



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

10 dicembre 2012





Indice

Capitolo 1 - Il quadro di sintesi.....	9
1.1 - Introduzione	11
1.2 - Obiettivi e stato di attuazione.....	12
1.3 - Le “marce indietro” nel processo attuativo	19
Capitolo 2 - Il federalismo fiscale regionale.....	27
2.1 - La struttura del decreto legislativo	29
2.2 - La classificazione delle competenze di spesa regionali	29
2.3 - L’abolizione dei trasferimenti statali alle Regioni	31
2.4 - Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario	31
2.5 - Costi e fabbisogni standard nelle funzioni essenziali extra-sanitarie	34
2.6 - Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni essenziali	36
2.7 - Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni non essenziali	37
2.8 - L’autonomia tributaria regionale.....	38
2.9 - Attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all’evasione fiscale e nuovo ruolo nella gestione dei tributi	42
Capitolo 3 - Il federalismo fiscale provinciale.....	45
Capitolo 4 - Il federalismo fiscale municipale e i fabbisogni standard dei Comuni.....	53
Capitolo 5 - Le nuove relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali.....	61
Capitolo 6 - Interventi speciali e perequazione infrastrutturale.....	67
Capitolo 7 - Il federalismo demaniale.....	75
Capitolo 8 - Meccanismi sanzionatori e premiali.....	83
Capitolo 9 - Coordinamento della finanza pubblica	93
Capitolo 10 - Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.....	101
Documento delle Regioni	107



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

La difficile situazione economica degli ultimi anni ha avuto forti ripercussioni anche sulle Autonomie territoriali. Regioni ed Enti locali hanno responsabilmente ed “ampiamente” concorso al risanamento della finanza pubblica, riducendo la dimensione dell'intervento pubblico e rivedendo completamente la propria programmazione economico-finanziaria.

In questo contesto, profondamente cambiato rispetto al momento in cui fu approvata, acquista ancor più importanza la piena e completa attuazione della Riforma strategica per il Paese: il Federalismo fiscale che, avviato con la Legge delega 42/2009, può contribuire a farci uscire dalla crisi. La responsabilità e l'autonomia dei governi regionali e locali in campo finanziario e fiscale, che sono tra i principi ispiratori della Legge delega, risultano ora fondamentali.

Il “Rapporto sullo stato di attuazione del federalismo fiscale” ci ricorda bene che la strada è ancora lunga da percorrere.

E' necessaria un'accelerazione, non si può ulteriormente attendere. Si tratta di operare con tenacia e determinazione per colmare i vuoti ancora esistenti, verificare lo stato di attuazione degli atti amministrativi previsti dai decreti legislativi già approvati e coordinare le nuove norme legislative, che sono nel frattempo entrate in vigore, con i meccanismi previsti dalla Legge delega e dai relativi decreti legislativi.

Il Federalismo fiscale deve ritornare al centro dell'agenda politica italiana. Se prevalessse ancora l'attendismo, se si opponesse una presunta inconciliabilità tra Rigore e Autonomia, si perderebbe ancora una volta e forse per sempre, a 40 anni dall'istituzione delle Regioni, un'altra fondamentale occasione per la modernizzazione del Paese.

Luca Zaia

Presidente della Regione del Veneto



La XVI legislatura si era aperta all'insegna della volontà di attuare il Federalismo fiscale completando la riforma costituzionale del 2001 attraverso il "trasferimento di risorse finanziarie dal centro alla periferia, a parità di spesa pubblica e di pressione fiscale complessiva".

La realizzazione di questa complessa riforma, tuttavia, è stata accantonata per effetto della crisi economica e finanziaria che il Governo, insediatosi alla fine del 2011, ha affrontato imponendo anche un forte riaccentramento dei poteri di governo della finanza pubblica (si pensi solo a quanto previsto in materia di tesoreria unica).

Il rafforzamento dell'autonomia tributaria, l'abolizione e fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni, il superamento della spesa storica con l'introduzione dei costi standard (da attivare anche a livello centrale), lo sviluppo del ruolo di coordinamento della finanza territoriale, sono obiettivi del federalismo fiscale indispensabili per attivare il circuito di controllo democratico dei cittadini sull'operato degli Amministratori e di conseguenza per realizzare guadagni di efficienza e maggiori capacità di ridurre la spesa e gli sprechi.

L'approccio "à la carte" dell'attuale Esecutivo si sta traducendo invece in un'attuazione del federalismo fiscale a macchia di leopardo. Sono ancora molti i provvedimenti attuativi che mancano all'appello, ma, questione ancora più preoccupante, sono molti i provvedimenti adottati che vanno in senso contrario.

Il "Rapporto sull'attuazione del federalismo fiscale" vuole fare il punto della situazione, ricordando i contenuti della riforma e guardando alle novità già operative, ma anche ai numerosi provvedimenti che devono trovare attuazione.

Per mantenere alta l'attenzione su quella che ritengo essere "la madre di tutte le riforme".

Roberto Ciambetti

Assessore al Bilancio e agli Enti Locali

Regione del Veneto



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 1

IL QUADRO DI SINTESI



CAPITOLO 1 - IL QUADRO DI SINTESI

1.1. Introduzione

Il federalismo fiscale, avviato con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, è stato in parte attuato con l'emanazione di otto decreti legislativi approvati tra il 2010 e il 2011.

In ordine cronologico, si tratta dei seguenti provvedimenti:

1. il decreto legislativo sul federalismo demaniale (D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85);
2. il decreto legislativo in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156), il quale è oggetto di revisione ad opera di un decreto correttivo (D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61);
3. il decreto legislativo in materia di fabbisogni standard di Comuni e Province (D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216);
4. il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale (D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23);
5. il decreto legislativo in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e Province e di determinazione dei costi standard nel settore sanitario (D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68);
6. il decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88);
7. il decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci (D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118);
8. il decreto legislativo in materia di meccanismi sanzionatori e premiali (D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149).

Tuttavia l'*iter* deve ancora trovare il suo completamento: numerosi infatti sono i provvedimenti amministrativi e regolamentari da adottare per effetto del rinvio contenuto nei decreti delegati, alcuni dei quali di notevole rilevanza ai fini del raggiungimento degli obiettivi complessivi posti dalla riforma.

Il "*Rapporto sull'attuazione del federalismo fiscale*", che qui si presenta, si apre con il capitolo 1, che delinea il quadro di sintesi dei principali obiettivi o punti chiave della riforma, distinguendo per ognuno di essi i contenuti salienti e cosa manca per il completamento dell'*iter* attuativo; si descrivono, inoltre, le "marce indietro" nel processo attuativo che i recenti provvedimenti statali di risanamento della finanza pubblica hanno realizzato. Ai capitoli da 2 a 10 è affidato il compito delle analisi e degli approfondimenti. In conclusione è allegato il Documento delle Regioni del 22 febbraio 2012 contenente "*Valutazioni sullo stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

1.2. Obiettivi e stato di attuazione

I Riduzione dei caratteri di finanza derivata e ampliamento dell'autonomia impositiva: abolizione e fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni e agli Enti locali

I punti chiave dei decreti legislativi

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, il D.Lgs. 68/2011 dispone la soppressione a decorrere dal 2013, ad eccezione dei trasferimenti per contributi speciali *ex art. 119 comma 5 della Costituzione*, di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e di parte capitale, qualora non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, inclusi quelli che sono destinati all'esercizio di funzioni degli Enti locali (es. TPL e assistenza).

Per i trasferimenti statali che finanziano spese regionali legate a funzioni essenziali (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale in conto capitale), il meccanismo di finanziamento sostitutivo con entrate fiscali (cd. fiscalizzazione) si baserà sull'attribuzione dell'IRAP, di una prima quota aggiuntiva di addizionale regionale all'IRPEF e di una compartecipazione all'IVA. Dovrà essere assicurata dal Governo la copertura integrale del fabbisogno determinato a regime in base ai costi standard, dopo una fase transitoria di graduale abbandono della spesa storica.

Per quanto attiene invece ai trasferimenti statali che finanziano spese regionali legate a funzioni non essenziali (cd. autonome), essi saranno sostituiti con una seconda quota aggiuntiva di addizionale regionale all'IRPEF.

Le aliquote statali dell'IRPEF saranno corrispondentemente ridotte.

Per quanto riguarda le Province, il D.Lgs. 68/2011 prevede, già a decorrere dal 2012, la soppressione dei trasferimenti statali e la successiva fiscalizzazione con una compartecipazione provinciale all'IRPEF.

Infine, per quanto concerne i Comuni, il D.Lgs. 23/2011 dispone, contestualmente alla devoluzione dei gettiti dei tributi erariali gravanti sugli immobili e all'istituzione della compartecipazione comunale all'IVA, la soppressione e la fiscalizzazione della quasi totalità dei trasferimenti statali destinati alle amministrazioni comunali. Nella fase transitoria (2011-2014) opera un Fondo sperimentale di riequilibrio con l'obiettivo di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare.

I provvedimenti ancora da emanare

Il termine per l'approvazione del DPCM di individuazione dei trasferimenti erariali alle Regioni che andranno soppressi è scaduto il 31 dicembre 2011, ma il provvedimento non è ancora stato emanato. Il nodo cruciale da sciogliere riguarda la dimensione di tali trasferimenti, dopo i tagli operati con le numerose manovre di finanza

pubblica a partire dal D.L. 78/2010 (4 miliardi per il 2011 e 4,5 miliardi dal 2012). L'articolo 39, comma 3, del D.Lgs. 68/2011 prevede “*compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea*” che, ai fini della soppressione e fiscalizzazione dei trasferimenti statali e a decorrere dal 2012, non si tenga conto dei tagli ai trasferimenti sopra richiamati. Le condizioni attuali di finanza pubblica rendono alquanto incerta la riattribuzione alle Regioni dei trasferimenti al fine della loro sostituzione con le entrate fiscali.

Un'ulteriore questione aperta riguarda le risorse per il trasporto pubblico locale. Il disegno di legge di stabilità 2013 prevede l'istituzione per le Regioni a Statuto Ordinario dal 2013 del “*Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario*”. Il Fondo è alimentato dalle compartecipazioni al gettito delle accise sul gasolio e sulla benzina, le cui aliquote saranno fissate con DPCM entro il 31 gennaio 2013. Il DDL ribadisce sull'intero Fondo il vincolo di destinazione delle risorse per il trasporto pubblico locale, già introdotto dall'articolo 16-bis del D.L. 95/2011 (cd. *Spending review*) limitatamente però alle risorse del fondo ex D.L. 98/2011 (1.200 milioni di euro). Inoltre, prevedendo il mantenimento a regime dei trasferimenti statali correnti per il TPL, le recenti disposizioni normative in materia di finanziamento del TPL si pongono in contraddizione con gli obiettivi della riforma di riduzione dei caratteri di finanza derivata, di rafforzamento dell'autonomia impositiva, di definizione dei nuovi criteri di perequazione delle risorse.

Infine, non è ancora stato emanato il DPCM di rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF per la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, il cui termine per l'approvazione è scaduto il 27 maggio 2012.

II Maggiore responsabilizzazione ed efficienza: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard delle funzioni essenziali delle Regioni e delle funzioni fondamentali degli Enti locali

I punti chiave dei decreti legislativi

Si tratta di uno dei capisaldi della riforma federalista delineata dalla Legge delega 42/2009 che supera il criterio del finanziamento sulla base della spesa storica. Il D.Lgs. 68/2011 disciplina in modo dettagliato la determinazione dei costi standard nel settore sanitario che dovranno entrare in vigore, per le Regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 2013; è ancora abbastanza indefinito, invece, il meccanismo da assumere per le funzioni essenziali extra-sanitarie.

Per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni e Province, il D.Lgs. 216/2010 ha definito il percorso, attraverso *step* successivi, delegando alla Società per gli Studi di Settore (Sose S.p.a.) il compito di predisporre le metodologie e di

provvedere al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni.

I provvedimenti ancora da emanare

Ad oggi le sole funzioni degli Enti locali per le quali si è conclusa la fase dell'individuazione, mediante la somministrazione di questionari, dei fabbisogni standard riguardano la "Polizia Locale" per i Comuni e le funzioni nel settore dello "Sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro" per le Province.

Devono, invece, ancora essere emanati i provvedimenti che individuano:

- i criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza ai fini dell'individuazione delle regioni di riferimento per la costruzione dei costi standard nel settore sanitario (ad oggi vi è solamente la bozza di un DPCM che definisce i criteri per l'individuazione delle cd. regioni *benchmarking*);
- i livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale (con riferimento alla spesa in conto capitale), nonché i livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale;
- le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie diverse dalla sanità: nelle more dell'approvazione della legge, i servizi da erogare, aventi carattere di generalità e permanenza, ed il relativo fabbisogno sono stabiliti tramite intesa in Conferenza Unificata.

III Nuovi criteri razionali di perequazione esplicita

I punti chiave dei decreti legislativi

Il D.Lgs. 68/2011 prevede l'applicazione di nuovi criteri di intervento redistributivo dello Stato nei territori regionali, attraverso l'introduzione di un sistema di perequazione che garantisca i principi di solidarietà e di coesione sociale, ma che allo stesso tempo responsabilizzi i singoli Enti sia nella raccolta fiscale che nelle modalità di erogazione dei servizi pubblici e ne premi i comportamenti virtuosi ed efficienti. Gli obiettivi perseguiti sono:

- il superamento del criterio deresponsabilizzante della spesa storica;
- l'introduzione del criterio perequativo dell'integrale copertura del fabbisogno standard per le funzioni di spesa essenziali delle Regioni e per le funzioni fondamentali per gli Enti locali: si tratta di una perequazione completa che assicura a ciascun Ente l'ammontare determinato di risorse a prescindere dal livello di capacità fiscale standard prodotta nel territorio;
- l'introduzione del criterio perequativo della capacità fiscale per le funzioni di spesa non essenziali: è una perequazione incompleta in quanto, senza alcun

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

riferimento ad una determinazione esogena del fabbisogno di spesa, si occupa di ridurre e non annullare le differenze di capacità fiscale prodotta nel territorio.

I provvedimenti ancora da emanare

Devono ancora essere approvati i provvedimenti che individuano:

- l'aliquota della compartecipazione regionale all'IVA, che dovrà essere determinata con DPCM al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione (cd. regione di riferimento autofinanziata);
- le quote di fondo perequativo da attribuire alle regioni diverse da quella di riferimento;
- le modalità di convergenza graduale del fondo perequativo verso il fabbisogno standard, per il finanziamento delle funzioni essenziali, e verso la capacità fiscale, per il finanziamento delle funzioni non essenziali;
- la misura del coefficiente di correzione della capacità fiscale nel meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni non essenziali, il quale non dovrà essere inferiore al 75%.

IV Ampliamento dei margini di flessibilità fiscale per le Regioni*I punti chiave dei decreti legislativi*

Per conseguire un ammontare di risorse congruo con i bisogni di finanziamento delle singole autonomie regionali, ogni Regione può con propria legge aumentare l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF (fino al 2013 +0,5%; nel 2014 +1,1%; dal 2015 fino a +2,1%) o anche diminuirla. Per le Regioni sottoposte al piano di stabilizzazione finanziaria, il D.L. 95/2012 (art. 16, c. 12-septies) ha introdotto la facoltà di anticipare al 2013 la maggiorazione dell'aliquota all'1,1%.

L'applicazione degli aumenti oltre lo 0,5% non sarà possibile sui redditi ricadenti nel primo scaglione IRPEF.

La flessibilità fiscale regionale dovrà considerare l'attuale struttura degli scaglioni dell'IRPEF statale.

Le Regioni avranno inoltre la facoltà di disporre, a decorrere dal 2013, attraverso una propria legge e con risorse esclusivamente a carico del proprio bilancio:

- detrazioni in favore della famiglia, attraverso una maggiorazione delle detrazioni a favore della famiglia previste dall'art. 12 del TUIR. Nel caso in cui il livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base familiare, non consenta la fruizione delle detrazioni maggiorate, le Regioni adotteranno con legge regionale misure sostitutive di sostegno economico diretto;

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- detrazioni a valere sull'addizionale IRPEF in sostituzione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale.

Anche sull'IRAP, il D.Lgs. 68/2011 prevede che le Regioni possano, a decorrere dal 2013 e con propria legge, ridurre le aliquote (attualmente l'aliquota di base è del 3,9%) fino ad azzerarle e disporre deduzioni sulla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea. La scelta di riduzione dell'IRAP non potrà essere effettuata da parte di quelle Regioni che abbiano in vigore la maggiorazione superiore allo 0,5% sull'addizionale regionale all'IRPEF, nonché per quelle Regioni sottoposte ai piani di rientro del disavanzo sanitario. Di converso non si potrà aumentare l'addizionale regionale IRPEF sopra lo 0,5% se si è provveduto a ridurre l'IRAP.

I provvedimenti ancora da emanare

Manca ancora il DPCM di natura non regolamentare previsto dall'art. 6 c. 3 del D.Lgs. 68/2011 volto a disciplinare l'applicazione degli aumenti oltre lo 0,5% sui redditi ricadenti nello scaglione IRPEF superiori al primo. Numerosi sono inoltre i problemi applicativi dei vincoli incrociati sulla flessibilità fiscale IRAP-IRPEF che dovranno essere risolti.

V Rafforzamento del coinvolgimento degli Enti territoriali nella lotta all'evasione fiscale*I punti chiave dei decreti legislativi*

Il D.lgs 68/2011 prevede il riversamento diretto alle Regioni del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali e, con riferimento alla compartecipazione IVA ed ulteriori compartecipazioni eventualmente devolute, l'attribuzione, in proporzione all'aliquota di compartecipazione, di una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale.

Anche per quanto riguarda i Comuni, il D.Lgs. 23/2011 prevede che sia loro devoluto il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati ed eleva al 50 per cento la quota dei tributi statali riconosciuta ai Comuni a seguito dell'intervento degli stessi all'accertamento delle maggiori somme. La quota del 50 per cento è attribuita ai Comuni in via provvisoria anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo.

Infine, il D.Lgs. 149/2011, sempre con l'obiettivo di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, prevede incentivi a favore delle Province che partecipano all'accertamento, riconoscendo alle stesse una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo a seguito del contributo all'accertamento.

I provvedimenti ancora da emanare

Deve ancora essere emanato il provvedimento che individua le modalità di attribuzione alle Regioni delle risorse derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e le modalità di coinvolgimento delle Regioni nella definizione delle direttive generali dell'Agenzia delle Entrate sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili derivanti dall'attività di recupero dell'evasione: entrambe le questioni devono essere disciplinate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

VI Coordinamento dinamico della finanza pubblica*I punti chiave dei decreti legislativi*

Le regole di convergenza e di stabilità, già vigenti da diversi anni nell'ordinamento (si pensi soltanto al c.d. patto di stabilità interno), sono state rafforzate, sotto diversi profili, dalle leggi 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", e 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica". Il coordinamento dinamico della finanza pubblica indica gli strumenti volti ad assicurare le modalità e il periodico contributo in termini quantitativi fornito dagli enti territoriali ai processi di convergenza e di stabilità delle finanze pubbliche, nel quadro dei vincoli europei e dei principi costituzionali.

I provvedimenti ancora da emanare

Si rileva che non si è ancora insediata la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per la quale Regioni ed Autonomie locali hanno già provveduto ad effettuare le rispettive designazioni. La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento, e alla verifica periodica del nuovo ordinamento finanziario, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema.

VII Nuove relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali*I punti chiave dei decreti legislativi*

Il D.Lgs. 68/2011, sebbene solo in parte, ha dato attuazione alle disposizioni della Legge delega in merito al nuovo assetto di relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali. Esso stabilisce, infatti, che a decorrere dal 2013 siano soppressi i trasferimenti regionali di parte corrente e, se non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, con carattere di generalità e permanenza e diretti al finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Il fabbisogno di finanziamento derivante dalla soppressione dei trasferimenti regionali dovrà essere compensato:

- per i Comuni, da una compartecipazione a tributi regionali, prioritariamente all'addizionale regionale all'IRPEF, o da tributi integralmente devoluti;
- per le Province, da una compartecipazione alla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla Regione.

Alle Regioni è inoltre riconosciuta a decorrere dal 2013 la facoltà di istituire, nel rispetto del divieto di doppia imposizione, con legge regionale tributi locali, determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare.

VIII Attribuzione agli Enti territoriali dei beni statali (cd. federalismo demaniale)

I punti chiave dei decreti legislativi

Il D.Lgs. 85/2010 ha definito l'iter procedurale per l'attribuzione a titolo non oneroso a Enti locali e Regioni dei beni immobili statali e di quelli mobili, sempre appartenenti allo Stato, in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio.

