 milioni di euro per l'anno 2016, nelle more della definizione di una intesa sui rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana medesima che aggiorni il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica.

4.2 Fabbisogni e finanziamento del sistema sanitario

Si ricorda che, in base all'[intesa del 23 dicembre 2015](#), il **livello di finanziamento del SSN per l'anno 2015** è stato complessivamente pari a **109.715 milioni** di euro.

La cifra, partendo dal fabbisogno individuato dalla legge di stabilità per il 2015² pari a 112.062 milioni di euro, ha tenuto conto sia della riduzione di 2.352 milioni di euro disposta a regime per la spesa sanitaria corrente, sia dell'incremento di 5 milioni per il finanziamento aggiuntivo dello screening neonatale a decorrere dal 2015, misure entrambe disposte dalla medesima legge di stabilità per il 2015³.

Per il 2016, la legge di stabilità (art. 1, co. 568, L. n. 208/2015) ha ridefinito il **livello del fabbisogno sanitario a 111.000 milioni** di euro.

Il FSN per il 2016 era stato precedentemente fissato dalla legge di stabilità 2015⁴ in 115.444 milioni di euro. L'importo effettivo è risultato pari a 113.097 milioni di euro per tenere conto, anche in questo caso, della riduzione a regime del fabbisogno sanitario (2.352 milioni di euro) e del finanziamento dello screening neonatale (v. sopra).

Il nuovo livello del FSN calcolato per il 2016, tuttavia, rispetto a quello definito in base alla legislazione previgente (113.097 milioni) determinerà **risparmi stimati in 1.783 milioni di euro**, inferiori a quelli derivanti dalla differenza dei due importi (2.097 milioni) in quanto il sopra citato co. 568 ha altresì previsto una “sterilizzazione” degli effetti della riduzione del FSN a carico delle **autonomie speciali**⁵.

Infine, la riduzione del FSN per gli anni 2017 e 2018, come recentemente stabilito nell'[Intesa dell'11 febbraio 2016](#), è stata ricavata a partire dal contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario dal comma 680, art. 1, della legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015). Ai fini del raggiungimento del predetto contributo per una **quota-parte pari a 3.500 milioni di euro per il 2017 e 5.000 milioni a decorrere dal 2018**, ripartito tra le regioni a statuto ordinario e a

² All'art. 1, co. 556, L. n. 190/2014.

³ All'art. 1, rispettivamente co. 398 e co. 556, L. n. 190/2014. L'attuazione del predetto comma 398 è stata disposta successivamente dall'art. 9-septies del DL. 78/2015.

⁴ All'art. 1, co. 556, L. n. 190/2014.

⁵ Si tratta di una cifra che ammonta a oltre 300 milioni di euro, data dalla differenza fra risparmi derivanti dal nuovo livello del FSN per il 2016 e quello definito prima della stabilità per il 2016, e risparmi che scontano l'effetto di sterilizzazione della riduzione del fabbisogno a carico delle autonomie speciali.

statuto speciale, il FSN è rideterminato, sulla base delle quote di accesso definite in sede di riparto per il 2015, in **113.063 milioni di euro per il 2017 e 114.998 milioni di euro per il 2018**.

4.3 La finanza delle province

La riforma delle province

La 'legge Delrio' (legge n. 56 del 2014) contiene una disciplina per il **riordino delle province**, adottata in attesa della riforma costituzionale che riguarda anche il Titolo V della parte seconda della Costituzione (*v. il testo di legge costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione"*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016) e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014).

Come per le città metropolitane, la legge si applica direttamente nelle regioni a statuto ordinario. Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta. Le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima.

In base al nuovo assetto ordinamentale, gli **organi della provincia** sono:

- il **presidente della provincia**; è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il presidente della provincia, che resta in carica quattro anni, ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto;
- il **consiglio provinciale**; è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente;

È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. Per il consiglio provinciale hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. La durata del consiglio provinciale è più breve di quella del presidente della provincia, in quanto il consiglio resta in carica due anni. Il sistema elettorale è del tutto analogo a quello previsto per l'elezione del consiglio metropolitano.

- **l'assemblea dei sindaci**: è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province è la **ridefinizione delle funzioni** a queste spettanti. In particolare, l'impianto riformatore distingue tra funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa legge n. 56, e funzioni non fondamentali, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore.

Nelle specifico, le **funzioni fondamentali** sono:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali
- c) programmazione provinciale della rete scolastica
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le province possono altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

In base alla legge n. 56/2014, le altre **funzioni non fondamentali**, attualmente esercitate dalle province devono essere oggetto di un riordino complessivo mediante accordo in sede di Conferenza unificata, con il quale Stato e Regioni devono individuare in modo puntuale tali funzioni e stabilirne le relative competenze sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito dPCM e le Regioni con proprie leggi. Come previsto dalla legge n. 56, le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione per le funzioni di competenza regionale.

Il trasferimento delle funzioni provinciali

Quasi tutte le regioni a statuto ordinario hanno – al febbraio 2016 - adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014.

La 'legge Delrio reca una disciplina per il **riordino delle province**, adottata in attesa della riforma costituzionale che ha interessato anche il Titolo V della parte seconda della Costituzione (v. *il testo di legge costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione"*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016) e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014).

Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province – oltre alla nuova articolazione degli organi - è la ridefinizione delle funzioni a queste spettanti. In particolare, l'impianto riformatore distingue tra funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa legge n. 56, e funzioni non fondamentali, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri e le Regioni con proprie leggi. Come previsto dalla legge n. 56, le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione per le funzioni di competenza regionale.

Le regioni che hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province sono le seguenti: Toscana (legge regionale 3 marzo 2015, n. 22), Umbria (legge regionale 2 aprile 2015, n. 10), Marche (legge regionale 31 marzo 2015, n.13), Liguria (legge regionale 10 aprile 2015, n. 15), Calabria (legge regionale 22 giugno 2015, n. 14), Lombardia (legge regionale 8 luglio 2015, n. 19), Emilia Romagna (legge regionale 30 luglio 2015, n. 13), Abruzzo (legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32), Veneto (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19), Piemonte (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23), Basilicata (legge regionale 6 novembre 2015, n. 49), Campania (legge regionale 9 novembre 2015, n. 14), Molise (legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18). La Puglia ha approvato la relativa legge il 27 ottobre 2015 (legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31). La Regione Lazio ha dettato disposizioni sulla materia con l'art. 7 della legge di stabilità regionale 31 dicembre 2015, n. 17.

L'attuazione a livello regionale è oggetto di monitoraggio da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Si ricorda che, con **decreto del Presidente del Consiglio** dei ministri del 26 settembre 2014 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 12 novembre 2014), sono stati dettati i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali

e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali, in attuazione del comma 92.

Con **circolare** del 1° gennaio 2015 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie sono state dettate le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle province e delle città metropolitane.

Si ricorda altresì che al fine di **incentivare il completamento** del riordino in corso, dapprima è stata introdotta una disposizione che prevede che le regioni che entro il 30 ottobre 2015 non abbiano approvato in via definitiva le leggi relative al trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali, sono obbligate al versamento annuale (entro il 30 novembre per il 2015 e entro il 30 aprile per gli anni successivi), a ciascuna provincia e città metropolitana situata nel proprio territorio, delle somme corrispondenti alle spese sostenute da queste per l'esercizio delle funzioni non trasferite (art. 7, co. 9-quinquies, D.L. n. 78/2015). La quantificazione di tale spesa è demandata ad un decreto del Ministero dell'interno, da emanarsi entro la medesima data del 30 ottobre 2015. L'obbligo del versamento cessa a partire dalla data di effettivo esercizio della funzione da parte dell'ente individuata dalla legge regionale.

La legge di stabilità 2016 (art. 1, co. 765-767, L. 208/2015) ha previsto la **nomina di un Commissario** al fine di assicurare nelle Regioni ancora inadempienti il completamento delle misure di attuazione del riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e il conseguente trasferimento delle rispettive risorse umane, strumentali e finanziarie. Il completamento del **trasferimento delle risorse** deve avvenire **entro il 30 giugno 2016**. In particolare, al Commissario è attribuito il potere di adottare, sentita la Regione interessata, gli atti necessari per il trasferimento delle risorse relative a funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane. In mancanza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, le funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane si intendono attribuite alla Regione. Nelle Regioni che non abbiano completato il trasferimento delle risorse, pur avendo adottato la legge di riordino delle funzioni, il Commissario adotta le decisioni d'intesa con il Presidente della Regione, secondo le modalità previste con legge regionale.

Alcune leggi regionali prevedono peraltro, in misura più o meno ampia, il mantenimento in capo alle province di funzioni non fondamentali (così, ad esempio, art. 2, comma 1, L.R. Lombardia n. 19/2015; art. 6, comma 1, e titolo II; L.R. Emilia Romagna n. 13/2015; art. 2, comma 1, L.R. Veneto n. 19/2015; art. 2 L.R. Piemonte n. 23/2015).

Nell'ambito del processo di riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale delle Province, la legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 764-769, 770, 771, 772, 774, L. 208/2015) ha inoltre previsto nuove disposizioni relative alla ricollocazione del personale delle Province e delle città metropolitane.

E' stata stabilita, in particolare, la costituzione di un **fondo per il 2016**, presso il Ministero dell'interno, con dotazione di 60 milioni di euro, di cui il 66 per cento è destinato alle province che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria per il 2016 mentre il 34 per cento è volto a concorrere alla corresponsione del trattamento economico del predetto personale.

La ripartizione del Fondo è rimessa ad un decreto del Ministro dell'interno su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), in proporzione alle unità di personale in mobilità quali risultanti dalla ricognizione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi delle disposizioni della legge n. 190 del 2014 e del decreto ministeriale 14 settembre 2015.

Sono state, al contempo, dettate previsioni in ordine al trasferimento di personale provinciale al Ministero della giustizia.

A sua volta, la **L. 190/2014** (Stabilità 2015) ha introdotto disposizioni volte a definire le procedure di mobilità del personale. In particolare, i commi da 421 a 428 dell'articolo 1 dispongono, in primo luogo, la riduzione del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane (che comunque possono deliberare una riduzione superiore - nel rispetto di divieti specificamente individuati per le province delle regioni a statuto ordinario - a decorrere dal 1° gennaio 2015) con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la **mobilità del personale eccedentario** verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione.

Con Circolare del 29 gennaio 2015, n. 1, il Dipartimento della funzione pubblica ha definito le **linee guida per l'attuazione** delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle **province e delle città metropolitane**. Si segnala, inoltre, che il Dipartimento della funzione pubblica, con Nota del 27 marzo 2015, ha fornito indicazioni tecniche in merito ad alcuni aspetti segnalati dalle amministrazioni come particolarmente rilevanti nell'applicazione della disciplina in materia di ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane. Nel testo della citata Nota si fa riferimento alla conclusione della fase istruttoria relativa al decreto di cui all'art. 29-bis del D.Lgs. 165/2001, che definisce le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti, al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle PP.AA.. Con il **DPCM 26 giugno 2015** (pubblicato nella GU del 17 settembre 2015) sono state definite le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale.

La ricollocazione del personale provinciale presso altre amministrazioni dello Stato è stata prevista dalla legge n. 190 del 2014 in via **prioritaria presso gli uffici giudiziari**. Essa prevede altresì (a seguito di novella recata dal decreto legge n. 83 del 2015) che, con urgenza e in via prioritaria, l'amministrazione della giustizia sia destinata ad assorbire, entro il 2017, 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dagli enti di area vasta.

In relazione a tali previsioni, la legge di stabilità 2016 ha disposto per il 2016 che ciò avvenga senza necessità di rilascio del nulla osta da parte dell'ente di provenienza (art. 1, commi 444 e 445). Il comma 446 inoltre ha previsto, in ulteriore aggiunta alle forme di mobilità già descritte, l'acquisizione all'amministrazione della giustizia, limitatamente al

biennio 2016-2017, di 1.000 unità di personale proveniente dagli enti di area vasta, effettuata mediante procedure di mobilità volontaria semplificata e senza bisogno dell'assenso dell'ente di provenienza. Tale trasferimento è destinato a supportare i processi di digitalizzazione degli uffici e a completare il processo di trasferimento allo Stato, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari precedentemente a carico dei Comuni. Il comma 447 aggiunge al riguardo la previsione che le unità di personale in transito verso il Ministero della giustizia (pari a 4.031 persone) siano detratte dal complesso del personale soprannumerario degli enti di area vasta da porre in mobilità perché addetti a funzioni non fondamentali.

Mobilità del personale delle province e delle città metropolitane

Nell'ambito del processo di riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale delle Province, la legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 764-769, 770, 771, 772, 774, L. 208/2015) reca disposizioni relative alla ricollocazione del personale delle Province e delle città metropolitane.

Si prevede, in particolare, la costituzione di un **fondo per il 2016**, presso il Ministero dell'interno, con dotazione di 60 milioni di euro, di cui il 66 per cento è destinato alle province che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria per il 2016 mentre il 34 per cento è volto a concorrere alla corresponsione del trattamento economico del predetto personale.

La ripartizione del Fondo è rimessa ad un decreto del Ministro dell'interno su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), in proporzione alle unità di personale in mobilità quali risultanti dalla ricognizione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi delle disposizioni della legge n. 190 del 2014 e del decreto ministeriale 14 settembre 2015.

E' altresì disposta l'istituzione di un Commissario, onde completare il correlato processo di riordino delle funzioni provinciali, che deve attenersi a quanto disposto dal decreto ministeriale del 14 settembre 2015 circa i criteri e le procedure da adottare per gestire la mobilità di personale tra gli enti. Sono, al contempo, dettate previsioni in ordine al trasferimento di personale provinciale al Ministero della giustizia.

