

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"



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

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

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

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'IVA¹.

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:

¹ 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.