I provvedimenti ancora da emanare

Non risultano ancora emanati definitivamente i DPCM di attribuzione dei beni, né agli Enti locali né alle Regioni.

IX Previsione di meccanismi sanzionatori e premiali

I punti chiave dei decreti legislativi

Nell'ultimo decennio sono stati realizzati evidenti progressi nell'ambito del controllo e del contenimento della spesa sanitaria, anche attraverso un apparato sanzionatorio consistente ed evoluto che ha permesso un graduale superamento di molte disfunzioni. Con il D.Lgs. 149/2011, il legislatore ha ritenuto opportuno strutturare ulteriormente tale sistema prevedendo il fallimento politico per i Presidenti di Regione, i Sindaci e i presidenti di Provincia. Inoltre, nello stesso decreto legislativo si prevede il rafforzamento della responsabilità dei revisori dei conti nel caso di dissesto finanziario; qualora la Corte dei Conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, i componenti del collegio riconosciuti responsabili non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili per un periodo fino a 10 anni, in funzione della gravità accertata.

Si istituisce, inoltre, una dichiarazione certificata (l'inventario di fine legislatura regionale) che costituisca una sorta di strumento pubblico di rendicontazione d'uscita del Presidente della Regione. Uno strumento analogo, l'inventario di fine mandato provinciale e comunale, è istituito obbligatoriamente (è facoltativo per gli altri Enti) per quelle Province e quei Comuni che si trovano nella situazione di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 244 del TUEL.

Contestualmente sono previsti sistemi premiali per gli enti cd. "virtuosi", vale a dire le Regioni e gli Enti locali che abbiano rispettato il patto di stabilità interno, che si attiva qualora l'obiettivo programmatico assegnato all'ente sia stato raggiunto. In tal caso si autorizza l'ente interessato a ridurre nell'anno successivo l'obiettivo di saldo finanziario ad esso assegnato.

Alla fine di questo capitolo si riportano, con riferimento a ciascun decreto legislativo attuativo, la **check list dei provvedimenti ancora da emanare**.

1.3. Le "marce indietro" nel processo attuativo

Le misure di finanza pubblica che sono state emanate (generalmente con provvedimenti d'urgenza) nel corso degli ultimi due anni, connesse alla necessità di superamento della crisi economica, hanno impattato sul processo attuativo della L. 42/2009, in alcuni casi in modo sostanziale, incidendo anche sugli spazi di autonomia finanziaria finora attribuiti a Regioni ed Enti Locali.

Passi indietro realizzati attraverso modifiche al decreto legislativo 68/2011

In particolare, le principali modifiche al D.Lgs. 68/2011 successive ad esso, effettuate peraltro senza seguire la procedura definita dalla Legge Delega per l'approvazione dei decreti correttivi, sono le seguenti:

- l'aumento, con decorrenza dal 2011, dell'aliquota di base dell'addizionale regionale IRPEF dallo 0,90% all'1,23% (art. 28, commi 1 e 2, del D.L. 201/2011), senza una contestuale riduzione delle aliquote dell'IRPEF erariale, scaricando quindi l'onere politico dell'aumento della tassazione sui livelli regionali di governo;
- la reintroduzione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina precedentemente soppressa a partire dal 2013 (art. 30, comma 3, lett. b) del D.L. 201/2011). Tale tributo è scarsamente dinamico ed in riduzione, inadatto a finanziare un servizio come il trasporto pubblico locale dove il 60% dei costi è riconducibile alla spesa di personale; per tale ragione, infatti, il D.Lgs. 68/2011 prevedeva la sua sostituzione tramite l'aumento di aliquota dell'addizionale regionale IRPEF;
- la soppressione della norma che prevedeva l'intesa delle Regioni all'atto di indirizzo degli obiettivi di politica fiscale da adottare da parte del MEF (art. 35, comma 7, del D.L. 1/2012).

Norme in contrasto con i principi del decreto legislativo 68/2011

L'articolo 35 del D.L. 1/2012 prevede per alcuni enti pubblici, tra cui quelli territoriali, la **sospensione fino al 31 dicembre 2014 della normativa sulla gestione della tesoreria** in vigore e ripristina le disposizioni risalenti al lontano 1984, obbligando gli stessi enti a depositare le proprie liquidità presso la tesoreria unica statale. Tale disposizione ha creato non poche difficoltà all'interno del sistema della pubblica amministrazione ed in particolare negli enti, come le Regioni e le Autonomie locali, dotati di una propria autonomia finanziaria, oltremodo riconosciuta dalla Costituzione, ed inoltre ha determinato una minore entrata per le Regioni corrispondente agli interessi attivi precedentemente acquisiti sui propri conti correnti regionali.

L'articolo 2 del D.L. 201/2011 introduce **modifiche alla base imponibile di IRAP e addizionale regionale IRPEF** che ne riducono il relativo gettito. Ciò risulta in contrasto con l'articolo 11 del D.Lgs. 68/2011, che prevede l'obbligo di compensazione degli effetti derivanti da interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali mediante modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi. In particolare, il citato articolo 2, al comma 1, prevede la completa deducibilità dell'IRAP calcolata sulle spese per il personale dipendente e assimilato, ai fini dell'IRES e dell'IRPEF, riducendo quindi la base imponibile dell'addizionale regionale IRPEF. Lo stesso articolo, al comma 2, interviene sulla disciplina delle deduzioni IRAP previste a fronte dell'impiego di dipendenti a tempo indeterminato, incrementando l'importo della deduzione forfetaria per i lavoratori di sesso femminile, e comportando, anche in questo caso, una riduzione della base imponibile del tributo. Le due misure statali riportate determinano effetti riduttivi sui gettiti delle manovre fiscali già vigenti, nonché di quelle potenzialmente attuabili.

E ancora, come già anticipato nel paragrafo precedente, le recenti disposizioni (D.L. 95/2012 e disegno di legge di stabilità 2013) che reintroducono il fondo statale per il finanziamento del trasporto pubblico locale in sostituzione anche delle compartecipazioni alle accise sulla benzina e sul gasolio, prevedendo il **mantenimento a regime dei relativi trasferimenti statali correnti**, si pongono in contraddizione con l'articolo 119 della Costituzione e con gli obiettivi della riforma federalista di riduzione dei caratteri di finanza derivata, di rafforzamento dell'autonomia impositiva, di definizione dei nuovi criteri di perequazione delle risorse.

L'introduzione poi di una **specifico finalizzazione** del trasferimento al trasporto pubblico locale lede l'autonomia di spesa delle Regioni e ne irrigidisce il bilancio attribuendo al legislatore nazionale una discrezionalità che dovrebbe invece essere a totale appannaggio del legislatore regionale. Inoltre, la riduzione di entrate libere produce effetti riduttivi sulle potenzialità di indebitamento regionale. Infine, il **vincolo di destinazione su risorse proprie delle Regioni** è stato pure introdotto con la revisione del sistema di finanziamento dei livelli standard per il diritto allo studio universitario, in contrasto con la legge delega 42/2009 e con il D.Lgs. 68/2011 che prevedono espressamente che i tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

dei tributi erariali, nonché le quote del fondo perequativo, siano senza vincolo di destinazione. Con il D.Lgs. 68/2012, infatti, il gettito della tassa regionale per il diritto allo studio universitario è esplicitamente destinato al finanziamento delle borse di studio.



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

**TAVOLA 1.1 - Il federalismo fiscale regionale (D.Lgs. 68/2011):
check list dei provvedimenti da attuare**

Articolo	Contenuto del provvedimento da attuare	Scadenza	Strumento normativo/regolamentare
Riduzione dei caratteri di finanza derivata e ampliamento dell'autonomia impositiva: abolizione e fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni e agli Enti locali			
Art. 7, c. 2	Individuazione dei trasferimenti erariali alle Regioni da sopprimere	31 dicembre 2011	DPCM su valutazioni COPAFF
Art. 7, c. 3	Definizione delle modalità di copertura finanziaria connesse all'eventuale trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in attuazione dell'art. 118 Cost.		DPCM
Art. 2, c. 1	Rideterminazione dal 2013 dell'addizionale regionale all'IRPEF a seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali; contestuale riduzione delle aliquote IRPEF erariale	27 maggio 2012	DPCM
Maggiore responsabilizzazione ed efficienza: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard delle funzioni essenziali delle Regioni e delle funzioni fondamentali degli Enti locali			
Art. 27, c. 5	Definizione di criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza ai fini dell'individuazione delle regioni di riferimento per la costruzione dei costi standard		DPCM
Art. 13, c. 1	Definizione delle modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni		Legge statale
Art. 13, c. 4	Ricognizione da parte della SOSE degli attuali livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza, istruzione e TPL (limitatamente alla parte in conto capitale), nonché dei livelli adeguati del servizio di TPL		DPCM
Art. 13, c. 5	Determinazione, nelle more dell'emanazione di una legge che definisca i livelli essenziali delle prestazioni, dei servizi da erogare e del relativo fabbisogno nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica		Intesa in Conferenza Unificata
Art. 13, c. 6	Redazione da parte del Governo di linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in allegato al DEF		Allegato al Documento di Economia e Finanza
Nuovi criteri razionali di perequazione esplicita			
Art. 15, c. 2	Modalità per la valutazione del gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP su basi imponibili uniformi ai fini dell'applicazione del fondo perequativo		DPCM
Art. 15, c. 3	Determinazione della percentuale di compartecipazione all'IVA per il finanziamento delle funzioni essenziali	31 dicembre 2012 (scadenza implicita)	DPCM
Art. 4, c. 3	Definizione dal 2013 dei criteri di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA alle RSO in conformità con il principio di territorialità		DPCM di natura non regolamentare
Art. 15, c. 5	Modalità di convergenza graduale del fondo perequativo verso il fabbisogno standard, per il finanziamento delle funzioni essenziali		DPCM
Art. 15, c. 8	Modalità di convergenza graduale del fondo perequativo verso la capacità fiscale, per il finanziamento delle funzioni autonome		DPCM
Ampliamento dei margini di flessibilità fiscale per le Regioni			
Art. 6, c. 3	Limitazioni agli spazi di maggiorazione delle aliquote dell'addizionale IRPEF		Decreto del MEF di natura non regolamentare
Rafforzamento del coinvolgimento degli Enti territoriali nella lotta all'evasione fiscale			
Art. 9, c. 4	Definizione delle modalità di attribuzione alle Regioni delle risorse derivanti dalla lotta all'evasione fiscale		Decreto del MEF
Art. 10, c. 6	Individuazione delle modalità di coinvolgimento delle Regioni nella definizione delle direttive generali dell'Agenzia delle Entrate sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili derivanti dall'attività di recupero dell'evasione		Decreto del MEF
Coordinamento dinamico della finanza pubblica			
Art. 39, c. 4	Istituzione, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, di un tavolo di confronto tra il Governo e le 26 luglio 2011 regioni a statuto ordinario.		DPCM
Art. 35, c. 2	Convocazione della riunione di insediamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica		
Art. 37, c. 2	Istituzione di una specifica struttura di segreteria per lo svolgimento delle funzioni di supporto alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e di raccordo con la Segreteria della Conferenza Stato-Regioni.		Decreto del MEF



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

**TAVOLA 1.2 - Il federalismo fiscale municipale (D.Lgs. 23/2011):
check list dei provvedimenti attuati e da attuare**

Articolo	Contenuto del provvedimento da attuare	Scadenza	Strumento normativo/regolamentare
Art. 2, c. 4	Fissazione della percentuale della compartecipazione comunale al gettito dell'IVA		DPCM 17 giugno 2011
Art. 2, c. 6	Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario		DM 30 dicembre 2011
Art. 2, c. 7	Definizione delle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio e contestuale riduzione dei trasferimenti erariali		DM 21 giugno 2011
Art. 2, c. 10 lett. b)	Definizione delle modalità di recupero delle somme derivanti dalla lotta all'evasione fiscale attribuite ai comuni in via provvisoria e rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo		DM
Art. 2, c. 10 lett. c)	Definizione delle modalità tecniche di accesso ai contenuti dell'anagrafe tributaria		Prov. 27 febbraio 2012
Art. 3, c. 4	Definizione delle modalità di esercizio dell'opzione per la cedolare secca		Circolare 1° giugno 2011, n. 26
Art. 4, c. 3	Disciplina generale di attuazione dell'imposta di soggiorno	60 gg dall'entrata in vigore del D.Lgs.	Regolamento ancora da adottare
Art. 6, c. 1	Revisione dell'imposta di scopo	31 ottobre 2011	Regolamento ancora da adottare
Art. 13, c. 1	Definizione delle modalità di alimentazione e riparto del fondo perequativo a regime		DPCM



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

TAVOLA 1.3 - Interventi speciali e federalismo infrastrutturale (D.Lgs. 88/2011 e Decreto MEF 26.11.2010): *check list* dei provvedimenti da attuare

Articolo	Attività	Scadenza	Strumento normativo/regolamentare
Art. 5, c. 4, lett. c) del D.Lgs. 88/2011	Determinazione delle caratteristiche che il rating delle amministrazioni aggiudicatrici deve presentare, in termini di livello adeguato di capacità amministrativa e tecnica e di legalità che garantisca la realizzazione degli interventi nei tempi programmati e individuazione delle misure necessarie in assenza di tali caratteristiche.		DPCM
Art. 8 del D.Lgs. 88/2011	Ulteriori disposizioni relative agli interventi speciali con finalità diverse rispetto a quelle regolate dal d. lgs. 88/2011 (politiche di coesione)		uno o più decreti legislativi
Art. 5 del D.M. 26.11.2010	Ricognizione degli interventi speciali relativi alla perequazione infrastrutturale	90 giorni dalla pubblicazione	Decreto MEF



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

**TAVOLA 1.4 - I meccanismi sanzionatori e premiali (D.Lgs. 149/2011):
check list dei provvedimenti da attuare**

Articolo	Contenuto del provvedimento da attuare	Scadenza	Strumento normativo/regolamentare
Art. 1	Adozione dello schema tipo per la redazione della relazione di fine legislatura, eventualmente differenziato per le Regioni non assoggettate al piano di rientro della spesa sanitaria.	entro 60 gg dall'entrata in vigore	Atto di natura non regolamentare del Ministro per i Rapporti con le Regioni. Intesa della Conferenza Stato-Regioni
Art. 4	Adozione dello schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato e di una forma semplificata per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti	entro 60 gg dall'entrata in vigore	Atto di natura non regolamentare del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Economia. Intesa della Conferenza Stato-città autonomie locali
Art. 5	Modalità di attuazione e delle verifiche di regolarità della gestione amministrativo-contabile che la Ragioneria Generale dello Stato condurrà sulla base dei nuovi indicatori di squilibrio finanziario.		Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro per i rapporti con le Regioni. Intesa della Conferenza Unificata.
Art. 9, c. 2	Individuazione di forme premiali legate al finanziamento sanitario statale, da introdurre a partire dal 2012 per le Regioni che istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti e istituiscano gare per l'approvvigionamento di beni e servizi per un importo annuo non inferiore ad una soglia da determinare con il medesimo decreto.	30 novembre 2011	Decreto MEF, di concerto con Ministro della Salute. Intesa con Conferenza Stato-Regioni
Art. 10, c. 2	Individuazione dei tributi su cui calcolare la quota pari al 50 per cento del maggiore gettito derivante dal recupero fiscale da riconoscere alle Province che partecipano all'accertamento	entro 90 gg dall'entrata in vigore	Decreto MEF d'Intesa con Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali
Art. 10, c. 3	Definizione delle modalità tecniche con cui le Province possono accedere alle banche dati per i controlli e le modalità con cui partecipano all'attività di accertamento fiscale.	entro 90 gg dall'entrata in vigore	Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate Intesa della Conferenza Stato-Città-Autonomie locali
Art. 12	Definizione delle modalità di ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei territori. Definizione di un programma pluriennale di attività di contrasto all'evasione fiscale per la convergenza della capacità fiscale effettiva a quella potenziale, delle modalità di concorso e degli obiettivi intermedi che devono essere raggiunti dai singoli enti dei vari livelli di governo.	un anno, se non interviene l'accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali	DPCM solo in assenza di accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali entro un anno
Art. 15	Riordino della disciplina vigente in materia di trasmissione delle comunicazioni e dei dati previsti per legge da parte di Comuni, Province e Città metropolitane.		DPCM su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia
Art. 16	Costituzione di un tavolo tecnico con una rappresentanza del MEF, delle Regioni, degli Enti locali, dell'ABI, volto ad affrontare i problemi di liquidità delle imprese dovuti ai ritardi dei pagamenti degli enti territoriali. Lo stesso tavolo tecnico ha tra gli obiettivi anche l'elaborazione di forme di compensazione all'interno del patto di stabilità regionale.	entro 60 gg dall'entrata in vigore	



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

**TAVOLA 1.5 - Il federalismo demaniale (D.Lgs. 85/2010):
check list dei provvedimenti da attuare**

Articolo	Contenuto del provvedimento da attuare	Scadenza	Strumento normativo/regolamentare
Art. 3, c. 1	Trasferimento con uno o più Dpcm: - alle Regioni: beni del demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali; beni del demanio idrico, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione dei fiumi di ambito sovregionale e dei laghi di ambito sovregionale, per i quali non intervenga un'intesa tra le regioni interessate; - alle Province: beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia; miniere ubicate su terraferma, che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze, nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze	23 dicembre 2010 (180 gg. dall'entrata in vigore del Dlgs)	DPCM su proposta del MEF
Art. 3, c. 2	Determinazione da parte del Governo (in assenza dell'intesa Regione-Province) della quota dei proventi dei canoni ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico trasferito alle Regioni da devolvere alle Province	decorso 1 anno dall'entrata in vigore del Dlgs (26 giugno 2011) senza che sia stata raggiunta l'intesa Regione-Province	
Art. 3, c. 3	Adozione dei Dpcm contenenti appositi elenchi volti ad individuare (singolarmente o per gruppi) i beni potenzialmente trasferibili ad uno o più enti appartenenti ad uno o più livelli di governo territoriale	23 dicembre 2010 (180 gg. dall'entrata in vigore del Dlgs)	DPCM su proposta del MEF, previa intesa in sede di Conferenza Unificata
Art. 3, c. 4	Presentazione all'Agenzia del Demanio da parte di Regioni ed Enti locali della domanda di attribuzione dei beni contenuti negli elenchi	60 gg dalla pubblicazione degli elenchi in GU	
Art. 3, c. 4	Adozione del Dpcm riguardante l'attribuzione dei beni richiesti	60 gg dal termine per la presentazione delle domande all'Agenzia del Demanio	DPCM
Art. 5, c. 3	Trasmissione all'Agenzia del Demanio da parte delle amministrazioni statali degli elenchi dei beni immobili da escludere dal trasferimento	90 gg dall'entrata in vigore del Dlgs	
Art. 5, c. 3	Redazione e pubblicazione dell'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento	45 gg dal termine per le comunicazioni dei beni da escludere	Provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Demanio
Art. 5, c. 4	Individuazione e attribuzione dei beni immobili del Ministero della difesa che possono essere trasferiti	1 anno dall'entrata in vigore del Dlgs	DPCM su proposta del Ministro della difesa, previa intesa in Conferenza Unificata
Art. 5, c. 5	Trasferimento alle Regioni e agli enti territoriali dei beni oggetto di accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale	1 anno dall'entrata in vigore del Dlgs	
Art. 5, c. 5-ter	Definizione dei termini e delle modalità per la cessazione dell'efficacia degli accordi e delle intese tra lo Stato e gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei patrimoni immobiliari	60 gg dall'entrata in vigore del DL 70/2011	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze
Art. 7, c. 1	Attribuzione di ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per ulteriori trasferimenti (cd. decreti biennali di attribuzione)	a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo all'entrata in vigore del Dlgs	DPCM su proposta del MEF
Art. 9, c. 2	Determinazione delle modalità per ridurre le risorse a qualsiasi titolo spettanti a Regioni ed Enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali		DPCM su proposta del MEF, previa intesa in sede di Conferenza Unificata
Art. 9, c. 3	Determinazione dell'importo delle spese relative ai beni trasferiti da escludere dal Patto di stabilità interno	60 gg dall'entrata in vigore del Dlgs	DPCM su proposta del MEF
Art. 9, c. 5	Determinazione delle modalità per la destinazione delle risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed ente locale dall'alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito	60 gg dall'entrata in vigore del Dlgs	DPCM su proposta del MEF



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 2

IL FEDERALISMO FISCALE REGIONALE

Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68

“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”



CAPITOLO 2 - IL FEDERALISMO FISCALE REGIONALE

Premessa

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 31 marzo 2011, ha licenziato definitivamente il decreto legislativo diretto ad attuare la legge delega 42/2009 (d'ora in avanti anche Ld) per quanto concerne il "federalismo fiscale regionale". Tale provvedimento è stato successivamente promulgato (Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, d'ora in avanti anche Dlgs) e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ed è entrato in vigore il 27 maggio 2011.