A sua volta, la **L. 190/2014** (Stabilità 2015) ha introdotto disposizioni volte a definire le procedure di mobilità del personale. In particolare, i commi da 421 a 428 dell'articolo 1 dispongono, in primo luogo, la riduzione del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane (che comunque possono deliberare una riduzione superiore - nel rispetto di divieti specificamente individuati per le province delle regioni a statuto ordinario - a decorrere dal 1° gennaio 2015) con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la **mobilità del personale eccedentario**

verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione.

Con Circolare del 29 gennaio 2015, n. 1, il Dipartimento della funzione pubblica ha definito le **linee guida per l'attuazione** delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle **province e delle città metropolitane**. Si segnala, inoltre, che il Dipartimento della funzione pubblica, con Nota del 27 marzo 2015, ha fornito indicazioni tecniche in merito ad alcuni aspetti segnalati dalle amministrazioni come particolarmente rilevanti nell'applicazione della disciplina in materia di ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane. Nel testo della citata Nota si fa riferimento alla conclusione della fase istruttoria relativa al decreto di cui all'art. 29-bis del D.Lgs. 165/2001, che definisce le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti, al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle PP.AA.. Con il **DPCM 26 giugno 2015** (pubblicato nella GU del 17 settembre 2015) sono state definite le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale.

La ricollocazione del personale provinciale presso altre amministrazioni dello Stato è stata prevista dalla legge n. 190 del 2014 in via **prioritaria presso gli uffici giudiziari**. Essa prevede altresì (a seguito di novella recata dal decreto legge n. 83 del 2015) che, con urgenza e in via prioritaria, l'amministrazione della giustizia sia destinata ad assorbire, entro il 2017, 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dagli enti di area vasta.

In relazione a tali previsioni, la legge di stabilità 2016 ha disposto per il 2016 che ciò avvenga senza necessità di rilascio del nulla osta da parte dell'ente di provenienza (art. 1, commi 444 e 445). Il comma 446 inoltre ha previsto, in ulteriore aggiunta alle forme di mobilità già descritte, l'acquisizione all'amministrazione della giustizia, limitatamente al biennio 2016-2017, di 1.000 unità di personale proveniente dagli enti di area vasta, effettuata mediante procedure di mobilità volontaria semplificata e senza bisogno dell'assenso dell'ente di provenienza. Tale trasferimento è destinato a supportare i processi di digitalizzazione degli uffici e a completare il processo di trasferimento allo Stato, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari precedentemente a carico dei Comuni. Il comma 447 aggiunge al riguardo la previsione che le unità di personale in transito verso il Ministero della giustizia (pari a 4.031 persone) siano detratte dal complesso del personale soprannumerario degli enti di area vasta da porre in mobilità perché addetti a funzioni non fondamentali.

4.4 La finanza dei comuni

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

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

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

Tale assetto è quello vigente anche attualmente: nel 2014 e nel 2015 la **TASI** ha colpito le abitazioni principali dei contribuenti, mentre **dal 2016** (in virtù della legge di stabilità 2016, la legge n. 208 del 2015) **non si applica più alle prime case**, ad eccezione degli immobili di pregio; ciò vale anche nell'ipotesi in cui sia il detentore a destinare l'immobile ad abitazione principale.

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

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

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

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

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

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

Si ricorda in questa sede che la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito e disciplinato **l'imposta municipale immobiliare (IMI)** con la legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3. L'imposta, nel territorio della Provincia, sostituisce integralmente le imposte comunali immobiliari istituite con leggi statali, anche relative alla copertura dei servizi indivisibili. La **legge di stabilità 2015** (comma 508 della legge n. 190 del 2014), ha esteso la sopra richiamata **deducibilità** dalle imposte sui redditi dell'IMU sugli **immobili produttivi** all'IMI della Provincia (anche per il 2014 ai sensi del decreto-legge n. 4 del 2015).

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

La richiamata legge di stabilità 2016 (comma 12 della legge n. 208 del 2015) prevede che **il principio di sostituzione imposte immobiliari / IRPEF** espliciti i

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

L'IMU sui terreni agricoli

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

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

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

La **legge di stabilità 2016** ha ridisegnato il perimetro dell'**esenzione IMU** per i **terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina**, chiarendo che l'**esenzione** si applica sulla base dei **criteri individuati dalla circolare n. 9 del 14 giugno 1993** che individua i comuni cd. montani o collinari, in cui opera l'esenzione IMU in favore dei terreni agricoli.

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

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

- a) posseduti e condotti dai **coltivatori diretti** e dagli **imprenditori agricoli professionali** di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti nella previdenza agricola, **indipendentemente** dalla loro ubicazione;

- b) **ubicati nei comuni delle isole minori** (di cui all'allegato A della legge 28 dicembre 2001, n. 448) indipendentemente, dunque, dal possesso e dalla conduzione da parte di specifici soggetti;
- c) a immutabile **destinazione agro-silvo-pastorale** a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, indipendentemente in tal caso da ubicazione e possesso.

La fiscalità dei trasferimenti immobiliari

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

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

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

La medesima norma esenta dall'imposta di bollo, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, nonché per tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari. Tuttavia, per effetto delle modifiche apportate dal D.L. n. 104 del 2013, i predetti atti sono stati assoggettati a ciascuna delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 50 euro (mentre nel testo originario era prevista l'esenzione totale).

L'articolo 26, comma 2, del richiamato D.L. n. 104 del 2013 ha elevato da 168 a 200 euro l'importo di ciascuna delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in tutti quei casi in cui esso sia stabilito in misura fissa da disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 2014.

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

L'imposta di soggiorno

L'articolo 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011 prevede che i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possano istituire, con deliberazione del consiglio, **un'imposta di soggiorno** a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

La disposizione prevede anche l'emanazione di un regolamento governativo contenente la disciplina generale di attuazione dell'imposta. Il Dipartimento delle finanze, nell'audizione svoltasi davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 27 marzo 2014, segnalava che la bozza di regolamento predisposta dal medesimo Dipartimento aveva subito una battuta d'arresto nel suo iter di approvazione, poiché ANCI aveva dichiarato, in sede di Conferenza Unificata in data 15 novembre 2011, che avrebbe proposto emendamenti al testo dell'art. 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011, per eliminare la previsione relativa all'emanazione di detto regolamento. Tuttavia la mancanza del citato regolamento non ha intralciato l'autonomia impositiva dei comuni, poiché l'articolo 4 contiene una disposizione di salvaguardia che, nel caso di mancata emanazione del regolamento nel termine ivi indicato, consente comunque ai comuni di adottare gli atti previsti dal medesimo articolo.

L'imposta di sbarco

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

Analogamente a quanto previsto dalla normativa previgente, l'istituzione di tale contributo avviene con regolamento; la misura del contributo prevista è al massimo di euro 2,50 (dunque 1 euro in più rispetto alla vigente imposta di sbarco) e può essere elevato a 5 euro dai comuni in via temporanea. Il contributo può essere elevato a 5 euro dai comuni anche in relazione all'accesso a zone disciplinate nella loro fruizione per motivi ambientali, in prossimità di fenomeni attivi di origine vulcanica; in tal caso il contributo può essere riscosso dalle locali guide vulcanologiche, regolarmente autorizzate, o da altri soggetti individuati dall'amministrazione comunale con apposito avviso pubblico.

Esso è applicabile ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell'isola minore utilizzando vettori che forniscono collegamenti di linea, come previsto dalle norme vigenti; rispetto all'assetto attuale, esso può essere richiesto anche ai passeggeri che sbarcano mediante vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali (dunque non solo di linea), abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola. Il contributo di sbarco è riscosso, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione e aeree o dei soggetti che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, come sostanzialmente avviene oggi per l'imposta di sbarco.

Rispetto alle disposizioni previgenti, si affida al regolamento comunale anche la possibilità di disporre modalità diverse di riscossione del tributo in relazione alle particolari modalità di accesso alle isole. Rispetto alla precedente imposta sono state anche **ampliate le finalità** cui è destinato il gettito: esso finanzia interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, interventi di recupero e salvaguardia ambientale, nonché interventi in materia di turismo, cultura, polizia locale e mobilità nelle isole minori. Si prevede inoltre che il comune destini il gettito del contributo per interventi nelle singole isole minori dell'arcipelago in proporzione agli sbarchi effettuati nelle stesse. Sono riprodotte le previgenti disposizioni in tema di responsabilità dei vettori in ordine del pagamento (con diritto di rivalsa sui soggetti passivi), alla presentazione della dichiarazione e agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento; analoga è la misura delle sanzioni dichiarative e relative ai versamenti, nonché la disciplina delle esenzioni.

La riscossione dei tributi locali

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

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

Successivamente, il decreto-legge n. 70 del 2011 (articolo 7, comma 2, lettere *gg-ter*) e seguenti) ha disposto che Equitalia e le società partecipate cessino di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate dei comuni e delle società da essi partecipate. I soggetti successivamente designati dai comuni per l'esercizio di tali funzioni (con procedure ad evidenza pubblica) potranno agire mediante ingiunzione fiscale e mediante le ordinarie disposizioni in materia di accertamento delle imposte erariali, ove compatibili. Il termini di operatività di tale nuovo sistema, successivamente prorogati nel tempo, per

effetto del **decreto-legge n. 210 del 2015** (articolo 10, comma 1) decorreranno dal **1° luglio 2016**. In sostanza, i concessionari diversi da Equitalia potranno continuare a gestire le attività di accertamento e riscossione di entrate locali, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, fino al 30 giugno 2016.

In materia di **riordino della riscossione delle entrate locali**, l'articolo 10 della legge n. 23 del 2014 (**delega fiscale**) disponeva la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattarle alla riscossione locale. Si segnala che tale delega **non** è stata **attuata**.

La rideterminazione del Fondo di solidarietà comunale ai fini della compensazione del gettito IMU e TASI derivante dalle agevolazioni sulle imposte immobiliari

In **relazione al minor gettito** derivante ai comuni in conseguenza del nuovo sistema di esenzione IMU e TASI sopra descritto, la legge di stabilità per il 2016 ha **rideterminato** la dotazione del **Fondo di solidarietà comunale** per i **comuni** delle **regioni a statuto ordinario** e delle Regioni Siciliana e Sardegna, al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i comuni del minor gettito (comma 17 della legge n. 208 del 2015).

Per i **comuni** delle **regioni a statuto speciale** cui la legge attribuisce competenza in materia di finanza locale (Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta) è stato disposto, a **compensazione** del minor gettito IMU e TASI, un minor accantonamento sulle quote di **compartecipazione** ai tributi erariali di **85,978 milioni** (comma 19 della legge n. 208 del 2015).

Più in dettaglio:

- la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale è stata **incrementata** di **3.767,45 milioni** di euro a decorrere **dal 2016**, quale **ristoro del minor gettito** derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni disposte dalla legge di stabilità 2016 per l'IMU e la TASI per gli immobili adibiti ad abitazione principale (e, con riferimento alla sola IMU, per i terreni agricoli).

A tal fine è stato novellato in più punti il comma 380-ter dell'art. 1 della legge n. 228/2012, che reca la disciplina del Fondo di solidarietà comunale.

Nella tabella che segue sono riassunte le compensazioni finalizzate al ristoro ai comuni del minor gettito derivante dalle disposizioni di esenzione recate dai commi da 10 a 16 e 53-54 della legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015):

Compensazioni per perdita gettito IMU-TASI	Comuni RSO e Sicilia e Sardegna	Comuni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta	Totale
Esenzione IMU terreni agricoli (co.13)	152,40	7,428	159,83
Esenzione TASI prime case (co. 14, lett. a)	3.500,09	74,910	3.575,00

Esenzione TASI inquilini prime case (co. 14, lett. d)	15,60	0,400	16,00
Esenzione IMU/TASI alloggi studenti universitari e affitti canone concordato (co. 15 e 53-54)	78,66	2,74	81,40
Riduzione IMU/TASI per comodati (co.	20,70	0,50	21,20
Totale compensazioni (co. 17 e 19)	3.767,45	85,978	3.853,43

- al tempo stesso, è stata **rideterminata** la **quota parte dell'imposta municipale propria**, di spettanza dei comuni, **che lo alimenta**, ridotta da 4.717,9 a **2.768,8 milioni** di euro a partire dal 2016, che viene annualmente versata dai comuni all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi per finanziare il fondo medesimo.

In sostanza, la dotazione del Fondo di solidarietà comunale, che verrebbe teoricamente a determinarsi, dal 2016, nell'importo di 8.365,5 milioni di euro, sarebbe annualmente assicurata, per un importo pari a **2.768,8 milioni**, mediante una **quota dell'imposta municipale propria** di spettanza dei comuni, che viene a tal fine versata all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Nella legge di bilancio per il **2016** (Legge n. 209/2015 e relativo D.M. Economia 31 dicembre 2015 di ripartizione in capitoli dei programmi di spesa), il Fondo, iscritto sul cap. 1365/Interno, presenta una dotazione di **6.398,6 milioni** di euro per il 2016 e di 6.077,7 milioni per gli anni 2017 e 2018⁶.

Sono inoltre stabiliti **nuovi termini** per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di **riparto** del Fondo di solidarietà rispetto a quelli attualmente indicati (il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento), ora fissati al **30 aprile 2016** per l'anno 2016 ed **entro il 30 novembre dell'anno precedente** a quello di riferimento per gli anni 2017 e successivi (comma 17, lettera c) della legge n. 208 del 2015).

Per quanto concerne i **criteri di riparto** della **quota incrementale del Fondo** di solidarietà comunale **assegnata a ristoro** del mancato gettito delle esenzioni IMU/TASI (pari, come detto, 3.767,45 milioni a decorrere dal 2016), si prevede:

⁶ Sulla quantificazione del Fondo di solidarietà comunale per il 2016 incide anche il comma 763 della legge n. 208/2015, che autorizza un contributo in favore del comune di Campione d'Italia di 9 milioni per il 2016, la cui copertura finanziaria è posta a valere sulle risorse del Fondo. Si evidenzia che la dotazione di bilancio per il 2016 è inferiore rispetto a quanto previsto dal comma 380-ter della legge n. 228/2012 (6.547,1 milioni +3.767,45 milioni -1.949,1 milioni), in quanto sul Fondo di solidarietà comunale viene, inoltre, annualmente contabilizzato il contributo alla finanza pubblica richiesto ai comuni dalla legislazione vigente, in particolare, dall'articolo 47, comma 8, del D.L. n. 66/2014 (riduzione del fondo di 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018) e dall'art. 1, comma 435, legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014), che ha disposto la riduzione di 1.200 milioni a decorrere dall'anno 2015. Ulteriori disposizioni vigenti incidono sulla dotazione del Fondo di solidarietà comunale, quali, tra l'altro, il D.L. n. 4/2015 (riduzione di circa 268 milioni, in conseguenza della revisione della disciplina IMU sui terreni agricoli montani determinata dal decreto-legge), l'art. 50, co. 9-bis del D.L. n. 66/2014 (trasferimento di 60 milioni al Fondo ordinario enti locali - cap. 1316/Interno – delle risorse stanziante in favore delle unioni di comuni), riduzione di oltre 170 milioni, in conseguenza della revisione del gettito IMU 2014 degli immobili categoria D.

- che il suddetto incremento sia ripartito **in base al gettito effettivo derivante dagli immobili esentati** relativo all'anno 2015 (nuovo comma 380-sexies introdotto nella legge n. 228/2012).
- che sul Fondo deve inoltre essere previsto un accantonamento di 80 milioni di euro a decorrere dal 2016 da ripartire tra i soli comuni per i quali il riparto della quota incrementale del Fondo di solidarietà (3.767,45 mln) non assicuri il **ristoro di un importo equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base**. Il riparto dei suddetti 80 milioni è pertanto destinato a garantire a ciascun comune l'equivalente del gettito ad aliquota base della TASI sull'abitazione principale;
- che, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, **l'ammontare del fondo** non distribuita secondo il criterio perequativo e al netto del ristoro del mancato gettito di cui al comma 380-sexies, sia determinata in misura tale da **garantire proporzionalmente la dotazione netta del fondo di solidarietà comunale 2015**. Per i comuni di Sicilia e Sardegna, per i quali non si applica il criterio della perequazione basato sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, tale disposizione di garanzia riguarda l'intero ammontare del Fondo (nuovo comma 380-septies);
- che, ai fini della disposizione di cui sopra, per **dotazione netta** si intende la **differenza** tra le **assegnazioni di risorse**, al netto degli importi erogati ai sensi del comma 380-sexies per ciascun comune, e la **quota di alimentazione del Fondo** a carico di ciascun comune (nuovo comma 380-octies).

La legge di stabilità per il 2016 interviene inoltre anche sulle modalità di ripartizione della quota del **Fondo** da distribuire secondo logiche di tipo **perequativo** provvedendo - con modifiche al comma 380-quater dell'art. 1 della legge n. 228/2012:

- ad **aumentare progressivamente** negli anni **la percentuale** del Fondo di solidarietà comunale da accantonare e **redistribuire** tra i comuni sulla base della differenza tra le **capacità fiscali** e i **fabbisogni standard**. Tale quota, pari al 20 per cento nell'anno 2015, viene portata al **30 per cento** per l'anno **2016**, al **40 per cento** per l'anno **2017** e al **55 per cento** per l'anno **2018**;
- a precisare che per l'anno 2016 saranno utilizzati, ai fini del riparto, i **fabbisogni standard approvati** entro il 31 marzo 2016 **dalla nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard** (che ha sostituito la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff)), istituita dal comma 29 della legge n. 208/2015;
- ad **estendere** all'anno **2016** la disposizione che determina l'ammontare complessivo di riferimento della **capacità fiscale** dei comuni delle regioni a statuto ordinario, **fissandola** in misura pari all'ammontare complessivo delle risorse nette spettanti ai predetti comuni a titolo di imposta municipale propria

(IMU) e di tributo per i servizi indivisibili, ad aliquota standard (TASI all'1 per mille), nonché a titolo di Fondo di solidarietà comunale netto per l'anno 2016. Risulta pertanto, confermato il target perequativo pari all'importo corrisponde al **45,8 per cento** dell'ammontare complessivo della **capacità fiscale**.

Per completezza si ricorda, infine, che anche per l'anno 2016 è attribuito ai **comuni** un contributo di complessivi **390 milioni** di euro, a compensazione dei minori introiti derivanti dalle norme di fiscalità immobiliare e, in particolare, derivanti dai vincoli posti alla fissazione delle aliquote d'imposta TASI.

Si rammenta in proposito che il comma 28 della legge n. 208/2015 mantiene ferma per l'anno 2016, limitatamente agli immobili non esentati ai sensi delle norme in esame (tra cui le abitazioni principali "di lusso"), la possibilità per i comuni di aumentare l'aliquota TASI dello 0,8 per mille, ove tale maggiorazione sia stata deliberata entro il 30 settembre 2015, per l'anno 2015, nel rispetto delle condizioni di legge.

La quota di contributo spettante a ciascun comune viene stabilita con **decreto** del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il **28 febbraio 2016**, in misura **proporzionale** alle somme attribuite ai sensi del **D.M. Economia 6 novembre 2014**, con il quale è stato effettuato il riparto tra i comuni - **sulla base dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI** - dell'analogo contributo concesso per l'anno 2014 e di quota parte di quello concesso per il 2015.

Si ricorda, infatti, che **contributi** destinati alla medesima finalità sono stati **concessi** ai comuni sia nel **2014**, ai sensi dell'articolo 1, comma 731, della legge di stabilità 2014, nell'importo di **625 milioni** di euro, ripartito con il decreto del 6 novembre 2014 sulla base dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI, sia nel 2015, ai sensi dell'articolo 8, comma 10, del D.L. n. 78/2015, nell'importo di **530 milioni** ripartito con **D.M. 22 ottobre 2015**.

Contributi per unioni e fusioni di comuni

Nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale è prevista la **destinazione** di risorse in favore **delle unioni e delle fusioni di comuni** per un importo non inferiore a complessivi 60 milioni annui.

Tale finanziamento, introdotto limitatamente al triennio 2014-2016 dall'articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), è stato consolidato a decorrere dal 2016, dalla legge di stabilità per il 2016 (comma 17, lettera b), legge n. 208/2015). In particolare, la norma assegna:

- una quota non inferiore a **30 milioni** di euro, ad **incremento** del contributo spettante alle **unioni di comuni**, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della n. 388/2000 (come detto, pari a circa 10 milioni di euro);
- una quota non inferiore a **30 milioni** di euro ai comuni istituiti a seguito di **fusione**, ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (cd. decreto *spending review*).

Tale **contributo straordinario** previsto dall'articolo 20 del D.L. n. 95 del 2012 per i comuni che danno luogo alla **fusione** viene inoltre aumentato a decorrere **dal 2016**, commisurandolo al **40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per il 2010** (in luogo dell'attuale 20) ed innalzando inoltre a **2 milioni** il sopradetto limite massimo **per ciascun beneficiario** (comma 17, lettera b), legge n. 208/2015).

Si rinvia inoltre ad un decreto del Ministro dell'interno le modalità di riparto del contributo, stabilendo poi alcuni specifici criteri di riparto dei contributi nei casi in cui il *fabbisogno* ecceda – ovvero risulti inferiore – rispetto alle disponibilità finanziarie. In particolare, in caso di fabbisogno eccedente la norma dispone che venga data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità; le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno verranno invece ripartite tra gli enti beneficiari in base alla popolazione e al numero dei comuni originari.

Si ricorda, al riguardo, con il **decreto del Ministero dell'interno del 21 gennaio 2015**, sono state definite le modalità ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni istituiti **dall'anno 2014** in conseguenza di procedure di **fusione** di comuni o fusione per incorporazione.

In particolare, ai suddetti enti spetta, per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010. Tale contributo viene erogato entro il limite degli stanziamenti finanziari previsti ed in misura non superiore, **per ciascuna fusione, a 1,5 milioni di euro**. L'ampliamento del numero di enti facenti parte di un comune costituito mediante fusione comporta la rideterminazione del contributo straordinario originariamente attribuito.

4.5 Effetto cumulato delle manovre a carico degli enti territoriali e dei trasferimenti del SSN per il fabbisogno sanitario

Le Tabelle che seguono – tratte dal Vol. II della “**Relazione sugli andamenti della finanza territoriale – Analisi dei flussi di cassa**” della Corte dei conti, riferita all'esercizio 2014⁷ - evidenziano il **contributo finanziario** richiesto agli **enti territoriali**, in termini di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare, a decorrere dall'inizio della XVI legislatura, con riferimento agli anni 2009-2015. Nelle Tabelle sono riportati distintamente, con riferimento a ciascun provvedimento normativo, gli effetti derivanti dalle misure di riduzione delle risorse attribuite alle amministrazioni locali e quelli derivanti da disposizioni miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio delle amministrazioni medesime ad invarianza di risorse loro attribuite.

Poiché l'analisi della Corte considera quale ultimo provvedimento di manovra la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014), in **calce alle singole Tabelle** sono riportate le indicazioni relative al concorso alla finanza pubblica determinato dall'ultima legge di **stabilità per il 2016** (legge n. 208/2015).

Regioni a statuto ordinario

Tabella n. 1/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico del patto di stabilità delle Regioni a statuto ordinario

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO						
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art. 77	*		900	1.380	2.440	2.440	2.440	2.440	2.440
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1 e 2	*	*			4.000	4.500	4.500	4.500	4.500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5	*						800	1.600	1.600
D.L. 138/2011, art. 1, co. 8	*					1.600	800		
L. 183/2011, art. 30, co. 1 e 2	*					-855			
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	*	*				700	1.000	1.000	1.050
L. 228/2012, art. 1, co. 117	*						1.000	1.000	1.000
L. 147/2013, art. 1, co. 497	*							700	941
L. 147/2013, art. 1, co. 522		*						560	
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6 e 7	*	*						500	750
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. c), e co. 465	*								650
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. c)		*							365
Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto			900	1.380	6.440	8.385	10.540	11.740	12.931
Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare			0	0	4.000	4.500	5.500	6.560	6.665

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

Anno 2015: con riferimento all'anno 2015, si segnala che la legge 190/2014, art. 1 comma 398, estende al 2018 e incrementa di 3.452 milioni di euro per ciascun anno il concorso alla finanza pubblica determinato dall'art. 46, commi 6 e 7, del citato D.L. 66/2014, stabilito inizialmente in 750 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017. Le modalità di realizzazione del contributo per complessivi 4.202 milioni di euro sono stabilite nell'Intesa Stato-Regioni del 26 febbraio 2015; per 2.000 milioni di euro il

⁷ Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG, di luglio 2015.

concorso alla finanza pubblica è realizzato con la riduzione a regime del finanziamento del Fondo sanitario nazionale (vedi tabella n. 5).

Anno 2016: l'intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio 2015 stabilisce le modalità di realizzazione del contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario per il 2016, secondo quanto stabilito dai commi 682 e 688 della legge di stabilità 2016 (L. 208/2015), pari a complessivi **2.208,60 milioni** di euro (è già 'scontata' la riduzione a regime del FSN pari a 2.000 milioni di euro).

Anni 2017-2019: la legge di stabilità 2016, comma 680 stabilisce l'entità del concorso alla finanza pubblica per il **complesso delle Regioni e delle Province autonome** in **3.980 milioni di euro** per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Regioni a statuto speciale

Tabella n. 2/APP/PATTO – Effetto cumulado delle manovre 2008-2014 a carico del patto di stabilità delle Regioni a statuto speciale

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO						
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art.77	*		600	920	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620
D.L. 78/2010, art.14, co.1	*				500	1.000	1.000	1.000	1.000
D.L. 98/2011, art.20, co. 5	*						1.000	2.000	2.000
D.L. 138/2011, art.1, co.8	*					2.000	1.000		
L. 183/2011, art.30, co. 1	*					-370			
D.L. 201/2011, art.28, co.3	*	*				860	860	860	860
D.L. 1/2012, art.35, co. 4	*					235	235	235	235
D.L. 16/2012, art.4, co. 11	*					-180	-239	-239	-239
D.L. 95/2012, art. 16, co. 3	*	*				600	1.200	1.500	1.575
L. 147/2013, art. 1, co. 499	*							300	403
L. 147/2013, art. 1, co. 526		*						240	
D.L. 66/2014, art. 46, co. 2 e 3	*	*						200	300
L. 190/2014, art. 1, co. 400	*	*							467
Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto			600	920	2.120	5.765	6.676	7.476	8.221
Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare			0	0	0	1.460	2.060	2.800	3.202

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

Anno 2016: continuano ad essere validi gli importi indicati per il 2015.