2.1. La struttura del decreto legislativo

Il testo del Dlgs recepisce, salvo alcune correzioni anche sostanziali intervenute in sede di pubblicazione, gli emendamenti concordati tra il Governo e le Autonomie territoriali nell'ambito dell'intesa del 16 dicembre 2010 e il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale espresso in data 24 marzo 2011; l'articolato del Dlgs si compone di 41 articoli, suddivisi in sei capi:

I - Autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario: artt. 1-15;

II - Autonomia di entrata delle Province: artt. 16-22;

III - Perequazione ai sensi dell'articolo 13 della Legge n. 42 del 2009 e sistema finanziario delle Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario: artt. 23 e 24;

IV - Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: artt. 25-32;

V - Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: artt. 33-37;

VI - Norme finali ed abrogazioni: artt. 38-41.

L'analisi che si propone non segue l'ordine degli articoli poiché presenta i contenuti del Dlgs secondo la logica di attività sequenziali da realizzare. Essa prende quindi in esame i seguenti aspetti:

- *classificazione delle spese regionali;*
- *determinazione del fabbisogno di spesa da finanziare;*
- *abolizione dei trasferimenti statali;*
- *fonti di finanziamento delle spese;*
- *determinazione e riparto del fondo perequativo.*

2.2. La classificazione delle competenze di spesa regionali

Sotto il profilo della classificazione delle spese e del sistema di finanziamento, il principio fondamentale rinvenibile negli articoli 8 e 9 della Ld, ripreso dagli articoli 14

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

e 15 del Dlgs, è che per ciascun aggregato di spese per funzioni svolte dalle Regioni debba corrispondere una specifica forma di finanziamento, assegnando, in virtù della diversa importanza delle funzioni pubbliche svolte dalle Regioni, un differente grado di garanzia nella copertura delle spese assicurata dalla perequazione.

Il Dlgs classifica le **spese regionali**¹ secondo una successione logica di esposizione che deriva da quella che dovrà essere la sequenza attuativa del provvedimento (art. 14):

- *spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP)*, (che chiameremo **spese per funzioni essenziali** o spese essenziali) che riguardano la sanità, l'assistenza, l'istruzione, il trasporto pubblico locale in conto capitale e “*e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009*”, cioè tutte quelle materie che saranno riconosciute dal legislatore statale degne di pari tutela giuridico-economica. A queste spese sarà garantita l'integrale copertura del finanziamento in base ai costi standard. Si dovranno perciò distinguere i fattori strutturali ed oggettivi di costo dalle spese dovute ad inefficienze nella fornitura dei servizi. Solo i primi sono finanziabili, mentre le seconde dovranno trovare copertura attraverso lo sforzo fiscale autonomo o attraverso la riduzione delle risorse destinate alle altre funzioni di spesa;
- *spese finanziate con i contributi speciali dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali* (che chiameremo **spese per interventi speciali**);
- *spese diverse da quelle per funzioni essenziali e per interventi speciali* (che chiameremo **spese per funzioni autonome**).

Per le funzioni autonome, il legislatore ha riconosciuto che l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino inopportuna: infatti, una delle ragioni per l'esistenza di diversi livelli di governo e per il federalismo fiscale è la possibilità di soddisfare con un'offerta di servizi pubblici specifica le preferenze regionali/locali differenziate e di disporre di risorse maggiormente riferibili al proprio territorio per gli interventi dove non vi è obbligo di fornitura dei livelli essenziali. Dunque, per questa tipologia di funzioni sono previsti sistemi di finanziamento e di perequazione meno garantisti e più adatti a consentire l'esercizio pieno della autonomia a livello locale. Il modello perequativo per le funzioni autonome non è quindi quello della garanzia di copertura integrale del fabbisogno standard ma è quello ispirato al criterio della perequazione della capacità fiscale che riducendo, senza annullare, la differenza di risorse fiscali pro capite di ogni regione rispetto alla media nazionale, fornisce potenzialità di spesa difformi dalla spesa storica.

¹ Per spese regionali devono intendersi quelle connesse a materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, e le spese connesse a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative (art. 8, c. 1, lett. a) della L. 42/2009).

2.3. L'abolizione dei trasferimenti statali alle Regioni

L'articolo 7 del Dlgs dispone, per le Regioni a statuto ordinario, la soppressione a decorrere dal 2013 di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e di parte capitale, qualora non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, inclusi quelli che sono destinati all'esercizio di funzioni degli enti locali (es. trasporto pubblico locale e assistenza). Sono salvaguardati:

- a) i contributi per interventi speciali di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione;
- b) i trasferimenti di risorse dell'ex fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. Il fondo – computato e finanziato attualmente nell'ambito del gettito dell'IRAP – ha assorbito i trasferimenti erariali che costituivano il primo finanziamento delle Regioni a statuto ordinario secondo la legge n. 281 del 1970. La ripartizione interregionale del fondo conserverebbe così anche i parametri perequativi storici che la legge n. 281 del 1970 stabiliva in favore delle Regioni demograficamente minori e di quelle con reddito medio pro capite inferiore al valore della media nazionale;
- c) i trasferimenti statali in conto ammortamento mutui (caso previsto dalla Ld e non ribadito nel Dlgs).

I trasferimenti statali da sopprimere sono individuati con DPCM, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle Commissioni di Camera e Senato competenti per i profili di carattere finanziario, sulla base delle valutazioni della COPAFF (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale). Il termine per l'approvazione del DPCM è scaduto il 31 dicembre 2011.

I trasferimenti soppressi sono distinti a seconda delle funzioni cui concorrono e seguiranno il regime di finanziamento e di perequazione specificamente disciplinato per ogni funzione.

Con ulteriore DPCM potranno essere successivamente individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di soppressione (art. 7, c. 2, della L. 42/2009). Infine, in caso di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, sarà un DPCM, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, a definire le modalità che assicurano adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della Ld (art. 7, c. 3, della L. 42/2009).

2.4. Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario

Il Dlgs provvede alla definizione dei criteri di determinazione dei costi standard e dei fabbisogni standard per le Regioni **nel solo settore sanitario**.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Il processo di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard e dei relativi fabbisogni di ciascuna Regione previsto dal Dlgs si articola nei seguenti momenti (art. 27) (si veda il Riquadro 1):

- a) il fabbisogno nazionale standard viene definito come fattore esogeno. Per gli anni 2011 e 2012, esso corrisponde al livello di finanziamento previsto a legislazione vigente. Dal 2013, esso sarà determinato *“in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall’Italia in sede comunitaria”* (art. 26, c. 1). Il finanziamento complessivo della sanità non sembra quindi riflettere la mera somma del costo riferito alle varie prestazioni, ma dovrebbe derivare da una decisione politica presa a monte, nel corso del processo di formazione del bilancio pubblico, e oggetto di intesa tra Stato e Regioni (tale approccio è stato peraltro già seguito nei vari Patti per la Salute sottoscritti da Governo e Regioni, da ultimo quello siglato in data 3 dicembre 2009 e relativo al triennio 2010-2012). Il livello di finanziamento complessivamente riconosciuto deve permettere alle Regioni l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in condizioni di efficienza ed appropriatezza. Ne deriva che, qualora il rispetto dei vincoli di finanza pubblica imponesse il riconoscimento di un livello complessivo di risorse inadeguato all’integrale erogazione dei LEA in condizioni di efficienza ed appropriatezza, il Governo dovrebbe procedere, d’intesa con le Regioni, alla ridefinizione in chiave riduttiva della carta delle prestazioni da garantire;
- b) esogena è anche la ripartizione del finanziamento complessivo in tre macrolivelli di assistenza:
 - 5% per l’assistenza sanitaria collettiva;
 - 51% per l’assistenza distrettuale;
 - 44% per l’assistenza ospedaliera;
- c) il processo di determinazione del fabbisogno standard regionale si articola nelle seguenti fasi.

Sono preliminarmente individuate dal Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, le cinque regioni non assoggettate a piano di rientro che presentano le migliori performance in termini di qualità, appropriatezza ed efficienza del servizio sanitario sulla base dei seguenti criteri:

 - la garanzia di erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico;
 - il positivo superamento degli adempimenti regionali previsti dal tavolo di monitoraggio sanitario;
 - la valutazione degli indicatori di cui agli allegati 1, 2 e 3 dell’Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009.

A tale scopo si considerano in equilibrio economico le regioni che garantiscono l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, ivi comprese le entrate proprie regionali effettive;
- d) sono poi selezionate dalla Conferenza Stato-Regioni tre regioni di riferimento, tra cui obbligatoriamente la prima, tra le cinque indicate dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia. Nell'individuazione delle regioni si dovrà tenere conto dell'esigenza di garantire una rappresentatività in termini di appartenenza geografica al nord, al centro e al sud, con almeno una regione di piccola dimensione geografica;
- e) il costo standard viene costruito a partire dalla media pro capite pesata, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza (assistenza collettiva, distrettuale e ospedaliera), del costo registrato dalle regioni *benchmark*, sulla base della seguente procedura:
- si rileva, per ciascuna regione, la spesa sanitaria complessiva, sulla base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento;
 - la spesa sanitaria complessiva viene ricondotta a valori pro capite pesati. A tal fine, sono utilizzate le pesature per classi di età considerate ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario;
- f) la spesa sanitaria pro capite così determinata viene:
- computata al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale;
 - depurata della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto alle entrate proprie considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale. La riduzione è operata proporzionalmente sulle tre macroaree;
 - depurata della quota di spesa che finanzia i livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali;
 - depurata delle quote di ammortamento;
- g) il costo pro capite così determinato viene poi riportato a valori assoluti, moltiplicandolo per la popolazione pesata. Il fine non è tuttavia quello di pervenire per somma ad un fabbisogno standard nazionale, in quanto, come è già stato richiamato in precedenza, il Dlgs definisce come fabbisogno standard nazionale il finanziamento complessivo programmato, che risulta predefinito a monte della procedura. Il calcolo del costo standard regionale è quindi finalizzato, secondo l'interpretazione fatta propria dalle Regioni, esclusivamente ad individuare la quota di accesso di ciascuna regione al finanziamento totale programmato, mentre il fabbisogno standard nazionale è sempre oggetto di regolazione pattizia, in base ai vincoli di finanza pubblica.

Il Dlgs prevede l'individuazione delle carenze strutturali presenti in alcune aree territoriali, che incidono sui costi delle prestazioni, al fine di definire specifici interventi

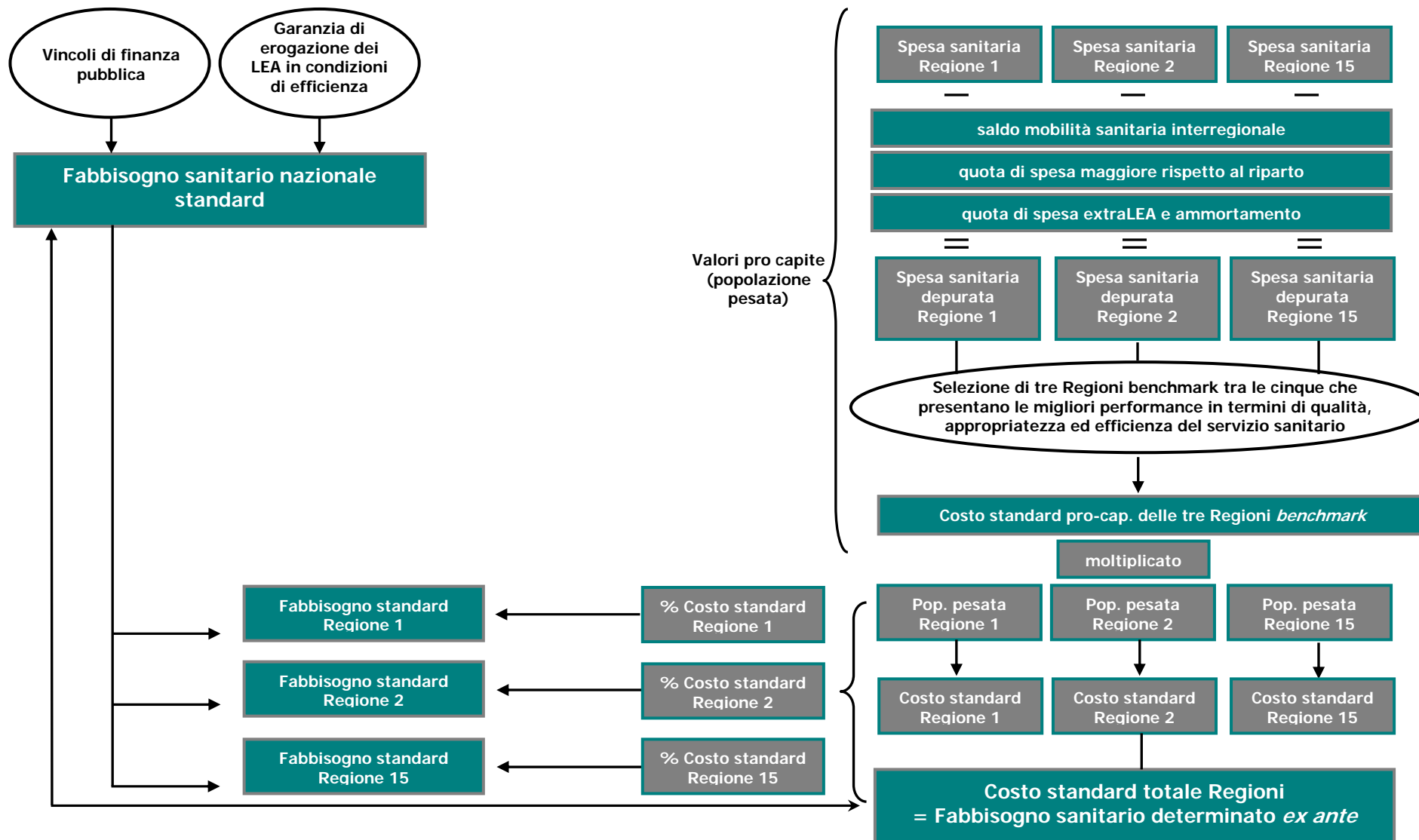
per la loro rimozione, tenendo conto della complementarietà con gli interventi straordinari di edilizia sanitaria ex art. 20 della L. 67/1988 (art. 28).

2.5. Costi e fabbisogni standard nelle funzioni essenziali extra-sanitarie

Per le **altre funzioni essenziali**, per le quali manca ad oggi una disciplina normativa dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da erogare, l'articolo 13 definisce il seguente percorso:

- a) nelle more della definizione dei LEP con apposita legge statale, viene effettuata con DPCM la ricognizione dei LEP in materia di assistenza, istruzione e TPL in conto capitale nonché dei livelli adeguati di servizio del TPL;
- b) tramite intesa conclusa in Conferenza Unificata sono stabiliti gli obiettivi di servizio da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- c) al fine di pervenire alla definizione con legge statale dei LEP, la SOSE SpA, in collaborazione con l'ISTAT e il CINSEDO (Centro interregionale Studi e Documentazione), effettua una ricognizione dei LEP che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e i relativi costi; sulla base dei risultati che ne deriveranno il Governo adotterà linee di indirizzo per la definizione dei LEP in apposito allegato alla Decisione di finanza pubblica per l'attuazione dei costi standard e degli obiettivi di servizio;
- d) con legge statale sono stabilite le modalità di determinazione dei LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. A tal fine, i LEP sono stabiliti per ciascuna funzione identificando macroaree omogenee dal punto di vista delle tecnologie e dell'organizzazione per l'offerta dei servizi, e svolgendo una ricognizione della dimensione finanziaria della spesa effettuata, indipendentemente dal livello di governo erogatore;
- e) il Governo, nell'ambito del disegno di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai LEP.

Riquadro 1 – Il procedimento di determinazione del costo standard in campo sanitario.



2.6. Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni essenziali

Conseguentemente, il Dlgs individua analiticamente (art. 15) – a partire dal 2013 e, quindi, decorsa la fase sperimentale e avviato il percorso di convergenza graduale verso i costi standard – le **fonti di finanziamento regionale da destinare a garanzia dei livelli essenziali** delle prestazioni da erogare alla collettività, ai sensi del dettato costituzionale. Più precisamente esse saranno:

- l'IRAP fino alla sua sostituzione con altri tributi,
- una quota dell'addizionale regionale all'IRPEF,
- la compartecipazione all'IVA,
- il fondo perequativo,
- le entrate proprie sanitarie (ticket), nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.

Il Dlgs precisa che tali fonti di finanziamento non hanno vincolo di destinazione (art. 1, c. 3).

Con decorrenza dal 2013, verrà istituito un fondo perequativo alimentato dal gettito della compartecipazione regionale all'IVA. Nel primo anno del suo funzionamento, tale fondo sarà costituito dalle risorse ritenute necessarie ad integrare il finanziamento dei LEP sulla base dei valori di spesa storica; nei quattro anni successivi, invece, le risorse garantite e, quindi, il fondo perequativo dovranno gradualmente convergere ai valori di costo standard.

Lo **schema perequativo per le funzioni essenziali** prefigura un meccanismo di perequazione verticale (cioè con trasferimenti perequativi dallo Stato alle Regioni beneficiarie) che, a regime, si articolerà in diverse fasi:

- a) abolizione dal 2013 dei trasferimenti statali correnti e, se non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, generali e permanenti, relativi alle cd. "funzioni essenziali";
- b) determinazione del costo standard di riferimento a livello nazionale;
- c) determinazione del fabbisogno di spesa regionale da finanziare, corrispondente al costo standard;
- d) attribuzione dell'IRAP (fino alla data della sua sostituzione con altri tributi) al finanziamento delle funzioni essenziali, al netto della quota che finanzia l'ex fondo perequativo della L. 549/1995;
- e) attribuzione alle Regioni di una quota di addizionale IRPEF (quota dell'1,23% + quota sostitutiva dei trasferimenti soppressi per funzioni essenziali) che, unitamente al gettito del tributo sub d), assicura parziale (e non prioritaria) copertura del fabbisogno;
- f) determinazione del fabbisogno residuo di spesa regionale da finanziare;

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- g) identificazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA (aliquota di equilibrio e *1^ quota di compartecipazione regionale all'IVA*) che, applicata al gettito prodotto a livello regionale, consenta alla Regione con minor fabbisogno residuo sub f) (la "regione di riferimento", presumibilmente quella con più alta capacità di gettito Iva) di coprire integralmente il proprio fabbisogno standard di spesa;
- h) per costruzione tutte le altre Regioni, essendo più "povere" rispetto alla prima, applicando l'aliquota di equilibrio come sopra determinata sul proprio gettito IVA, non sono in grado di assicurare la copertura integrale del proprio fabbisogno standard;
- i) viene pertanto prevista l'istituzione di un fondo perequativo statale da ripartire tra le Regioni citate al punto h) e volto ad assicurare la copertura integrale della quota di fabbisogno residuo da finanziarie. Tale fondo perequativo viene finanziato attraverso la *2^ quota di compartecipazione regionale all'IVA*, determinata in modo tale da generare esattamente le risorse necessarie alla copertura del fabbisogno di spesa garantito;
- j) i criteri perequativi possono essere rideterminati con cadenza biennale previa intesa in Conferenza Stato-Regioni.