Anni 2017- 2019: la legge di stabilità 2016, comma 680 stabilisce l'entità del concorso alla finanza pubblica per il **complesso delle Regioni e delle Province autonome** in **3.980 milioni di euro** per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Province e Comuni

Tabella n. 3/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico del patto di stabilità delle Province

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO						
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art.77	*		310	555	975	975	975	975	975
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1 e 2	*	*			300	500	500	500	500
D.L. 98/2011, art.20, co. 5	*						400	800	800
D.L. 138/2011, art.1, co.8	*					700	400		
L. 183/2011, art.30, co. 1 e 2	*					-170			
D.L. 201/2011 art. 28, co.8	*	*				415	415	415	415
D.L. 95/2012, art. 16, co.7	*	*				500	1.000	1.000	1.050
L. 228/2012, art. 1, co.121	*	*					200	200	200
D.L. 66/2014, art. 47	*	*						444,5	576,7
L. 190/2014, art. 1, co. 418	*	*							1.000
L. 190/2014, art. 1, co. 489	*								-100
Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto			310	555	1.275	2.920	3.890	4.335	5.417
Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare			0	0	300	1.415	2.115	2.560	3.742

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

Tabella n. 4/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico del patto di stabilità dei Comuni

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO						
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art.77	*		1.340	2.345	4.165	4.165	4.165	4.165	4.165
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1 e 2	*	*			1.500	2.500	2.500	2.500	2.500
D.L. 98/2011, art.20, co. 5	*						1.000	2.000	2.000
D.L. 138/2011, art.1, co.8	*					1.700	1.000		
L. 183/2011, art.30, co. 1 e 2	*					-585			
D.L. 201/2011 art. 28, co. 3 e 8	*	*				1.510	1.510	1.510	1.510
D.L. 95/2012, art. 16, co.6	*	*				500	2.000	2.000	2.100
L. 228/2012, art. 1, co.119	*	*					250	500	500
D.L. 174/2012, art.8, co.3	*					-500			
D.L. 66/2014, art. 47	*	*						375,6	563,4
L. 190/2014, art. 1, co. 435	*	*							1.200
L. 190/2014, art. 1, co. 489	*								-900
Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto			1.340	2.345	5.665	9.290	12.425	13.051	13.638
Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare			0	0	1.500	4.010	6.260	6.886	8.373

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

Anno 2016: per quanto concerne il contributo alla finanza pubblica richiesto alle province e ai comuni dall'ultima legge di stabilità (legge n. 208/2015), si segnala che l'introduzione della disciplina del **pareggio del bilancio** comporta per il 2016 **maggiori spazi finanziari per i comuni per oltre 676 milioni** (legati al computo, nel saldo di riferimento ai fini del pareggio, degli stanziamenti in entrata e in uscita del **fondo pluriennale vincolato**), mentre appare più **restrittiva per le province** (cui la legge di stabilità ha a tal fine assegnato un contributo compensativo per 495 milioni nel 2016).

Nella medesima direzione rileva per il **2016 l'esclusione** dal saldo (nel limite massimo di **480 milioni**) delle spese sostenute dagli enti locali per interventi di **edilizia scolastica** effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito.

Trasferimenti per il Servizio sanitario nazionale

Tabella n. 5/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico dei trasferimenti ordinari per il Servizio sanitario nazionale

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Quote annue a carico delle RSO						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art. 79, co. 1-bis (minor incremento)		2.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
L. 191/2009, art. 2, co. 67 (personale)		466	466	466	466	466	466
D.L. 78/2010, art. 9, co. 16 (personale)			418	1.132	1.132	1.132	1.132
D.L. 78/2010, art. 11, co. 5, 7 e 12 (farmaceutica)			600	600	600	600	600
D.L. 98/2011, art. 17, co. 6 (ticket)				834	834	834	834
D.L. 98/2011, art. 17, co. 5 (visite fiscali)					70	70	70
D.L. 98/2011, art. 17, co. 1 e 2 (minor incremento)					2.500	5.450	5.450
D.L. 95/2012, art. 15, co. 22 (farmaceutica)				900	1.800	2.000	2.100
D.L. 228/2012, art. 1, co. 132 (farmaceutica)					600	1.000	1.000
L. 147/2013, art. 1, co. 481 (personale)							540
L. 190/2014, art. 1, co. 398							2.352
Totale concorso in termini di saldo netto da finanziare	0	2.466	4.484	6.932	11.002	14.552	17.544

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

Anno 2015: si ricorda che, in base all'[intesa del 23 dicembre 2015](#), il livello di finanziamento del SSN per l'anno 2015 è stato complessivamente pari a 109.715 milioni di euro. La cifra tiene conto sia della riduzione di **2.352 milioni** di euro disposta a regime per la **spesa sanitaria corrente**, sia dell'incremento di 5 milioni per il finanziamento aggiuntivo dello screening neonatale a decorrere dal 2015, misure entrambe disposte dalla legge di stabilità per il 2015⁸.

Anno 2016: la legge di stabilità (art. 1, co. 568, L. n. 208/2015) ha ridefinito il livello del fabbisogno sanitario a 111.000 milioni di euro. Il FSN per il 2016 era stato precedentemente fissato dalla legge di stabilità 2015⁹ in 115.444 milioni di euro. L'importo effettivo è risultato pari a 113.097 milioni di euro per tenere conto, anche in questo caso, della riduzione a regime del fabbisogno sanitario (2.352 milioni di euro) e del finanziamento dello screening neonatale (v. sopra).

Il **nuovo livello del FSN calcolato per il 2016**, tuttavia, rispetto a quello definito in base alla legislazione previgente (113.097 milioni) determinerà **risparmi stimati in 1.783 milioni di euro**, inferiori a quelli derivanti dalla differenza dei due importi (2.097 milioni) in quanto il sopra citato co. 568 ha altresì previsto una "**sterilizzazione**" degli effetti della riduzione del FSN a carico delle **autonomie speciali**¹⁰.

Anni 2017 e 2018: la riduzione del FSN come stabilito nella recente [Intesa dell'11 febbraio 2016](#), è stata ricavata a partire dal contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario dal comma 680, art. 1, della legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015). Ai fini del raggiungimento del predetto contributo per una **quota-parte pari a 3.500 milioni di euro per il 2017 e 5.000 milioni a decorrere dal 2018**, ripartito tra le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, il FSN è rideterminato, sulla base delle quote di accesso definite in sede di riparto per il 2015, in **113.063 milioni di euro per il 2017 e 114.998 milioni di euro per il 2018**.

⁸ All'art. 1, rispettivamente co. 398 e co. 556, L. n. 190/2014. L'attuazione del predetto comma 398 è stata disposta successivamente dall'art. 9-septies del DL. 78/2015.

⁹ All'art. 1, co. 556, L. n. 190/2014.

¹⁰ Si tratta di una cifra che ammonta a oltre 300 milioni di euro, data dalla differenza fra risparmi derivanti dal nuovo livello del FSN per il 2016 e quello definito prima della stabilità per il 2016, e risparmi che scontano l'effetto di sterilizzazione della riduzione del fabbisogno a carico delle autonomie speciali.

4.6 I fabbisogni e le capacità fiscali standard

Fabbisogni standard

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

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

La **metodologia** per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto legislativo definisce una serie di elementi da utilizzare, di cui si è già dato conto nelle precedenti Relazioni semestrali

Nell'ultima di tali Relazioni si era rilevato come il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard risultasse in un fase avanzata di definizione, in quanto risultavano al momento pubblicati nella **Gazzetta Ufficiale** due provvedimenti:

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

A essi si è poi aggiunto **un ulteriore provvedimento**, costituito dal:

- **D.P.C.M. 27 marzo 2015** (G.U. 10 giugno 2015, n.130), recante l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard **per ciascun comune** delle regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di **istruzione pubblica**, nel campo della **viabilità e dei trasporti**, di gestione del **territorio** e dell'**ambiente** e nel **settore sociale**.

Può pertanto ritenersi **sostanzialmente concluso** il procedimento di determinazione dei **fabbisogni standard** dei **comuni**, mentre, per quanto concerne le **province** esso è rimasto **parzialmente inattuato**, poiché non ha poi avuto seguito, non risultando ancora stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, lo schema di DPCM sull'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi alle

funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio (atto n. 121) sul quale era a suo tempo intervenuto il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (seduta del 18 dicembre 2014). Tale circostanza appare con tutta evidenza da mettere **in relazione con il riordino delle province** in corso ai sensi della legge n.56 del 2014 adottata in attesa della riforma costituzionale del Titolo V (ora all'esame della Camera per la seconda deliberazione, A.C. 2613-D) e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014).

La materia dei fabbisogni standard è stata inoltre al centro di un **consistente intervento normativo** operato dalla **legge di stabilità 2016**, che nel modificare la procedura di approvazione degli stessi ha contestualmente modificato il disegno organizzativo delineato dalla legge delega, sopprimendo la commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff).

Tale intervento è stato operato dall'articolo 1, commi da **29 a 34** della legge 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità 2016) che:

- semplificano la **procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard** previsti dal D.Lgs. n. 216 del 2010;
- modificando gli organi che intervengono nella procedura medesima, con la soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e **l'istituzione**, in sua vece, della **Commissione tecnica per i fabbisogni standard**.

In particolare i **commi 29 e 30 istituiscono** presso il Ministero dell'economia e delle finanze la **Commissione tecnica per i fabbisogni standard**, formata da undici componenti.

Dei quali uno, con funzioni di presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, tre designati dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno designato dal Ministro dell'interno, uno designato dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, uno designato dall'Istituto nazionale di statistica, tre designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, di cui uno in rappresentanza delle aree vaste, e uno designato dalle regioni.

La Commissione, la cui istituzione viene demandata ad un D.P.C.M. da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di stabilità, opera senza oneri per la finanza pubblica, venendo a tal fine precisato che essa si avvalga delle strutture del Ministero medesimo e che ai suoi componenti non sono corrisposte né indennità né rimborsi spese.

Il provvedimento in questione è intervenuto con il **Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016**.

In conseguenza dell'istituzione della suddetta Commissione il **comma 34** dispone (a decorrere dall'entrata in vigore della legge di stabilità medesima, vale a dire dal 1° gennaio 2016) la **soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale** (Copaff) prevista dall'articolo 4 della legge delega per il federalismo fiscale n.42 del 2009; disponendo contestualmente che le funzioni residue della stessa quale segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica¹¹ siano trasferiti presso la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n. 281 del 1997¹².

Si rammenta che Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale è stata **istituita dall'articolo 4 della legge n. 42/2009** al fine di acquisire elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale. Formata da trentadue componenti, essa, precisa la norma "è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative". La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

I **commi 31 e 32** intervengono sulla **procedura per la determinazione dei fabbisogni standard**, che, anche a seguito della soppressione della Copaff, vengono **semplificate** stabilendosi che:

- **le metodologie** predisposte dalla SO.S.E. per la individuazione dei fabbisogni standard e **le elaborazioni** relative alla determinazione degli stessi sono sottoposte - anche separatamente - alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard per l'approvazione, e quindi, intervenuta quest'ultima, alla Ragioneria generale dello Stato ed al Dipartimento delle finanze (**comma 31**, che sostituisce la lettera e) dell'articolo 5 del D.Lgs. 210/2011);
- la **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni ed il **fabbisogno standard per ciascun comune e provincia** possono essere adottati con D.P.C.M. **anche separatamente** tra loro. Qualora lo schema di decreto concerna la **sola adozione dei fabbisogni standard**, sul medesimo

¹¹ Istituita dall'articolo 5 della legge n.42 del 2009.

¹² Si tratta dell'organismo previsto dal primo comma dell'articolo 8, in cui si dispone che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni. La conferenza unificata convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno

deve essere sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali¹³ e, decorsi quindici giorni dalla sua trasmissione alla stessa, il decreto può essere comunque adottato (e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale), **senza** che sul medesimo debba essere più espresso il **parere parlamentare** (da parte della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale e delle commissioni bilancio di ciascuna Camera), come in precedenza previsto; ciò in relazione alla circostanza che alla nota metodologica ed al fabbisogno doveva finora provvedersi con un unico D.P.C.M., a norma dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 216/2011 e, pertanto, il parere concerneva necessariamente entrambi. Qualora invece si tratti dell'**adozione della nota metodologica**, viene confermata la procedura di adozione del relativo schema di decreto come attualmente prevista nel suddetto articolo 6, vale a dire con l'**obbligo dei pareri parlamentari** cui il Governo è tenuto a conformarsi, salvo trasmissione alle Camere di una apposita relazione in cui siano indicate le ragioni per le quali non si conforma ai pareri medesimi (**comma 32**, che sostituisce il comma 1 dell'articolo 6 del D.Lgs. 216/2011).

In relazione alla soppressione della Copaff, il **comma 33** procede quindi ad **eliminare il riferimento** a tale Commissione **contenuto nell'articolo 7, comma 2**, del D.Lgs. n.216/2010, laddove, nel disporsi il monitoraggio a regime dei fabbisogni standard, si prevede che le eventuali rideterminazioni dei fabbisogni siano trasmesse alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica "che si avvale della Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale": parole, queste, che vengono soppresse.

Capacità fiscali

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

Tali funzioni devono pertanto essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori che tuttavia non alteri l'ordine delle rispettive capacità fiscali. In tal senso il Fondo di solidarietà comunale (che ha

¹³ Di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n.281/1997

sostituito il previgente Fondo sperimentale di riequilibrio) è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative.

In tale contesto, il legislatore è intervenuto con l'articolo **1, comma 380-quater, della legge n. 228 del 2012** (legge di stabilità 2013), che con le successive modifiche ed integrazioni (da ultimo con la legge di stabilità 2016, come di seguito si espone) continua ad essere la disposizione di riferimento nella materia, il quale dispone che in relazione ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una **quota percentuale** dell'importo attribuito a titolo di **Fondo di solidarietà comunale** deve essere ripartito tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (in sostituzione della COPAFF prima prevista) entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Detta quota percentuale, originariamente fissata al **10 per cento**, è stata innalzata, a decorrere dall'anno 2015, al **20 per cento**, dall'articolo 1, comma 459 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015).

Con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015**¹⁴ sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la **stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, di cui all'articolo 1, comma 380-quater sopradetto. Si tratta, in sintesi, del gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

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

La capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti).

L'articolo 1 del decreto stabilisce altresì che la metodologia e la stima delle capacità fiscali per singolo comune siano sottoposte a monitoraggio e rideterminazione, di norma, con cadenza annuale, al fine di considerare eventuali

¹⁴ In G.U. n. 68 del 23 marzo 2015. Sul relativo schema di decreto (Atto n.140) è intervenuto il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in data 25 febbraio 2015.
http://bd01.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?NONAV=1&NOTXT=1&KEY=01LX0000811350ART14&NAVIPOS=2&DS_POS=0&OPERA=01&

mutamenti normativi e tener progressivamente conto del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti a riferimento.

Tale decreto è ora interessato da un **provvedimento di modifica**, costituito dallo **schema di decreto ministeriale** che integra la nota metodologica adottata dal D.M. 11 marzo 2015 medesimo, relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. Il provvedimento (**Atto Governo n. 284, DM 13 maggio 2016, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016**)

Come riportato nel preambolo dello schema di decreto, esso risponde alla necessità (già prevista dall'articolo 1 del D.M. suddetto) di aggiornare l'attuale nota metodologica e la stima delle capacità fiscali per i comuni a seguito sia dei mutamenti in tema di Imu e Tasi che della variazione dei dati di riferimento in materia, oltre che della esigenza di apportare dei correttivi metodologici.

Come sopra anticipato, in tema di capacità fiscale **è intervenuta la legge di stabilità 2016** (L. n. 208 del 2015) il cui **comma 17** dell'articolo unico, **modificando il comma 380-ter e 380-quater** dell'articolo 1 della legge n. 228/2012 ed inserendo in essa i nuovi commi da 380-sexies a 380-octies – **interviene sul Fondo di solidarietà comunale**, che – si rammenta - costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione, alimentato con quota parte del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi.

In particolare, la **lettera e)** del suddetto comma 17 interviene sulla ripartizione della quota del **Fondo** da distribuire ai comuni delle regioni a statuto ordinario secondo logiche di tipo **perequativo**, provvedendo:

- ad **aumentare progressivamente** negli anni **la percentuale** del Fondo di solidarietà comunale da accantonare e **redistribuire** tra i comuni sulla base della differenza tra le **capacità fiscali** e i **fabbisogni standard**. Tale quota, al 2015 stabilita nel 20 per cento, viene ora portata al **30 per cento** per l'anno **2016**, al **40 per cento** per l'anno **2017** e al **55 per cento** per l'anno **2018**;
- a precisare che anche per l'anno 2016 saranno utilizzati, ai fini del riparto, i **fabbisogni standard approvati** entro il 31 marzo 2016 non più -come prevedeva finora il comma 380-quater suddetto – dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff), bensì da un nuovo organo, costituito **dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard**, istituita, come in precedenza illustrato, dal comma 29 della legge in esame, con contestuale soppressione, al comma 34, della Copaff stessa;
- ad **estendere** all'anno **2016** la disposizione che determina l'ammontare complessivo di riferimento della **capacità fiscale** dei comuni delle regioni a statuto ordinario, **fissandola** in misura pari all'ammontare complessivo delle risorse nette spettanti ai predetti comuni a titolo di imposta municipale propria (IMU) e di tributo per i servizi indivisibili, ad aliquota standard (TASI all'1 per

mille), nonché a titolo di Fondo di solidarietà comunale netto per l'anno 2016. Risulta pertanto, confermato il target perequativo pari all'importo corrisponde al **45,8 per cento** dell'ammontare complessivo della **capacità fiscale**.

Una diversa procedura per la determinazione dei **fabbisogni standard** vige per il **settore sanitario**, (c.d. federalismo sanitario) per il quale, sulla base delle previsioni stabilite dagli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo n. 68 del 2011 (anche esso emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale), si dispone che il Ministro della salute determini annualmente, a decorrere dal 2013, i costi e i fabbisogni standard regionali, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati in 3 regioni di riferimento, da scegliersi tra le migliori 5 regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, vanno individuate in base a criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi erogati.

Sul tema **si rinvia** a quanto esposto nell'apposito capitolo della presente Relazione concernente – nella parte relativa alla finanza regionale – il federalismo sanitario

4.7 Il superamento degli squilibri economici e sociali

L'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, prevede che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al solo fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Tali fattispecie di intervento - assieme al Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione, che deve essere indirizzato ai soli territori con minore capacità fiscale per abitante - costituiscono le uniche tipologie di finanziamento statale coerenti con il quadro costituzionale vigente.

Le **risorse finanziarie aggiuntive nazionali**, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché a incentivi e investimenti pubblici, sono quelle iscritte nel **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (FSC), disciplinato dal [D.Lgs. n. 88 del 2011](#) che ha così ridenominato il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 16 della legge n. 42 del 2009, con il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88**, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali", il legislatore è intervenuto sulla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) - che è stato ridenominato "**Fondo per lo sviluppo e la coesione**" (FSC) - finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi, rispetto all'ordinario finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, e a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale.

Il requisito dell'aggiuntività è espressamente precisato dalla disciplina istitutiva del Fondo, laddove si dispone (articolo 2 del D.Lgs. n. 88/2011) che le risorse non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza con l'analogo criterio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea. A tal fine viene espressamente precisato che gli interventi previsti dal decreto devono essere coordinati con quelli di natura ordinaria, mantenendo distinte le rispettive risorse ed, inoltre, programmando gli interventi a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione tenendo conto della programmazione degli interventi ordinari.

Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza, con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea, in ogni caso assicurando una ripartizione del Fondo nella quota dell'85 per cento alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord.

In tale ottica, vanno considerate oltre alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione anche i finanziamenti dei fondi strutturali dell'Unione europea ed i

relativi cofinanziamenti nazionali, esclusivamente per la quota in conto capitale, escludendo pertanto l'impiego di tali risorse per le spese correnti da parte dei soggetti destinatari.

Il Fondo è destinato a finanziare interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali, a garantire il finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale, ovvero realizzativa tra quelli funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.

Il quadro delineato dal D.Lgs. n. 88 del 2011 aveva fondamentalmente lo scopo di definire in maniera organica le linee operative delle politiche di intervento in vista del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 sia dei fondi strutturali comunitari sia del Fondo per lo sviluppo e la coesione, recando disposizioni in materia di **coordinamento politico** di tali attività nonché modalità e tempistica per la **programmazione** del Fondo per lo sviluppo e la coesione

Le difficoltà e i ritardi che hanno caratterizzato l'attuazione delle politiche di coesione del ciclo 2007-2013 e, soprattutto, la insoddisfacente capacità delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle regionali, di utilizzare le risorse messe a disposizione dall'Unione europea e quelle generate dal relativo cofinanziamento nazionale, hanno portato negli ultimi anni a **frequenti interventi legislativi di modifica del quadro della governance** delle politiche di coesione, nel cui ambito operano al momento diversi soggetti istituzionali, costituiti dal Dipartimento per le politiche di coesione, dall'Agenzia per la coesione territoriale (i cui regolamenti di organizzazione e di contabilità sono stati approvati con due appositi decreti del 7 agosto 2015), dal Gruppo di Azione Coesione e dalla **recente Cabina di regia** (istituita con **D.P.C.M. 25 febbraio 2016**), oltre che ovviamente dal CIPE.

In vista dell'approssimarsi del termine del ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, i più recenti interventi normativi sono stati finalizzati **all'accelerazione della spendibilità dei finanziamenti**, al fine di evitare la perdita delle risorse non spese sulla base della c.d. "regola dell' $n+2$ ": questa com'è noto prevede il definanziamento delle risorse comunitarie non spese entro il biennio successivo all'annualità di riferimento, definanziamento che comporta, inoltre, la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

In relazione al ciclo di programmazione 2007-2013, la **legge di stabilità per il 2016** (legge n. 208/2015, comma 804) reca norme per il **completamento degli interventi** non conclusi alla data del 31 dicembre 2015 (termine ultimo per effettuare pagamenti), consentendo a tal fine l'utilizzo delle risorse di

cofinanziamento nazionale destinate all'attuazione dei programmi di azione e coesione complementari alla programmazione 2014-2020.

Il legislatore è ripetutamente intervenuto anche nella prospettiva di agevolare la programmazione e la **spendibilità delle risorse del nuovo ciclo 2014-2020**, sia con riguardo alle regole e procedure attinenti ai **fondi europei** sia a quelle concernenti le **risorse nazionali**.

Quanto alla gestione dei fondi europei, in aggiunta alle regole introdotte dalla legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014), finalizzate a velocizzare l'attivazione dei relativi programmi operativi e a rafforzare il monitoraggio sulla tempestività dei pagamenti, con la **legge di stabilità per il 2016** sono state introdotte disposizioni volte ad **agevolare la gestione finanziaria degli interventi finanziati dalle risorse europee**, in particolare attraverso l'**istituzione** da parte di Regioni e province autonome, di appositi **organismi strumentali regionali** cui assegnare in via esclusiva la gestione degli interventi europei, finanziati con risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale, di cui ciascuna regione è titolare in quanto soggetto attuatore di Programmi operativi attuativi dei Fondi strutturali 2014-2020 (commi 792-800 della legge n. 208/2015).

Quanto invece alla gestione delle risorse nazionali, si ricorda che l'impostazione del nuovo quadro di *governance* istituzionale per le politiche di coesione, ha determinato la ridefinizione, con la legge di stabilità 2015, delle **procedure di programmazione e gestione** delle risorse nazionali assegnate al **Fondo** per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, riservando alla Presidenza del Consiglio (c.d. "Autorità politica per la coesione") il compito di indicare le linee strategiche per l'impiego del Fondo, da realizzare in forma integrata con le risorse europee per lo sviluppo regionale.

In particolare, l'impiego delle risorse del FSC 2014-2020 dovrà essere attuato per **obiettivi strategici** relativi ad aree tematiche nazionali in linea con la programmazione dei Fondi strutturali e di Investimento europei; l'incarico di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale è assegnato ad una nuova **Cabina di regia**, istituita con **D.P.C.M. 25 febbraio 2016**, composta da rappresentanti delle amministrazioni centrali e regionali.

La **ripartizione** della dotazione finanziaria del FSC tra le aree tematiche nazionali è effettuata con apposita **delibera CIPE**; nelle more della delibera di ripartizione, è prevista la definizione e l'approvazione da parte del CIPE, su proposta dall'Autorità politica per la coesione, di un **piano stralcio** per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori (ai sensi della lettera d) dell'art. 1, comma 703, della legge 190/2014).

Il CIPE ha approvato diverse assegnazioni riconducibili a tale **Piano stralcio**, quali:

- **65,4 milioni** di euro ad interventi nei **SIN di Piombino e di Trieste** (rispettivamente 50 e 15,4 mln di euro, di cui alle **Delibere 10/11/2014, n. 47 e 30/10/2014, n. 40**);

- **450 milioni** di euro per la realizzazione di interventi finalizzati a prevenire il **rischio idrogeologico** in aree metropolitane e urbane con un alto livello di popolazione esposta al rischio, cui si aggiungono ulteriori **100 milioni** di euro assegnati al Ministero dell'Ambiente per finanziare la progettazione di interventi nello stesso ambito (**Delibera 20/2/2015, n. 32**);
- **250 milioni** di euro per il rifinanziamento dei **contratti di sviluppo** che favoriscono la realizzazione di investimenti di rilevanti dimensioni, proposti da imprese italiane ed estere nel **settore industriale, turistico e della tutela ambientale** (**Delibera 20/2/2015, n. 33**);
- **2,2 miliardi** di euro per la realizzazione del piano della **Banda ultra larga** (**Delibera 6/8/2015, n. 65**);
- **11,05 milioni** per la realizzazione nella Regione Toscana del Programma denominato "Sensi contemporanei - Lo sviluppo **dell'industria audiovisiva**" (**Delibera 23/12/2015, n. 98**).

Da ultimo, nella **seduta del 1° maggio 2016**, il CIPE ha approvato:

- il **Programma nazionale per la Ricerca** per il periodo 2015-2020, che prevede investimenti complessivi pari a 2.428,60 milioni di euro, di cui 1.928,6 milioni a carico del bilancio del MIUR e del PON ricerca, e **500 milioni di euro** a carico del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020;
- l'assegnazione di **1 miliardo di euro**, a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020, al Ministero dei beni e delle attività culturali per il finanziamento del Piano "**Turismo e cultura**" finalizzato ad un'azione di rafforzamento dell'offerta culturale del nostro Paese e di potenziamento della fruizione turistica;
- l'assegnazione di **40 milioni di euro** al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020, quale articolazione del piano stralcio di cui alla lettera d) dell'art. 1, comma 703, della legge n. 190/2014, per il rifinanziamento dello strumento agevolativo cd. "**Autoimpiego**" nelle Regioni del Sud,
- l'assegnazione di **50 milioni di euro all'Autorità portuale di Livorno**, per il finanziamento di quota parte degli interventi previsti a carico della finanza pubblica, relativi alla "Realizzazione della darsena Europa", quale ulteriore articolazione del piano stralcio.

Alle delibere del CIPE, si aggiungono le disposizioni normative che, nel corso del 2014 e del 2015, hanno inciso sull'ammontare complessivo delle risorse del FSC 2014/2020, per assicurare la copertura di misure per il riavvio della realizzazione di grandi opere infrastrutturali e per il rilancio della crescita, anche attraverso il sostegno, con il credito di imposta, degli investimenti in beni strumentali delle aziende; ovvero a favore di specifiche finalità, come il

finanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (per 600 milioni di euro).

Da ultimo, la **legge di stabilità 2016** (legge n. n. 208/2015) ha previsto la finalizzazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di oltre **1,4 miliardi** di euro per il **credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno**, di 30 milioni di euro per contingenti esigenze di prevenzione e di controllo dei territori e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di 300 milioni di euro per l'emergenza ILVA di Taranto.