2.7. Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni non essenziali

Lo **schema perequativo per le funzioni autonome** prefigura un meccanismo di perequazione orizzontale (cioè con trasferimenti perequativi tra Regioni con l'intermediazione del fondo perequativo statale) che, a regime, si articolerà nelle seguenti fasi:

- a) abolizione dal 2013 dei trasferimenti statali correnti e, se non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, nelle materie relative alle "funzioni autonome";
- b) rideterminazione a decorrere dal 2013 dell'aliquota di equilibrio dell'addizionale Irpef, cioè l'aliquota media nazionale che consente, applicata alla base imponibile nazionale Irpef, di avere per il complesso delle Regioni entrate pari alla spesa complessiva dei trasferimenti aboliti (capacità fiscale media nazionale o gettito medio nazionale);
- c) a ciascuna Regione viene attribuito il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF determinato applicando al proprio reddito imponibile IRPEF l'aliquota di equilibrio di cui al punto b). Per le Regioni ricche tale aliquota di equilibrio, applicata alla propria base imponibile, produrrà una capacità fiscale regionale superiore a quella media nazionale; viceversa per le Regioni a minor reddito;

- d) si procede quindi alla perequazione della capacità fiscale, cioè alla solidarietà finanziaria che si esplica nella riduzione delle differenze. La correzione della capacità fiscale di ogni Regione ha la finalità quindi di rendere più omogenea la dotazione delle risorse tributarie per abitante, rispetto a quella originata dal diverso livello di ricchezza regionale. La differenza pro capite, ricavata dal confronto tra il gettito pro capite di ogni Regione e il gettito pro capite medio del complesso delle Regioni, non è annullata, cioè ridotta completamente, ma viene ridotta parzialmente *“con l’obiettivo di ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali senza alterarne l’ordine”*: questo per incentivare a partecipare al recupero di base imponibile e al sostegno delle politiche di spesa che producono la crescita del gettito tributario regionale. Le Regioni che presentano un gettito dell’addizionale regionale all’IRPEF superiore, in termini pro capite, alla media nazionale, cedono parte di questa eccedenza a favore del Fondo di perequazione nazionale. Viceversa accade per le Regioni che hanno un gettito inferiore alla media nazionale. La conseguenza di questo principio perequativo è l’abbandono della spesa storica e la garanzia che le risorse complessive (tributi +/- trasferimenti perequativi) *non dovranno alterare l’ordinamento iniziale delle Regioni in termini di capacità fiscale*. Ne deriva che le Regioni più ricche prima della perequazione devono restare tali anche a seguito dei trasferimenti perequativi e così le più povere. Questa clausola rappresenta al contempo una garanzia di equità, trasparenza e certezza degli esiti perequativi. Chi ha una capacità fiscale superiore a quella media prima della perequazione sa che dovrà contribuire alla solidarietà interregionale, ma allo stesso tempo ha la certezza di disporre, a seguito di tale contribuzione, di un volume di risorse sempre superiore a quello medio nazionale;
- e) il Dlgs stabilisce l’entità della riduzione delle differenze di capacità fiscale definendo il coefficiente minimo di correzione della capacità fiscale nel 75%;
- f) una quota del fondo perequativo alimentato dai flussi di contribuzione delle Regioni con capacità fiscale superiore alla media sarà attribuito alle Regioni di minore dimensione demografica.

Il D.L. 201/2011 ha abrogato la disposizione del Dlgs che sanciva la soppressione della compartecipazione regionale all’accisa sulla benzina a decorrere dal 2013, o comunque dalla soppressione dei trasferimenti statali alle regioni in materia di trasporto pubblico locale, e la conseguente fiscalizzazione del relativo gettito attraverso la rideterminazione dell’addizionale regionale all’IRPEF.

2.8. L’autonomia tributaria regionale

Per quanto riguarda, in particolare, l’autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, dalla lettura del Dlgs emerge che le principali fonti di finanziamento delle

Regioni continueranno ad essere l'addizionale IRPEF, con le due quote distinte che finanziano le funzioni essenziali e quelle autonome, l'IRAP (fino alla sua eventuale sostituzione con altri tributi), e la compartecipazione all'IVA.

2.8.1. L'addizionale IRPEF

Aliquota di base e sua rideterminazione

L'aliquota di base vigente dell'addizionale regionale all'IRPEF è pari all'1,23%, innalzata a decorrere dal 2011 dello 0,33% per effetto delle disposizioni contenute nel D.L. 201/2011.

Tale aliquota sarà rideterminata (cioè aumentata), a decorrere dal 2013, con un DPCM che si sarebbe dovuto adottare entro il 27 maggio 2012 (un anno dall'entrata in vigore del Dlgs), sentita la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, in modo tale da assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse corrispondente all'importo del gettito dell'addizionale di base e dei trasferimenti statali soppressi (art. 2, c. 1).

Facoltà regionale di variazione dell'aliquota di base dell'addizionale Irpef e introdurre detrazioni

Per conseguire un ammontare di risorse congruo con i bisogni di finanziamento delle singole autonomie regionali, ogni Regione potrà, a decorrere dal 2012, *aumentare o diminuire* con propria legge l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF (art. 6, c. 1).

Le Regioni avranno anche la facoltà di disporre, sempre con legge e con risorse esclusivamente a carico del proprio bilancio:

- a) detrazioni in favore della famiglia, attraverso una maggiorazione delle detrazioni a favore della famiglia previste dall'art. 12 del TUIR. Nel caso in cui il livello di reddito e la relativa imposta lorda, calcolata anche su base familiare, non consenta la fruizione delle detrazioni maggiorate, le Regioni potranno adottare con legge regionale misure sostitutive di sostegno economico diretto (art. 6, c. 5);
- b) detrazioni a valere sull'addizionale IRPEF in sostituzione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale (art. 6, c. 6).

Vincoli alla maggiorazione dell'aliquota

- La maggiorazione non potrà essere superiore allo 0,5% per gli anni 2012 e 2013, all'1,1% per il 2014 e, a decorrere dal 2015, al 2,1% (art. 6, c. 1).
- L'incremento di aliquota non potrà superare lo 0,5% se la Regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP (art. 6, c. 3).

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- L'incremento oltre lo 0,5% non troverà applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione. Le modalità per l'attuazione di tale norma sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze (art. 6, c. 3).
- Le Regioni potranno stabilire aliquote differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale (art. 6, c. 4).
- È prevista la salvaguardia, fino al 31 dicembre 2011, delle maggiorazioni di aliquota disposte dalle Regioni prima dell'entrata in vigore del Dlgs, fatta salva la facoltà delle stesse di deliberare la loro riduzione fino all'1,23% (art. 6, c. 2).

Vincoli alla riduzione dell'aliquota

La riduzione dell'aliquota di base ha un limite inferiore. La Regione ha infatti l'obbligo di sopprimere i trasferimenti regionali di parte corrente e, qualora non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, di parte capitale ai Comuni, aventi carattere di generalità e permanenza, e di sostituirli con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, attraverso:

- a) una compartecipazione ai tributi regionali, e prioritariamente all'addizionale regionale all'Irpef, e/o
- b) altri tributi regionali (propri derivati o propri autonomi) che possono essere integralmente devoluti, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi (art. 12).

Qualora perciò la Regione scelga di attribuire, oltre o in alternativa ad altre compartecipazioni a tributi regionali o a tributi integralmente devoluti, una quota dell'addizionale regionale all'Irpef, l'aliquota dell'addizionale regionale non può essere ridotta al di sotto di quanto necessario per assicurare un gettito che, unitamente a quello derivante da altre compartecipazioni a tributi regionali e/o dagli altri tributi regionali "integralmente" devoluti, sia almeno pari all'ammontare dei trasferimenti regionali ai Comuni soppressi.

2.8.2. L'IRAP

Per quanto riguarda l'IRAP, il D.lgs. 68/2011 prevede che le Regioni possano, a decorrere dal 2013 e con propria legge, ridurre le aliquote (attualmente l'aliquota di base è del 3,9%) fino ad azzerarle e disporre deduzioni sulla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea². Rimane invariata la misura massima di aumento dell'IRAP dell'1% stabilita dall'articolo 16, comma 3, del D.lgs. 446/1997.

² Fino al 2012 le Regioni potevano ridurre l'aliquota di base fino al limite dell'1%.

La scelta di riduzione dell'IRAP dovrà essere completamente a carico del bilancio regionale e non potrà essere effettuata da parte di quelle Regioni che abbiano in vigore la maggiorazione sull'addizionale regionale all'IRPEF superiore allo 0,5%, nonché per quelle Regioni sottoposte ai piani di rientro del disavanzo sanitario (art. 5).

2.8.3. La compartecipazione all'IVA

Per quanto riguarda la compartecipazione regionale all'IVA, il D.lgs. 68/2011 stabilisce che per gli anni 2011-12 sono mantenuti i criteri di attribuzione previsti dalle disposizioni vigenti, mentre dal 2013 l'attribuzione del gettito IVA alle Regioni avverrà sulla base di un'aliquota fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione. Inoltre, sempre dal 2013, le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione regionale IVA saranno stabilite in conformità al principio di territorialità. Tale principio viene declinato in modo da tenere conto del luogo di consumo, ovvero il luogo dove avviene la cessione dei beni; nel caso dei servizi il luogo della prestazione può essere identificato con il domicilio del soggetto fruitore.

Proprio con la finalità di esplicitare il concorso dei singoli territori regionali al gettito IVA in coerenza con il principio di territorialità, da qualche anno, all'interno della dichiarazione IVA annuale, è stato previsto il "quadro VT"³, con il fine di ricondurre, con maggior precisione, il gettito del predetto tributo alle aree nelle quali è stato effettivamente riscosso. Il quadro permette, infatti, di attribuire il gettito sulla base delle effettive riscossioni effettuate a livello regionale. Si sottolinea, tuttavia, l'attuale non completa affidabilità delle informazioni contenute nel quadro VT, poiché una mancata o errata compilazione di tale quadro non è passibile, ad oggi, di specifiche sanzioni. In pratica si potrebbero verificare anche sensibili difformità nella territorializzazione IVA come risultante dal quadro VT rispetto a quella effettiva, se alcuni soggetti, rilevanti dal punto di vista del gettito, omettono o effettuano in maniera errata l'imputazione territoriale dell'imposta.

Tuttavia, sulla base di quanto previsto dal Dlgs, eventuali differenze tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese essenziali, al quale concorre

³ Il quadro VT è stato inserito nelle dichiarazioni IVA a partire dai modelli relativi all'anno d'imposta 2004, ai sensi dell'articolo 33, comma 13, del D.L. 269/2003.

Il quadro VT, tuttavia, presenta alcune criticità operative relative alle sue caratteristiche tecniche e all'utilizzo delle informazioni nello stesso contenute. Nello specifico ci riferisce, in estrema sintesi, alla circostanza che: a) l'omessa o errata compilazione del Quadro VT della Dichiarazione IVA, da parte dei contribuenti, non è, ad oggi, soggetta a specifiche norme sanzionatorie da parte del legislatore fiscale italiano e non contribuisce alla semplificazione del rapporto fisco-contribuente; b) la procedura di attribuzione del gettito IVA, come desumibile dal quadro VT, presuppone, per semplicità amministrativa, la coincidenza del luogo di effettuazione dei consumi con il luogo della sede del soggetto passivo dichiarante; c) sono presenti numerosi contribuenti titolari di partita IVA ai quali non spetta la possibilità di detrarre, anche totalmente, l'IVA pagata sugli acquisti e non tiene conto dell'esistenza di numerosi regimi IVA speciali.

anche la compartecipazione IVA, e il gettito dei tributi rilevato a consuntivo sono compensate dallo Stato. Pertanto l'effettivo gettito dichiarato ai fini IVA, e quindi anche eventuali difformità nella sua ripartizione regionale, non incidono sulle entrate complessivamente attribuite a ciascuna Regione.

2.9. Attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale e nuovo ruolo nella gestione dei tributi

2.9.1. Attribuzione del gettito da recupero fiscale

L'articolo 9 del D.lgs 68/2011 prevede il riversamento diretto alle Regioni del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali e, con riferimento alla compartecipazione IVA ed ulteriori compartecipazioni eventualmente devolute, l'attribuzione, in proporzione all'aliquota di compartecipazione, di una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale.

Le modalità di attribuzione dei gettiti da recupero fiscale sui tributi regionali dovranno essere definite con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. In particolare tale decreto dovrà risolvere un aspetto critico in merito all'attribuzione del gettito da recupero fiscale delle compartecipazioni, ovvero definire le modalità del concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale, previsto dal D.lgs. 68/2011 quale riferimento per il gettito da attribuire. Tali modalità dovrebbero essere stabilite in modo coerente con il ruolo ricoperto dalla Regione, quale Ente di programmazione e di coordinamento del sistema tributario. Pertanto il concorso regionale nell'attività di recupero fiscale dovrebbe consistere nella condivisione tra Regione e Stato delle linee relative alla lotta all'evasione, nonché nella collaborazione della Regione con l'Agenzia delle Entrate e gli Enti locali nella definizione a livello territoriale di obiettivi e risorse da impiegare.

Inoltre, l'articolo 12 del D.lgs. 149/2011 in materia di meccanismi sanzionatori e premiali dispone ulteriori misure per intensificare il contrasto all'evasione fiscale. Viene infatti definito un percorso condiviso tra Governo, Regioni ed Enti locali al fine di:

- stabilire annualmente le modalità per la ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, tenendo conto del rapporto tra i dati di natura fiscale e quelli elaborati dall'ISTAT;
- definire un programma pluriennale di attività di contrasto dell'evasione fiscale, finalizzato alla convergenza della capacità fiscale effettiva a quella potenziale, le modalità di concorso dei diversi livelli di governo, gli obiettivi intermedi di ciascun ente nell'ambito del programma, nonché le misure premiali o sanzionatorie in relazione al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Se entro un anno dall'approvazione del D.lgs. 149/2011 non sarà raggiunto un accordo circa le modalità di attuazione e gli obiettivi del percorso suindicato, tali contenuti saranno stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

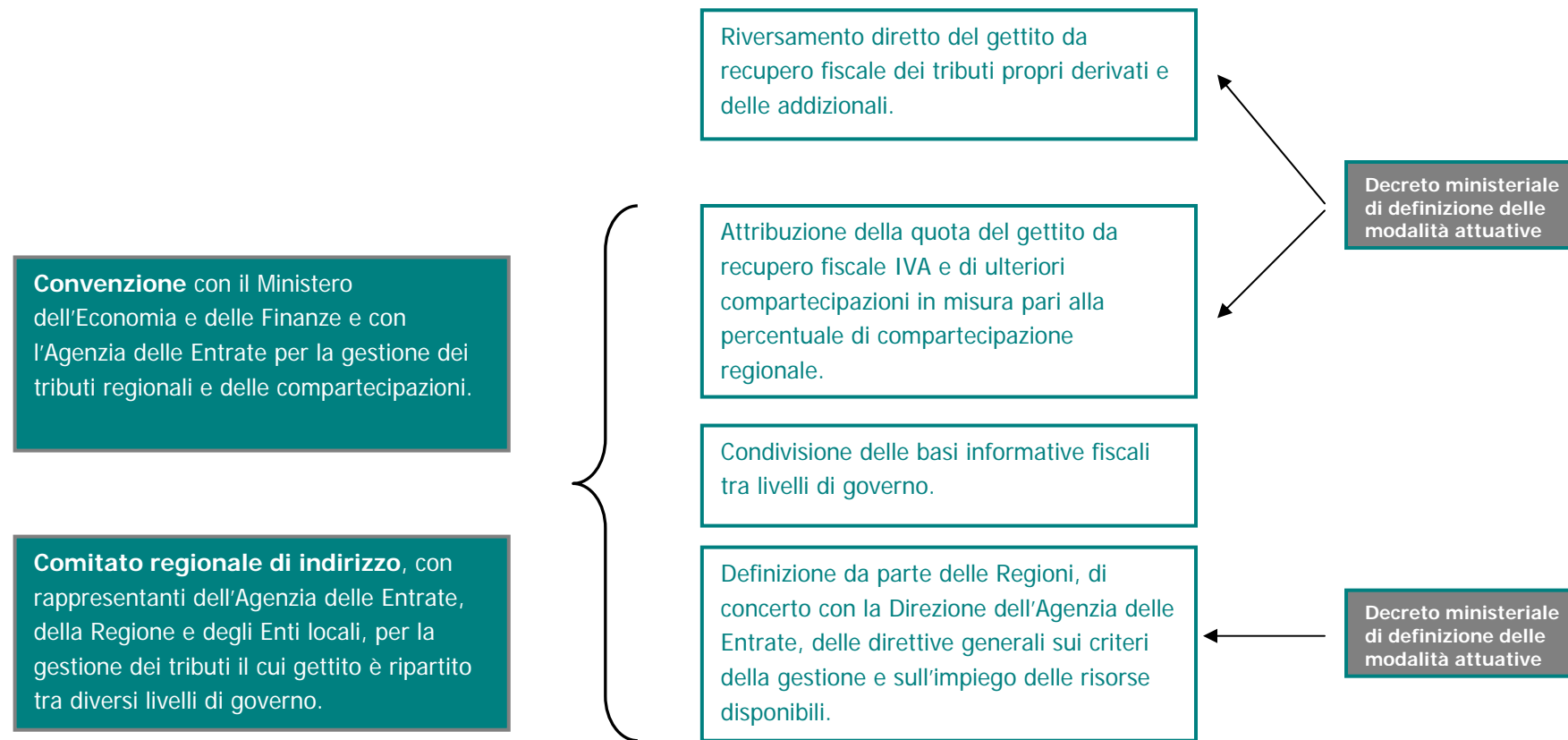
2.9.2. Collaborazione tra livelli di governo per la gestione tributaria

In tema di collaborazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia delle Entrate con le Regioni l'articolo 10 del Dlgs prevede:

1. l'obbligo di affidamento all'Agenzia delle Entrate, sulla base di apposita convenzione, delle attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF;
2. che le Regioni possano stipulare una convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con l'Agenzia delle Entrate per la gestione dei tributi regionali e delle partecipazioni. La convenzione stabilisce le modalità di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero fiscale;
3. la condivisione delle basi informative fiscali tra livelli di governo;
4. che le Regioni possano definire, di concerto con la Direzione dell'Agenzia delle Entrate, le direttive generali sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili, ai fini del conseguimento a livello territoriale degli obiettivi di politica fiscale e modalità attuative;
5. un Comitato regionale di indirizzo, istituito presso ciascuna sede regionale dell'Agenzia delle Entrate, composto da rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate, della Regione e degli Enti locali per la gestione dei tributi il cui gettito sia ripartito tra gli enti di diverso livello di governo.

Il D.L. 1/2012 (cd. Decreto liberalizzazioni) ha abrogato il comma 1 dell'articolo 10 il quale prevedeva che l'adozione, da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale avvenisse d'intesa con le Regioni.

Riquadro 2 – Il nuovo sistema di governance tributaria



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 3

IL FEDERALISMO FISCALE PROVINCIALE

Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68

“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”

Capo II – Autonomia di entrata delle province

CAPITOLO 3 - IL FEDERALISMO FISCALE PROVINCIALE

Il capo II del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 disciplina l'autonomia di entrata delle Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, contestualmente alla soppressione dei trasferimenti sia statali che regionali. Vengono anche stabilite le fonti di finanziamento del complesso delle spese, precisando, come per le Regioni, che il relativo gettito è senza vincolo di destinazione (art. 16, c. 3).

Le norme in oggetto hanno una funzione transitoria in quanto il testo fa esplicito riferimento alla “*soppressione o razionalizzazione*” delle province stesse.

È opportuno richiamare gli interventi normativi in materia di riordino delle Province che si sono susseguiti a partire dalle disposizioni introdotte dal cd. decreto “Salva Italia”. L'articolo 23, comma 14 e segg. del D.L. 201/2011 ha di fatto “svuotato” le competenze delle Province, riducendo in modo drastico le funzioni loro attribuite, e ne ha modificato il sistema elettorale privandole del requisito della rappresentanza diretta. Lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, dovranno trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nel caso di inerzia da parte delle Regioni, è previsto l'intervento sostitutivo dello Stato⁴.

Il D.L. 95/2012 (c.d. sulla “Spending review”) ha inoltre disposto con l'articolo 17 un generale riordino delle Province attraverso un articolato procedimento condiviso con le comunità locali⁵. Contestualmente ha previsto nell'articolo 18 l'istituzione di dieci Città metropolitane, disciplinandone l'ordinamento istituzionale e finanziario anche attraverso il rinvio alle disposizioni introdotte dal D.Lgs. 68/2011.

3.1. Classificazione delle spese provinciali

Nel periodo transitorio, cioè fino alla determinazione dei fabbisogni standard delle Province nonché alla definizione del processo di riordino previsto dal D.L. 95/2012, ai fini del finanziamento integrale sono valide le norme contenute nell'articolo 21, comma 4, della L. 42/2009, che individuano come funzioni fondamentali le seguenti:

⁴ La norma è stata fatta oggetto di ricorsi per illegittimità costituzionale da parte di diverse Regioni, tra le quali anche il Veneto.

La Corte Costituzionale ha recentemente rinviato a nuovo ruolo l'udienza sui ricorsi, trattandosi “*di materia in via di modificazione alla luce della prossima pubblicazione del decreto di riordino, approvato dal Cdm il 31 ottobre*”.

⁵ In attuazione di tale disposizione è stato emanato il decreto legge 5 novembre 2012, n. 188, recante “*Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*”.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 68/2011;
- funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- funzioni nel campo dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- funzioni nel campo della tutela ambientale;
- funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Una volta definito il riordino delle Province, le rispettive funzioni fondamentali, definite di area vasta, riguarderanno la cura del territorio (pianificazione territoriale, tutela e valorizzazione dell'ambiente), la gestione dei trasporti a livello provinciale (pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo del trasporto privato, costruzione e gestione delle strade, circolazione stradale) e la programmazione della rete scolastica nonché la gestione dell'edilizia scolastica nelle scuole secondarie di secondo grado.