Un ruolo rilevante del FSC 2014-2020 è previsto per il cd. **Masterplan per il Mezzogiorno**, che costituisce il quadro di riferimento entro cui si collocheranno le scelte operative in corso di definizione nel confronto Governo-Regioni-Città a fini della predisposizione di specifici **Piani strategici e operativi** per le 8 Regioni e le 7 Città Metropolitane del Mezzogiorno.

Nella "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate", allegata dal DEF 2016, si evidenzia come il **Masterplan** consideri il complesso delle risorse provenienti dai Fondi strutturali (FESR e FSE) 2014-2020, dai fondi di cofinanziamento regionale e dal Fondo Sviluppo e Coesione, per un totale di circa 95 miliardi di euro, da utilizzare attraverso un coordinamento stretto tra amministrazioni centrali e territoriali e un monitoraggio costante per migliorarne l'utilizzo.

In particolare, al **Masterplan** per il Mezzogiorno dovrebbero essere destinati – secondo gli intendimenti del Governo espressi nel DEF 2016 - circa **13,4 miliardi** di euro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione della programmazione 2014-2020, finalizzati ai **Patti per il Sud**.

Si tratta di **16 Patti per il Sud**, uno per ognuna delle 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) e uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Cagliari e Messina), cui si aggiunge il contratto di sviluppo per la città di Taranto, finalizzati a definire per ognuna di esse gli interventi prioritari e trainanti, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica, le reciproche responsabilità.

Nel corso di **aprile-maggio 2016** sono stati sottoscritti **8 Patti**, 4 Patti regionali (relativi alle regioni Abruzzo, Campania, Basilicata e Calabria) e 4 Patti per le Città metropolitane di Bari, Reggio Calabria, Catania e Palermo.

Con la sottoscrizione di ciascun Patto, viene definito l'ammontare delle risorse a disposizione della Regione o Città metropolitana, evidenziandone la quota-parte di risorse già assegnate nell'ambito di precedenti atti di programmazione (accordi di programma quadro, contratti istituzionali di sviluppo, singoli provvedimenti legislativi), la quota di nuove risorse del ciclo 2014-2020

provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e le ulteriori risorse disponibili considerate a vario titolo (in particolare, quelle dei Fondi strutturali, programmate attraverso i Programmi Operativi Nazionali, Programmi Operativi Regionali, programmazione complementare, ecc).

Con riferimento specifico alle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, in ciascun Patto è indicato l'ammontare complessivo delle risorse ad esso destinate, nonché la quota di risorse considerata fino al 2017, come evidenziato nella Tabella che segue:

Patto	Sottoscrizione	Risorse FSC 2014-2020	Risorse FSC fino al 2017	Delibera CIPE
<i>Regioni</i>				
Abruzzo	17 maggio 2016	753.100.000	138.500.000	
Molise				
Campania	24 aprile 2016	2.780.000.000	511.040.000	
Puglia				
Basilicata	2 maggio 2016	565.200.000	103.900.000	
Calabria	30 aprile 2016	1.198.700.000	220.400.000	
Sicilia				
Sardegna				
<i>Città metropolitane</i>				
Napoli				
Bari	17 maggio 2016	230.000.000	41.800.000	
Taranto				
Reggio Calabria	30 aprile 2016	133.000.000	24.500.000	
Messina				
Catania	30 aprile 2016	332.000.000	61.000.000	
Palermo	30 aprile 2016	332.000.000	61.000.000	
Cagliari				

Si ricorda, che le risorse finanziarie a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 verranno assegnate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), ai sensi del dell'articolo 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che con apposita delibera indicherà i criteri ed i meccanismi per il trasferimento delle risorse FSC 2014-2020 - e per la eventuale revoca totale o parziale delle stesse - relativamente a ciascun Patto.

4.8 L'armonizzazione dei bilanci pubblici

La **riforma di contabilità degli enti territoriali** posta in essere con il decreto legislativo n. 118 del 2011 ha cercato di garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici introducendo, fra l'altro, alcune innovazioni, quali:

- l'adozione di regole contabili uniformi e di un **comune piano dei conti integrato** ;
- l'adozione di **schemi comuni di bilancio** la cui struttura si basa su quella del bilancio dello Stato;
- definizione di un **sistema di indicatori di risultato** associati ai programmi di bilancio;
- l'introduzione di una tassonomia per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica, che consiste nella predisposizione di un budget economico e nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti, rilevati attraverso il Sistema Informativo delle Operazioni delle Amministrazioni Pubbliche (SIOPE), in missioni e programmi. Ciò è finalizzato a consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

Sono stati anche definiti dei **principi contabili** generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali nonché per il settore sanitario, individuati nell' **Allegato 1** del D.Lgs. n. 118. Tra questi principi si segnala - oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio - il **nuovo principio della competenza finanziaria** (sancito nel punto 16 dell'allegato 1), cioè il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese.

Si ricorda che il principio della competenza finanziaria attualmente applicato nei documenti contabili di bilancio è quello per cui le entrate e le spese sono imputate all'esercizio finanziario in cui le obbligazioni sono perfezionate (accertamenti di entrata e impegni). **Secondo il nuovo principio di competenza finanziaria** , le **obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate** , che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge ma **con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza** . La riforma di tale principio è sostanzialmente finalizzata ad un avvicinamento nella contabilità finanziaria tra competenza e cassa (cioè tra momento dell'impegno e momento del pagamento).

Il decreto legislativo n. 118/2011 aveva previsto una **fase di sperimentazione** triennale della riforma, che è partita il 1° gennaio 2012 (D.P.C.M. 28 dicembre 2011) e si è conclusa a dicembre 2014. L'ultima Relazione sui risultati della sperimentazione contabile è stata presentata alle Camere il 5 marzo 2015 ([Doc. CCIII, n.4](#)).

Si ricorda che nel corso della fase di sperimentazione, ed in considerazione delle prime risultanze della stessa, nel 2014 è stato emanato il **decreto legislativo 1° agosto 2014, n. 126**, che:

- ha **corretto e integrato** il titolo I del decreto legislativo n. 118/2011, relativo ai principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali;
- ha definito i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria;
- ha inserito nel D.Lgs. n. 118, gli allegati riguardanti gli schemi di bilancio, il piano dei conti integrato, i principi contabili applicati e la documentazione necessaria per l'avvio a regime della riforma;
- ha definito, per la prima volta, l'ordinamento contabile delle regioni (nuovo Titolo III del D.Lgs. n. 118);
- ha aggiornato il Testo unico sull'ordinamento contabile degli enti locali (TUEL) ai principi dell'armonizzazione (nuovo Titolo IV del D.Lgs. n. 118).

Rispetto alla precedente relazione, si segnala l'**emanazione** nel corso del **2015 di tre decreti ministeriali di aggiornamento dei [principi contabili](#)**. Il decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede, infatti, che i principi contabili applicati, così come il piano dei conti integrato e gli schemi di bilancio, sono aggiornati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno-Dipartimento per gli affari interi e territoriali e la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali, su proposta della Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali (o Commissione Arconet).

Il **primo decreto di aggiornamento** ([D.M. 20 maggio 2015](#)) contiene alcune novità relativamente al principio contabile applicato della contabilità finanziaria, in particolare sulle modalità di accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità. Sono inoltre stati inseriti due nuovi paragrafi concernenti le modalità di registrazione delle spese effettuate nell'ambito di attività commerciali soggette al meccanismo dell'inversione contabile (*reverse charge*) e alla scissione dei pagamenti per IVA per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle amministrazioni pubbliche (cd. *split payment*, introdotto dalla legge finanziaria 2015). Relativamente al principio contabile applicato della programmazione si segnala l'introduzione del DUP semplificato per comuni con popolazione fino a 5000 abitanti.

Il **secondo decreto di aggiornamento** ([D.M. 7 luglio 2015](#)) differisce, con riferimento al periodo di programmazione 2016-2018, il termine per la presentazione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) al 31 ottobre 2015. Si segnala che il Ministero dell'interno (con D.M. 3 luglio 2015) ha differito la data di presentazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) per gli enti locali alla medesima data (31 ottobre 2015).

Il **terzo decreto di aggiornamento** degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011 ([D.M. 1° dicembre 2015](#)) concerne, in particolare, l'accertamento delle entrate tributarie devolute alle Autonomie speciali e la copertura degli investimenti pluriennali con il risparmio corrente, necessari per l'adozione della

riforma contabile degli enti territoriali da parte delle Autonomie speciali. L'aggiornamento del principio riguardante la copertura degli investimenti risponde anche all'esigenza di attenuare gli effetti negativi sull'andamento degli investimenti pubblici derivanti dalla rigorosa disciplina del principio della competenza finanziaria e di quella sul debito derivante dall'applicazione della norma costituzionale sul pareggio di bilancio.

Si rammenta che la riforma contabile degli enti territoriali è **entrata in vigore il 1° gennaio 2015** per le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria. Per gli enti del servizio sanitario nazionale, la relativa disciplina contabile armonizzata dettata dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011 ha trovato applicazione a decorrere dall'anno 2012.

E' stata tuttavia data agli enti locali la **facoltà di rinviare all'esercizio 2016** gli adempimenti più impegnativi della riforma, quali la **contabilità economico patrimoniale nonché il piano dei conti integrato** (art. 3, comma 12) e il **bilancio consolidato** (art. 11-bis).

In base alla nuova disciplina contabile, quindi, nel 2015 gli enti territoriali sono stati tenuti:

- a) all'adozione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata;
- b) all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione;
- c) al riaccertamento straordinario dei residui, consistente nella cancellazione dei residui propri attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015.

In relazione agli aspetti cui si riferiscono le lettere b) e c), le cui prescrizioni incidono consistentemente sui risultati di bilancio degli enti territoriali interessati – l'una, in quanto determina una forte compressione della capacità di spesa degli enti, l'altra perché rischia di determinare l'emersione di un disavanzo di amministrazione di importo rilevante - è intervenuta la **legge di stabilità per il 2015**, al fine di attenuarne l'impatto negativo e migliorare la sostenibilità finanziaria della riformamedesima:

Successivamente è stato emanato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata, previsto dall'articolo 3, comma 16, del D.Lgs. n. 118, concernente le **modalità di ripiano dei disavanzi derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui** ([D.M. 2 aprile 2015](#)).

Anche il D.L. n. 78/2015 (cd. **decreto "enti territoriali"**) contiene alcune disposizioni in materia di armonizzazione della contabilità degli enti territoriali finalizzate ad agevolare l'avvio a regime della riforma. Tali norme hanno inciso sulle modalità di finanziamento delle spese di investimento delle regioni per il 2015 (articolo 1-*quater*), hanno prorogato il termine per il riaccertamento

straordinario dei residui (articolo 2, comma 1), hanno risolto alcune difficoltà derivanti dal passaggio dalla fase sperimentale a quella a regime per gli enti che hanno effettuato la sperimentazione (articolo 2, commi 2-5).

Nel 2016, gli enti territoriali e i loro organismi strumentali (quali le istituzioni degli enti locali, gli enti strumentali in contabilità finanziaria di regioni ed enti locali e i Consigli regionali) dovranno adempiere a prescrizioni aggiuntive necessarie per garantire l'**applicazione a regime della riforma**. In particolare, nel 2016 i Comuni dovranno porre in essere i seguenti adempimenti, che si vanno ad aggiungere a quelli già posti in essere nel 2015:

- adozione degli schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi di cui agli allegati n. 9 e 10 al decreto legislativo n. 118 del 2011, che assumono valore a tutti gli effetti giuridici con riferimento all'esercizio 2016 e successivi;
- applicazione completa della codifica della transazione elementare ad ogni atto gestionale;
- adozione del piano dei conti integrato di cui all'articolo 4 e allegato n. 6 del D.Lgs. n. 118 del 2011;
- adozione dei principi contabili applicati della contabilità economico patrimoniale e del bilancio consolidato, al fine di consentire l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, necessaria per l'elaborazione del rendiconto 2016, completo del conto economico e dello stato patrimoniale previsti dall'allegato n. 10 al D.Lgs. n. 118/2011, nonché l'elaborazione del bilancio consolidato dell'esercizio 2016.

Si segnala che la Ragioneria Generale dello Stato ha pubblicato un documento che raccoglie tutti gli [adempimenti per il 2016](#), aggiuntivi rispetto a quelli previsti per il 2015.

Nel corso del 2015 è divenuta operativa la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali (**Commissione Arconet**), istituita **dall'articolo 3-bis** del D.Lgs. n. 118/2011 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ed eventualmente valutare l'ipotesi di ulteriori aggiornamenti degli schemi di bilancio, dei principi contabili, del piano dei conti integrato, e degli altri allegati previsti da tale decreto, in considerazione del processo evolutivo delle fonti normative e alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici. Le modalità di organizzazione e funzionamento di tale Commissione sono definite nel [D.M. 16 dicembre 2014](#). Con [D.M. 24 marzo 2015](#) sono stati nominati i componenti.

Si segnala, inoltre, che la Corte dei Conti ha emanato le Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli enti locali ([deliberazione](#)

[17 febbraio 2015](#)) e le Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata ([delibera n. 32/SEZAUT/2015/INPR](#) del 30 novembre 2015).