3.2. Le fonti di entrata delle Province

Le entrate delle Province sono individuate in:

- tributi propri relativi al trasporto su gomma (art. 17);
- compartecipazione provinciale all'IRPEF, in sostituzione dei trasferimenti erariali (art. 18);
- compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, in sostituzione dei trasferimenti regionali soppressi (art. 19);
- ulteriori tributi provinciali previsti dalla legislazione vigente (art. 20);
- fondo sperimentale di riequilibrio provinciale (art. 21).

Con riferimento alle entrate si evidenzia inoltre che l'articolo 39 comma 6 del D.Lgs. 68/2011 sancisce l'estensione dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 6, del D.Lgs. 23/2011 (*"Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"*) anche alle Province. Il citato comma 6 dispone che *"È confermata la potestà regolamentare in materia di entrate degli enti locali di cui agli articoli 52 e 59 del decreto legislativo n. 446 del 1997 anche per i nuovi tributi previsti dal presente provvedimento"*.

Di seguito viene esposto il contenuto delle nuove disposizioni relative a ciascuna fattispecie di entrata delle Province.

3.2.1. Tributi connessi al trasporto su gomma

A decorrere dal 2012 l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile dei veicoli a motore (RCA) costituisce un tributo proprio derivato delle Province e quindi spetta alle stesse l'accertamento delle relative violazioni e l'applicazione delle conseguenti sanzioni.

L'aliquota di base è pari al 12,5% e, a decorrere dal 2011, le Province possono aumentarla o diminuirla in misura non superiore al 3,5%, con effetto dal primo giorno del secondo mese successivo a quello della pubblicazione della delibera sul sistema informatico del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il modello di denuncia dell'imposta sulle assicurazioni, con i dati da indicare, è stato predisposto con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 29 dicembre 2011. I criteri di pagamento sono quelli contenuti nel decreto legislativo 241/1997, in materia di modello unico di versamento (F24).

Le Province potranno stipulare convenzioni non onerose con l'Agenzia delle entrate al fine di espletare l'attività di liquidazione, accertamento, riscossione dell'imposta e l'eventuale contenzioso; tuttavia, fino alla stipula delle convenzioni, tali funzioni sono svolte dall'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), era atteso entro 30 giorni dall'entrata in vigore del D.Lgs. un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che avrebbe dovuto modificare le misure del tributo in modo che, da una parte, fosse soppressa la previsione specifica relativa alla tariffa per gli atti soggetti a IVA e, dall'altra, la relativa misura dell'imposta fosse determinata secondo i criteri vigenti per gli atti non soggetti ad IVA.

Successivamente, con il D.L. 138/2011 si è stabilito che, a decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso (17 settembre 2011), l'applicazione della predetta tariffa avvenga anche in assenza del decreto ministeriale di modifica della disciplina.

La previsione della tassazione IPT degli atti soggetti ad IVA, il cui trattamento fiscale è equiparato a quello previsto per gli atti non soggetti ad IVA, comporta il passaggio dal pagamento di una tariffa in somma fissa (150,81 euro) a quello di una tariffa modulata sulla base delle caratteristiche di potenza e portata dei veicoli soggetti ad immatricolazione con conseguente incremento di gettito a livello provinciale.

L'applicazione di tale nuova normativa alle sole Regioni a statuto ordinario ha incentivato una sorta di migrazione, dalle Province di Regioni a statuto ordinario verso quelle di Regioni a statuto speciale, delle società che acquistano per noleggio ingenti parchi veicolari attraverso l'apertura fittizia di sedi secondarie, dove immatricolare i veicoli in quelle sedi, sebbene la loro attività principale, il personale ed i servizi siano stabiliti in altre sede.

Per cercare di porre rimedio a questa criticità è intervenuto il D.L. 201/2011 (art. 28, c. 11-bis) che ha previsto l'applicazione sull'intero territorio nazionale delle modifiche

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

all'IPT, abrogando inoltre il comma 5 dell'articolo 17 concernente la norma di salvaguardia per le autonomie speciali relativamente alle modalità di applicazione dell'imposta RCA nei confronti delle Province ubicate nelle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Da ultimo, il D.L. 16/2012 (art. 4, c. 2) ha esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni dell'articolo 17 riguardanti l'imposta RCA a tutto il territorio nazionale.

A seguito di tali modifiche al testo originario del D.Lgs. 68/2011, emerge tuttavia l'esigenza di coordinamento con l'articolo 16 del medesimo decreto legislativo, che riferisce le disposizioni del Capo II, e quindi anche l'articolo 17, alle sole Province delle Regioni a statuto ordinario e quelle con l'articolo 27 della L. 42/2009, in relazione al raccordo con la finanza delle Province ubicate nelle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Inoltre, nel quadro della legge di stabilità o in un eventuale disegno di legge collegato, il comma 7 dell'articolo 17 del D.Lgs. 68/2011 prevede il riordino dell'IPT sulla base delle seguenti norme generali:

- a) individuazione del presupposto dell'imposta nella registrazione del veicolo e relativa trascrizione nei vari passaggi di proprietà;
- b) individuazione del soggetto passivo nel proprietario e in ogni altro intestatario del bene mobile registrato;
- c) delimitazione dell'oggetto dell'imposta ad autoveicoli, motoveicoli eccedenti una determinata potenza e rimorchi;
- d) determinazione uniforme dell'imposta per i veicoli nuovi e usati in relazione alla potenza del motore e alla classe di inquinamento;
- e) coordinamento e armonizzazione del regime delle esenzioni e agevolazioni;
- f) destinazione del gettito alla Provincia dove risiede o ha sede legale il soggetto passivo dell'imposta.

3.2.2. La compartecipazione provinciale all'IRPEF in sostituzione dei trasferimenti statali

A decorrere dal 2012 sono soppressi i trasferimenti statali di parte corrente e quelli in conto capitale (se non finanziati mediante il ricorso all'indebitamento) alle Province delle Regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza.

Con il DPCM 12 aprile 2012 sono stati individuati e soppressi i trasferimenti statali di parte corrente, nonché quelli in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza non finanziati tramite ricorso ad indebitamento, delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario, secondo le risultanze specifiche contenute nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012. L'ammontare complessivo delle risorse fiscalizzate è di euro 1.039.917.823 ed è costituito dalla componente dei

trasferimenti soppressi a cui si aggiunge la componente derivante dalle risorse attribuite in conseguenza della soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica⁶, al netto di tutte le riduzioni applicate nel rispetto della normativa vigente.

In sostituzione dei trasferimenti statali, sempre a partire dal 2012 è attribuita alle Province una compartecipazione al gettito dell'IRPEF la cui aliquota, determinata nella misura dello 0,60 per cento con DPCM 7 luglio 2012, garantisce entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi e alle entrate relative all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica a sua volta soppressa.

L'aliquota di compartecipazione potrà essere ulteriormente incrementata in misura corrispondente all'individuazione di ulteriori trasferimenti statali eventualmente soppressi.

Inoltre, alle Province è garantito che le variazioni annuali del gettito relativo alla compartecipazione provinciale all'IRPEF non implicino una modifica dell'aliquota determinata con il DPCM 7 luglio 2012.

3.2.3. La compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica

A decorrere dal 2013 alle Province spetterà una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale che dovrà assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali di parte corrente e in conto capitale (se non finanziati tramite indebitamento) contestualmente soppressi. Nel caso in cui la tassa automobilistica non risulti sufficiente a coprire l'ammontare delle risorse regionali sopresse, la Regione stessa individuerà una compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive Province.

Al fine di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali alle Province, ciascuna Regione istituirà un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio che avrà la durata di tre anni e sarà alimentato da una quota non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione alla tassa automobilistica⁷.

Le Province, al fine delle proprie politiche tributarie, potranno accedere alle banche dati del Pubblico Registro Automobilistico e della Motorizzazione civile.

⁶ L'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica è soppressa a decorrere dal 2012 e il relativo gettito spetta allo Stato. Per questa finalità con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011 è stato rideterminato l'importo dell'accisa statale al fine di assicurare l'equivalenza del gettito.

⁷ In forza delle disposizioni normative successive all'approvazione del D.Lgs. 68/2011 in materia di riordino delle Province, che hanno profondamente rivisto il ruolo e le funzioni di tali livelli di governo nonché previsto tempi successivi rispetto ai termini posti dal D.Lgs. 68/2011 entro cui le Regioni sono tenute a portare a compimento il processo di attribuzione delle funzioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 22 novembre 2012, ha approvato un ordine del giorno nel quale ha espresso l'opportunità di rinviare la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali alle Province al compimento del processo di riordino avviato con il D.L. 201/2011.

3.2.4. Ulteriori tributi provinciali

Spettano alle Province gli altri tributi previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 68/2011: in particolare, il tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente e la tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche. Essi costituiscono tributi propri derivati.

L'imposta di scopo provinciale, che un regolamento adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali avrebbe dovuto disciplinare entro il 31 ottobre 2011, potrà essere istituita per particolari scopi istituzionali.

3.2.5. Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale

Al fine di garantire la realizzazione in forma progressiva e territorialmente equilibrata dell'autonomia di entrata delle Province è istituito, a decorrere dal 2012, un Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale. Esso avrà una durata biennale (2012-2013) e cesserà di esistere alla data di attivazione del Fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della L. 42/2009.

Il Fondo sperimentale è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF e la sua ripartizione è stata stabilita, previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Ministro dell'interno del 4 maggio 2012, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con la determinazione dei fabbisogni standard.

Tale decreto ministeriale, facendo propri i contenuti dell'accordo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali sancito in data 1 marzo 2012, ha previsto la ripartizione del Fondo sulla base dei seguenti criteri:

- a) il 50 per cento in proporzione al valore della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna Provincia all'1 gennaio 2012;
- b) il 38 per cento in proporzione del gettito della soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, negli importi quantificati per ciascuna Provincia nel documento approvato dalla COPAFF in data 22 febbraio 2012;
- c) il 5 per cento in relazione alla popolazione residente;
- d) il 7 per cento in relazione all'estensione del territorio provinciale.



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 4

IL FEDERALISMO FISCALE MUNICIPALE E I FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI

Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23

"Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"

Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216

"Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"



CAPITOLO 4 - IL FEDERALISMO FISCALE MUNICIPALE E I FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI

4.1. L'iter di approvazione

Le principali disposizioni attuative della legge delega 42/2009 che riguardano i Comuni (e in parte le Province) appartenenti a Regioni a statuto ordinario sono contenute in due decreti legislativi approvati dal Consiglio dei Ministri.

In ordine cronologico, il primo decreto attuativo – il decreto legislativo sui **fabbisogni standard degli Enti Locali** (D.Lgs. 216/2010) – è stato emanato in versione definitiva il 26 novembre 2010, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 dicembre dello stesso anno ed entrato in vigore il giorno seguente.

Successivamente, dopo un percorso di approvazione piuttosto complesso, è stato emanato il decreto legislativo sul **federalismo municipale** (D.Lgs. 23/2011). Il primo schema (AG 292) è stato avanzato dal Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2010 e trasmesso per l'esame, tra le altre, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in data 9 novembre 2010. L'esame di tale Commissione si è concluso il 3 febbraio 2011 con parere negativo, essendovi stata parità tra i voti favorevoli e quelli contrari. Nello stesso giorno un Consiglio dei Ministri straordinario ha approvato in via definitiva un decreto legislativo che tuttavia non è stato promulgato dal Presidente della Repubblica a causa della palese violazione del procedimento di approvazione previsto dalla legge delega. Tali disposizioni normative prevedono infatti che, in caso di parere negativo in Commissione, il Governo debba rendere una comunicazione alle Camere prima dell'approvazione definitiva. Il 9 febbraio 2011 il Consiglio dei Ministri ha dunque deliberato la trasmissione alle Camere di un decreto parzialmente modificato (AG 292-bis) sul quale ha reso comunicazione, adottandolo nella seduta del 3 marzo 2011. Infine, il decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 2011 ed è entrato in vigore il 7 aprile 2011.

4.2. Il decreto legislativo sul federalismo municipale

Il decreto legislativo sul federalismo municipale definisce la nuova struttura delle entrate dei Comuni, prevedendo un periodo transitorio (2011-2013) ed una fase a regime (dal 2014).

Nella **prima fase**, in sostituzione dei trasferimenti erariali soppressi, è prevista la devoluzione ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, del gettito (o quote di esso) derivante da alcune imposte erariali.

In particolare, ai Comuni sono attribuiti:



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- una compartecipazione del 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro e di bollo, imposte ipotecaria e catastale, tributi speciali catastali e tasse ipotecarie);
- il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- il gettito dell'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- una quota, pari al 21,7% per l'anno 2011 e al 21,6% a decorrere dall'anno 2012, del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale;
- una compartecipazione all'IVA con un'aliquota fissata in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito dell'Irpef.

Inoltre, sono previste:

- la facoltà, solo per i Comuni capoluogo di provincia, le unioni di Comuni e i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, di istituire 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;
- la possibilità di disciplinare l'imposta di scopo. Nel corso della conversione in legge del D.L. 16/2012 (cd. decreto "Semplificazioni fiscali") è stato modificato il comma 1 dell'articolo 6 del D.Lgs. 23/2011, consentendo ai Comuni di disciplinare con regolamento l'imposta di scopo, nel quadro della disciplina recata dalla legge finanziaria 2007, in luogo della revisione dell'imposta da effettuarsi con regolamento statale (DPR); inoltre, è stato integralmente sostituito il comma 2 disponendo che, a decorrere dall'entrata in vigore dell'IMU sperimentale (e cioè dal 2012), l'imposta di scopo si applichi o, se istituita, continui ad applicarsi con riferimento alla base imponibile e secondo la disciplina vigente;
- in alternativa all'imposta di soggiorno nei Comuni delle isole minori ovvero a quelli nel cui territorio insistono isole minori, la facoltà di istituire un'imposta di sbarco per finanziare interventi in materia di turismo, beni culturali e ambientali e servizi pubblici locali. Tale imposta, anch'essa introdotta dalla legge di conversione del D.L. 16/2012, si applica nella misura massima di 1,50 euro ed è riscossa dalle compagnie di navigazione (eventualmente sanzionato per omessa o infedele dichiarazione). Sono esenti i residenti nel Comune, i lavoratori, gli studenti pendolari e i componenti del nucleo familiare dei soggetti che pagano l'IMU nel territorio del Comune.

Inizialmente, l'articolo 5 del D.Lgs. 23/2011 prevedeva la facoltà di applicare o aumentare l'addizionale comunale all'Irpef (solo per i Comuni che non l'avevano fino ad allora istituita ovvero che l'avevano istituita in ragione di un'aliquota inferiore allo 0,4%). Successivamente il D.L. 138/2011 (art. 1, c. 11) ha abrogato tale articolo,

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

facendo salve le deliberazioni di istituzione dell'addizionale o di aumento della relativa aliquota, adottate nel periodo dal 7 giugno 2011 al 12 agosto 2011.

A partire dal 2012, per effetto del combinato disposto dell'art. 13, c. 14 del D.L. 201/2011 e dell'art. 4, c. 4 del D.L. 16/2012 è stata abrogata la norma di sospensione del potere degli Enti locali di deliberare aumenti dei tributi, addizionali, aliquote ovvero maggiorazioni di aliquote di tributi loro attribuiti con legge dello Stato, con la sola eccezione della T.A.R.S.U. (art. 1, c. 7, del D.L. 93/2008; art. 77-bis, c. del D.L. 112/2008; art. 1, c. 123 della L. 220/2010).

Nella **fase a regime**, invece, saranno attribuiti ai Comuni:

- una compartecipazione del 30% dell'imposta unica sui trasferimenti immobiliari in sostituzione dei prelievi indiretti sugli stessi (imposta di registro, imposta di bollo, imposte ipotecaria e catastale, tributi speciali catastali e tasse ipotecarie);
- una compartecipazione del 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari non sostituiti dalla precedente compartecipazione (già operante nella fase transitoria, a decorrere dal 2011);
- l'imposta municipale propria in sostituzione dell'Irpef, e relative addizionali, sui redditi fondiari e dell'attuale ICI;
- l'imposta municipale secondaria in sostituzione della TOSAP, del canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni, del canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari. Contestualmente, è abolita l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza;
- l'addizionale comunale all'Irpef (facoltativa);
- l'imposta di soggiorno;
- l'imposta di scopo.

È opportuno ricordare che il D.L. 201/2011, pur non emendando direttamente il testo del D.Lgs. 23/2011, ha introdotto importanti disposizioni per il finanziamento dei Comuni dell'intero territorio nazionale. In particolare, ha istituito in via sperimentale, per il triennio 2012-2014, l'imposta municipale propria, posticipando al 2015 l'entrata in vigore delle disposizioni a regime previste dal D.Lgs. 23/2011 (art. 13). Ha, inoltre, istituito a decorrere dal 2013 il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, prevedendo la contestuale soppressione di tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza (art. 14).

Per quanto concerne i **meccanismi di perequazione** per l'integrazione delle entrate proprie, il D.Lgs. 23/2011 prevede per il periodo transitorio l'istituzione di un **Fondo sperimentale di riequilibrio** le cui modalità di alimentazione e riparto sono stabilite da un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Ai

fini della determinazione del Fondo non si tiene conto delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria.

Il riparto del Fondo dovrà tener conto della determinazione dei fabbisogni standard, qualora effettuata, e, fino al 2013, anche della necessità che una quota pari al 30% della dotazione del Fondo sia distribuita in base al numero di residenti. Inoltre, per i Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali (ai sensi dell'articolo 14, commi 28 e seguenti del D.L. 78/2010) e per le isole monocomune sono stabilite modalità di riparto differenziate, forfetizzate e semplificate in modo da assicurare a tali enti una quota non inferiore al 20% della dotazione del Fondo al netto della precedente quota del 30%.

Il Fondo è alimentato con il gettito dei tributi devoluti e delle compartecipazioni ai tributi erariali aventi per oggetto la fiscalità immobiliare, oltre che con la quota della cedolare secca e, per gli anni 2012-2014, anche con il gettito della compartecipazione comunale all'IVA⁸.

Nella fase a regime, opererà il Fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge delega 42/2009. Tale Fondo sarà articolato in due componenti, una per le funzioni fondamentali e una per le altre funzioni. Le modalità di alimentazione e riparto del Fondo perequativo a regime saranno disciplinate in un successivo DPCM, previa intesa sancita in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tenendo conto della definizione dei fabbisogni standard.

4.3. Il decreto legislativo sui fabbisogni standard delle funzioni fondamentali

Il decreto legislativo sui fabbisogni standard prevede la disciplina di determinazione degli stessi con l'obiettivo di assicurare il graduale ma definitivo superamento del criterio della spesa storica nel finanziamento delle funzioni degli Enti locali.

Il provvedimento dettava inizialmente una precisa scaletta temporale: nel 2011 determinazione dei fabbisogni standard di almeno un terzo delle funzioni fondamentali, da adottare con gradualità nel triennio 2012-2014; nel 2012 fissazione dei fabbisogni standard di almeno due terzi delle funzioni fondamentali, da adottare progressivamente nel triennio 2013-2015; infine, nel 2013 definizione dei fabbisogni standard relativi all'intero insieme di funzioni fondamentali svolte dagli Enti locali, anch'essi da applicare nel triennio successivo. Tuttavia, il cd. Decreto Milleproroghe (D.L. 216/2011) ha rivisto il *timing* per la determinazione dei fabbisogni standard, individuando il 2013 come l'anno di avvio della fase transitoria, che risulta strutturata secondo la seguente modalità e tempistica:

⁸ La determinazione e le modalità di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario sono state definite con D.M. 21 giugno 2011 per l'anno 2011 e D.M. 4 maggio 2012 per l'anno 2012.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- entro il 31 marzo 2013, determinazione dei fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2013, riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali;
- nel 2013, determinazione completa dei fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2014.

Il D.L. 95/2012 (cd. della “Spending Review”) modifica il regime transitorio (fino all’approvazione del Codice delle Autonomie) delle funzioni fondamentali degli Enti locali stabilito dal D.L. 78/2010.

Per quanto concerne i Comuni, l’articolo 19, comma 1, individua come funzioni fondamentali ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) l’organizzazione generale dell’amministrazione, la gestione finanziaria e contabile e il controllo;
- b) l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) il catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) l’attività, in ambito comunale, di pianificazione, di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l’organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l’erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall’articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) l’edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, l’organizzazione e la gestione dei servizi scolastici;
- i) la polizia municipale e la polizia amministrativa locale;
- j) la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell’esercizio delle funzioni di competenza statale.

Per quanto concerne le Province, l’articolo 17, comma 10, individua come funzioni fondamentali ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché la tutela e la valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l’autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché la costruzione, la classificazione e la gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) la programmazione provinciale della rete scolastica e la gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Le disposizioni del decreto legislativo sono invece meno precise per quanto riguarda la metodologia da utilizzare per la definizione dei fabbisogni standard, che dovrà articolarsi in tre step:

- 1) individuazione dei modelli organizzativi;
- 2) analisi dei costi per individuare quelli maggiormente significativi e per determinare gli intervalli di normalità;
- 3) individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard.

Il decreto sostanzialmente delega alla Società per gli Studi di Settore S.p.a. (Sose S.p.a.) il compito di predisporre le metodologie e di provvedere al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni.

Nella stima dei fabbisogni standard, la Sose S.p.a. dovrà tener conto di una serie di variabili, oltre alla spesa storica sostenuta, quali la produttività e la diversità della spesa *“in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti”*.

La raccolta dei dati contabili e strutturali di Comuni e Province avverrà mediante appositi questionari a cui gli enti dovranno obbligatoriamente rispondere entro sessanta giorni dal ricevimento, pena il blocco dei trasferimenti erariali.

La Sose S.p.a. sarà affiancata dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), che fornirà supporto scientifico nella realizzazione di tutte le attività previste dal decreto.

Infine, le metodologie predisposte per la determinazione dei fabbisogni standard saranno sottoposte per l'approvazione alla COPAFF, la quale dovrà esprimersi entro quindici giorni, decorsi i quali e in assenza di osservazioni le metodologie si intendono approvate.

Il decreto legislativo prevede, infine, un meccanismo di revisione dei fabbisogni standard al massimo con cadenza triennale e la trasmissione delle relative determinazioni alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 5

LE NUOVE RELAZIONI FINANZIARIE TRA REGIONI ED ENTI LOCALI

Legge delega 5 maggio 2009, n. 42

"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"

Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68

"Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"



CAPITOLO 5 - LE NUOVE RELAZIONI FINANZIARIE TRA REGIONI ED ENTI LOCALI

5.1. Il nuovo assetto di relazioni finanziarie Regioni-Enti locali nella L. 42/2009

La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (Legge 5 maggio 2009, n. 42) delinea un nuovo assetto di relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali rispetto all'attuale sistema binario della finanza delle autonomie caratterizzato da un distinto e separato rapporto Stato-Regioni e Stato-Enti locali.

Il provvedimento riserva alle Regioni una serie di nuovi compiti e di nuove facoltà che, se esercitate, sono potenzialmente in grado di incidere significativamente nella definizione delle politiche finanziarie degli Enti locali del proprio territorio.

In primo luogo, la legge delega prevede che, nel rispetto del divieto di doppia imposizione, l'autonomia impositiva delle Regioni si espliciti nella possibilità di istituire con legge regionale tributi locali, determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare. Inoltre, in virtù di tale autonomia impositiva, le Regioni possono istituire a favore degli Enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali.

In secondo luogo, la Ld prevede che i fondi perequativi degli Enti locali siano iscritti nel bilancio delle singole Regioni ed alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato. Alle Regioni è attribuita la facoltà di attivare un sistema alternativo di riparto della perequazione rispetto a quello utilizzato dal livello centrale, il quale si sostanzia in una diversa definizione dei suoi parametri (spesa corrente e capitale, entrate), sulla base di criteri stabiliti da accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa tra le Regioni e gli Enti locali. Sul presupposto di tale collaborazione infraterritoriale, le Regioni, tenuto conto del complesso delle risorse assegnate dallo Stato ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane che sono inclusi nel territorio regionale, a titolo di perequazione, possono infatti procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

La legge delega prevede inoltre l'assegnazione di uno specifico ruolo alle Regioni, a garanzia del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte del comparto degli Enti locali ricompresi nel territorio della Regione stessa. A tal fine la norma prevede che le Regioni possano intervenire, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, al fine di adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica relativi al complesso degli Enti locali ricadenti nel territorio della Regione stessa.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

La legge delega 42/2009 prevede infine la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, oltre che di quelli statali, finalizzati al finanziamento delle spese di Comuni e Province per l'esercizio delle funzioni fondamentali e non fondamentali.

Sono esclusi dalla soppressione i seguenti trasferimenti:

- i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione Europea, con i cofinanziamenti nazionali;
- i fondi perequativi;
- i contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli Enti locali.

5.2. La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali

Il decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province (Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, artt. 12 e 19) stabilisce, a decorrere dal 2013, la soppressione dei trasferimenti regionali di parte corrente e, se non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, con carattere di generalità e permanenza e diretti al finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province.

Il fabbisogno di finanziamento derivante dalla soppressione dei trasferimenti deve essere compensato:

- per i Comuni, da una compartecipazione a tributi regionali, prioritariamente all'addizionale regionale all'IRPEF, o da tributi integralmente devoluti;
- per le Province, da una compartecipazione alla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla Regione.

Il gettito da assicurare agli Enti locali è determinato in misura tale da garantire un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi. La Regione può altresì:

- adeguare l'aliquota sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni dei Comuni (e delle Province);
- incrementare successivamente la misura della devoluzione o compartecipazione con le medesime modalità, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di soppressione.

L'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) ovvero, quando sarà effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La Regione non può ridurre l'aliquota dei tributi devoluti o compartecipati al di sotto di quanto necessario per assicurare ai Comuni (e alle Province) un gettito almeno uguale all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Ciascuna Regione determina il tributo regionale devoluto o compartecipato, secondo quanto previsto dallo Statuto o, in coerenza dello stesso, con atto amministrativo, d'intesa con i Comuni (e con le Province) del proprio territorio.

Per le Province, in caso di mancata fissazione della misura della compartecipazione alla tassa automobilistica entro la data del 30 novembre 2012, lo Stato interviene in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Per i Comuni c'è un'analogia disposizione, senza tuttavia che sia determinata la data per la fissazione dell'aliquota di compartecipazione o del tributo integralmente devoluto.

A tale proposito, è opportuno evidenziare che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 22 novembre 2012, ha approvato un ordine del giorno nel quale ha espresso l'opportunità di rinviare la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali alle Province al compimento del processo di riordino avviato con il D.L. 201/2011. Ciò si rende necessario in quanto:

- l'ordinamento delle Province è stato più volte oggetto di provvedimenti normativi che hanno stravolto il quadro istituzionale in cui è stata approvata la norma del D.Lgs 68/2011, ma soprattutto sono stati rivisitati il ruolo e le funzioni delle Province;
- con i decreti legge 201/2011 e 95/2012 sono state ridotte le funzioni assegnate alle Province e sono stati previsti tempi successivi entro cui le Regioni sono tenute a portare a compimento il processo di attribuzione delle funzioni (31/12/2012) e quindi, conseguentemente, l'individuazione delle risorse da fiscalizzare avrebbe dovuto essere rimodulata a seguito della definizione delle funzioni amministrative delegate;
- il D.L. 188/2012, infine, prevedendo il riordino delle Province e delle città metropolitane, ha determinato una rivisitazione dei criteri di assegnazione delle funzioni e delle relative risorse.

Con efficacia a decorrere dal 2013 (per le Province la decorrenza non è esplicitata, ma si presume sia la stessa), per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attuazione delle norme sulla soppressione dei trasferimenti regionali e sul loro finanziamento, ciascuna Regione istituisce un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, distintamente per i Comuni e per le Province.

Per quanto riguarda i Comuni, il Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, che ha durata triennale (2013-2015), sarà alimentato da una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione all'addizionale regionale all'IRPEF o del tributo regionale integralmente devoluto. Le modalità di riparto del Fondo e le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute al singolo Comune in cui si sono verificati i presupposti di imposta saranno stabilite d'intesa con i Comuni del proprio territorio. Per quanto riguarda le Province, il Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, che ha durata triennale, sarà alimentato da una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione alla tassa automobilistica. Le modalità di riparto del

Fondo e le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute alla singola Provincia in cui si sono verificati i presupposti di imposta saranno stabilite d'intesa con le Province del proprio territorio.

Superata la fase sperimentale, a decorrere dal 2016, non sono previsti strumenti perequativi regionali.

Per quanto riguarda invece l'intervento perequativo statale, è previsto per le Province che sia istituito dapprima un Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale (a decorrere dall'anno 2012) di durata biennale (2012-2013), alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF, che cesserà a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della L. 42/2009.

Anche per quanto riguarda i Comuni, il D.Lgs. 23/2011 prevede che sia istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio (a decorrere dal 2011) di durata triennale (2011-2013), alimentato dal gettito della fiscalità immobiliare devoluta, che cesserà a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della L. 42/2009.

Pertanto, a decorrere dall'anno 2014 dovrebbero essere istituiti nel bilancio regionale due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore della Province (ed eventualmente delle Città metropolitane), alimentati dal fondo perequativo statale di cui all'articolo 13 della L. 42/2009.



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 6

INTERVENTI SPECIALI E PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88

“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”



CAPITOLO 6 - INTERVENTI SPECIALI E PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

6.1. Iter di approvazione del D.Lgs. 88/2011

Il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 recante “*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*” dà attuazione all’articolo 119, comma quinto, della Costituzione, secondo quanto previsto dall’articolo 16 della legge delega 42/2009.

Esso è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010. Nella Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010 e del 20 gennaio 2011 le Regioni non hanno espresso intesa sul decreto, in quanto non sono state accolte le loro richieste di modifica del testo, volte a prevedere una maggiore concertazione nella programmazione delle politiche di coesione.

Come previsto dall’articolo 2, comma 3, della legge delega 42/2009, il decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti e della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale.

Il decreto è stato quindi approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2011 nel testo come modificato dalla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 giugno 2011.

6.2. I trasferimenti speciali nel sistema del federalismo fiscale: attuazione dell’articolo 119, quinto comma della Costituzione e della delega contenuta nell’articolo 16 della legge 42/2009

Il nuovo quadro di rapporti finanziari fra Stato ed enti territoriali tracciato dalla riforma federalista, nell’ottica di rafforzare la responsabilità finanziaria degli enti periferici e di migliorare l’efficienza della spesa, prevede l’eliminazione di tutti i trasferimenti statali diretti a finanziare le funzioni ordinarie degli enti e la loro contestuale sostituzione con risorse fiscali.

Gli unici trasferimenti ammessi dallo Stato verso Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono le “risorse aggiuntive” che finanziano “interventi speciali” volti a realizzare le finalità specifiche previste dal quinto comma dell’articolo 119 della Costituzione, che sono:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona;
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

L'articolo 16 della legge delega 42/2009 individua tre fonti di finanziamento per gli interventi diretti a realizzare le finalità di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione:

- i contributi speciali dal bilancio dello Stato;
- i finanziamenti dell'Unione Europea;
- i cofinanziamenti nazionali.

I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato.

Tali risorse devono essere utilizzate secondo una logica di programmazione pluriennale.

I criteri di riparto devono tener conto delle specificità dei territori e in particolare dei seguenti parametri:

- realtà socio-economica;
- deficit infrastrutturale;
- diritti della persona;
- collocazione geografica degli enti;
- prossimità degli enti al confine con altri Stati o con Regioni a Statuto Speciale;
- territori montani e isole minori;
- esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale.

6.3. I contenuti del decreto sugli interventi speciali: il Fondo per lo sviluppo e la coesione e i Contratti istituzionale di sviluppo

Il D.Lgs. 88/2011, come anticipato, dà attuazione ai principi contenuti nell'articolo 16 della legge 42/2009 per quanto riguarda l'utilizzo di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali volti a *“promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, a rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”*.

L'articolo 8 prevede infatti l'adozione di ulteriori decreti legislativi per attuare altri aspetti della delega contenuta nell'articolo 16, con particolare riferimento agli interventi statali in favore dei territori confinanti con le Regioni a Statuto Speciale e dei territori montani e delle isole minori.

Si tratta, quindi, come hanno voluto sottolineare le Regioni, di una prima attuazione dell'articolo 16 della legge 42/2009.

L'articolo 2 del provvedimento in esame individua nel Fondo per lo sviluppo e la coesione, nei finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione Europea e nei relativi cofinanziamenti nazionali le fonti prioritarie di finanziamento per la politica di riequilibrio economico e sociale e ne enuncia i principi ed i criteri, che si possono così riassumere:

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- 1) leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale;
- 2) programmazione pluriennale delle risorse, che tenga conto delle priorità individuate dalla programmazione dell'Unione europea e che sia coerente con gli interventi di natura ordinaria, effettuati con le risorse previste a legislazione vigente;
- 3) utilizzo delle risorse nell'ambito di piani organici finanziati con risorse vincolate;
- 4) esclusiva destinazione dei finanziamenti citati a spese in conto capitale o a spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea;
- 5) ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione per l'85 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e per il restante 15 per cento a quelle del Centro-Nord, tenendo conto delle zone di montagna e di quelle confinanti con le Regioni a Statuto Speciale e delle isole minori;
- 6) aggiuntività delle risorse, che non possono sostituire quelle per le spese ordinarie stanziare nel bilancio dello Stato e degli enti decentrati;
- 7) efficacia degli interventi, anche attraverso l'utilizzo di un sistema di indicatori di risultato, la sistematica valutazione degli impatti, la previsione di riserve premiali e di meccanismi sanzionatori e il monitoraggio degli interventi.

Il *Fondo per lo sviluppo e la coesione*, disciplinato dagli articoli 3 e 4 del D.Lgs. 88/2011, è lo strumento di finanziamento statale degli interventi aggiuntivi volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

Il Fondo assume una programmazione pluriennale coerente con quella degli interventi finanziati con risorse ordinarie e con quella dei Fondi strutturali europei, volta all'unitarietà e alla complementarietà degli interventi, ed è *“finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e nazionale, aventi natura di grandi progetti”* (anche articolati in singoli interventi funzionalmente interconnessi).

La sua dotazione è determinata, per l'intero ciclo di programmazione, dal Documento di economia e finanza (DEF) nell'anno precedente all'inizio del nuovo ciclo di programmazione europea. Lo stesso Documento di programmazione statale negli anni successivi può rideterminare la dotazione del Fondo.

Il Fondo è rifinanziato dalla legge di stabilità che precede l'avvio di un nuovo ciclo di programmazione, che stanziava risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo e ne definisce anche la ripartizione annuale. Negli anni successivi tale ripartizione potrà essere rimodulata, ferma restando la dotazione complessiva del fondo.

Entro il mese di ottobre, con delibera del CIPE è approvato il Documento di indirizzo strategico, che stabilisce gli obiettivi da perseguire e i criteri di utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per l'intero ciclo della programmazione.

Il Documento di indirizzo strategico inoltre stabilisce:

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- la ripartizione delle risorse tra le priorità e tra le macro-aree territoriali;
- le amministrazioni attuatrici;
- per ogni settore di intervento le condizioni istituzionali e generali che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi;
- i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento (i parametri da considerare sono i tempi di realizzazione, i risultati attesi, l'individuazione preventiva di una metodologia di valutazione degli impatti, la sostenibilità dei piani di gestione, il possesso da parte delle amministrazioni attuatrici di un rating adeguato in assenza del quale saranno previste forme di affiancamento);
- gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori;
- la possibilità di cofinanziamento anche privato;
- il coordinamento con gli interventi della programmazione ordinaria.

Sulla base dei criteri così stabiliti, entro il 1° marzo dell'anno successivo sono individuati con apposita deliberazione del CIPE gli interventi da finanziare con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione durante l'intero periodo di programmazione.

Tali risorse sono assegnate in base allo stato di avanzamento della spesa e nei bilanci delle amministrazioni attuatrici devono avere evidenza contabile autonoma, in fondi a destinazione vincolata appositamente costituiti.

L'attuazione degli interventi è coordinata e monitorata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

L'articolo 6 del decreto, al fine di accelerare la realizzazione degli interventi, introduce il *Contratto istituzionale di sviluppo*, un nuovo strumento di concertazione tra il Ministero e le amministrazioni competenti per l'impiego dei finanziamenti del Fondo di coesione.

Il Contratto istituzionale di sviluppo indica, per ogni intervento o categoria di intervento:

- il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità;
- il cronoprogramma;
- le responsabilità dei contraenti, stabilendo i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni per le eventuali inadempienze fino al definanziamento anche parziale e all'assegnazione delle risorse ad altro livello di governo.

In caso di inerzia o inadempimento da parte delle Amministrazioni responsabili degli interventi e, in ogni caso, quando necessario per evitare il disimpegno automatico dei fondi europei, il Governo può esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, comma 2 della Costituzione.

L'articolo 3 del D.Lgs. 88/2011 è dedicato alla programmazione dei finanziamenti a finalità strutturale dall'Unione europea.

La responsabilità del coordinamento delle politiche di coesione effettuate con i fondi europei è assegnata al Ministro delegato per la Politica di coesione economica, che adotta gli atti di indirizzo e di programmazione di competenza statale d'intesa con il Ministro dell'Economia. In questa fase non è prevista l'intesa con gli altri livelli di governo.

Il Ministro competente, per garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei e l'integrale utilizzo delle risorse stanziato dall'Unione europea, può adottare le opportune misure di accelerazione degli interventi, anche con riferimento alle amministrazioni che non risultano in linea con la programmazione temporale degli interventi stessi.

6.4. Il decreto ministeriale sulla perequazione infrastrutturale

Durante la fase di transizione verso il nuovo sistema federalista, le infrastrutture rappresentano uno dei principali ambiti cui sono destinati i trasferimenti per gli interventi speciali.

L'articolo 22 della legge delega 42/2009 prevede infatti che, in sede di prima applicazione del federalismo fiscale, gli interventi speciali *ex* articolo 119, comma 5 della Costituzione siano volti anche a colmare il deficit infrastrutturale emerso da un'apposita ricognizione da effettuarsi in sede di prima applicazione del federalismo fiscale e riguardante in particolare:

- le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche;
- la rete stradale, autostradale e ferroviaria;
- la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas;
- le strutture portuali e aeroportuali;
- i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole.

Coerentemente, la cosiddetta perequazione infrastrutturale è richiamata anche dal D.Lgs. 88/2011 che, per una modifica voluta dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, specifica che gli interventi speciali effettuati con le risorse aggiuntive di cui all'articolo 119 della Costituzione e all'articolo 16 della legge delega 42/2009 sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale.

La disciplina relativa a tale ricognizione infrastrutturale è stata emanata con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010, recante "*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

La ricognizione propedeutica alla perequazione infrastrutturale consiste nella rilevazione, per ogni tipologia di infrastruttura prevista dal decreto e utilizzando indicatori sia quantitativi che qualitativi, dei livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010 e del corrispondente livello di servizio standard, necessario a raggiungere

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

determinati obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali.

Gli elementi informativi raccolti ai fini della ricognizione infrastrutturale confluiscono nella banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche istituita dalla legge 196/2009 (articolo 13) e in quella prevista dall'articolo 5 della legge 42/2009, istituita presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e contenente i dati relativi ai costi dei servizi, ai fabbisogni e agli obiettivi.

Il decreto, sotto il profilo dell'individuazione degli interventi volti a ridurre le differenze di dotazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese, richiama le opere già ricomprese nell'allegato infrastrutture della Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013 (l'ultima approvata) e quelle individuate dalla programmazione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate. E' richiamato inoltre anche l'articolo 30, comma 9, della legge 196/2009, con riferimento alla valutazione degli interventi *ex ante* (per il confronto, la selezione dei progetti e la definizione delle priorità) ed *ex post* (per valutarne l'efficacia e l'utilità).

Lo stesso articolo 30, comma 9, della legge 196/2009 è richiamato anche in tema di attuazione degli interventi, con riferimento all'utilizzo di procedure di monitoraggio sullo stato di avanzamento delle opere e di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti.

In base all'articolo 3 del decreto ministeriale, gli interventi volti al recupero del deficit infrastrutturale sono individuati entro 90 giorni con apposito decreto del Ministero dell'Economia.



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 7

IL FEDERALISMO DEMANIALE

Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85

"Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e successive modifiche intervenute"



CAPITOLO 7 - IL FEDERALISMO DEMANIALE

7.1. L'iter normativo

Il 28 maggio 2010 è stato promulgato il primo decreto legislativo previsto dalla Legge Delega in materia di federalismo fiscale, finalizzato all'attribuzione di un proprio patrimonio a Enti locali e Regioni in attuazione dell'art. 19 della L. 42/2009.

L'iter normativo è iniziato il 17 dicembre 2009, con l'approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei Ministri di uno schema di decreto legislativo. Un testo successivo dello schema di decreto in parte modificato con gli emendamenti di UPI e ANCI e accompagnato da una relazione del Governo contenente le motivazioni del mancato raggiungimento dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata (ma accompagnato dal parere favorevole della Conferenza Stato-Città) è stato trasmesso al Senato in data 18 marzo 2010 per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

Anche la Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale (cd. "bicameralina") si è espressa sul provvedimento, condizionando il parere positivo ad una serie di rilevanti emendamenti al testo iniziale del 17 dicembre 2009 interamente accolti dal Governo.

7.2. I contenuti del decreto legislativo n. 85/2010

Il decreto legislativo è finalizzato all'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti, singolarmente o per gruppi, a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I criteri per l'attribuzione a Enti locali e Regioni dei beni immobili statali e di quelli mobili, sempre appartenenti allo Stato, in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio sono i seguenti:

- *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità*: i beni statali sono attribuiti in prima istanza ai Comuni, in virtù del loro radicamento sul territorio; nel caso in cui l'entità o la tipologia dei singoli beni trasferiti richiedano una gestione unitaria, tali beni vengono attribuiti a livelli di governo superiori;
- *semplificazione*: i beni trasferiti possono essere inseriti dalle Regioni e dagli Enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 del D.Lgs. 112/2008⁹;

⁹ Si segnala la sentenza della Corte Costituzionale 340/2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità del comma 2 dell'articolo 58 sostenendo che si tratta di una disposizione che si occupa di governo del territorio – materia rientrante nella competenza ripartita tra Stato e Regioni in base all'articolo 117, terzo comma della Costituzione – più che di una norma di coordinamento della finanza pubblica. In particolare

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- *capacità finanziaria*: gli enti a cui i beni statali vengono attribuiti devono disporre di idonea capacità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni;
- *correlazione con competenze e funzioni*: deve sussistere una certa connessione tra le competenze e le funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente cui è attribuito il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso;
- *valorizzazione ambientale*: la valorizzazione del bene è realizzata avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

L'attribuzione a Enti locali e Regioni dei beni appartenenti allo Stato avviene sulla base di un iter procedurale definito:

- 1) inserimento in appositi elenchi dei beni statali individuati ai fini dell'attribuzione ad uno o più livelli di governo territoriale; tali elenchi sono adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa sancita in Conferenza Unificata; gli elenchi sono corredati da adeguati elementi informativi, anche relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione dello stesso;
- 2) le Regioni e gli Enti locali che intendono acquisire i beni statali inseriti negli elenchi presentano entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di pubblicazione in GU dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio, a cui dovrà essere allegata una relazione sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale;
- 3) entro i successivi 60 giorni, sulla base delle richieste di assegnazione pervenute, è adottato un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri riguardante l'attribuzione dei beni che produce effetti dalla data di pubblicazione nella GU e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun Ente locale.

va rilevato il venir meno della possibilità che “*la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni.*” Il testo del decreto legislativo approvato il 28 maggio 2010 recepisce tale sentenza prevedendo la trasmissione della deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni ad un'apposita Conferenza di servizi per l'acquisizione delle autorizzazioni, degli assensi e delle approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Sempre entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, sono adottati uno o più DPCM per il trasferimento alle Regioni dei beni del demanio marittimo e del demanio idrico, ad eccezione dei laghi chiusi, che sono attribuiti direttamente alle Province.

I beni statali che possono essere attribuiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti:

- beni appartenenti al *demanio marittimo* e relative pertinenze, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- beni appartenenti al *demanio idrico* e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione dei fiumi di ambito sovra regionale e dei laghi di ambito sovra regionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate;
- *aeroporti di interesse regionale o locale* appartenenti al demanio aeronautico civile statale e relative pertinenze;
- *miniere* e relative pertinenze ubicate su terraferma;
- *altri beni immobili dello Stato*, ad eccezione di quelli esplicitamente esclusi dal trasferimento¹⁰;
- *beni immobili in uso al Ministero della difesa* non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare (con DPCM entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa in sede di Conferenza Unificata);
- *beni culturali e paesaggistici* indicati negli accordi di valorizzazione definiti ai sensi dell'articolo 112, comma 4, del D.Lgs. 42/2004 e ss.mm. (codice dei beni culturali e del paesaggio) (“[...] il Ministero per i beni e le attività culturali provvede, entro un anno dalla data di presentazione della domanda di trasferimento, al trasferimento alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3 del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione” art. 5, comma 5).

¹⁰ “[...]gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente e dal comma 7 del presente articolo; i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche; le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato; sono altresì esclusi dal trasferimento di cui al presente decreto i parchi nazionali e le riserve naturali statali. I beni immobili in uso per finalità istituzionali sono inseriti negli elenchi dei beni esclusi dal trasferimento in base a criteri di economicità e di concreta cura degli interessi pubblici perseguiti” (art. 5, comma 2). Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte Costituzionale, nonché agli organi di rilevanza costituzionale (art. 5, comma 7).

Ai fini dell'esclusione dal novero dei beni trasferibili, le amministrazioni statali e gli altri enti pubblici provvedono a comunicare in modo adeguatamente motivato all'Agenzia del Demanio gli elenchi dei beni esclusi dal trasferimento entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo; entro lo stesso termine, anche la stessa Agenzia del Demanio compila l'elenco relativo ai propri beni. Entro i successivi 45 giorni, previo parere della Conferenza Unificata, da esprimersi entro il termine di 30 giorni, con provvedimento del direttore dell'Agenzia l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento è redatto ed è reso pubblico, a fini notiziali, anche con l'indicazione delle motivazioni pervenute, sul sito internet dell'Agenzia.

Infine, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinate le modalità per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato, previa intesa in Conferenza Unificata.

Alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti non si applicano le disposizioni del Patto di Stabilità Interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione del bene trasferito.

Le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed Ente locale dall'alienazione degli immobili del patrimonio disponibile e dalla cessione di quote di fondi immobiliari sono acquisite dagli stessi Enti al settantacinque per cento. Dette risorse vanno destinate alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. La quota residua del venticinque per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

7.3. Federalismo demaniale e valorizzazione degli immobili

La disciplina in materia di valorizzazione degli immobili trasferiti dallo Stato anche attraverso il loro conferimento a fondi immobiliari, inizialmente contenuta all'articolo 6 del decreto legislativo 85/2010, è stata riscritta dal decreto legge 98/2011 (articolo 33) e successivamente modificata dalle disposizioni introdotte dal decreto legge 95/2012 (cd. *spending review*).

In base alla disciplina vigente, i beni immobili trasferiti dallo Stato agli enti territoriali possono essere conferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi o partecipati dell'ente territoriale, sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente stesso.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Alternativamente, gli stessi beni immobili possono essere conferiti ai fondi immobiliari costituiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per la riduzione del debito pubblico, in cui sono conferiti gli immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali: in questo caso alla Regione o all'ente locale è riconosciuto un ammontare in quote del fondo pari almeno al 70 per cento del valore apportato.

Il contenuto del decreto legislativo 85/2010 è stato depotenziato dalle disposizioni introdotte dalla *spending review* (DL 95/2012), che hanno reso passibili del processo di dismissione dei beni immobili di proprietà dello Stato, introdotto dalla legge 183/2011, anche i beni trasferibili agli enti territoriali in base al federalismo demaniale, che inizialmente ne erano esclusi.

Lo stesso DL 95/2012, inoltre, ha previsto il conferimento alla società di gestione del risparmio costituita dal MEF ex art. 33 della L. 98/2011 di tutti gli immobili di proprietà statale non più utilizzati dal Ministero della Difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione: in questo caso, agli enti locali interessati dalle procedure di valorizzazione può essere assegnata una parte delle quote del MEF. Tali risorse sono da destinare alla riduzione del debito dell'ente.





RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 8

MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI

Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149

“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”



CAPITOLO 8 - MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI

8.1. Deleghe contenute nella legge sul federalismo n. 42/2009 e iter di approvazione del decreto legislativo

Il D.Lgs. 149/2011, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2011, attua le deleghe contenute nella legge 42/2009 (articoli 2, 17 e 26) in tema di premialità dei comportamenti virtuosi e di meccanismi sanzionatori per gli enti non efficienti e, nell'ambito del nuovo quadro di funzioni disegnato dalla riforma del federalismo, si pone l'obiettivo di definire il sistema dei meccanismi di responsabilità connessi ai maggiori spazi di autonomia concessi ai livelli di governo territoriale.

In tema di premialità, l'articolo 2, comma 2, lettera z) e l'articolo 17, comma 1, lettera e) della legge delega 42/2009 prevedono che i decreti attuativi debbano essere informati a principi di premialità dei comportamenti virtuosi con riferimento all'esercizio della potestà tributaria, alla gestione finanziaria ed economica, alla qualità dei servizi in rapporto al livello della pressione fiscale e alla partecipazione a progetti strategici nell'interesse della collettività nazionale.

L'articolo 26, comma 1, lettera b) della legge 42/2009 prevede inoltre adeguate forme premiali legate al maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Per quanto riguarda i meccanismi sanzionatori, invece, sempre l'articolo 17, comma 1, lettera e), prevede l'introduzione, nei confronti degli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni, di un sistema sanzionatorio che determini il divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti atti a raggiungere gli obiettivi. La delega contenuta nell'articolo 17 dispone anche che siano definiti dei meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali, fino all'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili di dissesto finanziario.

Sul decreto legislativo le Regioni e gli Enti locali, nella Conferenza Unificata del 18 maggio 2011, hanno espresso la mancata intesa. Da parte delle Regioni sono state espresse forti perplessità sulla costituzionalità del testo normativo proposto, in particolare per il ricorso, in caso di dissesto finanziario dell'ente, alla procedura prevista dall'articolo 126 della Costituzione di scioglimento del Consiglio Regionale e rimozione del Presidente della Giunta. I Comuni invece hanno evidenziato l'inaccettabilità delle norme sul fallimento politico.

Il Consiglio dei Ministri, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, della legge 42/2009 in caso di mancata intesa da parte della Conferenza Unificata, ha trasmesso alle Camere una relazione in cui afferma la costituzionalità del provvedimento e la sua conformità alle deleghe espresse dalla legge 42/2009.

Il decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali, come già anticipato, è stato pertanto approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2011.

Si segnala che le disposizioni contenute nel D.Lgs. 149/2011 sono oggetto di revisione ad opera del D.L. 174/2012 la cui conversione in legge è ancora in corso.

In particolare, si è previsto che il decreto di scioglimento del Consiglio dell'Ente locale che ha omesso di deliberare il dissesto conservi i suoi effetti per un periodo di almeno dodici mesi, fino ad un massimo di quindici, con l'obiettivo di assicurare la gestione commissariale dell'ente per un periodo di tempo sufficientemente congruo per l'adozione di misure di risanamento e di ripristino delle condizioni di funzionamento complessivo dell'ente.

Nel corso dell'esame in prima lettura della Camera dei deputati (A.C. 5520), inoltre, sono state introdotte alcune modifiche con riguardo in particolare alla relazione di fine legislatura prevista dal medesimo decreto per le Regioni e gli Enti locali, per la quale si prevede la trasmissione anche alla Corte dei conti. Vengono inoltre estese anche alle autonomie speciali, in presenza di specifici presupposti, le verifiche di regolarità amministrativo-contabile previste nel medesimo decreto legislativo e si introduce per gli Enti locali la relazione di inizio mandato. Le modifiche riguardano, infine, la disciplina delle verifiche di regolarità della gestione amministrativo-contabile prevedendo che siano effettuate anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano; si introduce, inoltre, tra gli indicatori di possibili squilibri finanziari, l'aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali dell'ente interessato e, qualora si evidenzino situazioni di squilibrio finanziario rispetto agli indicatori medesimi, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ne dà immediata comunicazione alla Corte dei conti.

8.2. I meccanismi sanzionatori: responsabilità del Presidente della Giunta Regionale, dei funzionari regionali e dei revisori dei conti in caso di grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario

Il capo primo del decreto legislativo riguarda i meccanismi sanzionatori e dà attuazione a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera z) e dall'articolo 17, comma 1, lettera e) della legge 42/2009.

Tali meccanismi sanzionatori si inseriscono nel quadro già vigente di disposizioni in materia di rispetto del Patto per la Salute e del Patto di Stabilità Interno e introducono nuove cause di rimozione, interdizione e di ineleggibilità degli amministratori ritenuti responsabili del dissesto finanziario.

L'impianto delle sanzioni è articolato su tre fattispecie:

- la prima riguarda il dissesto finanziario delle Regioni con riferimento al disavanzo sanitario;

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- la seconda si riferisce al dissesto finanziario negli Enti locali;
- la terza riguarda il mancato rispetto del Patto di stabilità interno sia nella Regioni che negli Enti locali.

L'articolo 2 del decreto legislativo introduce la nozione di "fallimento politico" della Giunta regionale legato al manifestarsi di "*grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario*".

Secondo il testo normativo, tale situazione di grave squilibrio finanziario si manifesta nelle Regioni soggette a piano di rientro del disavanzo sanitario al verificarsi congiuntamente di tre condizioni:

- a) inadempienza da parte del Presidente della Giunta Regionale nominato Commissario *ad acta* secondo quanto previsto dalla disciplina del Patto per la Salute all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi derivanti dal piano stesso;
- b) riscontro, in sede di verifica annuale, del mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano di rientro e conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano;
- c) aumento per due esercizi consecutivi dell'addizionale regionale Irpef al livello massimo consentito dal D.Lgs. 68/2011 in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province.

In base al decreto, il verificarsi delle tre condizioni sovraesposte costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione. Di conseguenza, dopo l'accertamento da parte della Corte dei Conti della sussistenza delle condizioni previste e della responsabilità diretta, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta regionale, con decreto del Presidente della Repubblica viene disposta la sua rimozione e lo scioglimento del Consiglio regionale.

Al verificarsi di una sola delle condizioni di cui al punto a) o di cui al punto b), il Governo può invece intervenire con i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione, nominando un commissario *ad acta* per la redazione e l'attuazione del piano di rientro, come già previsto dal Patto per la Salute in caso di inadempienza del Presidente della Regione (articolo 2, comma 84, legge 191/2009).

Il Presidente rimosso per grave dissesto finanziario riferito al disavanzo sanitario non può essere candidato per un periodo di dieci anni alle cariche elettive di alcun livello di governo e non può nemmeno essere nominato in alcun organo o ad alcuna carica di governo.

Per i settori di competenza delle Regioni diversi dalla sanità, se si verifica il mancato raggiungimento dei prefissati obiettivi di servizio in relazione ai livelli essenziali di assistenza ed ai costi standard, il Presidente della Giunta è nominato commissario *ad acta*.

Il verificarsi del grave dissesto finanziario comporta anche la decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità, anche dei direttori amministrativi e sanitari, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale

competente e del collegio dei revisori dei conti, ai quali è interdetta per un periodo di dieci anni qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

8.3. I meccanismi sanzionatori: responsabilità degli amministratori locali per dissesto finanziario negli enti locali

L'articolo 6 modifica il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali introducendo all'articolo 248 (*"Conseguenze della dichiarazione di dissesto"*) l'incandidabilità per gli amministratori locali che la Corte dei Conti riconosce responsabili di danni causati con dolo o colpa grave nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario dell'ente locale.

Viene inoltre riconosciuto un ruolo più incisivo alla Corte dei Conti nel sistema di coordinamento della finanza pubblica e rafforzata l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali di controllo.

Dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti sui comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, sul rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, sulla regolarità contabile e sugli squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario, discende infatti un sistema ancorato alla verifica dell'adozione delle misure correttive indicate dalla stessa Corte dei Conti che può portare fino alla deliberazione dello stato di dissesto dell'ente da parte di un Commissario nominato dal Prefetto.

8.4. I meccanismi sanzionatori legati al Patto di stabilità

La terza tipologia di sanzioni previste per Regioni ed Enti locali dal decreto legislativo è quella legata al mancato rispetto del Patto di stabilità.

L'articolo 7 riprende le sanzioni già previste dalla disciplina del Patto introdotta dalla legge di stabilità (L. 220/2010, art. 1 c. 147) per gli anni 2011-2013, che per le Regioni sono:

- l'obbligo di versare all'entrata del bilancio statale entro 60 giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del Patto di Stabilità, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico;
- il divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Oltre alle sanzioni già in vigore per effetto della Legge di Stabilità 2011, viene introdotta la riduzione del 30% delle indennità del Presidente della Giunta e degli assessori rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2010 (sanzione che per la Legge di Stabilità era prevista solo per gli enti locali).

In base al comma 3, le sanzioni così individuate si applicano in caso di mancato rispetto del Patto di Stabilità relativo agli anni 2010 e seguenti.

Per gli Enti Locali, oltre alle sanzioni già in essere per gli enti inadempienti, il decreto legislativo prevede anche una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, comunque fino ad un importo pari al cinque per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo¹¹.

Il decreto legislativo prevede anche che le sanzioni indicate per Regioni ed Enti Locali possano essere ridefinite sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza pubblica.

8.5. Il controllo della regolarità della gestione amministrativo-contabile

L'articolo 5 si inserisce nella disciplina dei controlli sulla regolarità contabile della gestione amministrativa introdotta dall'articolo 14 della legge 196/2009, autorizzando la Ragioneria Generale dello Stato a procedere alle verifiche di regolarità della gestione amministrativo-contabile dell'amministrazione qualora si evidenzino, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

Le modalità di attuazione saranno definite con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro per i rapporti con le Regioni, previa intesa della Conferenza Unificata.

In base al testo normativo, l'attività di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile attivata sulla base degli indicatori di cui sopra, è eseguita prioritariamente nei confronti dei Comuni capoluogo di Provincia.

Si ricorda che, per gli enti territoriali, l'articolo 14 della legge 196/2009 prevede che le verifiche siano volte esclusivamente a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, da segnalare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza perché valuti l'opportunità di attivare un "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza".

¹¹ Le sanzioni relative al mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte di Comuni e Province sono state applicate dal D.M. 24 novembre 2011 e dal D.M. 12 dicembre 2011, per l'anno 2010, e dal Decreto 26 luglio 2012, per l'anno 2011.

8.6. La relazione di fine legislatura per le Regioni e di fine mandato per i Comuni e le Province

L'introduzione dell'obbligo per le Regioni (articolo 1) e per le Province ed i Comuni (articolo 4) di redigere rispettivamente la relazione di fine legislatura e la relazione di fine mandato risponde all'esigenza di fondare le sanzioni su un sistema di conti pubblici il più possibile trasparente.

Per le Regioni, la relazione è sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale almeno novanta giorni prima della scadenza della legislatura e certificata dagli organi di controllo interno regionale. Viene quindi trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale, istituito presso la Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza pubblica, che ne verifica la conformità in base ai dati in suo possesso, in particolare utilizzando i dati finanziari contenuti nella "Banca dati delle amministrazioni pubbliche" prevista dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009) e redige apposito rapporto. Le verifiche riguardanti il settore sanitario sono effettuate dai tavoli tecnici della sanità, sulla base delle risultanze dei tavoli di monitoraggio annuali.

La relazione, oltre a descrivere le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislazione, deve riportare le informazioni relative a:

- sistema ed esiti dei controlli interni;
- eventuali rilievi della Corte dei Conti;
- carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati, comprese le aziende sanitarie, con l'indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio;
- azioni intraprese per contenere la spesa, soprattutto sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancati ad indicatori sugli *output* di servizio;
- situazione economica e finanziaria, soprattutto del settore sanitario, con quantificazione certificata dell'indebitamento;
- indicazione di eventuali atti legislativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio.

Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, con atto ministeriale e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni avrebbe dovuto essere approvato uno schema tipo di relazione di fine legislatura.

La relazione di fine mandato prevista per i Comuni e le Province ricalca l'iter e i contenuti previsti per la relazione di fine legislatura delle Regioni.

8.7. I meccanismi premiali

Il capo II del decreto legislativo introduce sostanzialmente cinque forme di meccanismi premiali:

- la prima (articolo 8) riguarda l'esclusione dai limiti del patto di stabilità a partire dal 2011 di due tipologie di spese, quelle conseguenti alla dichiarazione dello

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

stato di emergenza per particolari eventi atmosferici finanziate con l'aumento delle imposte regionali, e quelle in conto capitale finanziate con il gettito derivante dall'attività di recupero fiscale, nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno;

- la seconda (articolo 9) fa salva la quota dei trasferimenti per il federalismo amministrativo (il 10 per cento) che il decreto legge 78/2010 ha vincolato al rispetto di un tetto massimo su determinate categorie di spesa, alla sola condizione che la Regione presenti un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente uguale o inferiore alla media nazionale e che abbia rispettato il Patto di stabilità;
- la terza forma di premialità (articolo 9) rimanda ad un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che avrebbe dovuto essere adottato entro il 30 novembre 2011, l'individuazione di forme premiali legate al finanziamento statale ordinario per la sanità, da introdurre a partire dal 2012 per le Regioni che istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti ed istruiscano gare per l'approvvigionamento di beni e servizi per un importo annuo non inferiore ad una soglia da determinare con il medesimo decreto¹²;
- l'articolo 10 introduce meccanismi di incentivazione al contrasto all'evasione fiscale per le Province, riconoscendo ad esse una quota del 50 per cento delle somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo a seguito del loro intervento. I tributi su cui verrà riconosciuta la compartecipazione provinciale al maggiore gettito derivante dal recupero fiscale e le modalità di attribuzione saranno individuati con successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Stato - Città ed Autonomie locali;
- infine, l'articolo 12 prevede che tra Governo, Regioni, Province e Comuni sia stipulato un programma pluriennale di attività di contrasto all'evasione fiscale che deve contemplare forme premiali e sanzionatorie in relazione al raggiungimento degli obiettivi del programma stesso.

8.8. Disposizioni finali

Le disposizioni finali del decreto legislativo disciplinano l'applicazione delle disposizioni alle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome, che dovrà avvenire entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, in conformità con i loro statuti, come previsto dall'articolo 27 della legge 42/2009.

¹² È all'esame della Conferenza Stato-Regioni una bozza di decreto, sulla quale non è ancora stata raggiunta l'intesa, che determina la quota premiale a valere sulle risorse ordinarie per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale disposta dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, nella misura dello 0,1 per cento. Nel frattempo il D.L. 95/2012, all'articolo 15, comma 23, ha previsto che, a decorrere dall'anno 2013, la quota premiale è annualmente pari allo 0,25 per cento delle predette risorse.



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Per quanto riguarda la convergenza verso i costi standard della spesa delle Amministrazioni Statali, l'articolo 14 richiama l'azione di “*spending review*” introdotta dal D.L. 98/2011 (art. 9), mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, e dispone che gli esiti del confronto tra questi e le spese effettivamente sostenute, come risultanti dal bilancio consuntivo dello Stato, siano trasmessi ogni anno dal Governo alle Camere.

L'articolo 15 contiene una delega affinché con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri venga riordinata la disciplina vigente in materia di trasmissione delle comunicazioni e dei dati previsti per legge da parte di Comuni, Province e Città metropolitane.

Infine, l'articolo 16 prevede che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto sia costituito un tavolo tecnico con una rappresentanza del MEF, delle Regioni e degli Enti locali, volto a realizzare una convenzione con gli istituti di credito per sopperire alla mancanza di liquidità delle imprese dovuta ai ritardi dei pagamenti degli enti territoriali. Lo stesso tavolo tecnico ha tra gli obiettivi anche l'elaborazione di forme di compensazione all'interno del patto di stabilità regionale e la valutazione di nuove modalità di cessione pro soluto dei crediti delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni, stabilendo criteri per la certificazione.



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 9

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Legge 31 dicembre 2009, n. 196

"Legge di contabilità e finanza pubblica"



CAPITOLO 9 - COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

9.1. Il processo di programmazione del quadro di finanza pubblica: la legge 196/2009

Nel processo di ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali introdotto dalla legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale si inserisce la riforma della legge di bilancio e della programmazione economico-finanziaria statale, che dovrebbe inaugurare anche un percorso di definizione degli obiettivi programmatici di bilancio e di finanza delle pubbliche amministrazioni informato al criterio della concertazione tra Governo centrale e Autonomie territoriali.

La legge 196/2009, è stata poi ulteriormente modificata con l'approvazione della legge 39/2011, per consentire un pieno allineamento della programmazione nazionale con il nuovo sistema di coordinamento delle politiche economiche nell'Unione europea, il cosiddetto "semestre europeo".

Il "semestre europeo" è una procedura organica per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri che comprende tutti gli aspetti di programmazione e controllo economico legati alle politiche di stabilità, ma anche a quelle di crescita e competitività, e che, così come deciso dal Consiglio Europeo del 7 settembre 2010, viene attuata dal 2011.

A tal fine, è previsto che gli Stati membri verso la metà di aprile presentino contestualmente alla Commissione Europea i propri Programmi di Stabilità o di Convergenza (PSC) e i Programmi Nazionali di Riforma (PNR), che devono essere predisposti in coerenza con le linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo nei precedenti mesi di febbraio-marzo.

La Commissione Europea li esamina simultaneamente ed entro l'inizio di giugno elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati. Sulla base di queste raccomandazioni, nella seconda parte dell'anno i singoli Stati approvano le rispettive leggi di bilancio.

In base alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, il documento-perno della programmazione economico-finanziaria dello Stato è il Documento di Economia e Finanza (DEF), costituito dal Programma di Stabilità o di Convergenza (PSC) e dal Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Il DEF definisce, almeno per il triennio successivo, le previsioni economiche e di finanza pubblica, gli obiettivi programmatici della Pubblica Amministrazione sull'indebitamento netto, il saldo di cassa e il debito, articolati per sottosettori (definiti in senso statistico: amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza) e l'articolazione della manovra necessaria per il loro conseguimento.

Il termine per la presentazione del DEF alle Camere da parte del Governo è anticipato al 10 aprile, prima dell'invio alle autorità europee entro il 30 aprile.

Il Programma Nazionale di Riforma contiene invece l'indicazione delle principali riforme da attuare e lo stato di avanzamento delle riforme avviate.

Il DEF viene inviato per l'espressione di un parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che, come si dirà più ampiamente in seguito, è l'organismo stabile di coordinamento istituito dalla legge delega sul federalismo fiscale con il compito, tra gli altri, di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto.

Il contenuto del Patto di stabilità interno e del Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 42/2009 sono definiti dalla nota di aggiornamento del DEF, documento che il Governo è tenuto a presentare entro il 20 settembre, in coerenza con gli obiettivi fissati precedentemente dal DEF. Un parere preventivo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è previsto nel caso in cui l'aggiornamento del DEF preveda una modifica degli obiettivi di finanza pubblica.

Il ciclo della programmazione statale si conclude con la presentazione del disegno di legge di stabilità (ex legge finanziaria) e del disegno di legge di bilancio entro il 15 ottobre.

9.2. L'organo per il coordinamento della finanza pubblica: la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Quale organismo stabile di coordinamento finanziario di tutti i livelli di Governo, come già anticipato, la legge 42/2009 ha previsto la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In attuazione della legge delega, la Conferenza permanente è stata istituita nell'ambito della Conferenza Unificata dal D.Lgs. 68/2011, che ne ha disciplinato la composizione ed il funzionamento.

Secondo il D.Lgs. 68/2011, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo: è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e ne fanno parte sette Ministri, i Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI e dell'UPI, sei Presidenti o Assessori di Regione, quattro Sindaci e due Presidenti di Provincia.

Le sue funzioni sono puntualmente individuate dall'articolo 36 del D.Lgs. 68/2011, in base al quale la Conferenza:

- concorre alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale (a tal riguardo, la legge di contabilità e finanza pubblica prevede che la Conferenza fornisca indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito del DEF e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza e, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione, individui la quota



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

di indebitamento delle Amministrazioni locali, per il complesso delle Province e dei Comuni, articolati per Regioni; la legge 196/2009 prevede, inoltre, il parere della Conferenza sul Documento di Economia e Finanza (DEF), prima della presentazione alla Camere per le relative deliberazioni, cioè entro il 10 aprile di ogni anno; un parere preventivo della Conferenza sull'aggiornamento del DEF – documento che definisce i contenuti del Patto di stabilità e del Patto di convergenza, di cui si dirà in seguito – è previsto nel caso in cui sia introdotta una modifica degli obiettivi di finanza pubblica), anche con riguardo al limite massimo di pressione fiscale;

- avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi;
- vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento (con riferimento ai meccanismi premiali e sanzionatori, il D.Lgs. 149/2011 prevede che sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza pubblica possano essere ridefinite le sanzioni indicate per Regioni ed Enti Locali con riferimento al patto di stabilità);
- avanza proposte per la fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;
- verifica l'utilizzo dei fondi stanziati per gli interventi speciali previsti dalla legge 42/2009;
- assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni;
- assicura la verifica delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti al sistema;
- verifica la congruità dei dati e delle basi informative, finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali (la legge 196/2009 prevede che la Conferenza, assieme alla Ragioneria Generale dello Stato, entro novanta giorni dalla chiusura di ciascun esercizio, svolga un'attività di monitoraggio degli scostamenti dei dati effettivi degli enti territoriali rispetto a quelli comunicati dagli enti medesimi);
- mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle Province autonome tutti gli elementi informativi raccolti;
- verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio (il riferimento è al Patto di convergenza, di cui si dirà in seguito);

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- promuove la conciliazione degli interessi fra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale;
- provvede, con cadenza trimestrale, ad illustrare in sede di Conferenza Unificata i lavori svolti, anche ai fini della verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio.

Il D.Lgs. 68/2011, all'articolo 36, riporta sostanzialmente l'elenco delle funzioni già previste dall'articolo 5 della legge delega 42/2009.

Il parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è inoltre previsto su diversi atti attuativi dello stesso decreto legislativo 68/2011, quali per esempio quello che dovrà stabilire le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA alle Regioni a Statuto Ordinario a decorrere dall'anno 2013, l'atto di indirizzo ministeriale per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, la determinazione di misure compensative di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali.

Per supportare l'attività della Conferenza è prevista l'istituzione di una banca dati (legge 42/2009, articolo 5, comma 1, lettera g) e D.Lgs. 68/2011 articolo 39) comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi da utilizzare per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

In tema di banche dati, la legge 196/2009 (articolo 13) prevede inoltre l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di una banca dati delle amministrazioni pubbliche in cui queste sono tenute ad inserire i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali.

Tale banca dati è istituita con la finalità di *“assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale”* ed è accessibile all'ISTAT e alle stesse Amministrazioni pubbliche, anche a quelle territoriali (con D.M. 3 febbraio 2012, n. 26, sono state definite le modalità di accesso al Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici).

La Conferenza ha accesso ad una sezione specifica della banca dati in cui sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale.

Rispetto a quanto previsto dalla legge delega 42/2009, manca il riferimento al ruolo della Conferenza permanente nel concorso alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, alla sua funzione di promotore degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi e alla verifica dell'attuazione e dell'efficacia di tali interventi.

In materia di controlli, tuttavia, la legge 196/2009 (articolo 14), prevede che le verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile dell'amministrazione condotte dalla Ragioneria Generale dello Stato debbano essere rivolte esclusivamente a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, da segnalare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza perché valuti l'opportunità di attivare un "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza".

Per quanto riguarda il raccordo con altri organi, la Conferenza si pone quale organo di supporto alla Conferenza Unificata e allo stesso Governo nell'esercizio delle funzioni indicate dall'articolo 18 della legge delega (Patto di convergenza), essendole specificamente attribuita la competenza di verificare periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni standard dei vari livelli istituzionali e degli obiettivi di servizio.

Ai fini dello svolgimento delle operazioni istruttorie e di supporto necessarie alla sua attività, la Conferenza permanente si avvale come segreteria tecnica della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dalla legge delega ed istituita con DPCM 3 luglio 2009.

9.3. Il Patto di convergenza

L'articolo 18 della legge delega 42/2009 introduce un nuovo istituto volto a garantire un coordinamento dinamico della finanza pubblica, il "Patto di convergenza".

Si tratta di norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi, dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni.

Il contenuto del Patto di convergenza, che secondo la legge 196/2009 è introdotto con la nota di aggiornamento al DEF (Documento di Economia e Finanza), in base all'articolo 18 della legge 42/2009 è proposto dal Governo nell'ambito del disegno di legge finanziaria, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza Unificata.

La legge 196 prevede un parere preventivo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica nel caso in cui l'aggiornamento del DEF preveda una modifica degli obiettivi di finanza pubblica.

Secondo l'articolo 32 del D.Lgs. 68/2011 la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prende parte alla definizione del patto stesso.





RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 10

ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO

Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118

"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."

CAPITOLO 10 - ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO

10.1. Iter di approvazione del decreto legislativo

Lo schema di decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2010, ha ottenuto l'intesa in Conferenza Unificata nella seduta del 3 marzo 2011 ed è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 9 giugno 2011, senza però recepire le proposte di modifica concordate con le Regioni.

In attuazione del decreto legislativo sono stati emanati il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011, sulla sperimentazione dei nuovi principi contabili, su cui la Conferenza Unificata ha espresso l'intesa nella riunione del 27 ottobre 2011, e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2011 (poi sostituito dal DPCM 25 maggio 2012) con cui, in base all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, sono state individuate le amministrazioni regionali che negli esercizi finanziari 2012 e 2013 sperimenteranno i nuovi schemi di bilancio, affiancandoli a quelli tuttora vigenti: si tratta delle Regioni Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Sicilia, oltre a 12 amministrazioni provinciali e a 68 Comuni.

A tali amministrazioni, il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 21 settembre 2012 ha assegnato il "premio" in termini di riduzione dell'obiettivo del patto di stabilità interno disposto, per gli enti territoriali che partecipano alla sperimentazione, dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

10.2. I principi dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio

Il decreto legislativo 118/2011 dà attuazione all'articolo 2, comma 2, lettera h, della legge delega in materia di federalismo fiscale, L. 42/2009 che, al fine di rendere omogenei e confrontabili i bilanci delle pubbliche amministrazioni e di rendere possibile il loro consolidamento, definisce un processo di riforma dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, cd. "armonizzazione", che prevede:

- l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;
- l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite;

- l'adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune;
- l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione;
- la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi;
- la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla presente legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi;
- la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali.

Il nuovo sistema di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche, informato al principio di coordinamento della finanza pubblica, è strumentale ad un processo di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica fortemente integrato, in cui gli obiettivi delle amministrazioni periferiche sono confrontabili e coerenti con quelli definiti a livello centrale e in ambito europeo.

10.3. Le disposizioni per gli enti territoriali e i loro organismi strumentali

Il Titolo primo del decreto legislativo 118/2011 riguarda le Regioni, gli enti locali e i loro enti ed organismi strumentali, le aziende speciali e le istituzioni.

Tra le principali novità introdotte dalla disciplina dell'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili, si trovano:

- l'introduzione di principi contabili, generali ed applicati, informati al criterio della "competenza finanziaria" secondo cui le obbligazioni vengono imputate a bilancio all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza;
- l'affiancamento della contabilità finanziaria con un sistema di contabilità economico-patrimoniale con finalità conoscitive;
- l'introduzione del piano dei conti finanziario, economico e patrimoniale e del codice delle transazioni elementari per la rilevazione unitaria di tutti i fatti di gestione;
- una nuova articolazione del bilancio di previsione finanziario per missioni e programmi, dove le prime rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

strategici perseguiti dall'amministrazione e i secondi sono aggregati omogenei di attività volte a perseguire tali obiettivi;

- la funzione autorizzatoria dei bilanci di previsione, anche di quello pluriennale;
- l'adozione di un rendiconto finanziario, economico e patrimoniale;
- l'adozione di un bilancio consolidato di gruppo;
- l'adozione di un sistema di indicatori di risultato, associati ai programmi;
- introduzione dell'istituto denominato "Gruppo della amministrazione pubblica", in cui gli enti strumentali, gli organismi, enti, le aziende o società controllate e partecipate applicano il medesimo sistema contabile dell'amministrazione di cui fanno parte e comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali, finalizzati al raccordo con le regole contabili uniformi e alla redazione del bilancio consolidato del gruppo.

Tali disposizioni costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e le Regioni sono tenute ad adeguare con legge i propri ordinamenti alle presenti disposizioni entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi emanati in esito alla sperimentazione.

10.4. La fase di sperimentazione

Il decreto legislativo 118/2011 per gli enti territoriali ha previsto una fase sperimentale, volta a verificare la rispondenza della nuova disciplina *alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e ad individuarne eventuali criticità per le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia*, della durata di due esercizi finanziari a decorrere dal 2012.

La sperimentazione riguarda, in particolare, l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi, la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una definizione del principio della competenza finanziaria secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale vengono a scadenza e i bilanci di previsione annuale e pluriennale assumono carattere autorizzatorio.

Le disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili entreranno pertanto a regime dall'esercizio 2014.

Con DPCM 28 dicembre 2011 sono state definite le modalità della sperimentazione, i principi contabili applicati, e gli schemi di bilancio che, per le amministrazioni in sperimentazione, dall'esercizio 2013 assumono valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria.

In base agli esiti della sperimentazione, con successivi decreti legislativi, saranno definiti:

- i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria;

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- i principi contabili generali (potranno essere ridefiniti);
- i principi contabili applicati;
- il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e di ciascun comparto;
- la codifica della transazione elementare;
- gli schemi di bilancio;
- i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni;
- le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio;
- le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi;
- le spese rimodulabili e non rimodulabili.

10.5. I principi per gli enti del Servizio Sanitario Regionale

Agli enti che gestiscono la spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale è dedicato il Titolo secondo del decreto legislativo 118/2011. Si tratta:

- delle aziende sanitarie locali; aziende ospedaliere; istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni; aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale;
- degli istituti zooprofilattici;
- delle Regioni:
 - per la parte del bilancio regionale che riguarda il finanziamento e la spesa del relativo servizio sanitario, rilevata attraverso scritture di contabilità finanziaria;
 - per la quota del finanziamento del proprio servizio sanitario che le Regioni gestiscono direttamente, cd. “gestione sanitaria accentrata” (GSA), se effettuano questa scelta, rilevata attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale;
 - per il consolidamento dei conti di tutti gli enti sanitari regionali elencati ai punti precedenti e, se presente, della GSA;

Il titolo secondo definisce per questi enti le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci ed i principi contabili cui devono attenersi.

Un principio riguardante le scritture contabili sulla sanità che ha fatto discutere le Regioni è quello della cd. “perimetrazione” delle entrate e delle spese, in base al quale le entrate relative al fabbisogno sanitario regionale standard devono avere evidenza separata rispetto alle altre entrate che riguardano la sanità e, conseguentemente, tra le uscite la spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) deve essere isolata rispetto alle altre tipologie di spesa.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Le Regioni hanno sostenuto invano il principio di libertà di destinazione delle entrate regionali, con l'unico vincolo del finanziamento dei LEA.

In caso di GSA, le disposizioni riguardanti la sanità richiedono l'individuazione di due responsabili:

- il responsabile della gestione sanitaria accentrata che è tenuto alle contabilità di tipo economico-patrimoniale all'elaborazione e all'adozione del bilancio di esercizio alla redazione del bilancio sanitario consolidato;
- il certificatore delle rendicontazioni della gestione sanitaria.

Le regioni che non esercitano la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario sono invece tenute ad effettuare le sole operazioni di consolidamento dei conti degli enti del servizio sanitario regionale.

Gli schemi di bilancio per gli enti del servizio sanitario sono stati approvati con Decreto Ministeriale del 15 giugno 2012.

Per gli enti del Servizio Sanitario non è prevista una fase sperimentale. Le norme del Titolo secondo sono quindi entrate in vigore dall'esercizio 2012.



*RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE*

DOCUMENTO DELLE REGIONI

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la reintroduzione della **compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina** precedentemente soppressa. Il D. Lgs. 68/2011 originario identificava, invece, in un grande tributo erariale (IRPEF), il pilastro della fiscalizzazione dei trasferimenti;
- l'anticipo, in via sperimentale, dell'**IMU** al 2012 che non è stato accompagnato dal recepimento del ruolo di adattamento della perequazione regionale fra gli Enti Locali di cui all'art. 13, co. 1, lett. h della legge n. 42/2009. Inoltre è necessario inserire nei meccanismi di perequazione anche le risorse derivanti dalla **nuova TARSU**;
- l'intervento di centralizzazione dei flussi di cassa attraverso la riproposizione del sistema di **TESORERIA UNICA**;
- la necessità di comprendere sul **federalismo demaniale** il ruolo attribuito all'Agenzia del Demanio nella promozione per la costituzione di società, consorzi e fondi immobiliari per la valorizzazione del patrimonio pubblico dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali.

Roma, 22 febbraio 2012

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

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

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

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

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

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

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

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

PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DA ADOTTARE

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

I principali atti da adottare riguardano:

Federalismo Regionale:

D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

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

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

Federalismo demaniale:

D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85

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

Premi e sanzioni:

D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

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