4.9 Il federalismo demaniale

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

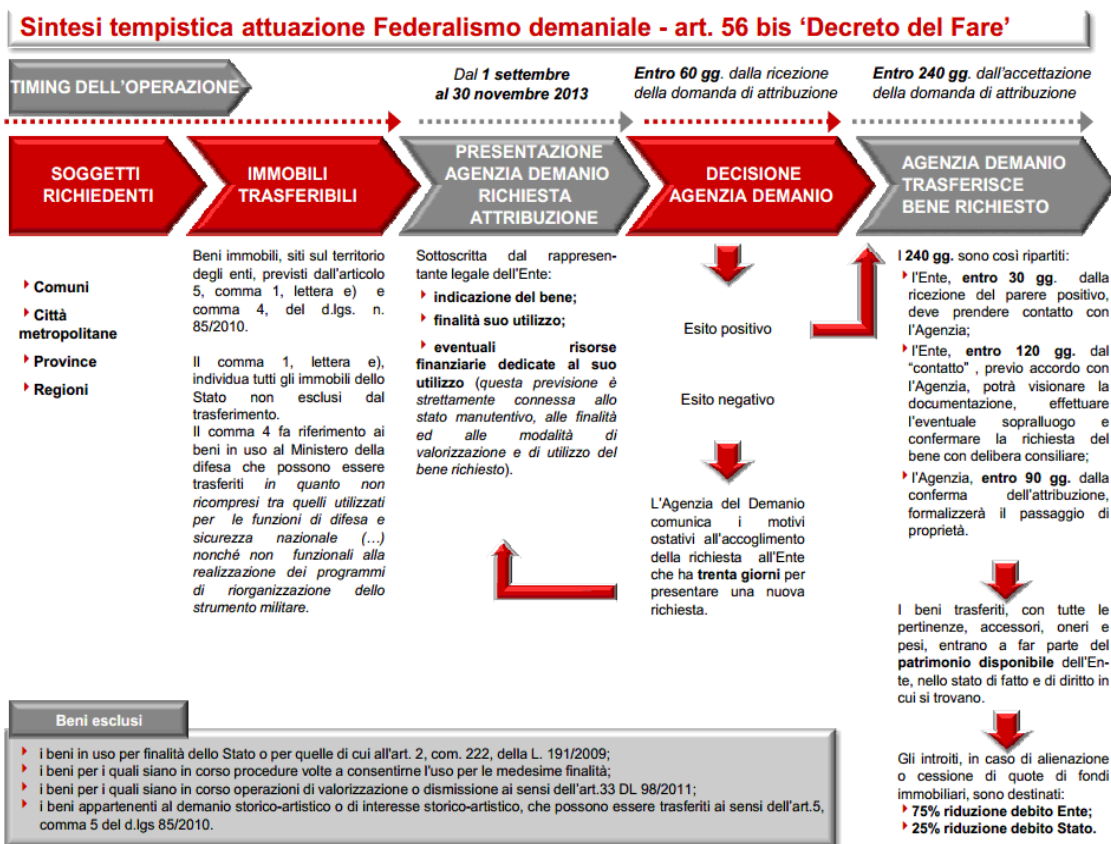
Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal decreto legislativo n. 85 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza unificata, non ha registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3) ha riportato il parere negativo della Conferenza.

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

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

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

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



L'Agenzia del demanio ha comunicato **la situazione complessiva al 29 gennaio 2016**: sono state presentate **9367** richieste di trasferimento effettuate su tutto il territorio nazionale; a fronte delle **5648** istanze accolte, sono stati emessi **3429** provvedimenti di trasferimento. Per le restanti istanze l'Agenzia del demanio è in attesa di ricevere, da parte degli enti richiedenti, le delibere propedeutiche all'emissione del provvedimento di trasferimento. Per 3608 istanze di attribuzione è stata riscontrata l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 56-bis. In relazione a 111 istanze, di cui alcune particolarmente complesse, i pareri sono ancora in via di definizione.

Si ricorda che non possono essere trasferiti i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa; i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità; i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'art. 33 D.L. 98/2011.

Per quanto riguarda il trasferimento dei beni appartenenti al **demanio storico-artistico** (c.d. federalismo demaniale culturale, di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85 del 2010) l'Agenzia del Demanio ha reso noto di aver ricevuto richieste di trasferimento per 648 immobili.

Al 29 gennaio 2016 sono attivi **233** Tavoli Tecnici con i Comuni richiedenti e con il Ministero dei Beni Culturali e del Turismo per definire i Programmi di valorizzazione con finalità culturali. Su un totale di **144** Programmi di valorizzazione presentati dagli Enti locali, si è arrivati all'approvazione di **98** programmi e l'iter di trasferimento si è definitivamente concluso per **67** immobili, che sono stati devoluti definitivamente ai Comuni.

Da ultimo, il decreto-legge n. 210 del 2015 (articolo 10, *comma 6-bis*) **riapre i termini della procedura di trasferimento di beni immobili dallo Stato agli enti territoriali** (prevista dal menzionato articolo 56-*bis* del decreto-legge n. 69 del 2013). Si prevede, in particolare, che gli enti territoriali possano fare richiesta all'Agenzia del demanio di attribuzione di tali beni, eccetto le tipologie specificamente indicate, entro il termine del 31 dicembre 2016.

4.10 Dal patto di stabilità interno all'equilibrio di bilancio

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

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

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

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

La legge n.208 del 2015 ha disposto, ai commi da 707 a 713 e da 719 a 734, che dal **2016 gli enti locali e le regioni** partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea attraverso l'assoggettamento alle regole del **pareggio di bilancio**.

Il superamento del patto di stabilità

Lo strumento prioritario cui il legislatore ha affidato il compito di stabilire obiettivi e vincoli della gestione finanziaria di regioni ed enti locali, ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, è stato finora il **patto di stabilità interno**, introdotto dal 1999 per il conseguimento degli obiettivi di indebitamento netto e di rapporto debito/Pil derivanti dal **Patto di stabilità e crescita** europeo.

Per tale ragione, l'obiettivo primario delle regole fiscali interne dettate dal patto, formulate in sede di manovra di finanza pubblica e inquadrare quali principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del quadro del **titolo V della Costituzione** è stato il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali, individuando gli obiettivi programmatici ed i corrispondenti risultati ogni anno in modi differenti.

L'impostazione del patto di stabilità interno è stata incentrata fino al 2014 per le **regioni** sul principio del contenimento delle **spese finali** e, per gli **enti locali** (fino al 2015), sul controllo dei **saldi finanziari**. Per gli enti locali, il vincolo al miglioramento dei saldi è risultato funzionale all'impegno di riconoscere agli enti territoriali una maggiore autonomia tributaria, responsabilizzandoli nella gestione finanziaria anche in relazione ai vincoli finanziari derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Con l'introduzione nella Carta costituzionale (con L.cost.n.1 del 2012) del principio del pareggio di bilancio, poi declinato nella legislazione ordinaria dalla legge n.243 del 2012, **in luogo del patto di stabilità** interno, che nel corso del tempo ha portato ad addensamento normativo di regole complesse e frequentemente mutevoli, **viene introdotto**, quale nuova regola per i risultati di bilancio degli enti territoriali, il **nuovo vincolo il conseguimento del pareggio di bilancio**. Questo deriva in particolare dall'articolo 9 della legge suddetta, che ha stabilito il principio dell'equilibrio dei bilanci sia delle regioni che degli enti locali.

Per le **Regioni** a statuto ordinario la regola del pareggio di bilancio è stata introdotta **a decorrere** dall'esercizio finanziario **2015** dalla legge n.190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), con conseguente cessazione, da tale anno dell'applicazione delle disposizioni contenute nei commi dal 448 al 466 dell'art. 1 della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) e comunque di tutte le altre norme concernenti il patto di stabilità, salvo quelle concernenti le sanzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nel 2014. Tale regola viene ora **sostituita dalla nuova disciplina** della stessa dettata dalla legge di stabilità per il 2016 (legge n.208 del 2015), che ricomprende unitariamente la finanza territoriale, vale a dire con applicazione sia alle regioni che agli **enti locali**. Per questi ultimi, pertanto, la nuova disciplina del pareggio di bilancio interviene a **far data dall'anno 2016**. Conseguentemente la legge n. 208 del 2015 dispone, per le regioni, la cessazione dell'efficacia della previgente disciplina del pareggio di bilancio dettata dalla legge di stabilità 2015 e, per gli enti locali, delle norme concernenti il patto di stabilità interno degli enti medesimi, salvo quelle sulla certificazione del patto per il 2015 e sulle sanzioni per il mancato rispetto dello stesso.

La nuova regola del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali

I **commi da 707 a 713 e da 719 a 734** della legge di stabilità per il 2016 (legge n.208 del 2015) **abrogano le norme** relative alla disciplina del **patto di**

stabilità interno degli enti locali, come disciplinato dall'articolo 31 della legge n.183 del 2011, **nonché** quelle relative al conseguimento del pareggio di bilancio da parte delle **regioni** così come disciplinato dalla legge n. 190 del 2014 e **introducono il** conseguimento del **pareggio del bilancio per le regioni e gli enti locali**, che viene definito come un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Sono inoltre disciplinati, oltre al monitoraggio dei risultati, le **sanzioni** per mancato adempimento e le misure di **flessibilità** della regola del pareggio di bilancio in ambito regionale e nazionale (c.d. patto di solidarietà fra enti territoriali).

Con riguardo al pareggio di bilancio, si tratta, com'è noto, del **principio introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1**, che, riformulando l'articolo 81 della Costituzione (nonché modificandone gli articoli 97, 117 e 119), introduce il principio dell'**equilibrio tra entrate e spese** del bilancio dello **Stato**, al netto degli effetti del ciclo economico e salvo eventi eccezionali, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. Alla nuova disciplina è stato dato seguito mediante la **legge "rinforzata"** (in quanto modificabile solo con maggioranza assoluta) **24 dicembre 2013, n. 243** la quale ha disciplinato l'applicazione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese nei confronti delle **regioni e degli enti locali** (articoli da 9 a 12).

Il contenuto della nuova regola, che costituisce il modo mediante cui regioni e province autonome, comuni, province e città metropolitane concorrono al contenimento dei saldi di finanza pubblica, è dettato dal **comma 710 della legge 208 del 2015** sopra citata, nel quale si stabilisce che tali enti devono conseguire un **saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali**, come eventualmente modificato per effetto dell'applicazione del patto di solidarietà tra enti territoriali, come previsto ai successivi commi da 728 a 732.

Per gli enti locali la nuova *golden rule* risulta radicalmente **diversa rispetto al previgente Patto di stabilità**, che, si rammenta, consiste nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali - comprese dunque le spese in conto capitale - espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita). **I complessi meccanismi del Patto sono ora sostituiti da un vincolo più lineare**, costituito dal raggiungimento di un **unico saldo**. Sulla base degli effetti finanziari ascritti alla nuova disciplina, essa sembra comportare maggiori spazi finanziari per i comuni, che in base al Patto di stabilità erano tenuti ad esporre, nel loro complesso, una posizione di avanzo di bilancio, mentre appare più restrittiva per

le province (cui la legge di stabilità ha a tal fine assegnato un contributo compensativo).

Per quanto concerne invece **le regioni**, la nuova regola appare sostanzialmente **analoga alla disciplina del pareggio già introdotta per il 2015¹⁵** dalla precedente legge di stabilità, di cui conferma gli effetti restrittivi sui bilanci regionali rispetto al previgente Patto di stabilità previsto per tali enti. Tuttavia, essa reca **un vincolo meno stringente** rispetto a quello del 2015

Per tale esercizio, infatti, il **comma 463 della legge n. 190 del 2014** stabiliva che le regioni a decorrere dal 2015, in fase di rendiconto, e a decorrere dal 2016, in fase di previsione, dovessero conseguire il pareggio di bilancio - definito come "saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa" - sia considerando le entrate e le spese finali, sia considerando le entrate e le spese correnti. **La legge di stabilità per il 2016** circoscrive ora l'obbligo dell'equilibrio nel conseguimento di **un unico saldo non negativo**, espresso in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali

Il rispetto della nuova regola risulta agevolato dalla possibilità, concessa dal comma 711 **per il solo 2016**, che nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato **il fondo pluriennale vincolato** di entrata e di spesa al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento. Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Si tratta, più precisamente, di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso. Esso, che in taluni casi prescinde dalla natura vincolata o destinata delle entrate che lo alimentano, risulta immediatamente utilizzabile a seguito dell'accertamento delle entrate che lo finanziano, consentendo in tal modo di poter procedere all'impegno delle spese esigibili nell'esercizio in corso (la cui copertura è costituita dalle entrate accertate nel medesimo esercizio finanziario), e all'impegno delle spese esigibili negli esercizi successivi (la cui copertura è effettuata dal fondo).

La funzione svolta dal fondo in questione, che unitamente all'eliminazione dell'obiettivo di saldo imposto dal previgente patto di stabilità e dall'esclusione della cassa dal saldo di equilibrio **costituiscono le principali novità** della nuova regola, dovrebbe agevolare, come hanno rilevato i primi commentatori delle norme in esame, **le spese di investimento** degli enti interessati, in particolare da parte dei comuni. Nella medesima direzione rileva per il **2016 l'esclusione** dal saldo (nel limite massimo di 480 milioni) delle spese sostenute dagli enti locali per interventi **di edilizia scolastica** effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito.

¹⁵ Si veda il [decreto](#) del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 luglio 2015 (Monitoraggio e certificazione del pareggio di bilancio, per il 2015, per le Regioni a statuto ordinario e la Regione Sardegna).

Ulteriori disposizioni (commi 712 e da 719 a 722) hanno carattere procedurale, quali: l'esclusione del fondo crediti di dubbia esigibilità dal prospetto, da allegare al bilancio di previsione, contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del rispetto del saldo di equilibrio; la previsione per ciascun ente di inviare alla Ragioneria generale dello Stato entro il 31 marzo di ciascun anno la certificazione dei risultati conseguite ed, infine, l'attribuzione all'organo di revisione economico-finanziaria del ruolo di commissario *ad acta* per assicurare l'assolvimento del suddetto obbligo di certificazione in caso di inadempienza dell'ente. Le modalità applicative delle nuove regole per l'esercizio finanziario 2016 sono state dettagliate dalla [Circolare n.5](#) del febbraio 2016 della Ragioneria Generale dello Stato.

Le misure sanzionatorie

La nuova disciplina è accompagnata da una serie di **sanzioni** per il caso di **mancato conseguimento del saldo di equilibrio**. Queste, per alcuni profili analoghe a quelle già previste per il mancato rispetto del patto di stabilità ovvero, per le regioni, per l'inadempienza alla regola sul pareggio istituita per il 2015, comportano per gli enti inadempienti:

- il **taglio delle risorse** del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale **per gli enti locali**, in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato, ovvero, per le province di Sicilia e Sardegna, nella riduzione dei trasferimenti erariali e, per gli enti locali delle restanti autonomie speciali, dei trasferimenti regionali. In caso di incapienza gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue, ed in caso di mancato versamento delle stesse, si prevedono apposite procedure di acquisizione da parte dell'erario degli importi dovuti;
- il **versamento all'entrata** del bilancio statale, nel caso delle **regioni inadempienti**, entro sessanta giorni dal termine stabilito per certificare il rispetto del saldo, dell'importo corrispondente allo scostamento registrato, disponendosi anche per esse procedure per consentire comunque l'acquisizione degli importi in questione da parte dell'erario;
- il **divieto di impegnare spese correnti** (per le regioni al netto delle spese per la sanità), in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento, nonché il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- il divieto di procedere ad **assunzioni di personale** a qualsiasi titolo, nonché di stipulare (qualora abbiano finalità elusiva della sanzione in esame) contratti di servizio con soggetti privati;
- l'obbligo di **rideterminare in riduzione** del 30 per cento **le indennità** di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione.

Viene inoltre affidata alla **Corte dei conti**, in sede di accertamento circa l'osservanza delle nuove regole sul bilancio, il potere di irrogare **sanzioni agli amministratori** qualora emerga l'artificioso rispetto della nuova disciplina dettata dai commi da 707 a 734, conseguito mediante una non corretta applicazione delle regole contabili.

Le misure di flessibilità

L'introduzione della nuova regola del pareggio di bilancio viene accompagnata (**commi da 728 a 732**) da misure di **flessibilità in ambito sia regionale che nazionale**.

Sul versante regionale si consente alle regioni di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a **peggiore il saldo di equilibrio** per permettere esclusivamente un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un **contestuale miglioramento**, di pari importo, del medesimo saldo **dei restanti enti locali** della regione **e della regione** stessa. Gli spazi ceduti dalla regione vanno assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste dei comuni con fino a 1.000 abitanti e dei comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011. Criteri specifici sono previsti per i territori delle autonomie speciali.

Per la **rideterminazione degli obiettivi** mediante cui attuare la flessibilità si attribuisce alle regioni il compito di definire i criteri di virtuosità e le modalità operative, dettando **una procedura che a partire dalla data del 15 aprile** di comunicazione da parte degli enti locali degli spazi finanziari di cui necessitano (ovvero degli spazi finanziari che sono disposti a cedere) si **conclude entro il 30 settembre** con la rideterminazione dei saldi obiettivo per ciascun ente locale per la regione di riferimento. A titolo di **premialità** si prevede inoltre nei confronti degli enti locali che cedono spazi finanziari il riconoscimento, nel biennio successivo, di una **modifica migliorativa del saldo** di equilibrio commisurata al valore degli **spazi finanziari ceduti**, fermo restando l'obiettivo complessivo a livello regionale. Di converso, agli enti locali che acquisiscono spazi finanziari sono attribuiti nel biennio successivo saldi obiettivo peggiorati per un importo pari agli spazi finanziari acquisiti.

Sul versante nazionale viene dettata una disciplina di attribuzione di spazi analoga a quella ora illustrata per l'ambito regionale, prevedendosi per **gli enti locali** che ne necessitano la possibilità di **richiedere** entro il 15 giugno alla Ragioneria generale dello Stato gli **spazi finanziari** di cui necessitano per sostenere impegni di spesa in conto capitale, **per la quota non soddisfatta** tramite il meccanismo di solidarietà regionale. Nel contempo, gli enti locali che prevedono di conseguire un differenziale positivo di bilancio comunicano gli spazi che intendono cedere, nello stesso termine del 15 giugno, alla Ragioneria stessa, che entro il 10 luglio aggiorna i nuovi obiettivi degli enti interessati, fermo

restando che (come già per la flessibilità regionale) la somma dei maggiori spazi finanziari ceduti e di quelli attribuiti deve essere pari a zero.

Le Regioni a statuto speciale: dal patto di stabilità al pareggio di bilancio

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la **disciplina del pareggio di bilancio non si applica per gli anni 2016 e 2017**, ad esclusione della Sardegna, regione in cui il pareggio di bilancio è in vigore dal 2015.

Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è senz'altro un obbligo anche per questi enti, ma le modalità di realizzarlo sono disciplinate da norme specifiche emanate in attuazione di accordi in materia finanziaria sottoscritti tra ciascuna autonomia e il Governo. Per tale ragione, le regole del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, anche per quanto concerne la riduzione del debito pubblico, è differenziata e disciplinata da una pluralità di fonti normative.

Per le regioni **Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Sicilia**, la disciplina del patto di stabilità è ancora basata sul **contenimento della spesa** complessiva, espressa in competenza eurocompatibile. La disciplina generale è contenuta nella legge di stabilità 2013 (legge 228/2012, art. 1, comma 454) e gli obiettivi specifici riferiti a ciascuna autonomia e a ciascun anno sono determinati o con l'accordo annuale previsto dalla normativa o da specifiche norme adottate comunque in attuazione di accordi tra il Ministero dell'economia e della finanze e ciascuna regione:

- per la regione Friuli-Venezia Giulia, la legge 190/2014, art. 1, commi 517-521 recepisce l'accordo del 23 ottobre 2014;
- per la Regione siciliana, il decreto legge 133/2014, art. 42, comma 5, che recepisce l'accordo del 9 giugno 2014;
- per la regione Valle d'Aosta, l'accordo del 21 luglio 2015 e l'art. 8-bis, comma 1, del D.L. 78/2015.

Per la **Regione Trentino-Alto Adige** e le **Province autonome di Bolzano e Trento**, la disciplina del **pareggio di bilancio** si applica a decorrere dal 2016 in via provvisoria e in via definitiva a decorrere dal 2018, così stabilisce il nuovo art. 79 dello statuto, modificato dalla legge di stabilità 2015 in attuazione dell'accordo del 15 ottobre 2014. Per gli anni 2016 e 2017, l'obiettivo del patto di stabilità è stabilito sulla base della disciplina vigente dal comma 408 della legge di stabilità 2015 in attuazione, anch'esso, del citato accordo.

Il **pareggio di bilancio** è, invece, il nuovo obiettivo che sostituisce la disciplina del patto di stabilità per la **Regione Sardegna** a decorrere dal 2015, secondo quanto stabilito prima dal decreto legge 133/2014 (art. 42, commi 9-13) poi dal comma 478-*bis* della legge di stabilità 2015.

Il **comma 734** della legge di **stabilità 2016 conferma il quadro normativo** sopra esposto. La norma esclude infatti l'applicazione della disciplina delle

sanzioni in caso di non conseguimento del pareggio di bilancio (disciplinato per tutti gli enti dai commi da 707-713 e 719-733 della stessa legge 208/2015) per gli anni 2016 e 2017, nei confronti delle regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sicilia e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Resta, invece, ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e successivi, della legge 228/2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato.

Si ricorda infine che le regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Bolzano e di Trento, provvedono alla finanza degli **enti locali** del proprio territorio con risorse del proprio bilancio e, per tale ragione, disciplinano – ciascuna - il concorso degli enti locali del proprio territorio alla riduzione del debito pubblico. Nella pratica, anche il patto di stabilità degli enti locali degli enti suddetti è definito nell'ambito degli accordi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascuna autonomia. Nelle regioni Sardegna e Sicilia, invece, la finanza degli enti locali è tutt'ora a carico dello Stato, per tale regione, in questi territori si applicano le regole comuni agli enti locali del restante territorio nazionale.

ALLEGATO: P A R E R E A P P R O V A T O D A L L A C O M M I S S I O N E

Atto del Governo n. 284**Schema di decreto ministeriale recante “Adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228”**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, esaminato lo schema di decreto ministeriale recante adozione di una integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 284);

valutato che le ragioni che hanno reso necessario procedere alla richiamata integrazione della nota metodologica e all'aggiornamento delle stime sono in larga parte riconducibili alla necessità di tenere conto delle modifiche alla normativa IMU/TASI apportate dalla legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015);

osservato che tali modifiche non si limitano ad eliminare alcune componenti della capacità fiscale (attraverso la soppressione della TASI sulle abitazioni principali non di lusso e un ampliamento delle esenzioni riconosciute ai fini IMU, segnatamente per quanto riguarda i terreni agricoli), ma ne neutralizzano gli effetti sulle entrate dei singoli comuni, attraverso la previsione di trasferimenti compensativi, calcolati con riferimento al gettito effettivo relativo al 2015;

valutato che la non considerazione di tali trasferimenti compensativi nell'ambito della capacità fiscale standard produrrebbe un'alterazione indebita del procedimento perequativo previsto dalla normativa in essere, favorendo i comuni che più hanno beneficiato degli interventi normativi citati, che a fronte di risorse immutate si vedrebbero riconosciuto un *gap* fra fabbisogni e capacità fiscale, e quindi trasferimenti compensativi, superiori;

considerato in particolare che nel meccanismo perequativo ideato dalla legge n. 42 del 2009 i trasferimenti compensativi non erano contemplati ai fini del procedimento perequativo in quanto non se ne presupponeva l'esistenza;

considerato che tale distorsione è in grado di influenzare non solo la distribuzione del 30% del Fondo di solidarietà comunale per il 2016 che avverrà sulla base della differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscali standard, ma anche la componente commisurata alla differenza tra risorse storiche e somma delle entrate IMU e TASI, valutate ad aliquota standard;

considerato che la penalizzazione in questione andrebbe ai danni dei comuni, a vocazione turistica, specie di piccole dimensioni, nei quali l'incidenza delle seconde case è relativamente più elevata, laddove gli effetti di tale incidenza sulla capacità fiscale sono comunque già colti in modo significativo anche dalla componente residuale della capacità fiscale (in cui assume un peso di rilievo la variabile "presenza di seconde case");

valutate positivamente le innovazioni apportate, segnatamente per quanto riguarda l'allineamento del riferimento temporale dei dati relativi alle capacità fiscali a quello dei fabbisogni standard, e le correzioni alle possibili distorsioni verso l'alto della stima della capacità fiscali residuale pro capite dei Comuni più piccoli;

valutato altresì positivamente l'aggiornamento delle basi dati usate a riferimento, sia per quanto riguarda la base imponibile dell'addizionale comunale all'Irpef (ACI), la cui volatilità esporrebbe a rischi di errori nel calcolo della capacità fiscale soprattutto dei piccoli comuni, sia per quanto riguarda le variabili usate nella stima della capacità fiscale residua;

valutato positivamente l'aggiornamento al 2013 dei dati catastali presi a riferimento per la valutazione dell'IMU e della TASI sugli immobili diversi dall'abitazione principale non di lusso;

rilevato, d'altro lato, che il ritardo nella rideterminazione dei valori catastali, che era previsto della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, costituisce, ai fini della perequazione, una penalizzazione per i comuni che hanno comunque proceduto ad un aggiornamento delle rendite;

valutato positivamente il criterio prudenziale utilizzato per l'applicazione del *tax gap*, per il 2016, pur senza perdere di vista l'esigenza di una sua progressiva valorizzazione;

evidenziato che, per motivi ascrivibili alla solidità delle stime, la capacità fiscale residua tiene insieme due entrate di natura molto diversa: i tributi minori e le tariffe;

evidenziato inoltre che l'inclusione della TARI nel calcolo della capacità fiscale risponde ad una motivazione meramente contabile, finalizzata alla esposizione, nell'ambito dei fabbisogni standard, anche dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti, ma può generare distorsioni interpretative in sede di lettura dei dati relativi alle capacità fiscali dei comuni;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

valuti il Governo la praticabilità di calcolare fra le componenti della capacità fiscale anche quei trasferimenti compensativi, finanziati attraverso il Fondo di solidarietà, che si configurano come mera sostituzione del gettito standard (base effettiva per aliquota standard) di IMU e TASI sulle componenti delle basi imponibili di questi tributi che sono state ammesse all'esenzione dal 2016; infatti, per quanto a seguito dell'affievolimento della spinta all'autonomia tributaria dei Comuni e in ragione del peso crescente assunto dai trasferimenti (in larga parte a titolo compensativo) da parte dello Stato centrale, il quadro delineato dalla legge 42 del 2009 richieda un ripensamento complessivo dei criteri di perequazione, è in ogni caso necessario evitare, già a partire dal 2016, che l'eliminazione di una componente rilevante della capacità fiscale standard, che era stata calcolata con riferimento all'anno 2015, e la sua piena sostituzione con una entrata a titolo compensativo di pari ammontare alterino profondamente il processo perequativo;

e con le seguenti osservazioni:

- a) nelle tabelle contenute nelle appendici e nell'allegato sia riportata una colonna aggiuntiva in cui sia evidenziato il calcolo della capacità fiscale senza considerare il gettito della TARI;
- b) individui il Governo, nell'ulteriore processo di determinazione delle capacità fiscali, gli strumenti più idonei affinché la stima delle capacità fiscali residue risulti ulteriormente affinata in modo da distinguere, mantenendone la significatività, la stima delle tariffe standard da quella dei tributi minori standard;
- c) sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale.