

**ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE**

Area Processi Normativi  
Biblioteca e Documentazione

*Dossier n. 5 / 1*

# **Federalismo Fiscale**

Aggiornamento n. 4

**Assemblea Legislativa delle Marche**  
**Area Processi Normativi**  
**Biblioteca e Documentazione**  
*Dossier a cura di Tamara Ferretti*  
*Ideazione grafica di Giovanna Maria Tiani*

---

**Dossier destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi dell'Assemblea Legislativa delle Marche e dei suoi Consiglieri Regionali. L'Assemblea Legislativa delle Marche declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

## **art. 119**

*(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

# INDICE

## 1. Normativa (*Dossier n.5/1*)

### *a) legislazione nazionale*

- L. 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”  
(*fonte De Agostini*) p .1
- D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 “Attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’art. 19 della legge 5 maggio 2009, n 42”  
(*fonte De Agostini*) p.30
- D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province”  
(*fonte De Agostini*) p.41

### *b) Atti di Governo*

- Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale  
(*fonte Governo*) p.51
- Schema di decreto legislativo recante 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  
(*fonte Governo*) p.64
- Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, nonché istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 2,5,17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42  
(*fonte Governo*) p.81

## 2.Documentazione (*Dossier n.5/1*)

- Presidenza del Consiglio dei Ministri, L'attuazione del federalismo fiscale. Note informative maggio 2009 ([www.governo.it](http://www.governo.it)) p.104
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art.2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione") 30/6/2010 ([www.governo.it](http://www.governo.it)) p.192
- Senato, Nota di lettura Senato n. 87 del settembre 2010 sull'atto del Governo n. 240, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (indice) ([www.senato.it](http://www.senato.it)) p.225
- Senato, Nota di lettura Senato n.92 del dicembre 2010 sull'atto del Governo n.292, Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale (indice) ([www.senato.it](http://www.senato.it)) p.227
- Conferenza Unificata del 28 ottobre 2010, Mancata Intesa sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42 ([www.governo.it](http://www.governo.it)) p.229
- UPI, Osservazioni ed emendamenti allo schema di Decreto legislativo recante "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", presentati in sede di Conferenza Unificata del 4 novembre 2010 ([www.upi.it](http://www.upi.it)) p.240
- UPI, Nota su schema di D.lgs "Federalismo municipale" del 23 novembre 2010 ([www.upi.it](http://www.upi.it)) p.251

- Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010, Intesa sullo schema di decreto legislativo recante 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, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n 42  
[www.governo.it](http://www.governo.it) *p.254*
- Fondazione IFEL, Federalismo fiscale. Principi e criteri: Prima fase attuativa. Dossier del 23 aprile 2010 a cura della Direzione scientifica IFEL (indice)  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it) *p.263*
- Legautonomie, Documento della Legautonomie Locali del 3 gennaio 2011 su "L'iniziativa di Legautonomie contro la politica economica del Governo e il federalismo delle scatole vuote. Per un vero federalismo fiscale  
[www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it) *p.266*
- Ministero delle Finanze, Audizione del Direttore Legislazione Tributaria del Dipartimento delle Finanze Dott. Paolo Puglisi presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 17 giugno 2010  
[www.camera.it](http://www.camera.it) *p.270*
- Fondazione IFEL, Il nuovo assetto delle entrate comunali e l'attuazione del federalismo fiscale, IFEL dicembre 2010  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it) *p.285*
- Censis, La sfida del federalismo, Un mese di sociale n.3 del 30 giugno 2009  
[www.censis.it](http://www.censis.it) *p.308*
- Università Luigi Bocconi, Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale, Short note n. 4 di Giampaolo Arachi, Vittorio Mapelli, Alberto Zanardi, luglio 2009  
[www.econpubblica.unibocconi.it](http://www.econpubblica.unibocconi.it) *p.310*
- Censis, Federalismo fiscale: la sfida delle responsabilità diffuse, in 44° Rapporto Censis 2010  
[www.censis.it](http://www.censis.it) *p.332*
- ISAE, Finanza pubblica e istituzioni, Rapporto giugno 2009 (indice e sintesi)  
[www.isae.it](http://www.isae.it) *p.339*

### 3.Approfondimenti (*Dossier 5/2*)

- Franco Bassanini, Il federalismo fiscale e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, relazione al seminario di CISL PP, Roma 23 aprile 2009  
[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) p.1
- Guido Rivosecchi, La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata, in Amministrazione in cammino, maggio 2009  
[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it) p.7
- Luca Antonini, La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale, QS I quaderni della sussidiarietà, n. 7, Lecco, maggio 2009  
[www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net) p.18
- Stefano Ceccanti, Sussidiarietà:Istruzioni per l'uso di un principio a doppio taglio. Riunione del Gruppo "Lisbona" del PD - 26 febbraio 2010 Senato p.  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) p.39
- Gianfranco Viesti, Francesco Prota, Nicola Coniglio, Sviluppo e disparità regionali.I principali paesi europei nel XX secolo. L'Italia nella competizione internazionale. Incontro di studio in onore di Fabrizio Onida, Milano, Università Bocconi, 15 marzo 2010  
[www.astrid.it](http://www.astrid.it) p.42
- Eugenio Della Valle, Il c.d. federalismo fiscale nell'ottica del tributarista: nihil sub sole novi , in Costituzionalismi del 18/05/2010  
[www.costituzionalismi.it](http://www.costituzionalismi.it) p.64
- Claudio Tucciarelli, Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n.42 del 2009, in Federalismi del 19 maggio 2010  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) p.74
- Enrico Buglione, La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti Locali, in Federalismi del 19/5/2010  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) p.101
- Antonio Ferrara, Giulio M. Salerno, Il federalismo fiscale. Commento alla legge 42 del 2009, Jovine Editore, Napoli, 2010 (INDICE) p.111
- Ettore Jorio, Federalismo fiscale: la verità prima di tutto, e poi gli strumenti per il cambiamento, in Federalismi del 30 giugno 2010  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) p.116

- Marco Causi, L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, Seminario Facoltà di Economia "Federico Caffè", Università Roma Tre Roma, 15/10/2010  
[www.atrid.it](http://www.atrid.it) *p.130*
- Ettore Jorio, Federalismo fiscale: l'emersione delle consistenze per un voto che premi le capacità di governo.  
[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) *p.218*
- Luciano Vandelli, L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia, rielaborazione della relazione svolta al Convegno "L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia", Prefettura di Bologna, 6 dicembre 2010  
[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) *p.234*
- Gian Candido De Martin, Guido Rivosecchi, Finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n.42 del 2009, in Commentario ANCI alla legge 42 sul federalismo fiscale  
[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) *p.245*
- Marco Stradiotto, Federalismo municipale. Proiezione degli effetti sui singoli Comuni Capoluoghi di provincia. Chi ci perde e chi ci guadagna?  
[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) *p.263*
- Walter Giulietti, Il federalismo fiscale nella l. n. 42 del 2009. La complessa definizione di un modello, in Amministrazione in cammino, 2011  
[ww.amministrazioneincammino.luiss.it](http://ww.amministrazioneincammino.luiss.it) *p.275*
- Carlo Buratti, Autonomia e centralismo. Un commento allo schema di D.lgs. *p.292*
- Agostino Chiappiniello, Federalismo fiscale in Italia nel contesto europeo, Relazione del Procuratore Regionale della Corte dei conti per la Regione Umbria, Convegno internazionale, Todi il 4-5 novembre 2010, in Giustizia Amministrativa, n.1/2011  
[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) *p.297*
- Ettore Jorio, Il federalismo fiscale e la sua attuazione ancora in itinere, in Astrid dell'11 gennaio 2011 *p.299*
- Ettore Jorio, L'attuazione del federalismo fiscale. Qualche incidente interpretativo e gli emendamenti della Conferenza Unificata, in Federalismi, n. 1/2011  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) *p.325*

- Francesco Barbagallo, La difficile costuzione dello Stato nazionale in Italia, in *Costituzionalismo.it*, 13 gennaio 2011 [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) *p.338*
- Stefano Pozzoli, il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia con il piede giusto, in *Astrid* del 13 gennaio 2011 [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) *p.343*

#### 4. Bibliografia

- Bibliografia (*Dossier 5/1*) *p.363*
- Bibliografia (*Dossier 5/2*) *p.353*

N  
O  
R  
M  
A  
T  
I  
V  
A

N  
O  
R  
M  
M  
A  
T  
I  
V  
A

**a) legislazione nazionale**



L. 5-5-2009 n. 42

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

Pubblicata nella Gazz. Uff. 6 maggio 2009, n. 103.

L. 5 maggio 2009, n. 42 [\(1\)](#).

**Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'[articolo 119 della Costituzione](#).**

---

[\(1\)](#) Pubblicata nella Gazz. Uff. 6 maggio 2009, n. 103.

---

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

---

---

Capo I

CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1. (Ambito di intervento)

1. La presente legge costituisce attuazione dell' [articolo 119 della Costituzione](#), assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all' [articolo 119, quinto comma, della Costituzione](#) perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli [articoli 15](#), [22](#) e [27](#).

---

---

## Art. 2. (Oggetto e finalità)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell' [articolo 119 della Costituzione](#), al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. [\(3\)](#)

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli [articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29](#), i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;
- b) lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;
- c) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla [legge 27 luglio 2000, n. 212](#);
- d) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale;
- e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all' [articolo 118 della Costituzione](#); le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;
- f) determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettere m\) e p\), della Costituzione \(6\)](#) ;
- g) adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;
- h) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune; 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; 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; 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; 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; al fine di dare attuazione agli [articoli 9 e 13](#),

individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'[articolo 17](#), comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine; [\(4\)](#)

i) previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata;

l) salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche;

m) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettera m\), della Costituzione](#), e delle funzioni fondamentali di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettera p\), della Costituzione](#);

2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;

n) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

o) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale;

p) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

q) previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1);

r) previsione che la legge regionale possa, nel rispetto della normativa comunitaria e nei limiti stabiliti dalla legge statale, valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all' [articolo 19 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625](#), e successive modificazioni;

s) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

t) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all' [articolo 7](#), comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all' [articolo 5](#); se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di governo i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni;

u) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo; previsione che i tributi erariali compartecipati abbiano integrale evidenza contabile nel bilancio dello Stato;

v) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;

z) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettera m\), della Costituzione](#) o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettera p\), della Costituzione](#); previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non

assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettera m\), della Costituzione](#), o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettera p\), della Costituzione](#), o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all' [articolo 18](#) della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell' [articolo 17](#), comma 1, lettera e), che sono commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all' [articolo 120, secondo comma, della Costituzione](#), secondo quanto disposto dall' [articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria;

aa) previsione che le sanzioni di cui alla lettera z) a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera h), o nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

bb) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;

cc) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

dd) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all' [articolo 5](#), comma 1, lettera b);

ee) riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all' [articolo 119, quinto comma, della Costituzione](#);

ff) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

gg) individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli [articoli 29, 30 e 31 della Costituzione](#), con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti;

hh) territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall' [articolo 119 della Costituzione](#);

ii) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;

mm) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell' [articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul

fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all' [articolo 3](#) e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all' [articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

5. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali.

6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Un decreto legislativo, da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo, disciplina la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'[articolo 20](#). Il Governo trasmette alle Camere, entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Tale relazione è comunque trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le partecipazioni e la perequazione degli enti territoriali. [\(2\)](#)

7. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con la procedura di cui ai commi 3 e 4 [\(5\)](#).

---

[\(2\)](#) Comma modificato dall'[art. 19-bis, comma 3, D.L. 25 settembre 2009, n. 135](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 20 novembre 2009, n. 166](#) e, successivamente, così sostituito dall'[art. 2, comma 6, lett. c\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

[\(3\)](#) Comma così modificato dall'[art. 2, comma 6, lett. a\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

[\(4\)](#) Lettera così sostituita dall'[art. 2, comma 6, lett. b\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

[\(5\)](#) Vedi, anche, il [D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85](#).

[\(6\)](#) In attuazione di quanto disposto dalla presente lettera vedi il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

---

Art. 3. (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. E' istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione. Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa tra loro. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina del presidente, per l'elezione di due vicepresidenti e di due segretari che, insieme con il presidente, compongono l'ufficio di presidenza.
2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori.
3. Gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della Commissione e del Comitato di cui al comma 4 sono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni del Comitato di cui al comma 4 sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti del Comitato di cui al comma 4 non spetta alcun compenso.
4. Al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, è istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Il Comitato, che si riunisce, previo assenso dei rispettivi Presidenti, presso le sedi del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, è composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle regioni, due in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei comuni. La Commissione, ogniqualvolta lo ritenga necessario, procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere.
5. La Commissione:
  - a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#);
  - b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria di cui agli [articoli 20](#) e [21](#). A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all' [articolo 4](#) o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all' [articolo 5](#);
  - c) sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#).
6. La Commissione può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Con la proroga del termine per l'espressione del parere si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per l'esercizio della delega. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni. [\(7\)](#)
7. La Commissione è sciolta al termine della fase transitoria di cui agli [articoli 20](#) e [21](#).

---

[\(7\)](#) Comma così modificato dall'[art. 2, comma 6, lett. d\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

---

Art. 4. (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», formata da trentadue componenti, due dei quali rappresentanti dell'ISTAT, e, per i restanti trenta componenti, composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all' [articolo 114, secondo comma, della Costituzione](#). Partecipano alle riunioni della Commissione un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli [articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. \(8\)](#)

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari.

3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza di cui all' [articolo 5](#) a decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, e ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi [\(9\)](#).

---

[\(8\)](#) Comma così modificato dall'[art. 2, comma 6, lett. e\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

[\(9\)](#) La Commissione prevista dal presente articolo è stata istituita con [D.P.C.M. 3 luglio 2009](#).

---

Art. 5. (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata «Conferenza», di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la

procedura del Patto di convergenza di cui all' [articolo 18](#); verifica la loro attuazione ed efficacia; 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;

- b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;
- c) la Conferenza verifica l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all' [articolo 16](#);
- d) la Conferenza assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all' [articolo 10](#), comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;
- e) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;
- f) la Conferenza mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti;
- g) la Conferenza si avvale della Commissione di cui all' [articolo 4](#) quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio;
- h) la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

2. Le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere.

---

---

Art. 6. (Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria)

1. All' [articolo 2, primo comma, della legge 27 marzo 1976, n. 60](#), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili».

---

---

## Capo II

### RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Art. 7. (Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:
- a) le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza

esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative;

b) per tributi delle regioni si intendono:

- 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
- 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
- 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;

c) per i tributi di cui alla lettera b), numero 1), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; per i tributi di cui alla lettera b), numero 2), le regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale;

d) le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità di cui all' [articolo 119 della Costituzione](#). A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

- 1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;
- 2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;
- 3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;
- 4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;
- e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

---

Art. 8. (Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall' [articolo 119 della Costituzione](#), i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all' [articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione](#) nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:

- 1) spese riconducibili al vincolo dell' [articolo 117, secondo comma, lettera m\), della Costituzione](#);
- 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);
- 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all' [articolo 16](#);

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati, di cui all' [articolo 7, comma 1, lettera b\), numero 1\)](#), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in

ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi di cui all' [articolo 7](#), comma 1, lettera b), e con quote del fondo perequativo di cui all' [articolo 9](#);

f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni ([10](#));

g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in una sola regione; definizione, altresì, delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all' [articolo 9](#);

h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), fatta eccezione per quelli già destinati al fondo perequativo di cui all' [articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549](#), e attualmente corrisposti a valere sul gettito dell'IRAP, è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

i) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell' [articolo 118 della Costituzione](#), si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge e secondo le modalità di cui all' [articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), e successive modificazioni.

2. Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1).

3. Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.

---

[\(10\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'[art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

---

Art. 9. (Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale di carattere verticale a favore delle regioni, in attuazione degli [articoli 117](#), secondo comma, lettera e), e [119, terzo comma, della Costituzione](#), sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) istituzione del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA assegnata per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera h), per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 2); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;
- b) applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;
- c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:
- 1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell' [articolo 8](#) e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni;
  - 2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera g) del presente articolo;
- d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell' [articolo 117, secondo comma, lettera m\), della Costituzione](#), in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard;
- e) è garantita la copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, escluso il gettito derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell' [articolo 8](#), comma 1, lettere d) e g), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni; nel caso in cui l'effettivo gettito dei tributi sia superiore ai dati previsionali, il differenziale certificato è acquisito al bilancio dello Stato;
- f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura;
- g) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 2), le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:
- 1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non ricevono risorse dal fondo;
  - 2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;
  - 3) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;
- h) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.
- 
-

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell' [articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione](#), sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
- a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato [\(11\)](#);
  - b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:
    - 1) per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all' [articolo 7](#), comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);
    - 2) per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall' [articolo 27](#), comma 4 [\(12\)](#);
  - c) aumento dell' aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell' IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all' imposta sul reddito delle persone fisiche;
  - d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.
- 

[\(11\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l' altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all' [art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

[\(12\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l' altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all' [art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

---

### Capo III

#### FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art. 11. (Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
- a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane, in:
    - 1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell' [articolo 117, secondo comma, lettera p\), della Costituzione](#), come individuate dalla legislazione statale;
    - 2) spese relative alle altre funzioni;
    - 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell' Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all' [articolo 16](#);
  - b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui

manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo [\(13\)](#) [\(15\)](#) ;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante;

d) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell' [articolo 118 della Costituzione](#) e secondo le modalità di cui all' [articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

e) soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell' [articolo 13](#) e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali;

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione [\(14\)](#);

g) valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, ove, associandosi, raggiungano una popolazione complessiva non inferiore a una soglia determinata con i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), dei territori montani e delle isole minori.

---

[\(13\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'[art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

[\(14\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'[art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

[\(15\)](#) Vedi, anche, il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

---

Art. 12. (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all' [articolo 11](#), comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare,

con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell' [articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 24 luglio 2008, n. 126 \(16\)](#);

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all' [articolo 11](#), comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale [\(17\)](#);

d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali;

g) previsione che le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini;

l) previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni e alle province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima regione.

---

[\(16\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'[art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

[\(17\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'[art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

---

Art. 13. (Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle

province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'[articolo 12](#), con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'articolo 16, tenendo conto dei principi previsti dall'[articolo 2](#), comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali di cui all'[articolo 11](#), comma 1, lettera a), numero 1), avviene in base a:

- 1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;
- 2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti ([18](#));

d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata ai fini di cui alla lettera c) sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della 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. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata ([19](#));

e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard;

f) definizione delle modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province e le città metropolitane sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'[articolo 2](#), del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative;

g) definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

h) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province e le città metropolitane del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera g), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'[articolo 2](#) della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'[articolo 120, secondo comma, della Costituzione](#), in base alle disposizioni di cui all'[articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#).

---

(18) Vedi, anche, il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

(19) Vedi, anche, il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

---

Art. 14. (Attuazione dell' [articolo 116, terzo comma, della Costituzione](#))

1. Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell' [articolo 116, terzo comma, della Costituzione](#), forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all' [articolo 119 della Costituzione](#) e ai principi della presente legge.

---

#### Capo IV

#### FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Art. 15. (Finanziamento delle città metropolitane)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all' [articolo 2](#) e in coerenza con i principi di cui agli [articoli 11, 12 e 13](#), è assicurato il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane mediante l'attribuzione ad esse dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il medesimo decreto legislativo assegna alle città metropolitane tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall' [articolo 12](#), comma 1, lettera d).

---

#### Capo V

#### INTERVENTI SPECIALI

Art. 16. (Interventi di cui al quinto comma dell' [articolo 119 della Costituzione](#))

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riferimento all'attuazione dell' [articolo 119, quinto comma, della Costituzione](#), sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell' [articolo 119 della Costituzione](#) sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;

- b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;
- c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale;
- d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione;
- e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.
- 
- 

## Capo VI

### COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

#### Art. 17. (Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
- a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;
- b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita per ciascuna regione e ciascun ente locale; determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria;
- c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, 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 [\(20\)](#);
- d) individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali;
- e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima

dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di 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, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all' [articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all' [articolo 126, primo comma, della Costituzione](#), rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali.

---

[\(20\)](#) In attuazione di quanto disposto dalla presente lettera vedi il comma 155 dell'art. [1, L. 13 dicembre 2010, n. 220](#).

---

#### Art. 18. (Patto di convergenza)

1. Nell'ambito del disegno di legge finanziaria ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, 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 livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettere m\) e p\), della Costituzione](#). Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello. [\(21\)](#)

---

[\(21\)](#) Comma così modificato dall'[art. 51, comma 3, lett. a\) e b\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

---

### Capo VII

#### PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

#### Art. 19. (Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo all'attuazione dell' [articolo 119, sesto comma, della Costituzione](#), stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province,

città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

- a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
  - b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
  - c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;
  - d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale [\(22\)](#) [\(23\)](#).
- 

[\(22\)](#) In attuazione di quanto disposto dal presente articolo vedi il [D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85](#).

[\(23\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'[art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

---

## Capo VIII

### NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 20. (Princìpi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) recano una disciplina transitoria per le regioni, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

- a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all' [articolo 9](#) si applicano a regime dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso [articolo 9](#);
- b) l'utilizzo dei criteri definiti dall' [articolo 9](#) avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di cinque anni;
- c) per le materie diverse da quelle di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettera m\), della Costituzione](#), il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;
- d) i meccanismi compensativi di cui alla lettera c) vengono attivati in presenza di un organico piano di riorganizzazione dell'ente, coordinato con il Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza di cui all' [articolo 18](#);
- e) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alle lettere b) e c);
- f) garanzia per le regioni, durante la fase transitoria, della copertura del differenziale certificato, ove

positivo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera g);

g) acquisizione al bilancio dello Stato, durante la fase transitoria, del differenziale certificato, ove negativo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera g);

h) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all' [articolo 10](#), comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni di cui al medesimo articolo, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo [articolo 10](#) e che si effettui una verifica, concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

2. La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale.

---

---

#### Art. 21. (Norme transitorie per gli enti locali)

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) nel processo di attuazione dell' [articolo 118 della Costituzione](#), al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;
- b) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti di cui all' [articolo 11](#), comma 1, lettera e), e che si effettui una verifica di congruità in sede di Conferenza unificata;
- c) considerazione, nel processo di determinazione del fabbisogno standard, dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati;
- d) determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell' [articolo 11](#), comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all' [articolo 16](#), e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell' [articolo 12](#), tenendo conto dei principi previsti dall' [articolo 2](#), comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;
- e) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese. Fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:
  - 1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali, ai sensi del comma 2;
  - 2) per comuni e province l'80 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo;

3) ai fini del numero 2) si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all' [articolo 2](#);

f) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alla lettera e).

2. Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale di cui agli [articoli 11](#) e [13](#), in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194](#).

3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) 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 della presente legge;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) 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 della presente legge;
- b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- c) funzioni nel campo dei trasporti;
- d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- e) funzioni nel campo della tutela ambientale;
- f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro [\(24\)](#).

5. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) disciplinano la possibilità che l'elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 sia adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata [\(25\)](#).

---

[\(24\)](#) Vedi, anche, i commi da 26 a 31 dell'[art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78](#), convertito, con modificazioni dalla [L. 30 luglio 2010, n. 122](#).

[\(25\)](#) Vedi, anche, il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

---

## Art. 22. (Perequazione infrastrutturale)

1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli

interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- a) estensione delle superfici territoriali;
- b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;
- c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;
- d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;
- e) particolari requisiti delle zone di montagna;
- f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
- g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all' [articolo 119, quinto comma, della Costituzione](#).

2. Nella fase transitoria di cui agli [articoli 20 e 21](#), al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all' [articolo 119, quinto comma, della Costituzione](#), che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. Gli interventi di cui al presente comma da effettuare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell' [articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 \(26\)](#).

---

[\(26\)](#) Vedi, anche, il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

---

Art. 23. (Norme transitorie per le città metropolitane)

1. Il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse.

2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta:

- a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;
- b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;
- c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

3. La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene:

- a) la perimetrazione della città metropolitana, che, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti. Il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo;
- b) l'articolazione del territorio della città metropolitana al suo interno in comuni;
- c) una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplina le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui

al comma 6, lettera b).

4. Sulla proposta di cui al comma 2, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia. Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.

5. Con regolamento da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell' [articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa e per i rapporti con le regioni, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum di cui al comma 4, osservando le disposizioni della [legge 25 maggio 1970, n. 352](#), in quanto compatibili.

6. Al fine dell'istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze e per i rapporti con il Parlamento, uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) istituzione della città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel referendum di cui al comma 4;
- b) istituzione, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un'assemblea rappresentativa, denominata «consiglio provvisorio della città metropolitana», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia;
- c) esclusione della corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio della città metropolitana in ragione di tale incarico;
- d) previsione che, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente;
- e) previsione che, ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi;
- f) previsione che, per le finalità di cui alla lettera e), siano altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:
  - 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
  - 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
  - 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

7. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 6, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

8. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi del presente articolo. Lo statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai

competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento in base alla legge di cui al comma 1.

9. La legge di cui al comma 1 stabilisce la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale.

---

---

Art. 24. (Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell' [articolo 114, terzo comma, della Costituzione](#)) (30)

1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla [Costituzione](#). L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

3. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

- a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
- b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
- c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- d) edilizia pubblica e privata;
- e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
- f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
- g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell' [articolo 118, secondo comma, della Costituzione](#).

4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale nel rispetto dell' [articolo 117, sesto comma, della Costituzione](#) nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell' [articolo 6](#), commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma capitale che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

5. Con uno o più decreti legislativi, adottati ai sensi dell' [articolo 2](#), sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;
- b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3 [\(29\)](#). [\(27\)](#)
6. Il decreto legislativo di cui al comma 5 assicura i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3. Con il medesimo decreto è disciplinato lo status dei membri dell'Assemblea capitolina.
7. Il decreto legislativo di cui al comma 5, con riguardo all'attuazione dell' [articolo 119, sesto comma, della Costituzione](#), stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:
- a) attribuzione a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;
- b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall' [articolo 19](#), comma 1, lettera d).
8. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5 possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#).
9. A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale.
10. Per la città metropolitana di Roma capitale si applica l' [articolo 23](#) ad eccezione del comma 2, lettere b) e c), e del comma 6, lettera d). La città metropolitana di Roma capitale, oltre alle funzioni della città metropolitana, continua a svolgere le funzioni di cui al presente articolo [\(28\)](#).

---

[\(27\)](#) Comma così modificato dall'[art. 1, comma 21, D.L. 30 dicembre 2009, n. 194](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 26 febbraio 2010, n. 25](#).

[\(28\)](#) Vedi, anche, i commi da 14 a 17 dell'[art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78](#), convertito, con modificazioni dalla [L. 30 luglio 2010, n. 122](#).

[\(29\)](#) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il [D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156](#).

[\(30\)](#) Vedi, anche, il comma 112 dell'[art. 1, L. 13 dicembre 2010, n. 220](#).

---

Art. 25. (Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle partecipazioni, nel rispetto della autonomia organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta

delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;
  - b) definizione, con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.
- 
- 

#### Art. 26. (Contrasto dell'evasione fiscale)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi;
  - b) previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.
- 
- 

#### Capo IX

#### OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETA' PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

#### Art. 27. (Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all' [articolo 2](#), comma 2, lettera m).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il

conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all' [articolo 117, secondo comma, lettera m\), della Costituzione](#), conformemente a quanto previsto dall' [articolo 8](#), comma 1, lettera b), della presente legge.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

- a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;
- b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali;
- c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell' [articolo 2](#), comma 2, lettera mm), e alle condizioni di cui all' [articolo 16](#), comma 1, lettera d).

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore.

5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

6. La Commissione di cui all' [articolo 4](#) svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata.

7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata

in vigore della presente legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo [\(31\)](#) [\(32\)](#).

---

[\(31\)](#) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il [D.P.C.M. 6 agosto 2009](#).

[\(32\)](#) La Corte costituzionale, con [sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), promossa dalla Regione Siciliana, in riferimento all'[art. 43](#) dello statuto della Regione Siciliana.

---

## Capo X

### SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI

#### Art. 28. (Salvaguardia finanziaria)

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.
  2. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) individuano meccanismi idonei ad assicurare che:
    - a) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;
    - b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.
  3. All'istituzione e al funzionamento della Commissione e della Conferenza di cui agli [articoli 4](#) e [5](#) si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni della Commissione e della Conferenza di cui al primo periodo sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai componenti della Commissione e della Conferenza non spetta alcun compenso.
  4. Dalla presente legge e da ciascuno dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) e all' [articolo 23](#) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
- 
- 

#### Art. 29. (Abrogazioni)

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

---

---

Copyright 2008 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.

D.Lgs. 28-5-2010 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.

Pubblicato nella Gazz. Uff. 11 giugno 2010, n. 134.

## **D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 <sup>(1)</sup>.**

### **Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'[articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#).**

---

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 11 giugno 2010, n. 134.

---

#### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli [articoli 76, 87](#), quinto comma, [117](#) e [119 della Costituzione](#);

Vista la [legge 5 maggio 2009, n. 42](#), recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'[articolo 119 della Costituzione](#), e in particolare l'articolo 19, relativo al patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 17 dicembre 2009;

Considerato il mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'[articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#);

Visto il parere favorevole della Conferenza Stato-città ed autonomie locali espresso ai sensi dell'[articolo 9, comma 6, lettera c\), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), nella seduta del 4 marzo 2010, sul testo concordato nel corso della medesima seduta;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 12 marzo 2010, di approvazione della relazione prevista dall'[articolo 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42](#);

Visti il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'[articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), e i

pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 20 maggio 2010;

Sulla proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:

---

---

**Art. 1** *Oggetto*

1. Nel rispetto della Costituzione, con le disposizioni del presente decreto legislativo e con uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati i beni statali che possono essere attribuiti a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
2. Gli enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale.

---

---

**Art. 2** *Parametri per l'attribuzione del patrimonio*

1. Lo Stato, previa intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale, in base a quanto previsto dall'[articolo 3](#).
2. Gli enti locali in stato di dissesto finanziario ai sensi dell'[articolo 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), fino a quando perdura lo stato di dissesto, non possono alienare i beni ad essi attribuiti, che possono essere

utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale.

3. In applicazione del principio di sussidiarietà, nei casi previsti dall'[articolo 3](#), qualora un bene non sia attribuito a un ente territoriale di un determinato livello di governo, lo Stato procede, sulla base delle domande avanzate, all'attribuzione del medesimo bene a un ente territoriale di un diverso livello di governo.

4. L'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti.

5. I beni statali sono attribuiti, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in quote indivise, sulla base dei seguenti criteri:

a) sussidiarietà, adeguatezza e territorialità. In applicazione di tali criteri, i beni sono attribuiti, considerando il loro radicamento sul territorio, ai Comuni, salvo che per l'entità o tipologia del singolo bene o del gruppo di beni, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione a Province, Città metropolitane o Regioni quali livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione tenendo conto del rapporto che deve esistere tra beni trasferiti e funzioni di ciascun livello istituzionale;

b) semplificazione. In applicazione di tale criterio, i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'[articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#). A tal fine, per assicurare la massima valorizzazione dei beni trasferiti, la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni è trasmessa ad un'apposita Conferenza di servizi, che opera ai sensi degli [articoli 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241](#), e successive modificazioni, a cui partecipano il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione interessati, volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni comunque denominati necessari alla variazione di destinazione urbanistica. Sono fatte salve le procedure e le determinazioni adottate da organismi istituiti da leggi regionali, con le modalità ivi stabilite. La determinazione finale della Conferenza di servizi costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale e ne fissa i limiti e i vincoli;

c) capacità finanziaria, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni;

d) correlazione con competenze e funzioni, intesa come 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;

e) valorizzazione ambientale. In applicazione di tale criterio 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.

---

---

### **Art. 3** *Attribuzione e trasferimento dei beni*

1. Ferme restando le funzioni amministrative già conferite agli enti territoriali in base alla normativa vigente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo:

a) sono trasferiti alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo di cui all'[articolo 5](#), comma 1, lettera a) ed i beni del demanio idrico di cui all'[articolo 5](#), comma 1, lettera b), salvo quanto previsto dalla lettera b) del presente comma;

b) sono trasferiti alle Province, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio idrico di cui all'[articolo 5](#), comma 1, lettera b), limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia, e le miniere di cui all'[articolo 5](#), comma 1, lettera d), 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.

2. Una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito ai sensi della lettera a) del comma 1, tenendo conto dell'entità delle risorse idriche che insistono sul territorio della Provincia e delle funzioni amministrative esercitate dalla medesima, è destinata da ciascuna Regione alle Province, sulla base di una intesa conclusa fra la Regione e le singole Province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto senza che sia stata conclusa la predetta intesa, il Governo determina, tenendo conto dei medesimi criteri, la quota da destinare alle singole Province, attraverso l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'[articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#).

3. Salvo quanto previsto dai commi 1 e 2, i beni sono individuati ai fini dell'attribuzione ad uno o più enti appartenenti ad uno o più livelli di governo territoriale mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'[articolo 3 del](#)

*decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, sulla base delle disposizioni di cui agli *articoli 1 e 2* del presente decreto legislativo. I beni possono essere individuati singolarmente o per gruppi. 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 e acquistano efficacia dalla data della pubblicazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nella Gazzetta Ufficiale.

4. Sulla base dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3, le Regioni e gli enti locali che intendono acquisire i beni contenuti negli elenchi di cui al comma 3 presentano, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei citati decreti, un'apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del demanio. Le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene medesimo sono contenute in una relazione allegata alla domanda, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente. Per i beni che negli elenchi di cui al comma 3 sono individuati in gruppi, la domanda di attribuzione deve riferirsi a tutti i beni compresi in ciascun gruppo e la relazione deve indicare le finalità e le modalità prevalenti di utilizzazione. Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute è adottato, entro i successivi sessanta giorni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Regioni e gli enti locali interessati, un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, riguardante l'attribuzione dei beni, che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale.

5. Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione di cui al comma 4, il Governo esercita il potere sostitutivo di cui all'*articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, ai fini di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento al patrimonio vincolato di cui al comma 6.

6. I beni per i quali non è stata presentata la domanda di cui al comma 4 del presente articolo ovvero al comma 3 dell'*articolo 2*, confluiscono, in base ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato con la procedura di cui al comma 3, in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione, che provvede alla valorizzazione e alienazione degli stessi beni, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa. Decorsi trentasei mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto di inserimento nel patrimonio vincolato, i beni per i quali non si è proceduto alla stipula degli accordi di programma ovvero dei protocolli d'intesa rientrano nella piena disponibilità dello Stato e possono essere comunque attribuiti con i decreti di cui all'*articolo 7*.

---

---

#### **Art. 4** *Status dei beni*

1. I beni, trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, salvo quanto previsto dall'articolo 111 del codice di procedura civile, entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, ad eccezione di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che restano assoggettati al regime stabilito dal codice civile, nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza. Ove ne ricorrano i presupposti, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attribuzione di beni demaniali diversi da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, può disporre motivatamente il mantenimento dei beni stessi nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile. Per i beni trasferiti che restano assoggettati al regime dei beni demaniali ai sensi del presente articolo, l'eventuale passaggio al patrimonio è dichiarato dall'amministrazione dello Stato ai sensi dell'articolo 829, primo comma, del codice civile. Sui predetti beni non possono essere costituiti diritti di superficie.

2. Il trasferimento dei beni ha effetto dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'[articolo 3](#), commi 1 e 4, quarto periodo. Il trasferimento ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascuna Regione ed ente locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

3. I beni trasferiti in attuazione del presente decreto che entrano a far parte del patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, e a seguito di attestazione di congruità rilasciata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze.

---

---

#### **Art. 5** *Tipologie dei beni*

1. I beni immobili statali e i beni mobili statali in essi eventualmente

presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio che, a titolo non oneroso, sono trasferiti ai sensi dell'[articolo 3](#) a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti:

a) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;

b) i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, come definiti dagli articoli 822, 942, 945, 946 e 947 del codice civile e dalle leggi speciali di settore, ad esclusione:

1) dei fiumi di ambito sovraregionale;

2) dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale;

c) gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione;

d) le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;

e) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento.

2. Fatto salvo quanto previsto al comma 4, sono in ogni caso esclusi dal trasferimento: 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.

3. Le amministrazioni statali e gli altri enti di cui al comma 2 trasmettono, in modo adeguatamente motivato, ai sensi del medesimo comma 2, alla Agenzia del demanio entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione. L'Agenzia del demanio può chiedere chiarimenti in ordine alle motivazioni trasmesse, anche nella prospettiva della riduzione degli oneri per locazioni passive a carico del bilancio dello Stato. Entro il predetto termine anche l'Agenzia del demanio compila l'elenco di cui al primo periodo. Entro i successivi quarantacinque giorni, previo parere della Conferenza Unificata,

da esprimersi entro il termine di trenta giorni, con provvedimento del direttore dell'Agenzia l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento è redatto ed è reso pubblico, a fini notiziali, con l'indicazione delle motivazioni pervenute, sul sito internet dell'Agenzia. Con il medesimo procedimento, il predetto elenco può essere integrato o modificato.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'[articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), sono individuati e attribuiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti ai sensi del comma 1, in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non oggetto delle procedure di cui all'[articolo 14-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#), di cui all'[articolo 2, comma 628, della legge 24 dicembre 2007, n. 244](#) e di cui alla [legge 23 dicembre 2009, n. 191](#), nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente.

5. In sede di prima applicazione del presente decreto legislativo, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'[articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), e successive modificazioni, lo Stato provvede, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'[articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione.](#)

6. Nelle città sedi di porti di rilevanza nazionale possono essere trasferite dall'Agenzia del demanio al Comune aree già comprese nei porti e non più funzionali all'attività portuale e suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica, previa autorizzazione dell'Autorità portuale, se istituita, o della competente Autorità marittima.

7. Sono in ogni caso esclusi dai beni di cui al comma 1 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.

## *immobiliare*

1. Al fine di favorire la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali, anche in attuazione del criterio di cui all'[articolo 2](#), comma 5, lettera c), i beni trasferiti agli enti territoriali possono, previa loro valorizzazione, attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico di cui all'[articolo 2](#), comma 5, lettera b), essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare istituiti ai sensi dell'[articolo 37 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58](#), e successive modificazioni, ovvero dell'[articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86](#). Ciascun bene è conferito, dopo la relativa valorizzazione attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico, per un valore la cui congruità è attestata, entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta, da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze.

2. La Cassa depositi e prestiti, secondo le modalità di cui all'[articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 9 aprile 2009, n. 33](#), può partecipare ai fondi di cui al comma 1.

3. Agli apporti di beni immobili ai fondi effettuati ai sensi del presente decreto si applicano, in ogni caso, le agevolazioni di cui ai commi 10 e 11 dell'[articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86](#).

---

### **Art. 7** *Decreti biennali di attribuzione*

1. A decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ogni due anni su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, su richiesta di Regioni ed enti locali sulla base delle disposizioni di cui agli [articoli 1, 2, 4 e 5](#) del presente decreto legislativo, possono essere attribuiti ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per ulteriori trasferimenti.

2. Gli enti territoriali interessati possono individuare e richiedere ulteriori beni non inseriti in precedenti decreti né in precedenti provvedimenti del direttore dell'Agenzia del demanio. Tali beni sono trasferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi del comma 1. A tali richieste è allegata una relazione attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale.

---

---

**Art. 8** *Utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali*

1. Gli enti territoriali, al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite, possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche all'uopo convocando apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. Le risultanze delle consultazioni sono trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini della migliore elaborazione delle successive proposte di sua competenza e possono essere richiamate a sostegno delle richieste avanzate da ciascun ente.

---

---

**Art. 9** *Disposizioni finali*

1. Tutti gli atti, contratti, formalità e altri adempimenti necessari per l'attuazione del presente decreto sono esenti da ogni diritto e tributo.

2. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per le riforme per il federalismo e il Ministro per i rapporti con le Regioni, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'[articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), 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 alla adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui agli [articoli 3 e 7](#).

3. Alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti ai sensi delle disposizioni del presente decreto non si applicano i vincoli relativi al rispetto del patto di stabilità interno, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti. Tale importo è determinato secondo i criteri e con le modalità individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio per la riduzione degli stanziamenti dei capitoli di spesa interessati.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in relazione ai trasferimenti dei beni immobili di cui al presente decreto legislativo, è assicurata la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

5. Le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi del presente decreto nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti sono acquisite dall'ente territoriale per un ammontare pari al settantacinque per cento delle stesse. Le predette risorse sono 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 residua quota del venticinque per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro per i rapporti con le Regioni ed il Ministro per le riforme per il federalismo, sono definite le modalità di applicazione del presente comma. Ciascuna Regione o ente locale può procedere all'alienazione di immobili attribuiti ai sensi del presente decreto legislativo previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze. L'attestazione è resa entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta.

6. Nell'attuazione del presente decreto legislativo è comunque assicurato il rispetto di quanto previsto dall'[articolo 28 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#).

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

D.Lgs. 26-11-2010 n. 216

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

Pubblicato nella Gazz. Uff. 17 dicembre 2010, n. 294.

## **D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 <sup>(1)</sup>.**

### **Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.**

---

[\(1\)](#) Pubblicato nella Gazz. Uff. 17 dicembre 2010, n. 294.

---

#### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli [articoli 76, 87](#), quinto comma, [117](#) e [119 della Costituzione](#);

Vista la [legge 5 maggio 2009, n. 42](#), recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'[articolo 119 della Costituzione](#) ed, in particolare, gli [articoli 2](#), comma 2, lettera f), [11](#), comma 1, lettera b), [13](#), comma 1, lettere c) e d), [21](#), commi 1, lettere c) ed e), 2, 3 e 4, nonché [22](#), comma 2, relativi al finanziamento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Province;

Visto l'accordo in materia di mutua collaborazione per la determinazione dei fabbisogni standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi di Comuni, Province e Città metropolitane sancito il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, tra l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani-ANCI e l'Unione delle Province d'Italia-UPI ed il Ministero dell'economia e delle finanze;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 22 luglio 2010;

Vista l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'[articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), nella riunione del 29 luglio 2010;

Visti il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'[articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di

carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 18 novembre 2010;

Sulla proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:

---

---

#### **Art. 1** *Oggetto*

1. Il presente decreto è diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica.

2. I fabbisogni standard determinati secondo le modalità stabilite dal presente decreto costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, fermo restando che, ai sensi dell'[articolo 21, comma 1, lettera d\), della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), ai fini del finanziamento integrale, il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi. Fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale, sono livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente.

3. Fermi restando i vincoli stabiliti con il patto di stabilità interno, dal presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente.

---

---

#### **Art. 2** *Obiettivi di servizio*

1. Conformemente a quanto previsto dalla [legge 5 maggio 2009, n. 42](#), il

Governo, nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte della decisione di finanza pubblica, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, 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 livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'[articolo 117, secondo comma, lettere m\) e p\), della Costituzione](#). Il monitoraggio degli obiettivi di servizio è effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, da istituire ai sensi dell'[articolo 5 della citata legge n. 42 del 2009](#).

2. Ai fini di cui al comma 1, il Governo tiene conto delle informazioni e dei dati raccolti, ai sensi dell'[articolo 4](#), sulle funzioni fondamentali effettivamente esercitate e i servizi resi o non resi, in tutto o in parte, da ciascun ente locale. Tiene altresì conto dell'incrocio tra i dati relativi alla classificazione funzionale delle spese e quelli relativi alla classificazione economica.

3. Gli obiettivi di servizio sono stabiliti in modo da garantire il rispetto della tempistica di cui ai commi 4 e 5.

4. L'anno 2012 è individuato quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica.

5. La fase transitoria si struttura secondo la seguente modalità e tempistica:

a) nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali di cui all'[articolo 3](#), comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;

b) nel 2012 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2013, riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali di cui all'[articolo 3](#), comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;

c) nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali di cui all'[articolo 3](#), comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

1. Ai fini del presente decreto, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, le funzioni fondamentali ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'[articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), sono:

a) per i Comuni:

1) le 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 della [legge 5 maggio 2009, n. 42](#);

2) le funzioni di polizia locale;

3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

6) le funzioni del settore sociale;

b) per le Province:

1) le 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 della [legge 5 maggio 2009, n. 42](#);

2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;

3) le funzioni nel campo dei trasporti;

4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio;

5) le funzioni nel campo della tutela ambientale;

6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

---

#### **Art. 4** *Metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard*

1. Il fabbisogno standard, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi, tenuto conto delle specificità dei comparti dei Comuni e delle Province, è determinato attraverso:

a) l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;

b) l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;

c) l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;

d) l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;

e) la definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

2. Il fabbisogno standard può essere determinato con riferimento a ciascuna funzione fondamentale, ad un singolo servizio o ad aggregati di servizi, in relazione alla natura delle singole funzioni fondamentali e tenendo presenti le esclusioni previste dalla [legge 5 maggio 2009, n. 42](#).

3. La metodologia dovrà tener conto delle specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti attraverso le unioni di Comuni, ovvero le altre forme di esercizio di funzioni in forma associata.

4. Il fabbisogno standard è fissato anche con riferimento ai livelli di servizio determinati in base agli indicatori di cui al comma 1, lettera e).

---

#### **Art. 5** *Procedimento di determinazione dei fabbisogni standard*

1. Il procedimento di determinazione del fabbisogno standard si articola nel seguente modo:

a) la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a., la cui attività, ai fini del presente decreto, ha carattere esclusivamente tecnico, predispone le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e ne determina i valori con tecniche statistiche che danno rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province, conformemente a quanto previsto dall'[articolo 13, comma 1, lettera d\), della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), utilizzando i dati di spesa storica tenendo conto dei gruppi omogenei e tenendo altresì conto della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio, ai sensi di quanto previsto dagli [articoli 21 e 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti;

b) la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. provvede al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard;

c) ai fini di cui alle lettere a) e b), la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. può predisporre appositi questionari funzionali a raccogliere i dati

contabili e strutturali dai Comuni e dalle Province. Ove predisposti e somministrati, i Comuni e le Province restituiscono per via telematica, entro sessanta giorni dal loro ricevimento, i questionari compilati con i dati richiesti, sottoscritti dal legale rappresentante e dal responsabile economico finanziario. La mancata restituzione, nel termine predetto, del questionario interamente compilato è sanzionato con il blocco, sino all'adempimento dell'obbligo di invio dei questionari, dei trasferimenti a qualunque titolo erogati al Comune o alla Provincia e la pubblicazione sul sito del Ministero dell'interno dell'ente inadempiente. Agli stessi fini di cui alle lettere a) e b), anche il certificato di conto consuntivo di cui all'[articolo 161 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), e successive modificazioni, contiene i dati necessari per il calcolo del fabbisogno standard;

d) tenuto conto dell'accordo sancito il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, tra l'Associazione nazionale dei Comuni Italiani-ANCI e l'Unione delle Province d'Italia-UPI ed il Ministero dell'economia e delle finanze, per i compiti di cui alle lettere a), b) e c) del presente articolo, la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. si avvale della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL, in qualità di partner scientifico, che supporta la predetta società nella realizzazione di tutte le attività previste dal presente decreto. In particolare, IFEL fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale e partecipa alla fase di predisposizione dei questionari e della loro somministrazione agli enti locali; concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, nonché alla valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte; partecipa all'analisi dei risultati; concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard; propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti. IFEL, inoltre, fornisce assistenza tecnica e formazione ai Comuni e alle Province; la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. può avvalersi altresì della collaborazione dell'ISTAT per i compiti di cui alle lettere a), b) e c) del presente articolo;

e) le metodologie predisposte ai sensi della lettera a) sono sottoposte, per l'approvazione, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; in assenza di osservazioni, le metodologie si intendono approvate decorsi quindici giorni dal loro ricevimento. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica segue altresì il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni di cui alla lettera b). I risultati predisposti con le metodologie di elaborazione di cui alle lettere precedenti sono trasmessi dalla Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. ai Dipartimenti delle finanze e, successivamente, della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;

f) i dati raccolti ed elaborati per le attività di cui al presente articolo

confluiscono nella banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'[articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), nonché in quella di cui all'[articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#).

---

---

#### **Art. 6** *Pubblicazione dei fabbisogni standard*

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono adottati la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo di cui agli articoli precedenti e il fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del rispetto dell'[articolo 1](#), comma 3. Sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Decorsi quindici giorni, lo schema è comunque trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Lo schema di decreto è corredato da una relazione tecnica redatta ai sensi dell'[articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), che ne evidenzia gli effetti finanziari. Decorsi quindici giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri, ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri. Ciascuno dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recante determinazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province indica in allegato gli elementi considerati ai fini di tale determinazione.

2. Al fine di garantire la verifica di cui al comma 1, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, secondo le proprie competenze, partecipa direttamente alle attività di cui all'[articolo 5](#).

3. Ciascun Comune e Provincia dà adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale del decreto di cui al comma 1, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

---

---

## **Art. 7** *Revisione a regime dei fabbisogni standard*

1. Al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, con le modalità previste nel presente decreto.

2. Le relative determinazioni sono trasmesse, dal momento della sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'[articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), che si avvale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

---

---

## **Art. 8** *Disposizioni finali ed entrata in vigore*

1. I fabbisogni standard delle Città metropolitane, una volta costituite, sono determinati, relativamente alle funzioni fondamentali per esse individuate ai sensi dell'[articolo 23, comma 6, lettere e\) e f\), della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), e successive modificazioni, secondo le norme del presente decreto, in quanto compatibili.

2. Fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard come determinato ai sensi del presente decreto e la spesa effettiva così come risultante dal bilancio dell'ente locale, è acquisita dal bilancio dell'ente locale medesimo. Nel caso di esercizio delle funzioni in forma associata, la differenza positiva di cui al primo periodo è ripartita fra i singoli enti partecipanti in ragione degli oneri e degli obblighi gravanti su ciascuno di essi in base all'atto costitutivo.

3. La Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. e l'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL provvedono alle attività di cui al presente decreto nell'ambito delle rispettive risorse.

4. Fermo restando quanto previsto dall'[articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), ed in particolare in ordine alle competenze e al rispetto dei tempi ivi previsti, il presente decreto legislativo non si applica agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a

chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

---

---

Copyright 2008 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.

N  
O  
R  
M  
M  
A  
T  
I  
V  
A

**b) Atti Governo**

# SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE MUNICIPALE

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76, 87, quinto comma, 117 e 119 della Costituzione;

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e, in particolare, gli articoli 2, comma 2, 11, 12, 21 e 26;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del .....

VISTA l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del .....

VISTI il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ... ;

SU PROPOSTA del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:

Art. 1  
*(Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare)*

1. In attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed in anticipazione rispetto a quanto poi previsto a regime in base al disposto del seguente articolo 3, è devoluto ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, il gettito derivante dai seguenti tributi:

- a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131;
- b) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 4, lettera a);
- c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- e) tributi speciali catastali;
- f) tasse ipotecarie;
- g) cedolare secca sugli affitti.

2. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare di cui al precedente comma, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in cinque anni. Il Fondo cessa a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009. Il Fondo sperimentale di riequilibrio è articolato in due sezioni.

3. La prima sezione è finanziata con i tributi di cui alle lettere a), b), d), e) ed f), del comma 1. La seconda sezione è finanziata con il gettito dei tributi di cui alle lettere c) e g) del comma 1. A decorrere dall'anno 2014 entrambe le sezioni sono finanziate con quote del tributo di cui all'articolo 4, comma 2, lettera b).

4. Il gettito delle seguenti imposte resta o è attribuito allo Stato:

- a) imposte ipotecaria e catastale relativi agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto;
- b) addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del decreto legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20.

5. Previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato- città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto delle due sezioni del Fondo sperimentale di cui al comma 2, nonché le quote del gettito dei tributi di cui al comma 1 che, anno per anno, sono devolute al Comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione. Nel riparto si tiene conto della determinazione dei fabbisogni standard, ove effettuata, e dei risultati della partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario, anche ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono, in ogni caso, stabilite modalità di riparto differenziate, forfettizzate e semplificate.

6. Allo Stato è attribuita una compartecipazione sul gettito dei tributi di cui al comma 1 ed all'articolo 4. La percentuale di compartecipazione è stabilita, in sede di prima applicazione, entro il 30 novembre 2010, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato- città ed autonomie locali, sulla base dei trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione e di quanto previsto dalla lettera b) del comma 4, in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. I

trasferimenti erariali sono conseguentemente ridotti, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato- città ed autonomie locali, in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3 o, comunque, devoluto ai Comuni. L'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 del presente articolo è subordinata alla determinazione della quota di compartecipazione. La predetta quota di compartecipazione può essere successivamente ridotta, con le modalità indicate nel presente comma, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione. La predetta quota di partecipazione può essere comunque rivista, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, in relazione alla determinazione dei fabbisogni standard.

7. In ogni caso, al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario:

a) è assicurato al Comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto;

b) è elevata al 50 per cento la quota dei tributi statali riconosciuta ai Comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248;

c) i singoli Comuni hanno accesso, secondo le modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate d'intesa con la Conferenza Stato- città ed autonomie locali, ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi:

1) ai contratti di locazione nonché ad ogni altra informazione riguardante il possesso o la detenzione degli immobili ubicati nel proprio territorio;

2) somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio;

3) ai soggetti che hanno il domicilio fiscale nel proprio territorio;

4) ai soggetti che esercitano nello stesso un'attività di lavoro autonomo o di impresa;

d) il sistema informativo della fiscalità è integrato, d'intesa con l'ANCI, con i dati relativi alla fiscalità locale, al fine di assicurare ai Comuni i dati, le informazioni ed i servizi necessari per la gestione dei tributi di cui agli articoli 3 e 7 e per la formulazione delle previsioni di entrata.



## Art. 2

### *(Cedolare secca sugli affitti)*

1. In alternativa facoltativa rispetto al regime ordinario vigente per la determinazione del reddito fondiario, il proprietario di unità immobiliari ad uso abitativo locatare può optare per il seguente regime.

2. A decorrere dall'anno 2011 il canone di locazione relativo ai contratti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze locatare congiuntamente all'abitazione, può essere assoggettato, in base alla decisione del locatore, ad un'imposta, operata nella forma della cedolare secca, sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché dell'imposta di bollo sul contratto di locazione. Sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti la cedolare secca si applica in ragione di un'aliquota del 20 per cento. La cedolare secca può essere applicata anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione.

3. Fermi gli obblighi di presentazione della dichiarazione dei redditi, la registrazione del contratto di locazione assorbe gli ulteriori obblighi di comunicazione, incluso l'obbligo previsto dall'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191. Nei casi di omessa richiesta di registrazione del contratto di locazione si applica l'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131.

4. La cedolare secca è versata entro il termine stabilito per il versamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Non si fa luogo al rimborso delle imposte già pagate. Per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso ad essa relativi si applicano le disposizioni previste per le imposte sui redditi. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, sono stabilite le modalità di versamento in acconto della cedolare secca dovuta, nella misura dell'85 per cento per l'anno 2011 e del 95 per cento dal 2012, e del versamento a saldo della medesima cedolare, nonché ogni altra disposizione utile, anche dichiarativa, ai fini dell'attuazione del presente articolo.

5. Se nella dichiarazione dei redditi il canone derivante dalla locazione di immobili ad uso abitativo non è indicato o è indicato in misura inferiore a quella effettiva, si applicano in misura raddoppiata, rispettivamente, le sanzioni amministrative previste dall'articolo 1, comma 1, secondo periodo, e comma 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471. In deroga a quanto previsto dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, per i redditi derivanti dalla locazione di immobili ad uso abitativo, nel caso di definizione dell'accertamento con adesione del contribuente ovvero di rinuncia del contribuente all'impugnazione dell'accertamento, si applicano, senza riduzione, le sanzioni amministrative previste dall'articolo 1, comma 1, secondo periodo, e comma 2, e dall'art. 13, comma 1, del citato decreto legislativo n. 471 del 1997.

6. La cedolare secca di cui al comma 2 sostituisce anche l'imposta di registro sul contratto di locazione:

a) a decorrere dall'anno 2011, per i contratti stipulati secondo le disposizioni di cui agli articoli 2, comma 3, e 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) del decreto legge 30 dicembre 1998, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, e negli altri comuni ad alta tensione abitativa individuati dal CIPE;



b) a decorrere dall'anno 2014, per i contratti diversi da quelli indicati alla lettera a) del presente comma.

7. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 6 del presente articolo non si applicano alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni o da enti non commerciali. Il reddito derivante dai contratti di cui al presente articolo non può essere, comunque, inferiore al reddito determinato ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

8. Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina:

- a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio;
- b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431;
- c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti.

9. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ed al comma 8 del presente articolo si applicano anche ai casi in cui:

- a) nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo;
- b) sia stato registrato un contratto di comodato fittizio.

10. La disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro il 31 dicembre 2010.

Art. 3

*(Federalismo fiscale municipale a regime)*

1. In attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, per il finanziamento dei Comuni, in sostituzione delle attuali, sono introdotte nell'ordinamento fiscale le seguenti due nuove forme di imposizione municipale:

- a) una imposta municipale propria;
- b) una imposta municipale secondaria facoltativa.

Art. 4  
*(Imposta municipale propria)*

1. L'imposta municipale propria è istituita, a decorrere dall'anno 2014, con deliberazione del consiglio comunale adottata entro il 30 novembre dell'anno precedente e sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili.

2. L'imposta municipale propria ha per presupposto:  
a) il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale;  
b) il trasferimento di immobili.

3. L'imposta municipale propria, in conformità con quanto stabilito dall'articolo 47 della Costituzione, non si applica al possesso dell'abitazione principale ed alle pertinenze della stessa. Si intende per effettiva abitazione principale l'immobile, iscritto nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente. L'esclusione si applica alle pertinenze classificate, in quanto magazzini e locali di deposito, stalle, scuderie, rimesse ed autorimesse, nonché tettoie, nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di una unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo. L'esclusione non si applica alle unità immobiliari classificate, in quanto abitazioni di tipo signorile, abitazioni in ville, castelli e palazzi di eminenti pregi artistici o storici, nelle categorie catastali A1, A8 e A9.

4. L'imposta municipale propria ha per base imponibile il valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

5. Nel caso di possesso di immobili non costituenti abitazione principale ai sensi del comma 3, l'imposta è dovuta annualmente in ragione di un'aliquota percentuale stabilita, entro il 30 novembre 2010, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Stato- città ed autonomie locali, in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. I Comuni possono, con deliberazione del consiglio comunale adottata entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, modificare, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota fissata dal primo periodo del presente comma.

6. Nel caso in cui l'immobile sia locato, l'imposta di cui al ~~comma~~ 5 è ridotta alla metà; nel caso di contratto di locazione avente ad oggetto immobili ad uso abitativo, sul canone di locazione stabilito dalle parti continua a potersi applicare la cedolare secca prevista dall'articolo 2.

7. L'imposta di cui al comma 5 è ridotta alla metà anche nel caso in cui abbia ad oggetto immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni ovvero posseduti da enti non commerciali. I predetti immobili continuano ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi.

8. Nel caso di trasferimento di immobili, l'imposta municipale propria è calcolata con le modalità indicate nell'articolo 6.

## Art. 5

### *(Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di possesso)*

1. Soggetti passivi dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a) sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è l'utilizzatore a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto.
2. L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota ed ai mesi dell'anno nei quali si è protratto il possesso; a tal fine il mese durante il quale il possesso si è protratto per almeno quindici giorni è computato per intero. A ciascuno degli anni solari corrisponde una autonoma obbligazione tributaria.
3. I soggetti passivi effettuano il versamento dell'imposta dovuta al Comune per l'anno in corso in quattro rate di pari importo, scadenti la prima il 31 marzo, la seconda il 16 giugno, la terza il 30 settembre e la quarta il 16 dicembre. Resta in ogni caso nella facoltà del contribuente provvedere al versamento dell'imposta complessivamente dovuta in unica soluzione annuale, da corrispondere entro il 16 giugno.
4. L'imposta è corrisposta con le modalità del Capo III del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.
5. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i Comuni possono introdurre l'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente e gli altri strumenti di deflazione del contenzioso, sulla base dei criteri stabiliti dal decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, prevedendo anche che il pagamento delle somme dovute possa essere effettuato in forma rateale senza la maggiorazione di interessi.
6. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Associazione nazionale dei comuni italiani, sono approvati i modelli della dichiarazione, i modelli per il versamento, nonché di trasmissione dei dati di riscossione, distintamente per ogni contribuente, ai comuni e al sistema informativo della fiscalità.
7. Per l'accertamento, la liquidazione, la riscossione coattiva, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano gli articoli da 11 a 15 del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 e l'articolo 1, commi da 161 a 170, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
8. Sono esenti dall'imposta municipale propria gli immobili posseduti dallo Stato, nonché gli immobili posseduti, nel proprio territorio, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali. Si applicano, inoltre, le esenzioni previste dall'articolo 7, comma 1, lettere b), d), e), f), ed h), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504,
9. Il reddito agrario di cui all'articolo 32 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, i redditi da locazione diversi da quelli indicati all'articolo 4 comma 6 i redditi derivanti dagli immobili relativi all'esercizio di attività

di impresa, arti e professioni e dagli immobili degli enti non commerciali, continuano ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi. Il gettito della cedolare secca di cui all'articolo 2 e dell'IRPEF relativa ai redditi da locazione diversi da quelli assoggettati alla cedolare secca resta attribuito ai Comuni.

## Art. 6

### *(Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di trasferimento)*

1. L'imposta municipale propria, in caso di trasferimento, è dovuta per gli atti traslativi tra vivi, a titolo oneroso o gratuito, della proprietà di beni immobili in genere e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi, nonché per i provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e per i trasferimenti coattivi. L'imposta si applica anche in relazione agli atti indicati al comma 9.

2. L'aliquota dell'imposta municipale propria che si applica in via ordinaria è abbattuta dal 10 per cento complessivo, previsto dalla vigente normativa in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale, all'8 per cento.

3. L'aliquota è ulteriormente abbattuta dal 3 per cento complessivo, previsto dalla vigente normativa in materia di imposte di registro, ipotecaria e catastale, al 2 per cento nei seguenti casi:

- a) se il trasferimento ha per oggetto la prima abitazione, ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II- bis) dell'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986 e sempre che non si tratti di un immobile di categoria catastale A1, A8 e A9;
- b) se il trasferimento è a causa di morte.

4. Quando il trasferimento è a causa di morte e ricorrono in capo al beneficiario ovvero, nel caso di pluralità di beneficiari, in capo ad almeno uno di essi le condizioni di cui alla lettera a) del comma 3, l'imposta si applica nella misura fissa di 1.000 euro.

5. Nei casi di cui ai commi 2 e 3 l'imposta, comunque, non può essere inferiore a 1.000 euro.

6. Per i contratti preliminari degli atti di cui al comma 1 l'imposta di cui ai commi 2, 3, lettera a), e 5, è ridotta alla metà. L'importo pagato ai sensi del presente comma è imputato all'imposta dovuta per il trasferimento definitivo.

7. A decorrere dall'anno 2015 i Comuni possono, con deliberazione adottata dal consiglio comunale entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, modificare di 1 o 2 punti percentuali l'aliquota fissata dal ~~comma 2~~.

8. Gli atti assoggettati all'imposta di cui ~~ai commi 2, 3 e 6~~ e tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale, dall'imposta sulle successioni e donazioni, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

9. L'imposta di cui al presente articolo si applica anche nei casi in cui debbano essere effettuati adempimenti presso il catasto o i registri immobiliari in conseguenza di atti che non comportano trasferimento, diversi da quelli indicati ~~al comma 8~~; in tal caso si applica l'imposta nella misura fissa di euro 500. Gli atti assoggettati all'imposta di cui ~~al presente comma~~ e quelli direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

10. Le disposizioni di cui all'articolo 4 ed al presente ~~articolo~~ non si applicano agli atti sottoposti all'imposta sul valore aggiunto, agli atti costitutivi di diritti di garanzia su beni immobili ed alle operazioni di finanziamento a medio e lungo termine.

11. In relazione agli atti di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 sono soppresse tutte le agevolazioni tributarie, anche se previste in leggi speciali.

12. Ferma la riduzione della base imponibile prevista dall'articolo 4, comma 4, le parti hanno comunque l'obbligo di indicare nell'atto il corrispettivo pattuito. Si applicano l'articolo 1, commi 497, terzo periodo, e comma 498, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

13. Sino alla revisione della disciplina in materia, all'imposta municipale propria dovuta in caso di trasferimento si applicano, per quanto attiene alla individuazione dei soggetti passivi, alla solidarietà, all'accertamento, alla liquidazione, alla riscossione coattiva, alle sanzioni, ai rimborsi, agli interessi ed al contenzioso, le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131.

## Art. 7

### *(Imposta municipale secondaria facoltativa)*

1. L'imposta municipale secondaria facoltativa può essere introdotta, a decorrere dall'anno 2014, con esclusione degli immobili ad uso abitativo e sul presupposto di consultazioni popolari svolte secondo lo statuto comunale e della conseguente deliberazione del Consiglio Comunale, per sostituire una o più delle seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza.

2. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali, è dettata la disciplina generale dell'imposta municipale secondaria facoltativa, in base ai seguenti criteri:

a) il presupposto del tributo è l'occupazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni, nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, anche a fini pubblicitari;

b) soggetto passivo è il soggetto che effettua l'occupazione. Se l'occupazione è effettuata con impianti pubblicitari è obbligato in solido il soggetto che utilizza l'impianto per diffondere il messaggio pubblicitario;

c) l'imposta è determinata in base ai seguenti elementi:

1) durata dell'occupazione;

2) entità dell'occupazione, espressa in metri quadrati o lineari;

3) fissazione di tariffe differenziate in base alla tipologia ed alle finalità dell'occupazione, alla zona del territorio comunale oggetto dell'occupazione ed alla classe demografica del Comune;

d) le modalità di pagamento, i modelli della dichiarazione, l'accertamento, la liquidazione, la riscossione coattiva, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso sono disciplinate in conformità con quanto previsto dall'articolo 5, commi 4, 6 e 7, del presente decreto legislativo;

e) nei casi in cui il Comune, con la deliberazione di cui al comma 1, stabilisce che il tributo sostituisca anche l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, l'istituzione del servizio di pubbliche affissioni non è obbligatoria e sono individuate idonee modalità, anche alternative all'affissione di manifesti, per l'adeguata diffusione degli annunci obbligatori per legge, nonché per l'agevolazione della diffusione di annunci di rilevanza sociale e culturale;

f) i Comuni, con proprio regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, hanno la facoltà di disporre esenzioni ed agevolazioni.

## Art. 8

*(Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie).*

1. L'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive.
2. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, lettere a) e b), si applicano con riferimento ai Comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario; per i Comuni ubicati nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, la decorrenza e le modalità di applicazione delle predette disposizioni sono stabilite in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
3. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 7, lettere c), e d), ed agli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7 si applicano su tutto il territorio nazionale.
4. Il presente decreto legislativo concorre ad assicurare, in prima applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, e in via transitoria, l'autonomia di entrata dei Comuni. Gli elementi informativi necessari all'attuazione del presente decreto sono acquisiti alla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché alla banca dati di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), della legge 5 maggio 2009, n. 42.
5. In coerenza con quanto stabilito con la decisione di finanza pubblica di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del predetto limite e propone al Governo le eventuali misure correttive.
6. Con distinto decreto legislativo correttivo, adottato ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, che tenga conto della determinazione dei fabbisogni standard e del conseguente superamento del criterio della spesa storica, sono distinte le fonti di finanziamento dei comuni ai sensi dell'articolo 11 della citata legge n. 42 del 2009. Con il medesimo decreto è disciplinato il riparto del fondo perequativo ai sensi dell'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009.
7. Per il perseguimento delle finalità istituzionali, di quelle indicate nell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo n. 504 del 1992, nonché dei compiti attribuiti con i decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 42 del 2009, anche al fine di assistere i comuni nell'attuazione del presente decreto e nella lotta all'evasione fiscale, l'ANCI si avvale delle risorse indicate nell'articolo 10, comma 5, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992. A decorrere dal 1° gennaio 2011 l'aliquota percentuale indicata nel predetto articolo è calcolata con riferimento al fondo di cui all'articolo 1 comma 2 del presente decreto. A decorrere dal 1° gennaio 2014 la stessa percentuale è calcolata con riferimento al gettito annuale prodotto dalla stessa imposta. Con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità di attribuzione delle risorse in sostituzione di quelle vigenti, nonché le altre modalità di attuazione del presente comma.
8. Il presente decreto legislativo entra in vigore il 1° gennaio 2011.

DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI AUTONOMIA DI ENTRATA  
DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E DELLE PROVINCE NONCHE' DI  
DETERMINAZIONE DEI COSTI E DEI FABBISOGNI STANDARD NEL  
SETTORE SANITARIO

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76, 87, quinto comma, 117 e 119 della Costituzione;

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione";

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del .....

VISTA l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del .....

VISTI il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ... ;

SU PROPOSTA del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della salute e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:



CAPO I  
AUTONOMIA DI ENTRATA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Art. 1  
*(Oggetto)*

1. Le disposizioni del presente capo assicurano l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali.
2. Le medesime disposizioni individuano le compartecipazioni delle regioni a statuto ordinario al gettito di tributi erariali e i tributi delle Regioni a statuto ordinario, nonché disciplinano i meccanismi perequativi che costituiscono le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle stesse Regioni.
3. Il gettito delle fonti di finanziamento di cui al comma 2 è senza vincolo di destinazione.

Art. 2  
*(Rideterminazione dell'addizionale all'IRPEF delle Regioni a statuto ordinario)*

1. A decorrere dall'anno 2012 l'addizionale regionale all'IRPEF è rideterminata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni, da adottare entro il 30 giugno 2011, sentita la Conferenza Stato-Regioni, in modo tale da assicurare al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 6 ed alle entrate derivanti dalla compartecipazione soppressa ai sensi dell'articolo 7, comma 3. All'aliquota così rideterminata si aggiungono, a decorrere dall'anno 2014, le percentuali indicate nel comma 1, lettere b) e c), dell'articolo 5 del presente decreto. Con il decreto di cui al presente comma sono ridotte le aliquote dell'Irpef di competenza statale, con l'obiettivo di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.
2. Per l'anno 2012 il fabbisogno sanitario nazionale standard corrisponde al livello, stabilito dalla vigente normativa, del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale ordinariamente concorre lo Stato.
3. Restano ferme le disposizioni in materia di quota premiale e di relativa erogabilità in seguito alla verifica degli adempimenti in materia sanitaria di cui all'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché le disposizioni in materia di realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario, di rilievo nazionale e di relativa erogabilità delle corrispondenti risorse ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e successive modificazioni, e in materia di fondo di garanzia e di recuperi, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, rispettivamente per minori ovvero maggiori gettiti fiscali effettivi rispetto a quelli stimati ai fini della copertura del fabbisogno sanitario standard regionale. Resta altresì fermo che al finanziamento della spesa sanitaria fino all'anno 2013 concorrono le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2010, e le ulteriori risorse, previste da specifiche disposizioni, che ai sensi



della normativa vigente sono ricomprese nel livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato.

4. Salvo quanto previsto dal comma 1, continua ad applicarsi la disciplina relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

#### Art. 3

##### *(Compartecipazione regionale all'IVA)*

1. A ciascuna Regione a statuto ordinario spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

2. Per gli anni 2011, 2012 e 2013 l'aliquota di compartecipazione di cui al comma 1 è calcolata in base alla normativa vigente, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse UE. A decorrere dall'anno 2014 l'aliquota è determinata con le modalità previste dall'articolo 11, commi 3 e 5, primo periodo.

3. A decorrere dall'anno 2013 le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione Iva alle Regioni sono stabilite in conformità con il principio di territorialità. Il principio di territorialità tiene conto del luogo di consumo. I criteri di attuazione del presente comma sono stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza Stato-Regio identificando il luogo di consumo con quello in cui avviene la cessione di beni o la prestazione di servizi. Nel caso dei servizi il luogo della prestazione può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore.

#### Art. 4

##### *(Riduzione dell'IRAP)*

1. A decorrere dall'anno 2014 ciascuna Regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

2. L'eventuale riduzione o azzeramento dell'IRAP è esclusivamente a carico del bilancio della Regione e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dei fondi di cui all'articolo 11.

3. Non può essere disposta la riduzione dell'IRAP, se la maggiorazione di cui all'articolo 5, comma 1, è superiore allo 0,5 per cento.

4. Restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari.



Art. 5  
(Addizionale regionale all'IRPEF)

1. Ciascuna Regione a Statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base. La predetta aliquota di base è pari allo 0,9% sino alla rideterminazione effettuata ai sensi dell'articolo 2, comma 1, primo periodo. La maggiorazione non può essere superiore:

- a) allo 0,5 per cento, sino all'anno 2013;
- b) all'1,1 per cento, per l'anno 2014;
- c) al 2,1 per cento, a decorrere dall'anno 2015.

2. Resta fermo il limite della maggiorazione dello 0,5 per cento, se la Regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP. In ogni caso, la maggiorazione oltre lo 0,5 per cento non deve comportare aggravio, sino ai primi due scaglioni di reddito, a carico dei titolari di redditi da lavoro dipendente o da pensione in relazione ai predetti redditi; con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente periodo. In caso di riduzione, l'aliquota deve assicurare un gettito non inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali ai Comuni, soppressi in attuazione dell'articolo 8.

3. Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, le Regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

4. Le Regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono disporre, con propria legge detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'articolo 12 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

5. Al fine di favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, le Regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono inoltre disporre, con propria legge, detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale.

6. L'applicazione delle detrazioni previste dai commi 4 e 5 è esclusivamente a carico del bilancio della Regione che le dispone e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dello Stato. In ogni caso deve essere garantita la previsione di cui al comma 2, ultimo periodo.

7. La possibilità di disporre le detrazioni di cui ai commi 4 e 5 è sospesa per le Regioni impegnate nei piani di rientro dal deficit sanitario alle quali è stata applicata la misura di cui all'articolo 2, comma 83, lettera b) e 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, per mancato rispetto del piano stesso.

8. Restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

9. L'eventuale riduzione dell'addizionale regionale all'IRPEF è esclusivamente a carico del bilancio della regione e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dei fondi di cui all'articolo 11.



#### Art. 6

##### *(Soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario)*

1. A decorrere dall'anno 2012 sono soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni. Le Regioni a statuto ordinario esercitano l'autonomia tributaria prevista dagli articoli 4, 5, 7 e 8, comma 2, del presente decreto in modo da assicurare il rispetto dei termini fissati dal presente Capo. Sono esclusi dalla soppressione i trasferimenti relativi al fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.
2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni, sentita la Conferenza Unificata, sono individuati i trasferimenti statali di cui al comma 1. Con ulteriore decreto adottato con le modalità previste dal primo periodo possono essere individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di soppressione.

#### Art. 7

##### *(Ulteriori tributi regionali)*

1. Ferma la facoltà prevista dall'articolo 25, a decorrere dal 1° gennaio 2014 sono soppressi la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica. Sono, conseguentemente, abrogati l'art. 190 del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, l'art. 121 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, gli articoli da 1 a 7 e da 9 a 10 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, l'art. 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, l'art. 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281, l'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, l'art. 18, comma 4, della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Qualora la Regione non si avvalga della facoltà prevista dall'articolo 25, essa fa fronte all'onere derivante dal presente comma con la riduzione di spese ovvero con il gettito derivante dall'eventuale incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF ai sensi dell'articolo 5.
2. Salvo quanto previsto dal comma 1, alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. I predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.
3. A decorrere dall'anno 2012 è soppressa la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina.
4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 e dal comma 3, spettano altresì alle Regioni a statuto ordinario le altre compartecipazioni al gettito di tributi erariali, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

#### Art. 8



*(Soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a statuto ordinario ai Comuni e compartecipazione comunale alla addizionale regionale all'IRPEF)*

1. Ciascuna Regione a statuto ordinario sopprime, a decorrere dal 2013, i trasferimenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento delle spese dei Comuni, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), della legge n. 42.
2. Con efficacia a decorrere dall'anno 2013 ciascuna Regione a statuto ordinario determina con atto amministrativo, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, una compartecipazione degli stessi alla addizionale regionale all'IRPEF di cui all'articolo 5, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi ai sensi del comma 1 del presente articolo. Può altresì adeguare l'aliquota sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni dei Comuni. La predetta quota di compartecipazione può, inoltre, essere successivamente incrementata, con le modalità indicate nel presente comma, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di soppressione.
3. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione.
4. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attuazione del presente articolo, ciascuna Regione istituisce un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio alimentato dal gettito di cui al comma 2. Previo accordo con i Comuni, la Regione stabilisce le modalità di riparto del Fondo, nonché le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute al singolo Comune in cui si sono verificati i presupposti di imposta.

Art. 9

*(Norme transitorie)*

1. Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce la disciplina delle procedure per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale vigente.

Art. 10

*(Classificazione delle spese regionali)*

1. Le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), della legge n. 42 del 2009 sono quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie:
  - a) sanità;
  - b) assistenza sociale;
  - c) istruzione scolastica;
  - d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale;
  - e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della legge n. 42 del 2009.
2. Le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), della legge n. 42 del 2009 sono individuate nelle spese diverse da quelle indicate nel comma 1 del presente articolo e nell'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 3), della legge n. 42 del 2009.



## Art. 11

### *(Fase a regime e fondo perequativo)*

1. A decorrere dal 2014, al termine della fase sperimentale, in conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard, le fonti di finanziamento delle spese delle Regioni di cui al comma 1 dell'articolo 10 del presente decreto sono le seguenti:

- a) la compartecipazione all'Iva di cui all'art. 3;
- b) l'addizionale Irpef ridefinita secondo le modalità del comma 1 dell'articolo 2;
- c) l'Irap fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;
- d) quote del fondo perequativo di cui al comma 5;
- e) le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.

2. Ai fini del comma 1 il gettito dell'IRAP è valutato in base all'aliquota ordinariamente applicabile in assenza di variazioni disposte dalla Regione ovvero delle variazioni indicate dall'articolo 4, comma 4. Ai fini del comma 1 il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di cui all'articolo 5 è valutato in base all'aliquota calcolata ai sensi dell'articolo 2, comma 1, primo periodo. Il gettito è, inoltre, valutato su base imponibile uniforme, con le modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza Stato-Regioni

3. La percentuale di compartecipazione all'IVA è stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione. Per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente, concorrono le quote del fondo perequativo di cui al comma 5 del presente articolo.

4. Le fonti di finanziamento delle spese di cui al comma 2 dell'articolo 10 del presente decreto sono le seguenti:

- a) i tributi propri derivati di cui all'articolo 7, comma 2, del presente decreto;
- b) i tributi propri di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), n. 3) della legge n. 42 del 2009;
- c) quote dell'addizionale regionale all'Irpef;
- d) quote del fondo perequativo di cui al comma 7.

5. E' istituito, dall'anno 2014, un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui al comma 1 dell'art. 10 del presente decreto. Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo le suddette spese sono computate anche in base ai valori di spesa storica; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard. Le modalità della convergenza sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Ai fini del presente comma, per il settore sanitario, la spesa coincide con il fabbisogno sanitario standard come definito ai sensi dell'articolo 21.



6. La differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui al comma 1 dell'art. 10 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, é determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria, nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale. E' inoltre garantita la copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, escluso il gettito derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, alla regione di cui al comma 3, primo periodo. Nel caso in cui l'effettivo gettito dei tributi sia superiore ai dati previsionali, il differenziale certificato è acquisito al bilancio dello Stato.

7. Per il finanziamento delle spese di cui al comma 2 dell'articolo 10 del presente decreto, le quote del fondo perequativo sono assegnate alle Regioni sulla base dei seguenti criteri:

a) le Regioni con maggiore capacità fiscale, ovvero quelle nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante, alimentano il fondo perequativo, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

b) le Regioni con minore capacità fiscale, ovvero quelle nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dalle Regioni di cui alla lettera a), in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

c) il principio di perequazione delle differenti capacità fiscali di cui al comma 5 dovrà essere applicato in modo da ridurre le differenze tra i territori con diversa capacità fiscale per abitante senza alternarne la graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante;

d) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di un numero di abitanti determinato con le modalità previste al comma 8, ultimo periodo, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa.

8. Le quote del fondo perequativo risultante dall'applicazione del presente articolo sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione. Nel primo anno di funzionamento la perequazione fa riferimento alle spese di cui all'articolo 10, comma 2, computate in base ai valori di spesa storica; nei successivi quattro anni la perequazione deve gradualmente convergere verso le capacità fiscali. Le modalità della convergenza nonché le modalità di attuazione delle lettere a), b) e c) del comma 7, sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

## CAPO II AUTONOMIA DI ENTRATA DELLE PROVINCE

### Art. 12 (Oggetto)

1. Le disposizioni di cui al presente capo assicurano l'autonomia di entrata delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario.

2. Le medesime disposizioni individuano le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario.



3. Il gettito delle fonti di finanziamento di cui al comma 2 è senza vincolo di destinazione.

#### Art. 13

##### *(Tributi propri connessi al trasporto su gomma)*

1. A decorrere dall'anno 2012 l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisce tributo proprio derivato delle province. Si applicano le disposizioni dell'articolo 60, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

2. L'aliquota dell'imposta di cui al comma 1 è pari al 12,5 per cento. A decorrere dall'anno 2014 le province possono aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 2,5 punti percentuali.

3. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate è approvato il modello di denuncia dell'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge 29 ottobre 1961, n. 1216, e sono individuati i dati da indicare nel predetto modello. L'imposta è corrisposta con le modalità del Capo III del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

4. L'accertamento delle violazioni alle norme del presente articolo compete alle amministrazioni provinciali. Per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso relativi all'imposta di cui al comma 1 si applicano le disposizioni previste per le imposte sulle assicurazioni di cui alla legge 29 ottobre 1961, n. 1216. Le province possono stipulare convenzioni con l'Agenzia delle entrate per l'espletamento, in tutto o in parte, delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dell'imposta, nonché per le attività concernenti il relativo contenzioso. Sino alla stipula delle predette convenzioni, le predette funzioni sono svolte dall'Agenzia delle entrate.

5. La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo nei confronti delle Province ubicate nelle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

6. Continua ad essere attribuita alle Province l'imposta provinciale sulle trascrizioni, con le modalità previste dalla vigente normativa.

#### Art. 14

##### *(Soppressione dei trasferimenti statali alle Province e compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina)*

1. A decorrere dall'anno 2012, spetta a ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario una compartecipazione all'accisa sulla benzina.

2. L'aliquota di compartecipazione è stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, in modo tale da assicurare entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi



ai sensi del comma 3, nonché alle entrate derivanti dalla compartecipazione e dalla addizionale soppressa ai sensi dei commi 6 e 7.

3. A decorrere dall'anno 2012 sono soppressi i trasferimenti statali alle Province delle Regioni a Statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni, sentita la Conferenza Stato- Città ed autonomie locali, sono individuati i trasferimenti statali di cui al comma 3.

5. L'aliquota di compartecipazione di cui al comma 2 può essere successivamente incrementata, con le modalità indicate nel predetto comma 2, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti statali suscettibili di soppressione.

6. La compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'articolo 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 è prorogata limitatamente all'anno 2011.

7. A decorrere dall'anno 2012 l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 è soppressa e il relativo gettito spetta allo Stato. A tal fine, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è rideterminato l'importo dell'accisa sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito.

#### Art.15

#### *(Soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a statuto ordinario alle Province e compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale)*

1. Ciascuna Regione a statuto ordinario assicura la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, dei trasferimenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento delle spese delle Province, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), della legge n. 42.

2. Con efficacia a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario determina con atto amministrativo, d'intesa con le Province del proprio territorio, una compartecipazione delle stesse alla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi ai sensi del comma 1. Può altresì adeguare l'aliquota di compartecipazione sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni delle Province. La predetta compartecipazione può, inoltre, essere successivamente incrementata, con le modalità indicate nel presente comma, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione.

3. In caso di mancata fissazione della misura della compartecipazione alla tassa automobilistica di cui al comma 2 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.

4. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attuazione del presente articolo, ciascuna Regione a statuto ordinario istituisce un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio alimentato dal gettito di cui al comma 2. Previo accordo con le Province, la Regione



stabilisce le modalità di riparto del Fondo, nonché le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute alla singola Provincia in cui si sono verificati i presupposti di imposta.

#### Art. 16

##### *(Ulteriori tributi provinciali)*

1. Salvo quanto previsto dagli articoli 13 e 14, spettano alle Province gli altri tributi ad esse riconosciuti, nei termini previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, che costituiscono tributi propri derivati.

#### Art. 17

##### *(Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale)*

1. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione alle Province dell'autonomia di entrata, è istituito, a decorrere dall'anno 2012, un Fondo sperimentale di riequilibrio. Il Fondo cessa a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42.

2. Il Fondo sperimentale di riequilibrio è alimentato dalle entrate di cui all'articolo 14, comma 1.

3. Previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato- città ed autonomie locali, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con la determinazione dei fabbisogni standard sono stabilite le modalità di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio.

#### Art. 18

##### *(Classificazione delle spese provinciali)*

1. Fino alla individuazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali delle province, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard si applica l'articolo 21, comma 4, della legge n. 42 del 2009.

### CAPO III PEREQUAZIONE

#### Art. 19

##### *(Fondo perequativo per comuni e province)*

1. Per il finanziamento delle spese dei comuni e delle province, successivo alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali, è istituito nel bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2016, un fondo perequativo, con indicazione separata degli stanziamenti per i comuni e degli stanziamenti per le province, a titolo di concorso per il



finanziamento delle funzioni da loro svolte. Previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata Stato- Città ed autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite, salvaguardando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato, le modalità di alimentazione e di riparto del fondo.

2. Ogni Regione a Statuto ordinario istituisce nel proprio bilancio due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati dal fondo perequativo di cui al comma 1.

3. In conformità all'articolo 13, comma 1, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, attraverso accordi conclusi in sede di Conferenza Unificata l'entità dei fondi di cui ai commi 1 e 2 è periodicamente aggiornata e le relative fonti di finanziamento sono ridefinite.

4. La ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali di cui all' articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), della legge citata legge n. 42 del 2009 avviene in base a:

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti.

5. La spesa corrente standardizzata è computata ai fini di cui al comma 4 sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della 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. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

6. Le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard.

7. Per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 10, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative;

8. Le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui al comma 5, e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui al presente comma.



9. I fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dal comma 8, applicano comunque i criteri di riparto del fondo sulla base dei criteri individuati dal decreto del presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 10. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui al presente comma, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all' articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all' articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

10. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, sono definite le modalità applicative del presente articolo.



CAPO IV  
COSTI E FABBISOGNI STANDARD NEL SETTORE SANITARIO

Art. 20  
(*Oggetto*)

1. Il presente capo è diretto a disciplinare a decorrere dall'anno 2013 la determinazione dei costi standard e dei fabbisogni standard per le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano nel settore sanitario, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento dei criteri di riparto adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 662/1996, così come integrati da quanto previsto dagli Accordi tra Stato e Regioni in materia sanitaria.

2. I costi e i fabbisogni standard determinati secondo le modalità stabilite dal presente capo costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria, nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica.

Art. 21  
(*Determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard*)

1. A decorrere dall'anno 2013 il fabbisogno sanitario nazionale standard è 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. In sede di determinazione, sono distinte la quota destinata complessivamente alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, comprensiva delle risorse per la realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e successive modificazioni, e le quote destinate ad enti diversi dalle regioni.

2. Per gli anni 2011 e 2012 il fabbisogno nazionale standard corrisponde al livello di finanziamento determinato ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2, comma 67, della legge 23 dicembre 2010, n. 191, attuativo dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012 del 3 dicembre 2009, così come rideterminato dall'articolo 11, comma 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

Art. 22  
(*Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali*)

1. Il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sentita la Struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato-Regioni di cui all'articolo 3 dell'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, determina annualmente, sulla base della procedura definita nel presente articolo, i costi e i fabbisogni standard regionali.

2. Per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali si fa riferimento agli elementi informativi presenti nel Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) del Ministero della salute.

3. Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a), dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012 del 3 dicembre 2009, con riferimento ai macrolivelli di assistenza definiti dal DPCM di individuazione dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario del 29 novembre



2001, costituiscono indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale i seguenti livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria:

- a) 5% per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro;
- b) 51% per l'assistenza distrettuale;
- c) 44% per l'assistenza ospedaliera.

4. Il fabbisogno sanitario standard delle singole regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, cumulativamente pari al livello del fabbisogno sanitario nazionale standard, è determinato, in fase di prima applicazione a decorrere dall'anno 2013, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento (benchmark). In sede di prima applicazione è stabilito il procedimento di cui ai commi dal 5 al 10.

5. Sono regioni di riferimento le tre regioni, tra cui obbligatoriamente la prima, che siano state scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque indicate dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, in quanto migliori cinque regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico e risultando adempienti, come verificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria del 23 marzo 2005, sono individuate in base a criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza definiti con decreto del Presidente del Consiglio, previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentita la Struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato-Regioni di cui all'articolo 3 dell'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, sulla base 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 appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, ivi comprese le entrate proprie regionali effettive;

6. I costi standard sono computati a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza: assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. Il valore di costo standard è dato, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza erogati in condizione di efficienza ed appropriatezza, dalla media pro-capite pesata del costo registrato dalle regioni benchmark. A tal fine il livello della spesa delle tre macroaree delle regioni benchmark:

a) è computato al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale;

b) è depurato 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;

c) è depurato della quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali;

d) è depurato delle quote di ammortamento.

e) è applicato, per ciascuna regione, alla relativa popolazione pesata regionale, secondo criteri fissati mediante intesa in Conferenza Stato - Regioni, che tengano conto anche di indicatori relativi a particolari situazioni territoriali, ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari. Sino al raggiungimento dell'intesa si applicano i criteri adottati per il riparto delle annualità 2010 - 2012.

7. Le regioni in equilibrio economico sono individuate sulla base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento e le pesature sono effettuate con i pesi per classi di età



considerati ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento.

8. Il valore percentuale del fabbisogno regionale, come determinato in attuazione di quanto indicato al comma 6, rispetto al valore totale, costituisce il fabbisogno standard regionale;

9. Il fabbisogno standard regionale determinato ai sensi del comma 8, è annualmente applicato al fabbisogno sanitario standard nazionale definito ai sensi dell'articolo 21.

10. Al fine di realizzare il processo di convergenza di cui all'art. 20, comma 1, lettera b), della legge n. 42 del 2009, la convergenza ai valori percentuali determinati ai sensi di quanto stabilito dal presente articolo avviene in un periodo di cinque anni secondo criteri definiti con le modalità di cui al comma 1

11. Qualora nella selezione delle migliori cinque regioni di cui al comma 5 del presente comma, si trovi nella condizione di equilibrio economico come definito al medesimo comma 5 un numero di regioni inferiore a 5, le regioni benchmark sono individuate anche tenendo conto del miglior risultato economico registrato nell'anno di riferimento, depurando i costi della quota eccedente rispetto a quella che sarebbe stata necessaria a garantire l'equilibrio.

12. Resta in ogni caso fermo per le regioni l'obiettivo di adeguarsi alla percentuale di allocazione delle risorse stabilite in sede di programmazione sanitaria nazionale, come indicato al comma 3.

#### Art. 23

##### *(Revisione a regime dei fabbisogni standard)*

1. Al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi sanitari regionali, i criteri di cui all'articolo 22 possono essere rideterminati previa Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, comunque nel rispetto del livello di fabbisogno *standard* nazionale come definito all'articolo 21.

2. Le relative determinazioni sono trasmesse, dal momento della sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

#### Art. 24

##### *(Disposizioni finali)*

1. In fase di prima applicazione:

a) restano ferme le vigenti disposizioni in materia di riparto delle somme destinate al rispetto degli obiettivi del Piano sanitario nazionale, ad altre attività sanitarie a destinazione vincolate, nonché al finanziamento della mobilità sanitaria;

b) restano altresì ferme le ulteriori disposizioni in materia di finanziamento sanitario non disciplinate dal presente decreto.

2. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, in materia di sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria.

3. Con distinto decreto legislativo integrativo, adottato ai sensi della legge n. 42 del 2009, sono determinati i costi standard, relativi alle materie diverse dalla sanità, associati ai livelli essenziali



delle prestazioni fissati dalla legge statale e sono conseguentemente distinte le fonti di finanziamento in relazione a quanto previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo 10.

CAPO V  
NORME FINALI ED ABROGAZIONI

Art. 25

*(Tributi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera q), della legge n. 42)*

1. A decorrere dall'anno 2013 la legge regionale può, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali nonché, con riferimento ai tributi locali istituiti con legge regionale, determinare variazioni delle aliquote o agevolazioni che Comuni e Province possono applicare nell'esercizio della propria autonomia.

Art. 26

*(Elementi informativi)*

1. Gli elementi informativi necessari all'attuazione del presente decreto ed i dati relativi al gettito dei tributi indicati nel presente decreto ovvero istituiti in base allo stesso sono acquisiti alla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché alla banca dati di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), della legge 5 maggio 2009, n. 42.

2. In coerenza con quanto stabilito con la **decisione** di finanza pubblica di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di **limite massimo** della pressione fiscale complessiva, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del **federalismo fiscale**, monitora gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il **rispetto** del predetto limite e propone al Governo le eventuali misure correttive. L'esercizio dell'**autonomia tributaria** non può comportare, da parte di ciascuna Regione, un aumento della **pressione fiscale** a carico del contribuente. Resta fermo quanto stabilito dagli articoli 4, comma 4, e 5, **comma 8**.

Art. 27

*(Disposizione finanziaria)*

1. Dal presente decreto non devono derivare minori entrate né nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



**MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E COMUNI, NOCHÈ ISTITUZIONE DELLA CONFERENZA PERMANENTE PER IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA, AI SENSI DEGLI ARTICOLI 2, 5, 17 E 26 DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42**

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Visti gli articoli 76, 87, quinto comma, 114, 117 e 119 della Costituzione;

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", e in particolare gli articoli 2, 5, 17 e 26;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del .....

Vista l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del .....

Visti il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del .....

su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:

## CAPO I

### MECCANISMI SANZIONATORI

#### Articolo 1

##### (INVENTARIO DI FINE LEGISLATURA REGIONALE)

1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le Regioni che nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto o in una successiva sono assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria, sono tenute a redigere un inventario di fine legislatura. Lo stesso inventario di fine legislatura può essere istituito anche dalle altre Regioni.
2. L'inventario di fine legislatura è sottoscritto dal Presidente della Giunta regionale. Entro e non oltre venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni esso deve risultare certificato dagli organi di controllo interno regionale e, nello stesso termine, trasmesso al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e regionali. Il Tavolo tecnico interistituzionale verifica, per quanto di propria competenza, la conformità di quanto esposto nell'inventario di fine legislatura con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire dalle regioni alla Banca dati di cui all'articolo 13 della legge 196/2009 ed invia, entro sessanta giorni, apposita relazione al Presidente della Giunta regionale. Per quanto attiene al settore sanitario la verifica è effettuata dai Tavoli tecnici che ai sensi delle vigenti disposizioni sono deputati alla verifica dell'attuazione dei Piani di rientro, sulla base delle risultanze emerse in sede di verifica dei medesimi Piani. La relazione e l'inventario di fine legislatura sono pubblicati sul sito istituzionale della Regione almeno dieci giorni prima delle elezioni. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi dal Presidente della Giunta regionale alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
3. L'inventario di fine legislatura contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento a:
  - a) sistema e esiti dei controlli interni;
  - b) eventuali rilievi della Corte dei Conti;
  - c) carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della Regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio;
  - d) azioni intraprese per contenere la spesa sanitaria e stato del percorso di convergenza ai costi standard;
  - e) situazione economica e finanziaria del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale;
  - f) stato certificato del bilancio regionale per la parte relativa alla spesa sanitaria.
4. Con atto di natura non regolamentare, sentita la Conferenza Stato Regioni, il Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro della salute, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo per la redazione dell'inventario di fine

legislatura differenziandolo eventualmente per le regioni non assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria.

## Articolo 2

### (FALLIMENTO POLITICO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE)

1. La fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, si verifica in una Regione assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'articolo 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 al verificarsi congiuntamente delle seguenti condizioni:
  - a) il Presidente della Giunta regionale, nominato Commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 non abbia adempiuto in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso;
  - b) si riscontri, in sede di verifica annuale, ai sensi dell'articolo 2, comma 81, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento;
  - c) sia stato adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali di cui all'articolo 2, comma 86, della legge 23 dicembre 2009, n.191, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'art. 5, comma 1, del d. lgs. n. XXX del 2010.
2. Il grave dissesto finanziario di cui al comma 1 del presente articolo è considerato grave violazione di legge e in tal caso il Governo deve automaticamente proporre al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, la rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento nel proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione.
3. Il Presidente rimosso è interdetto da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni. La sanzione è irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni, ed è impugnabile esclusivamente davanti al Tribunale Amministrativo Regionale, senza possibilità di ricorrere all'ordinario rimedio giurisdizionale previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 689 del 1981.
4. Il rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute per la campagna per il rinnovo del consiglio regionale spettante, ai sensi della legge 3 giugno 1999, n. 157, al partito politico, alla lista o alla coalizione di cui è espressione il Presidente rimosso è decurtato del 30%.

### Articolo 3

#### (DECADENZA AUTOMATICA E INTERDIZIONE DEI FUNZIONARI REGIONALI)

1. Il verificarsi del grave dissesto finanziario di cui all'articolo 2 determina l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 79, lettera a), della legge 23 dicembre 2009, n.191, in materia di decadenza automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato competente.
2. Agli stessi amministratori si applica altresì l'interdizione dei medesimi da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo da sette a dieci anni. La sanzione dell'interdizione è irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, ed è impugnabile esclusivamente davanti al Tribunale Amministrativo Regionale, senza possibilità di ricorrere all'ordinario rimedio giurisdizionale previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 689 del 1981.

## Articolo 4

### (INVENTARIO DI FINE MANDATO PROVINCIALE E COMUNALE)

1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le Province e i Comuni che durante il mandato consiliare in corso o in uno successivo si trovino in situazione di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 244 del decreto legislativo n.267 del 2000, sono tenuti a redigere un inventario di fine mandato. Lo stesso inventario di fine mandato può essere istituito anche dagli altri Comuni e Province.
2. L'inventario di fine mandato è sottoscritto dal Presidente della Provincia o dal Sindaco. Entro e non oltre venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni esso deve risultare certificato dall'organo di revisione dell'ente locale e, nello stesso termine, trasmesso al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e degli enti locali. Il Tavolo tecnico interistituzionale verifica, per quanto di propria competenza, la conformità di quanto esposto nell'inventario di fine mandato con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire dagli enti locali alla Banca dati di cui all'articolo 13 della legge 196/2009 ed invia, entro sessanta giorni, apposita relazione al Presidente della Provincia o del Sindaco. La relazione e l'inventario di fine mandato sono pubblicati sul sito istituzionale della Provincia o del Comune almeno dieci giorni prima delle elezioni. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi dal Presidente della Provincia e dal Sindaco alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
3. L'inventario di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la consiliatura, con specifico riferimento a:
  - a) eventuali rilievi della Corte dei Conti;
  - b) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
  - c) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal Comune o dalla Provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma 1 dell'art.2359 del Codice Civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio
  - d) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard;
  - e) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.
4. Con atto di natura non regolamentare, sentita la Stato Città, il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo per la redazione dell'inventario di fine mandato.
5. L'inventario di fine mandato e la relazione sono inviati dal Presidente della Provincia e dal Sindaco alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

## Articolo 5

### (REGOLARITÀ DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVO-CONTABILE)

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31.12.2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un Ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

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

2. Le modalità di attuazione del comma 1 sono 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, d'intesa con la Conferenza Unificata.

## Articolo 6

### (FALLIMENTO POLITICO DEL PRESIDENTE DI PROVINCIA E DEL SINDACO)

1. Al comma 5 dell'articolo 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000 è aggiunto il seguente periodo: "I Sindaci e i Presidenti di Provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono eleggibili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento, e del Parlamento europeo. Gli stessi sono altresì interdetti per un periodo di tempo di dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei Conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a 10 anni, in funzione della gravità accertata.
2. Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto economico e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertata la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un Commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

## Articolo 7

### (MANCATO RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO)

1. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno la Regione o la Provincia autonoma inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:
  - a) è tenuta a 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 predeterminato. Per gli enti per i quali il patto di stabilità è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza. In caso di mancato versamento si procede, nei 60 giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente;
  - b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
  - c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;
  - d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione;
  - e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.
2. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:
  - a) è tenuto a 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 predeterminato. In caso di mancato versamento, si procede, nei 60 giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita;
  - b) non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti, devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;

d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione;

e) è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

3. Le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 possono essere ridefinite in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
4. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dall'anno 2014.

## CAPO II

### MECCANISMI PREMIALI

#### Articolo 8

#### (PATTO DI STABILITÀ INTERNO)

1. Qualora venga conseguito l'obiettivo programmatico assegnato al comparto di appartenenza, gli enti virtuosi che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono, nell'anno successivo a quello di riferimento, ridurre l'obiettivo del patto stesso di un importo determinato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42. La virtuosità degli enti è determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto a un insieme di indicatori economico-strutturali di cui al comma 2. L'assegnazione a ciascun ente dell'importo da escludere è determinata mediante una funzione lineare della distanza ponderata di ciascun ente virtuoso dal valore medio degli indicatori. E' virtuoso l'ente che, relativamente a tutti gli indicatori, presenta valori migliori rispetto al valore medio. Il valore medio degli indicatori è individuato distintamente per le Regioni a statuto ordinario e per le autonomie speciali. Il valore medio degli indicatori per gli enti locali è individuato sulla base delle seguenti classi demografiche e dovrà tenere conto anche delle aree geografiche da individuare con il decreto di cui al comma 4:
  - a) per le province:
    - 1) province con popolazione fino a 400.000 abitanti;
    - 2) province con popolazione superiore a 400.000 abitanti;
  - b) per i comuni:
    - 1) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 50.000 abitanti;
    - 2) comuni con popolazione superiore a 50.000 e fino a 100.000 abitanti;
    - 3) comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.
2. Gli indicatori di cui al comma precedente sono finalizzati a misurare:
  - a) il grado di rigidità strutturale dei bilanci con particolare riguardo alla: I) incidenza della spesa per personale su entrate correnti; II) incidenza della spesa per rimborso prestiti su spesa corrente; III) incidenza dello stock di debito non assistito su spese correnti; V) misura del ricorso alle anticipazioni del proprio tesoriere e valutazione del fenomeno delle mancate estinzioni a chiusura d'esercizio;
  - b) il grado di autonomia finanziaria con particolare riguardo alla: I) incidenza degli incassi tributari ed extratributari sugli incassi correnti; II) incidenza degli incassi tributari ed extratributari sulle analoghe entrate considerate in termini di accertamenti; III) incidenza degli accertamenti delle entrate correnti tributarie ed extratributarie sugli impegni di spesa corrente; IV) incidenza delle entrate correnti accertate sugli impegni di spesa corrente; IV) incidenza per età dei residui attivi;
  - c) l'effetto dell'attività finanziaria con particolare riguardo a: I) consistenza del risultato di amministrazione; II) composizione del risultato di amministrazione; III) incidenza dei residui passivi di parte corrente sui relativi impegni; IV) incidenza dell'ammontare del debito sull'ammontare della quota capitale rimborsata;

- d) il livello dei servizi e della pressione fiscale e gli altri indicatori di cui alla lettera e) dell'articolo 17, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42.
3. Gli indicatori di cui al comma 2 possono essere ridefiniti in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
  4. Le modalità di attuazione dei commi 1 e 2, per quanto concerne gli Enti locali, sono definite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e, per quanto concerne le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d' intesa, ai sensi del medesimo decreto legislativo, con la Conferenza Stato-regioni.
  5. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dall'anno 2014.

## Articolo 9

### (ULTERIORI MECCANISMI PREMIALI)

1. Dopo il secondo periodo del comma 20 dell'articolo 6 del Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 è aggiunto il seguente: "Ai fini degli effetti di cui al periodo precedente, si considerano adempienti le Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità e che hanno rispettato il patto di stabilità interno.”.

## Articolo 10

### (CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE)

1. Per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, la partecipazione delle Regioni e delle Province all'accertamento fiscale è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento della Regione o della Provincia che abbia contribuito all'accertamento stesso.

2. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e d'intesa con la Conferenza Unificata, adottato entro 90. giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono individuati i tributi su cui calcolare la quota pari al 50 per cento spettanti alle Regioni e alle Province che abbiano contribuito all'accertamento, ai sensi del comma precedente, nonché le relative modalità di attribuzione, prevedendo forme di incentivazione finalizzate alla collaborazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni all'accertamento fiscale.

3. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, d'intesa con la Conferenza unificata, sentito il Garante per la protezione dei dati personali per quanto di sua competenza, sono stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione alle Regioni e alle Province, anche in via telematica, delle informazioni reddituali relative ai contribuenti in esse residenti, nonché quelle della partecipazione delle Regioni e delle Province all'accertamento fiscale di cui al comma 1. Per le attività di supporto all'esercizio di detta funzione di esclusiva competenza regionale o provinciale, le Regioni e le Province possono avvalersi delle società e degli enti partecipati dalle Regioni o dalle Province stesse ovvero degli affidatari delle entrate regionale o provinciali i quali, pertanto, devono garantire alle Regioni e alle Province l'accesso alle banche dati utilizzate.

## Articolo 11

### (COLLABORAZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE NELLA GESTIONE ORGANICA DEI TRIBUTI REGIONALI E PROVINCIALI)

1. L'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'articolo 59 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 è adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le Regioni e sentita la Conferenza permanente per il funzionamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
2. I criteri generali per la gestione organica dei tributi e delle compartecipazioni sono definiti dalle Regioni e dalle Province con l'Agenzia delle Entrate, che per l'attuazione si avvale delle proprie Direzioni Regionali.
3. Le Regioni e le Province possono stipulare con l'Agenzia delle Entrate convenzioni finalizzate ad instaurare adeguate forme di collaborazione e a garantire una gestione organica dei tributi propri, autonomi e derivati.
4. Per le medesime finalità stabilite al comma 3, le attività di controllo, rettifica della dichiarazione, accertamento e contenzioso dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'Irpef sono svolte dall'Agenzia delle Entrate. Le modalità di gestione delle imposte indicate al precedente periodo, nonché il relativo rimborso spese, sono disciplinati sulla base di convenzioni da definire tra l'Agenzia delle Entrate e le Regioni.
5. Le Regioni che anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto non hanno affidato in convenzione all'Agenzia delle Entrate la gestione dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'Irpef corrispondono un rimborso spese, determinato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, sentita la Conferenza Stato-Regioni, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Con lo stesso provvedimento sono definiti i termini e le modalità per la corresponsione del rimborso spese.
6. Nel rispetto della propria autonomia organizzativa le Regioni e le Province possono definire con specifica convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità gestionali e operative di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione.

## Articolo 12

### (ULTERIORI FORME PREMIALI PER L'AZIONE DI CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono stabilite annualmente le modalità per la determinazione del livello di evasione fiscale relativo ad ogni singola Regione, tenendo conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica, così come previsto dal Regolamento (CE) 25 giugno 1996, n. 2223, resi omogenei per quanto riguarda definizioni e classificazioni, e integrati da eventuali ulteriori indicatori statistici di fonte istituzionale.
2. Il decreto di cui al comma precedente disciplina le modalità di accesso al fondo perequativo di cui all'articolo 11 del decreto legislativo XXX, tenendo conto, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, dei risultati conseguiti in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione fiscale.

*CAPO III*

*CONFERENZA PERMANENTE PER IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA*

ARTICOLO 13

(OGGETTO)

In attuazione dell'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, il presente capo istituisce, nell'ambito della Conferenza Unificata e senza ulteriori oneri per la finanza statale, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, disciplinandone il funzionamento e la composizione.

## ARTICOLO 14

### (COMPOSIZIONE)

1. La Conferenza è composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo.
2. La Conferenza è copresieduta dal Ministro dell'Economia e delle finanze e dal Presidente della Conferenza Unificata; ne fanno parte altresì il Ministro dell'interno, il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la Semplificazione normativa, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia – ANCI, il Presidente dell'Unione Province d'Italia – UPI. Ne fanno parte inoltre 6 Presidenti di Regione, 4 sindaci e 2 Presidenti di Provincia, designati rispettivamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dall' ANCI e dall' UPI in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza territoriale e demografica, acquisiti in sede di Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Ne fa parte altresì il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e il ministro per la Salute ove non vengano a questi delegate le funzioni di presidenza della Conferenza Unificata.
3. Alle riunioni possono essere invitati altri rappresentanti del Governo, nonché rappresentanti di altri enti o organismi.
4. Presso la Conferenza è istituito con Decreto del Ministro dell'Economia, adottato d'intesa con la Conferenza Unificata, un apposito Tavolo tecnico interistituzionale, composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e regionali, per le verifiche di cui agli articoli 1, comma 2, e 4, comma 2, del presente decreto.

## ARTICOLO 15

### (MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO)

1. Il Ministro dell'Economia e delle finanze d'intesa con il Presidente della Conferenza Unificata, convoca la Conferenza stabilendo l'ordine del giorno. Ciascuna componente può chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno della trattazione delle materie e degli argomenti rientranti nelle competenze della Conferenza.

2. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, deve essere convocata la riunione di insediamento della Conferenza.

In ogni caso, la Conferenza deve essere convocata almeno una volta ogni due mesi e quando ne facciano richiesta un terzo dei suoi membri.

3. In seguito all'iscrizione all'ordine del giorno della singola questione da trattare, di norma la Conferenza, su proposta del suo Presidente, con apposito atto d'indirizzo delibera l'avvio dell'espletamento delle funzioni e dei poteri ad essa assegnati dalla legge e ne stabilisce, ove necessario, le relative modalità di esercizio e di svolgimento in relazione all'oggetto.

A tal fine, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia – ANCI, il Presidente dell'Unione Province d'Italia – UPI possono avanzare apposite proposte di deliberazione ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno.

4. La Conferenza, nelle ipotesi di cui all'articolo 17, comma 1, lett. a) e b), adotta le proprie determinazioni di regola all'unanimità delle componenti. Ove questa non sia raggiunta l'assenso rispettivamente della componente delle Regioni e della componente delle Province e dei Comuni può essere espresso nel proprio ambito anche a maggioranza. Nelle altre ipotesi di cui all'articolo 17, le determinazioni della Conferenza possono essere poste alla votazione della medesima su conforme avviso del Presidente della Conferenza, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia – ANCI, dal Presidente dell'Unione Province d'Italia – UPI.

5. Le determinazioni adottate dalla Conferenza sono trasmesse ai Presidenti delle Camere e alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. La Conferenza può altresì trasmettere le proprie determinazioni ai soggetti e agli organismi istituzionali interessati

6. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni previste per la Conferenza unificata dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

## ARTICOLO 16

### (FUNZIONI)

1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 5 comma 1 della legge 5 maggio 2009, n.42,

a) La Conferenza concorre, in conformità a quanto previsto dall'art.10 della legge n. 196 del 2009:

1. alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale, ai sensi dell'articolo 10, comma 5 della legge n. 196 del 2009;

1-bis. In coerenza con gli obiettivi indicati nella decisione di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e) della legge n. 196 del 2009, alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito del sottosettore "amministrazioni locali", anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;

2. nell'ambito del sottosettore "amministrazioni locali", alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuovendo l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il loro rispetto, in particolare per ciò che concerne la procedura del patto di convergenza.

b) La Conferenza avanza proposte:

1. per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi;

2. per la fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione.

c) La Conferenza verifica:

1. l'utilizzo dei fondi stanziati per gli interventi speciali ai sensi dell'articolo 16 della legge n.42 del 2009;

2. assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni;

3. 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;

4. verifica la congruità dei dati e delle basi informative, finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali;

5. verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio.

d) La Conferenza promuove:

1. la conciliazione degli interessi fra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale.

e) La Conferenza vigila:

1. sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.

2. Anche ai fini dell'attuazione di cui all'articolo 16, comma 5, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica provvede, con cadenza trimestrale, ad illustrare, in sede di Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i lavori svolti.

## ARTICOLO 17

### (SUPPORTO TECNICO)

1. Le funzioni di segreteria tecnica e di supporto della Conferenza sono esercitate, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lett. g), della legge 5 maggio 2009, n. 42, dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale istituita dal DPCM del 3 luglio 2009.
2. Per lo svolgimento delle funzioni di supporto della Conferenza e di raccordo con la Segreteria della Conferenza Stato-regioni è istituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio, 2009, n. 42, con decreto del Ministro dell'economia e finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione dello sviluppo territoriale, e sotto la direzione del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, una specifica struttura di segreteria, la cui composizione è definita nel decreto istitutivo, fermo restando che sino alla metà dei posti del contingente potranno essere coperti da personale delle regioni, delle province e dei comuni, il cui trattamento economico sarà a carico delle amministrazioni di appartenenza e i restanti posti sono coperti con personale del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale individua, nell'ambito della struttura di segreteria, il segretario della Conferenza, che esercita le attività di collegamento fra la Commissione e la Conferenza stessa.
3. "Per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza, la Conferenza permanente ha accesso diretto alla sezione della banca dati delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 2 dell'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, nella quale sono contenuti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale. La Conferenza , con il supporto tecnico della COPAFF, concorre con il MEF alla individuazione dei contenuti della sezione stessa".
4. Con successivo provvedimento, adottato in sede di Conferenza unificata, anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 16, comma 5, sono stabilite le modalità di accesso alla banca dati da parte della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

## CAPO IV

### (DISPOSIZIONI FINALI)

#### ARTICOLO 18

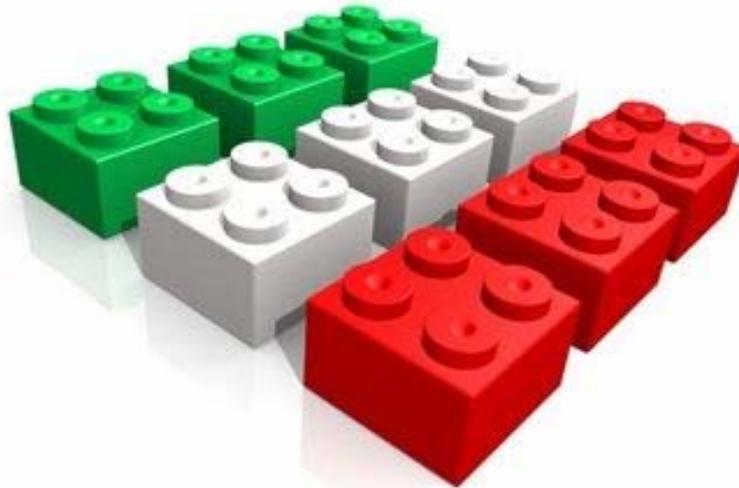
##### (APPLICAZIONE ALLE REGIONI SPECIALI)

Le disposizioni di cui al capo I e II del presente decreto legislativo si applicano alle Regioni a statuto speciale ed agli Enti locali appartenenti ai rispettivi territori in quanto compatibili con i rispettivi Statuti e in base alle procedure e ai tempi stabiliti dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

# DOCUMENTAZIONE



*Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le riforme istituzionali*



*L'attuazione del federalismo fiscale  
Note informative*

*La stagione delle riforme istituzionali nel nostro Paese è giunta ad un momento cruciale con il provvedimento di attuazione del federalismo fiscale. Il federalismo fiscale rappresenta infatti il necessario approdo di un percorso, avviato negli anni '90 con il decentramento amministrativo a Costituzione invariata e proseguito nel 2001 con la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Tuttavia, una riforma costituzionale è davvero in grado di incidere solo se viene attuata.*

*Il nuovo assetto della finanza pubblica delineato dalla delega sul federalismo fiscale rappresenta una vera e propria svolta, portando finalmente ad una prima attuazione l'art. 119 della Costituzione, riguardante l'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali. Sino ad oggi, il nostro Paese è stato caratterizzato invece da un sistema di finanza derivata, fondato prevalentemente sui trasferimenti finanziari dallo Stato alle autonomie. Così, tuttavia, si è prodotto uno scollamento tra la titolarità delle funzioni esercitate dagli enti territoriali e la titolarità del potere impositivo del modo di reperimento delle risorse finanziarie. In passato, i trasferimenti dallo Stato agli enti territoriali si sono troppo spesso realizzati sulla base della spesa storica (per cui tanto un'amministrazione ha speso, tanto ha ricevuto!), causando un aumento della spesa pubblica complessiva, senza promuovere l'efficienza, in assenza di qualsiasi meccanismo premiante o incentivante. E' evidente che quello scollamento agevola fenomeni di deresponsabilizzazione degli amministratori regionali e locali ed impedisce un efficace controllo da parte dei cittadini.*

*Il federalismo fiscale, superando il criterio della spesa storica e della finanza derivata e garantendo una effettiva autonomia impositiva delle regioni e degli enti locali, rappresenta la riforma che il Paese attende da troppo tempo.*

*Si potranno finalmente dare risposte concrete alle richieste di autonomia ed efficienza che provengono dal territorio, rendendo un servizio importante anche per quelle realtà del Paese che a tutt'oggi presentano un deficit di sviluppo. Un meccanismo virtuoso di finanza pubblica, infatti, che avvicina gli elettori ai loro amministratori, non può che avvantaggiare tutto il Paese, penalizzando solo gli amministratori inefficienti.*

*In un periodo di crisi economica come quello che stiamo attraversando, la riforma risulta ancora più necessaria al fine di ridurre e qualificare maggiormente la spesa pubblica, rendendo l'Italia più competitiva nel confronto con gli altri Paesi europei in termini di qualità ed economicità dei servizi resi al cittadino dalle amministrazioni pubbliche. Il federalismo fiscale è quindi uno strumento essenziale per migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione, dal Nord al Sud, così da farne un reale volano per lo sviluppo economico e sociale del Paese.*

*Questa agile pubblicazione ha l'intento di avvicinare anche i non addetti ai lavori ad un tema complesso e tecnicamente sofisticato come il federalismo fiscale e di divulgarne i contenuti nel modo più semplice possibile. Ma d'altronde, la complessità del tema non deve scoraggiare perché, in definitiva, si tratta degli interessi di milioni di cittadini, dei loro rapporti con la pubblica amministrazione, della qualità e dei costi dei servizi. Insomma: parliamo della qualità della nostra democrazia.*

*Maggio 2009,*

***Umberto Bossi***

***Ministro per le riforme per il federalismo***

## L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 COST., IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

- 1. Ordinamento tributario vigente* *pag. 5*
  
- 2. Assetto tributario delle regioni e degli enti locali* *pag. 8*
  
- 3. La spesa pubblica* *pag. 12*
  
- 4. L'attuazione dell'articolo 119 Cost.: la legge delega* *pag. 21*

*Appendice n. 1 - Tabelle riepilogative delle principali fonti di entrata delle regioni e degli enti locali*

*Appendice n. 2 – Legge n. 42 del 5 maggio 2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”*

## L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 COST., IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

### 1. ORDINAMENTO TRIBUTARIO VIGENTE

La finanza pubblica può essere definita come l'insieme delle attività con le quali Stato, regioni, enti locali ed altri enti pubblici si procurano le entrate necessarie a sostenere la spesa per l'erogazione dei servizi alla collettività (sanità, trasporti, scuola, pensioni, etc.) e per consentire il funzionamento delle strutture pubbliche (stipendi per il personale, acquisto o locazione delle sedi degli uffici, etc.).

Negli ordinamenti contemporanei la maggiore fonte di entrata per lo Stato, le regioni e gli enti locali è costituita dai **tributi che, in Italia, sono ripartiti in tasse e imposte.**

L'**imposta** è un prelievo coattivo che non ha corrispondenza diretta con la prestazione di un servizio. Si possono individuare due grandi categorie di imposte: le imposte dirette e le imposte indirette.

Le **imposte dirette** sono tributi che colpiscono il reddito o il possesso di un patrimonio. L'imposta diretta svolge una funzione di tipo redistributivo ed è espressione dell'imposta in quanto strumento di equità. Nel 2006, in Italia, il gettito derivato da queste imposte ammonta a circa 214 miliardi di euro, circa il 14,5% del PIL. Sono esempio di imposte dirette l'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), l'Imposta sul reddito delle società (IRES), l'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), l'Imposta sostitutiva sul reddito personale (ISOS) e l'Imposta comunale sugli immobili (ICI).

Le **imposte indirette** sono tributi che colpiscono una manifestazione mediata di capacità contributiva (ad esempio attraverso il consumo o lo scambio di beni o, ancora, il trasferimento di un'attività patrimoniale).

Alle entrate tributarie in senso stretto sono da aggiungere le entrate dovute al pagamento dei contributi sociali, prelievi commisurati ai redditi di lavoro, in parte a carico di datori di lavoro e in parte dei lavoratori, destinati al finanziamento di alcune prestazioni del *welfare* (per es. di pensioni e ammortizzatori sociali). Sono esempio di imposte dirette l'Imposta sul valore aggiunto (IVA), le accise, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulla pubblicità, le imposte sugli oli minerali, l'imposta su lotto e lotterie.

**Le imposte in Italia non hanno uguale peso: le due più importanti sono l'Irpef e l'Iva (insieme, nel 2008, hanno prodotto il 60% del gettito complessivo).**

Un ruolo inferiore hanno l'Ires (9,1%), l'Irap (8,7%), le imposte sugli oli minerali (4,9%), l'ISOS (2,8%), le imposte su lotto e lotterie (2,4%). Si veda in allegato la **tabella n. 1** che riporta i dati ISTAT relativi alle entrate tributarie dello Stato 2003-2006, articolate per categoria di tributo.

La **tassa** è definibile come una prestazione pecuniaria coattiva che il soggetto passivo è tenuto a corrispondere all'ente pubblico in relazione alla fruizione o alla fruibilità di un servizio pubblico o di un'attività pubblica (amministrativa o giurisdizionale). Normalmente l'attività dell'ente pubblico viene espletata su domanda del soggetto e produce un beneficio nella sfera giuridica del richiedente, ma elementi quali domanda del soggetto, beneficio derivante dal servizio pubblico a favore del richiedente, non costituiscono requisiti essenziali della tassa. L'elemento fondante e discriminante la natura della tassa in quanto tributo è la natura coattiva della sua disciplina e questo aspetto è ritenuto quello più qualificante per distinguerla per es. dai corrispettivi di pubblici servizi (poste, ferrovie, elettricità, etc.).

Se la natura coattiva della disciplina consente di distinguere tra tassa e corrispettivi, la peculiarità del fatto generatore segna, invece, la differenza tra tassa e imposta, essendo la prima dovuta in relazione ad un servizio pubblico o ad un'attività resa

dall'ente pubblico all'obbligato normalmente su domanda e nei riguardi esclusivi di quest'ultimo e la seconda all'obbligazione sorta con riguardo ad una particolare situazione di fatto avente connotazione di indice di riparto riferibile al soggetto passivo (percezione di un reddito, per es. ) al fine di attivare un dovere di contribuzione di pubbliche spese.

Il sistema tributario italiano si ispira a diversi criteri.

Innanzitutto, l'articolo 23 della Costituzione prevede che **non possano essere imposte prestazioni patrimoniali se non in base alla legge** e, in via interpretativa, ad atti aventi forza di legge. Ciò implica che il tributo, prestazione patrimoniale coattiva caratterizzata dall'attitudine a determinare il concorso delle pubbliche spese, è un'obbligazione nascente dalla legge. Inoltre, per il principio di certezza del diritto, i tributi non possono essere retroattivi, dovendo invero essere certi al momento in cui il soggetto dispone dell'imponibile cui essi si riferiscono.

L'articolo 53 della Costituzione introduce poi il criterio della capacità contributiva affermando che, in ragione di essa, tutti (tanto i soggetti residenti quanto i non residenti) sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche. Tale criterio stabilisce un principio di eguaglianza di trattamento, stabilendo che ogni contribuente concorra alla spesa pubblica, sulla base della propria capacità di "pagare", il cui precipuo indicatore è dato dal reddito disponibile. Sono corollario del criterio della capacità contributiva: il principio di attualità, in base al quale il presupposto espressivo di capacità contributiva deve essere attuale rispetto al momento genetico della prestazione tributaria; il principio di effettività, secondo cui la base imponibile sulla quale si applica il tributo deve essere effettiva e non potenziale; il **principio di progressività** che, espressamente menzionato all'articolo 53 della Carta costituzionale, realizza il principio di eguaglianza sostanziale (articolo 3, comma 2, Cost.), prevedendo che il prelievo fiscale vari in modo più che proporzionale al variare dell'imponibile.

La **pressione fiscale** nel 2007 è stata del 43,3% sul PIL; nel corso degli ultimi trent'anni, essa è tendenzialmente cresciuta; in particolare, nel 1992 e nel 1997 ha registrato un'impennata dovuta al processo di risanamento finanziario del Paese. Al fine di evidenziare l'andamento complessivo di tale crescita, si riporta in allegato la **tabella n. 2** che riproduce i dati della pressione fiscale in Italia negli anni 1980-2007. Si allega altresì la **tabella n. 3**, per una comparazione del dato relativo alla **pressione fiscale** nei 27 Paesi aderenti all'UE.

## *2. ASSETTO TRIBUTARIO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI*

Le imposte costituiscono la forma di finanziamento più importante delle regioni e degli enti locali, che pure fondano le loro entrate anche su tariffe, tasse, trasferimenti da livelli di governo superiori, etc.

Le entrate tributarie delle amministrazioni territoriali sono oggi riconducibili essenzialmente a:

- **tributi propri in senso lato o derivati**, ossia quei tributi che pur istituiti e disciplinati con legge statale sono devoluti, in termini di gettito, alle autonomie. Queste, a loro volta, possono disciplinare aspetti particolari quali la modifica di aliquote (manovrabilità dell'imposta); vi si possono fare rientrare le **addizionali e le sovrimposte**: in tali casi le autonomie possono intervenire sulle aliquote entro margini prefissati dalla legge statale;
- **compartecipazioni** definite direttamente dal livello centrale. La compartecipazione si concretizza in una quota di un'imposta istituita e riscossa centralmente. Tale quota è destinata al territorio sulla base di criteri che tengono conto di profili di carattere locale.

Nel novero dei tributi "propri" regionali rientrano anche i tributi propri in senso stretto, ad oggi quasi del tutto assenti, con pochissime eccezioni (per es. la tassa della regione Veneto, oggi soppressa, sulle concessioni per la ricerca e la raccolta dei

tartufi). Ovviamente, se l'autonomia è massima nei tributi propri in senso stretto, "media" in quelli derivati, è praticamente nulla nelle compartecipazioni.

Sulla base del quadro oggi vigente, nel 2006 il peso relativo delle entrate derivanti dai due tributi "propri" più rilevanti (IRAP e ICI) si attesta intorno al 50% delle entrate tributarie complessive delle regioni e degli enti locali.

Invero, il livello di decentramento fiscale e finanziario nel decennio 1996-2006 ha assunto una dimensione consistente: le entrate tributarie proprie delle amministrazioni territoriali si sono triplicate passando dal 15% del totale delle entrate ad oltre il 44%; analogamente la quota di entrate tributarie proprie rispetto a quelle complessive di tutte le amministrazioni pubbliche è passata dall'8% al 22%; a queste entrate vanno ancora aggiunte le compartecipazioni e i trasferimenti residui. La consistenza di tale quota può essere valutata meglio nel confronto con gli altri paesi: in Germania e in Spagna essa risulta pari al 12%, in Austria al 14% e al 5% in Gran Bretagna.

Alla situazione attuale si è giunti attraverso un percorso abbastanza articolato, che ha avuto il punto di snodo alla fine degli anni '90 con la creazione di un sistema di entrate regionali "proprie" fondate su due pilastri:

1. l'IRAP, su cui le regioni possono esercitare una significativa autonomia variando entro determinati limiti le aliquote e le modalità di applicazione, e un insieme di tributi genericamente collegabili a finalità ambientali (tributi legati al trasporto autostradale, la compartecipazione alla accisa sulla benzina, l'imposta sulle discariche);

2. una addizionale regionale all'IRPEF con possibilità di manovra dell'aliquota da parte delle regioni seppure entro limiti prefissati.

Tale sistema è stato completato con il **decreto legislativo n. 56 del 2000, i cui obiettivi erano :**

- sopprimere molti trasferimenti erariali e compensarli tramite l'istituzione di una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA); aumentare l'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF); aumentare la compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine;
- determinare le aliquote e le quote di compartecipazione, sulla base di dati di fabbisogno di spesa previsionali e, successivamente, ove necessario, in via definitiva, sulla base di dati consuntivi;
- consolidare le fonti di finanziamento alle regioni ed eliminare i vincoli di destinazione<sup>1</sup> anche al fine di razionalizzare la distribuzione dei trasferimenti erariali, ognuno dei quali era basato su criteri diversi che riflettevano decisioni e comportamenti del passato, non sempre ispirati a ragioni di equità o efficienza;
- condurre la distribuzione delle risorse tra le regioni verso un modello basato su criteri più razionali, attraverso un sistema automatico di perequazione;
- istituire un fondo perequativo e costruire un nuovo modello di finanziamento in grado di limitare i rischi di sfondamento di bilancio da parte del sistema regionale. Le dimensioni del fondo legate a una compartecipazione al gettito dell'Iva, infatti, inauguravano un modello di finanziamento che limitava la contrattazione tra Stato e regioni alla determinazione dell'aliquota di compartecipazione all'Iva. Le risorse per le regioni sarebbero aumentate con l'aumentare del gettito Iva, senza bisogno di interventi addizionali. Naturalmente, se necessario, lo Stato poteva sempre intervenire aumentando l'aliquota di compartecipazione all'Iva;
- graduare nell'arco di tredici anni la quota di incidenza della spesa storica al fine di distribuire a regime le risorse secondo i nuovi parametri inseriti nel decreto legislativo.

---

<sup>1</sup> Il vincolo di destinazione delle risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario inizialmente previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo è stato soppresso dall'articolo 83, comma 1, legge 23 dicembre 2000, n.388.

Il decreto legislativo n. 56/2000 prevedeva altresì che i finanziamenti fossero commisurati al fabbisogno di spesa sanitaria e all'entità del fondo perequativo diretto a compensare le regioni a reddito più basso per il basso livello del gettito tributario per abitante.

Il nuovo modello di finanziamento, secondo le intenzioni del legislatore, si ispirava al contemperamento tra **autonomia** (misurata dal gettito dei tributi propri e dalla possibilità di modificare, entro certi limiti, le aliquote con decisione autonoma) e **solidarietà** (misurata dai caratteri e proprietà del fondo perequativo). Si riconosceva un ruolo importante alle entrate proprie (come testimoniato dall'assegnazione alle regioni di importanti fonti di entrata propria), evitando che le distanze tra regioni – in termini di disponibilità di risorse per abitante – divenissero troppo ampie.

Il decreto legislativo n. 56/2000 ha incontrato difficoltà, problemi interpretativi ed applicativi, in particolare a causa della crescita tumultuosa della **spesa sanitaria** proprio nel periodo di avvio. E' venuta, così, a mancare la base di partenza su cui appoggiare il calcolo della compartecipazione IVA che avrebbe alimentato il fondo perequativo. Invero, la determinazione della compartecipazione IVA è stata operata più volte. La prima è del 38,55% per il 2001, l'ultima determinazione è del 46,10% per il 2007. Di fatto si è contravvenuto alla logica fondamentale del nuovo modello di finanziamento e le risorse regionali non sono state determinate unicamente dalla crescita o meno del gettito IVA, ma dall'esito di processi concertativi tra regioni e Stato.

La **tabella n. 4** riporta le principali fonti di entrata **delle regioni e degli enti locali**. Per un approfondimento relativo ai tratti esplicativi e distintivi di tali fonti, si rinvia all'Appendice n. 1.

### 3. LA SPESA PUBBLICA

La **spesa pubblica** è costituita dal complesso di flussi monetari erogati dallo Stato e dagli altri enti pubblici. Poiché nel nostro Paese la spesa degli enti territoriali copre una percentuale significativa dell'ammontare complessivo, la composizione di tale quota di spesa, la modalità di finanziamento e l'efficienza nella effettuazione della spesa stessa assumono una rilevanza indiscutibile.

Per avere un'idea di grandezza di tale ammontare complessivo, si consideri che nel periodo 2000–2006 la spesa pubblica italiana è passata dai **550.383 milioni di euro del 2000** ai **745.558 milioni di euro nel 2006** (per maggiori dettagli si rinvia alle **tabelle n. 5 e n. 6**). Si consideri, inoltre, che **dalle previsioni contenute nei bilanci regionali per il 2008** si rileva una spesa complessiva delle regioni di circa **212,3 miliardi di euro** e **una spesa pro capite complessiva, in base alle previsioni 2008, di 3.560 euro per persona**. Nelle singole regioni la spesa pro capite regionale va da un massimo, quello della Valle d'Aosta, per la quale lo stanziamento è di 12.898 euro per abitante; seguono le province di Bolzano (10.134 euro) e di Trento (8.318 euro). Le regioni con i dati più bassi pro capite sono la Puglia (2.140 euro), il Veneto (2.586), la Campania (2.627) la Lombardia (2.645) e la Toscana (2.652).

Se poi si tiene conto della spesa prevista nelle singole aree di attività, si rileva che:

- per i **servizi alla persona** il Lazio è la regione che spende di più ossia 18,8 miliardi di euro che equivalgono al 66% della spesa regionale, a seguire la Lombardia (15,7 miliardi di euro corrispondenti al 61,6% della spesa regionale); la Valle d'Aosta è invece la regione che spende di meno in valore assoluto (402 milioni di euro, corrispondenti al 24,7% della spesa regionale);
- la Sicilia è la regione che spende maggiormente per le **attività istituzionali** (13 miliardi di euro ossia 52,4% della spesa regionale), la Lombardia è al secondo posto (4,2 miliardi di euro ossia il 16,5% della spesa regionale). La regione che spende di meno in tale ambito è la Basilicata: 132 milioni di euro, il 3,5% sul totale della spesa regionale;

- il settore **sviluppo economico** costituisce la voce principale di spesa in Calabria in termini assoluti (2,8 miliardi di euro ossia 29,8% della spesa complessiva regionale) e la meno rilevante nelle Marche con 46 milioni di euro (1% sulla spesa regionale);
- la regione che spende di più in termini assoluti per l'area **tutela e sviluppo del territorio** è il Lazio, seguita dalla Lombardia (rispettivamente 2,9 e 1,8 miliardi di euro); quella che spende meno è invece la Valle d'Aosta (101 milioni di euro).

Le spese possono essere divise in due grandi gruppi, a seconda che siano volte a soddisfare i bisogni della collettività o a consentire il funzionamento delle strutture amministrative.

Le erogazioni finanziarie volte a soddisfare i bisogni della collettività possono avvenire in **forma indiretta** attraverso la costruzione di opere pubbliche (una scuola, una strada,..) o l'offerta di servizi (sanità, scuola, trasporti) oppure in **forma diretta** (es. incentivi, premi e contributi a singole imprese o a categorie di imprese), ad esempio, per integrare redditi più bassi o per provvedere alle esigenze di vita dei disoccupati.

Dagli anni '50 in poi in tutti i paesi industrializzati ha avuto luogo un processo di crescita rapida della spesa pubblica dovuto in gran parte alla espansione delle funzioni di *welfare* dello Stato. A tale espansione è corrisposta una sempre maggiore difficoltà a reperire risorse finanziarie.

Anche in Italia l'attività finanziaria pubblica è cresciuta di dimensione negli anni, in relazione **all'aumento dei servizi richiesti dai cittadini e all'esigenza di migliorarne la qualità**. Il reperimento di risorse per sostenere tale processo di espansione della spesa pubblica, la cui composizione evidenzia l'incidenza progressiva di sanità, previdenza e istruzione, diventa molto problematico già negli anni '70. A partire da quegli anni, la spesa per mantenere le funzioni di *welfare*, a cui si aggiunge la spesa per fare fronte alle conseguenze sociali della congiuntura economica sfavorevole (crisi di impresa e disoccupazione in particolare), in assenza di gettiti fiscali sufficienti e di una pressione fiscale già molto alta, comincia ad essere finanziata con il ricorso al debito pubblico. La **crescita del debito pubblico**, che a sua volta fa lievitare la spesa per interessi, arriva a un punto di saturazione già agli inizi degli anni novanta.

**Non comprimere la spesa oltre il limite di piena tutela ai diritti di cittadinanza**, rispettare i **vincoli di bilancio** che avrebbero consentito prima **l'ingresso e poi la permanenza del Paese nella Unione europea** senza aumentare la pressione fiscale è un'operazione complessa, per molti versi analoga alla quadratura del cerchio. Una quadratura di cerchio che oltretutto in Italia deve fare i conti con la presenza di forti discontinuità territoriali.

Diventa, così, questione cruciale e ineludibile per la crescita del Paese e il mantenimento dell'impianto e delle funzioni di *welfare* da un canto progettare e realizzare una riforma della struttura amministrativa e del sistema di finanziamento dei diversi livelli di governo e dall'altro riqualificare la spesa pubblica, con efficienza ed economicità.

Il **modello federale si impone**, dunque, come il perno di tale processo di riforma, che percorre tutti gli anni novanta e arriva ad oggi. E' un modello adatto a governare le moderne società complesse e a realizzare in esse un livello di soddisfazione dei diritti, adeguato all'evoluzione dei bisogni. In primo luogo, perché la presenza di più livelli istituzionali è necessaria per ripartire l'autonomia e **attribuire al livello più adeguato la responsabilità amministrativa e finanziaria**. Questa sorta di divisione del lavoro tra le varie istituzioni consente di rispondere alla diversificazione e proliferazione dei problemi che le istituzioni devono risolvere, di assicurare il numero dei servizi che devono essere erogati, gli interventi che devono essere realizzati e le prestazioni che devono essere effettuate.

E' chiaro tuttavia che **l'articolazione di livelli istituzionali e amministrativi è condizione solo necessaria ma non sufficiente ad assicurare i benefici derivanti dall'assetto federale**. Se questi stessi livelli non posseggono una parallela e definita **piena autonomia di entrata e di spesa** non è possibile individuare il vincolo tra responsabilità di esercizio di una funzione e responsabilità finanziaria connesso a tale esercizio. Tale vincolo è altresì garanzia di **trasparenza della spesa** e consente ai cittadini di avere contezza dell'uso delle risorse pubbliche da parte dell'amministrazione. Senza coincidenza (almeno tendenziale) tra responsabilità di entrata (raccolta delle risorse finanziarie) e responsabilità di spesa (erogazione dei servizi), non vi può essere una chiara responsabilità degli amministratori pubblici né un efficace controllo da parte degli elettori.

In ultima analisi, il federalismo fiscale è uno dei fondamenti stessi delle regole della **democrazia**.

La necessità di questa forma di autonomia comincia a imporre all'agenda politica già **a partire dagli anni '90** l'idea di una riforma volta a potenziare il ruolo delle realtà territoriali. Il primo momento cruciale di questo percorso coincide con il **decentramento amministrativo** a Costituzione vigente operato dalle cosiddette "leggi Bassanini". Tuttavia, tale decentramento, pur ampio sotto il profilo del quantum di funzioni amministrative conferite al mondo delle autonomie, non comporta un mutamento nel sistema di finanziamento di tali funzioni. Queste, pur entrate nella disponibilità "gestionale" delle regioni e degli enti locali, sono finanziate secondo un impianto fondato essenzialmente sulla **finanza derivata**. Si prevede infatti il trasferimento di funzioni amministrative dagli apparati centrali a quelli periferici, con il conseguenziale trasferimento di beni e risorse connessi alle funzioni conferite. Nello specifico, alle regioni e agli enti locali sono attribuiti risorse e beni corrispondenti per ammontare a quelli utilizzati dallo Stato per l'esercizio delle funzioni e compiti prima del loro conferimento. In parallelo, gli stanziamenti di competenza dei capitoli statali, secondo l'impianto della riforma, sono ridotti di importo pari alle risorse finanziarie trasferite.

La riforma Bassanini progetta poi un meccanismo di devoluzione alle regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali a copertura (definita "congrua") degli oneri derivanti dall'esercizio delle nuove funzioni. Per evitare la lievitazione della spesa pubblica, l'ammontare delle risorse da trasferire sarà scontato, mediante un meccanismo compensativo, di un importo pari proprio alle quote di entrate erariali devolute agli enti territoriali. Dunque, si affaccia nell'ordinamento, seppure allo stato embrionale, un'impronta modificatrice del sistema di finanziamento locale, tesa a superare il meccanismo della finanza derivata.

E' proprio durante il percorso di attuazione della riforma che viene approvata la legge delega n. 133 del 1999 che, sempre a Costituzione invariata, sarà attuata, come già visto, dal decreto legislativo n. 56/2000.

Così, i provvedimenti adottati in attuazione della riforma Bassanini, che individuano, trasferiscono e ripartiscono tra gli enti le risorse, tengono conto del nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali in chiave di maggiore autonomia federalista; stabiliscono, quindi, che l'introduzione dei nuovi meccanismi di finanziamento comporta l'estinzione dei trasferimenti statali. Comincia, così, almeno sulla carta, una nuova era. Il decreto n. 56 del 2000, ancora oggi, costituisce il perno dell'assetto tributario vigente per le regioni. Come ricordato, tuttavia, tale decreto in parte non viene attuato e in parte si rivela insufficiente a garantire autonomia e responsabilità ai diversi livelli di governo alla luce della riforma costituzionale del 2001.

Nel 2001, infatti, con la riforma della parte seconda del titolo V della Costituzione si interviene in modo incisivo non solo sul ruolo delle regioni ed enti locali, ma anche sulla loro autonomia finanziaria.

L'**articolo 119 riformato**, in particolare, stabilisce, al primo comma, che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa". Tale previsione è precisata nei commi successivi con riferimento sia alle entrate che alle uscite. In particolare, sul versante delle entrate, il secondo comma precisa che regioni ed enti locali hanno risorse autonome che sono costituite da: **entrate e tributi propri**, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; **compartecipazioni** al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio.

**Costituzione della Repubblica Italiana**  
**Articolo 119**

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

La Costituzione distingue, quindi, fra *tributi propri* e *tributi erariali*: questi ultimi, secondo la giurisprudenza costituzionale, sono istituiti dalla legge dello Stato, indipendentemente dal fatto che il gettito sia devoluto, in tutto od in parte, alle regioni o agli enti locali; i primi - *i tributi propri* - sono invece quelli che le regioni istituiscono e disciplinano con propria legge, nel rispetto dei vincoli stabiliti dall'articolo 119, comma secondo.

I limiti che si impongono all'autonomia tributaria delle regioni sono l'armonia con la Costituzione (ad esempio, il rispetto dell'articolo 53 della Costituzione in tema di progressività delle imposte) ed *i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* che sono gli aspetti fondamentali delle regole che attengono ai rapporti ed ai collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, delle regioni e degli enti locali. Tali principi delimitano così le sfere di competenza di Stato e regioni ed occorre - secondo la giurisprudenza costituzionale - una legge statale che espressamente li ponga (ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost.).

I tributi degli enti locali sono istituiti dalla legge statale o dalla legge regionale, a seconda della materia, data la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione. Ciò significa - come ha chiarito la Corte costituzionale (37/2004) - che potranno aversi situazioni nelle quali la normativa in tema di tributi locali sia stabilita da tre fonti (legge statale di principio, legge regionale di dettaglio e fonti locali) oppure da due (legge statale o legge regionale e fonti locali).

L'articolo 119, comma terzo Cost. , prevede che la legge istituisca un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante senza vincoli di destinazione. L'interpretazione della Corte costituzionale ha chiarito che la capacità fiscale va commisurata ai rapporti tributari che hanno "radicamento" nel territorio regionale, riservando al legislatore di specificare caso per caso come tale radicamento si manifesti ( C. Cost. 138/1999).

Su queste premesse, l'articolo 119, comma quarto, stabilisce il principio del c.d. *finanziamento integrale*: la somma di tributi ed entrate propri, di compartecipazioni ai tributi erariali e delle quote del fondo perequativo "devono finanziare" (C. Cost. 37/2004) il complesso delle funzioni attribuite. L'impostazione seguita dalla Corte per valutare la congruità delle risorse attribuite ai livelli di governo è stata quella di verificare il rapporto fra i complessivi bisogni regionali di spesa e l'insieme dei mezzi per farvi fronte (C. Cost. 17 e 29/2007).

L'articolo 119, comma quinto, prevede la possibilità per lo Stato di intervenire con risorse aggiuntive ed interventi speciali, a favore di *determinati* enti locali o regioni, per promuovere alcuni valori di rilievo costituzionale (sviluppo economico, solidarietà e coesione sociale). Si tratta di una "alterazione" del normale regime di rapporti finanziari che può considerarsi legittima a condizione che:

- a) rispetti la competenza legislativa regionale, così come definita dall'articolo 117 Cost.;
- b) sia riconducibile alle finalità di cui all'articolo 119, comma quinto;
- c) si tratti di finanziamento "aggiuntivo" rispetto al finanziamento integrale delle funzioni;
- d) gli enti cui è indirizzato siano individuabili, singolarmente o come categoria;
- e) assegni compiti di programmazione e di ripartizione dei fondi alle regioni, nel caso in cui i finanziamenti tocchino ambiti di competenza regionale.

A riguardo si vedano le sentenze C. Cost. 16/2004; 222/2005; 451/2006.

L'articolo 119, comma sesto Cost., infine, rimanda alla legge dello Stato il compito di stabilire i principi generali di attribuzione del patrimonio di enti locali e regioni. La Costituzione stabilisce come condizione per ricorrere all'indebitamento quella di finanziare (esclusivamente) spese di investimento. E' esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli enti territoriali.

La mancata attuazione dell'articolo 119 Cost. ha sostanzialmente tenuto in vita un sistema di finanziamento che ha determinato la dissociazione tra:

- la titolarità delle funzioni da parte delle autonomie regionali e locali, che erogano servizi e prestazioni;
- il potere impositivo e di riscossione delle risorse finanziarie che è rimasto essenzialmente allo Stato il quale poi in modo indiretto (con compartecipazioni e addizionali) o ancora in modo diretto trasferisce tali risorse alle autonomie.

I **trasferimenti statali** a favore delle regioni, che nella forma diretta avrebbero dovuto essere quasi interamente sostituiti dalle compartecipazioni e dalle addizionali, risultano **cresciuti nel tempo**: ad esempio, nel 2002 essi ammontavano a 65.547 milioni di euro, nel 2003 a 68.715 milioni di euro, nel 2004 a 74.665 milioni di euro e nel 2005 a 76.428 milioni di euro.

Dunque, sino a quando gli amministratori regionali e locali spenderanno i soldi "ricevuti" dallo Stato e non i soldi "avuti" dai cittadini, non sarà favorita né la loro responsabilizzazione sulla spesa né il controllo dei cittadini su tale spesa; se i servizi regionali, tipo la sanità, non funzionano, a chi debbono chiedere conto i cittadini? Allo Stato che ha trasferito troppo poco o alla regione che non ha saputo erogare i servizi o li ha gestiti in modo inefficiente? Inoltre, i trasferimenti vengono realizzati sulla base del criterio della spesa storica, consistente, per semplificare, nell'erogazione di finanziamenti in misura proporzionale alla spesa già sostenuta in passato. In base a tale meccanismo, paradossalmente, più si spende, più si riceve. Dunque, potendo contare sul ripiano dei disavanzi, le autonomie meno efficienti finiscono con il ricevere di più e quelle più efficienti di meno.

**Mancano dunque, senza la realizzazione compiuta del federalismo fiscale, alcuni elementi essenziali per un armonico funzionamento del sistema nel suo complesso:**

⇒ **la responsabilizzazione dei centri di spesa;**

⇒ **la trasparenza dei meccanismi finanziari;**

⇒ **il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori pubblici.**

Il complessivo sistema di finanziamento “derivato”, associato al criterio della spesa storica, ha prodotto effetti perversi rispetto al principale obiettivo della politica economica nazionale, mirante al controllo ed al contenimento dei saldi del bilancio pubblico. Così, ad esempio, se si prende in considerazione una **voce di spesa molto significativa** per le regioni, quella per la **sanità**, si osserva come dal 1995 al 2005 la spesa è passata da 48.135.987.000 euro a 92.804.074.000 euro. Per il dettaglio della spesa corrente riferito alle singole regioni si rinvia alla **tabella n. 7**. Per quanto attiene, invece, alla variazione percentuale nelle singole regioni di tale spesa nell’arco temporale 2001-2005, si veda la **tabella n. 8**. In ordine alla spesa per i livelli essenziali di assistenza sanitaria si vedano le **tabelle nn. 9-10-11**. Poiché i 3 macro-settori in cui operano i livelli essenziali sono l’istruzione, la salute e le politiche sociali, ossia l’intera area del *welfare*, nella **tabella n. 12** è riportata la spesa pubblica pro capite del 2001, articolata proprio in base ai settori di riferimento. L’esigenza di realizzare il federalismo fiscale non è, pertanto, più solo una ragione di formale osservanza del precetto costituzionale ma anche una questione essenziale per lo sviluppo del Paese: **il federalismo, a regime, può aiutare a ridurre la spesa pubblica**, come, del resto, dimostrano numerosi dati di ricerca teorica ed empirica e come testimonia il fatto che l’introduzione di elementi di federalismo nei principali paesi OCSE si è accompagnata la riduzione della spesa pubblica. Il federalismo, inoltre, favorisce la produzione di “beni pubblici” che meglio corrispondono alle vere esigenze dei cittadini, dà maggiore impulso ad un’economia di mercato, sviluppa un’amministrazione più trasparente. In questo senso, l’impianto federalista oltre a favorire condizioni di equilibrio della spesa, indirizza quest’ultima verso scelte incentrate anche sulla qualità.

Quanto detto nei paragrafi precedenti, delinea per sommi capi il quadro dell’assetto dei rapporti finanziari in Italia tra centro e autonomie territoriali. Nella **tabella n. 13**, in modo molto sintetico, a scopo comparativo, si forniscono alcuni elementi relativi ai sistemi operanti in tre paesi, prescelti in ragione del diverso grado di potestà finanziaria riconosciuta agli enti substatuali/federati.

#### 4. *L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: LA LEGGE DELEGA*

Lo strumento scelto per dare piena attuazione all'articolo 119 della Costituzione è la delega legislativa.

Il Parlamento su iniziativa del Governo (in particolare del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro dell'economia e delle finanze) ha esaminato il disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, frutto di un confronto articolato con regioni ed enti locali (A.S. 1117-B).

I decreti legislativi di attuazione saranno emanati entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della delega. La fase di attuazione si contraddistingue per la previsione di un ampio confronto parlamentare sull'esercizio della delega.

#### **I principi ispiratori:**

##### *1. Nessun aggravio per i cittadini*

Si prevede che il passaggio al nuovo sistema non debba produrre aggravii del carico fiscale nei confronti dei cittadini: alla maggiore autonomia impositiva di regioni ed enti locali corrisponderà una riduzione dell'imposizione fiscale statale in relazione alla più ampia autonomia di entrata degli enti territoriali (se, in ipotesi, dovesse aumentare la quota dell'IRPEF che va alle regioni, verrà ridotta in misura corrispondente la quota dell'IRPEF dello Stato).

La pressione fiscale complessiva non dovrà aumentare e, ad ogni trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie, dovranno corrispondere trasferimenti di risorse umane e strumentali, in modo da evitare duplicazioni di funzioni o costi aggiuntivi.

## 2. *Autonomia impositiva*

Essa comporta:

- ⇒ la fine del sistema di finanza derivata, ispirata al criterio della spesa storica, con la previsione del **passaggio graduale al criterio del fabbisogno standard**;
- ⇒ l'introduzione di **un'effettiva autonomia di entrata e di spesa** di regioni ed enti locali. Ci saranno quindi tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. Si tratta in particolare di:
  - tributi propri derivati (ogni tributo stabilito in modo prevalente dallo Stato ma il cui gettito spetta a regioni o enti locali di riferimento);
  - addizionali regionali e locali (una determinata quota del tributo rimane sul territorio che ha prodotto il reddito);
  - tributi propri regionali e locali in senso stretto (tributi stabiliti da regioni ed enti locali);
- ⇒ la previsione di un insieme di tributi di regioni ed enti locali, che garantiscano **flessibilità, manovrabilità e territorialità**. Tra questi criteri, quello della territorialità esprime, più degli altri, la peculiarità del sistema che si vuole introdurre; esso infatti assegna centralità al territorio nelle sue molte sfaccettature (per esempio come luogo di produzione, di consumo, di residenza e anche come strumento su cui fare leva per il controllo dell'evasione e dell'elusione fiscale). E' un criterio che, pertanto, assicura la tendenziale corrispondenza tra luogo di produzione del gettito e suo utilizzo;
- ⇒ la possibilità per le amministrazioni più efficienti, che sapranno contenere i costi a parità di servizi, di "manovrare" i propri tributi (ad esempio riducendo le aliquote o stabilendo detrazioni o esenzioni). In particolare:
  - le regioni disporranno, per il finanziamento dei livelli essenziali (in particolare sanità, istruzione, assistenza), di: a) tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione; ( correlazione significa stabilire un legame tra il tipo di tributo ed il servizi erogato; una prima forma di correlazione è il principio di territorialità: legame tra

territorio e gettito del tributo che su quel territorio rimane); b) addizionale regionale all'IRPEF; c) compartecipazione regionale all'IVA; d) quote specifiche del fondo perequativo. In via transitoria, le spese sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

- o i comuni e le province disporranno di tributi propri, compartecipazioni, addizionali e tributi di scopo legati, ad esempio, ai flussi turistici o alla mobilità urbana;

⇒ connessione tra il tributo e la funzione svolta dall'ente (**principio di correlazione tra prelievo e beneficio**).

### *3. Costi e fabbisogno standard*

Sembra un dettaglio tecnico, in realtà è uno dei punti più importanti: il finanziamento per le regioni e gli enti locali dovrà avere riguardo non alla spesa storica, che può comprendere anche sprechi o inefficienze, ma alla determinazione dei costi calibrata sulla base di una gestione mediamente efficiente di una pubblica amministrazione.

Si farà riferimento ai costi sostenibili da un'amministrazione che eroga servizi e svolge funzioni rispettando parametri di media efficienza; ci si baserà, cioè, sul fabbisogno effettivo relativo a ciascun servizio reso. Dunque, per eventuali costi aggiuntivi rispetto a quelli definiti dallo standard scelto come *benchmark*, gli amministratori risponderanno direttamente davanti agli elettori.

### *4. Perequazione*

Si basa sui seguenti presupposti:

⇒ *superamento del criterio della spesa storica*;

- ⇒ riferimento ai *costi e al fabbisogno standard*, rispetto alle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed alle funzioni fondamentali degli enti locali;
- ⇒ *integrale perequazione* per gli enti con minore capacità fiscale per abitante rispetto alle spese riconducibili ai *livelli essenziali ed alle funzioni fondamentali*, sempre nel rispetto dei costi e del fabbisogno standard. “Perequazione” significa ridurre le differenze tra le diverse aree del Paese, assicurando servizi essenziali ai cittadini di ciascuna regione secondo il principio di solidarietà sociale, garantendo alle regioni meno dotate livelli minimi uniformi dei servizi resi al cittadino. Quanto alle spese relative al trasporto pubblico locale, si terrà conto della fornitura di un livello adeguato di servizio reso su tutto il territorio nazionale e del relativo fabbisogno standard;
- ⇒ la perequazione delle differenze delle capacità fiscali deve avvenire senza alterarne l’ordine e senza impedirne la modifica nel tempo secondo l’evoluzione del quadro economico. Questo è molto importante perché è un limite ragionevole alla perequazione. In parole povere: la regione o l’ente locale più ricco prima della perequazione dovrà contribuire al fondo perequativo ma non potrà diventare, a seguito della perequazione, più povero di altro ente che in precedenza aveva minori risorse (ad esempio: se le risorse pro capite derivanti dal gettito dei tributi sono 100 in una regione più ricca e 70 in una regione meno ricca, potrà esserci perequazione, cioè si dovrà intervenire per bilanciare ed assicurare servizi essenziali a tutti; però la perequazione non potrà essere così ampia da far sì che, per sua causa, le risorse pro capite risultino magari 80 nella prima regione e 90 nella seconda e magari solo perché la seconda regione spende di più e peggio);
- ⇒ le regioni potranno ridefinire la perequazione per gli enti locali del proprio territorio, in concertazione con i medesimi enti.

### 5. *Garanzie per gli enti locali*

La delega assicura:

- ⇒ tributi stabiliti dallo Stato o dalla regione, in quanto titolari del potere legislativo, con garanzia di un significativo margine di flessibilità e nel rispetto *dell'autonomia propria dell'ente locale*;
- ⇒ compartecipazioni a tributi erariali e regionali, a garanzia della stabilità dell'ente;
- ⇒ un sistema di perequazione integrale sulla base del fabbisogno standard, per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali.

#### *6. Meccanismi premiali e sanzionatori*

Essi prevedono:

- ⇒ la premialità dei comportamenti virtuosi e dei comportamenti che dimostrino efficienza nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica;
- ⇒ meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni, con l'individuazione dei casi di ineleggibilità per gli amministratori degli enti locali in dissesto, fino alla possibilità da parte dello Stato di esercitare, nei casi più gravi, il potere sostitutivo. Per gli amministratori regionali le irregolarità che hanno causato un grave dissesto configurano violazione di legge.

#### *7. Patto di convergenza*

Si tratta di un meccanismo attraverso il quale il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza Unificata, individua un percorso di coordinamento dinamico (che dovrà essere presentato alle Camere insieme al Documento di programmazione economico-finanziaria) per realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard, nonché degli obiettivi di servizio, che gli enti locali sono tenuti a rispettare.

In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo, lo Stato provvede ad accertarne le cause e a predisporre opportune azioni correttive, attraverso un apposito "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza".

### *8. Città metropolitane*

Con norma transitoria si prevede l'istituzione delle aree metropolitane, la cui autonomia di entrata e di spesa dovrà essere commisurata alla complessità delle più ampie funzioni ad esse assegnate. Inoltre, vengono individuate le altre funzioni fondamentali, oltre a quelle già esercitate dalla provincia interessata. Si tratta di:

- ⇒ pianificazione generale del territorio e delle reti infrastrutturali;
- ⇒ strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- ⇒ promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

La norma, inoltre, prevede il procedimento di istituzione delle città metropolitane attraverso un referendum popolare da tenersi nelle province in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

### *9. Roma Capitale*

In via transitoria, si stabilisce che con specifico decreto legislativo venga disciplinata l'attribuzione delle risorse alla città di Roma, conseguente al ruolo di Capitale della Repubblica. Sarà inoltre disciplinata l'attribuzione a Roma di un proprio patrimonio.

Oltre a quelle attualmente previste, il comune sarà titolare di una serie di funzioni amministrative indicate.

## 10. Coordinamento dei diversi livelli di governo

Si prevedono i seguenti principi:

- ⇒ *trasparenza* delle diverse capacità fiscali per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da rendere evidente i diversi flussi finanziari tra gli enti;
- ⇒ concorso all'osservanza del *patto di stabilità* per ciascuna regione e ciascun ente locale;
- ⇒ introduzione, a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi, di un sistema, rispettivamente *premiante e sanzionatorio*.

## 11. Attuazione dell'articolo 119, quinto e sesto comma, Cost.

La delega prevede:

- ⇒ una specifica disciplina per l'attribuzione di *risorse aggiuntive ed interventi speciali* in favore di determinati enti locali e regioni per rimuovere particolari forme di squilibrio economico e sociale (gli interventi sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali);
- ⇒ che sia data attuazione al sesto comma dell'articolo 119 Cost. sul *trasferimento di beni* dallo Stato al patrimonio di regioni ed enti locali.

## 12. Sedi di coordinamento

Sono previste:

- ⇒ una "Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale": è composta da 15 deputati e 15 senatori nominati dai Presidenti delle due Camere e ha il compito di dare il parere sugli schemi dei decreti attuativi, verificare lo stato di attuazione della delega stessa, formulare osservazioni e fornire al Governo tutti gli elementi di valutazione utili

alla predisposizione delle norme attuative. Essa si scioglierà al termine della fase transitoria. La commissione parlamentare si raccorda con le regioni e gli enti locali e a tal fine è istituito un Comitato di loro rappresentanti. Si prevede che il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri della Commissione bicamerale e a quelli delle Commissioni parlamentari competenti, deve rimettere i testi alle Camere, rendendo comunicazioni davanti a ciascuna di esse; trascorsi 30 giorni dalla nuova trasmissione, può comunque adottare i decreti in via definitiva;

⇒ una “Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale”: è costituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze ed ha funzioni consultive per il Governo e gli enti locali, oltre al compito di acquisire ed elaborare gli elementi conoscitivi necessari alla predisposizione dei decreti attuativi.

⇒ una “cabina di regia”: si tratta della “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”, sede condivisa tra tutti gli attori istituzionali coinvolti nel processo di realizzazione del federalismo fiscale, dedicata a funzioni di verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di regioni ed enti locali, dell’adeguatezza delle risorse e della congruità dei dati. Essa svolge funzioni consultive ed è sede di condivisione delle basi informative.

### *13. Contrasto all’evasione fiscale*

Viene sancito l’impegno dello Stato, delle regioni e degli enti locali nelle attività di contrasto all’evasione e all’elusione fiscale, anche con previsione di adeguate forme premiali per gli enti territoriali che abbiano ottenuto in tal senso risultati positivi in termini di maggior gettito.

#### *14. Regioni a Statuto speciale e Province autonome*

Si prevede che esse concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e agli obblighi comunitari, secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti.

Per l'assegnazione di ulteriori nuove funzioni ad esse sono definite le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

È istituito, presso la Conferenza Stato-Regioni, un *tavolo di confronto* tra il Governo e ogni singola regione a Statuto speciale o Provincia autonoma, al fine di assicurare il loro concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché al patto di stabilità interno, e valutare la congruità delle risorse finanziarie attribuite successivamente all'entrata in vigore degli Statuti speciali, verificandone la coerenza con il nuovo sistema di finanza pubblica.

#### *15. Fase transitoria*

##### *Fase transitoria per le regioni*

Per il fondo perequativo, è previsto il passaggio graduale dai trasferimenti rilevati nelle singole regioni nel triennio 2006-2008 ai criteri del fabbisogno standard.

La nuova perequazione opererà una volta determinati i contenuti finanziari dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali con passaggio al fabbisogno standard in un periodo di 5 anni.

Per i livelli non essenziali, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dalla spesa storica entro 5 anni, ma nel caso in cui vi siano situazioni di oggettiva insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare meccanismi correttivi di natura compensativa della natura massima di cinque anni.

In via transitoria, alle regioni è garantita la copertura del differenziale tra gettito previsto e gettito effettivo.

#### *Fase transitoria per gli enti locali*

Lo Stato e le regioni provvedono al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative trasferite agli enti locali, nonché di quelle già svolte dagli stessi.

È previsto il superamento del sistema della spesa storica e un passaggio al sistema di finanziamento del fabbisogno standard, in un periodo di 5 anni, per le spese relative alle funzioni fondamentali e alle altre spese.

In attesa dell'individuazione a regime delle funzioni fondamentali, il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali e il 20% come non fondamentali. Sono quindi individuate le relative funzioni.

#### *16. Sistema finanziario gestionale tra regioni, enti locali e Ministero dell'economia e finanze*

Sono previste adeguate forme di collaborazione tra regioni ed enti locali con il Ministero dell'economia e finanze e con l'Agenzia delle entrate per la gestione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali.

#### *17. Norme di salvaguardia finanziaria*

Si prevede che:

⇒ sia assicurata la compatibilità del nuovo sistema di finanza pubblica con il patto di stabilità e crescita;

- ⇒ non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica dal provvedimento di riforma e dai decreti attuativi;
- ⇒ al trasferimento delle funzioni debba corrispondere il trasferimento del personale, per evitare duplicazione di funzioni.

**Per un maggiore dettaglio sulle previsioni della delega si veda il prospetto che segue. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al testo della legge 42/2009 *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”* in Appendice n. 2.**

### **1. Ambito di intervento**

Si stabilisce che la legge delega dia attuazione all’articolo 119 Cost., fissando tra l’altro i principi fondamentali della materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni in base alla Costituzione.

### **2. I principi generali della delega**

Il termine per l’esercizio della delega, mediante i decreti legislativi di attuazione, è di 24 mesi dalla sua entrata in vigore e il relativo procedimento comporta l’intesa con la Conferenza Unificata, in cui sono presenti Stato, regioni ed enti locali. Gli schemi di tali decreti legislativi, ciascuno corredato di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere perché su di essi, entro 60 giorni, sia espresso il parere da parte delle competenti commissioni parlamentari. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, deve rimettere i testi alle Camere, rendendo comunicazioni davanti a ciascuna di esse. Decorsi 30 giorni dalla nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva.

Tra i principi per l’esercizio della delega sono compresi:

- il principio di territorialità;
- il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali rispettivamente di regioni ed enti locali; il principio della perequazione della

capacità fiscale per le altre funzioni;

- la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso;
- la premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della gestione finanziaria ed economica e la previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni o le funzioni fondamentali;
- un'adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e territorialmente uniforme, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali (anche a più basso potenziale fiscale) di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali;
- la riduzione dell'imposizione fiscale statale;
- l'individuazione di strumenti idonei per favorire i diritti e la formazione della famiglia;
- l'autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, nonché l'autonomia nella contrattazione collettiva;
- la certezza delle risorse;
- l'individuazione di forme di "fiscaltà di sviluppo", con particolare riguardo alle aree sottoutilizzate.

Entro dodici mesi deve essere adottato almeno un decreto attuativo che detti i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Con il primo schema di decreto legislativo il Governo trasmette alle Camere una relazione con il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali.

### **3. Sedi di coordinamento**

È prevista la "Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale" nella fase di elaborazione dei decreti legislativi di attuazione della delega. La Commissione è sede di acquisizione ed elaborazione degli elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi. La Commissione è composta da rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali.

É istituita la “Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale” per esprimere il parere al Governo sugli schemi dei decreti attuativi.

É istituita la “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica” per la gestione e la verifica del funzionamento del nuovo sistema di federalismo fiscale.

#### **4. Finanza regionale**

*Sono individuate le seguenti tipologie di tributi delle regioni:*

- tributi propri derivati (quelli istituiti e regolati da legge statale, ma il cui gettito spetta alle regioni, che possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni);
- addizionali regionali (a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali, con possibilità per le regioni di variarne l’aliquota e disporre detrazioni entro i limiti della legge statale);
- tributi propri regionali in senso stretto (quelli che sono stabiliti dalle regioni).

*Sono indicate le tipologie di spese e il relativo finanziamento:*

- ✓ Spese per i livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere assicurati su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, Cost. Tali spese sono finanziate integralmente, secondo il fabbisogno standard (vi rientrano sanità, assistenza e istruzione) con:
  - tributi propri derivati ad aliquota e base imponibile uniformi (in via transitoria l’IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi);
  - addizionale regionale IRPEF;
  - compartecipazione regionale all’IVA;
  - quote specifiche del fondo perequativo.

Sono inoltre definite le modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione; nelle regioni dove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo.

- ✓ Spese per le altre funzioni. Esse sono finanziate con:
  - tributi propri derivati, addizionali sui tributi erariali e tributi propri in senso stretto;
  - quote del fondo perequativo.

I trasferimenti statali diretti a finanziare i livelli non essenziali sono soppressi e sostituiti con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale IRPEF.

- ✓ Spesa per il trasporto pubblico locale: è finanziata sulla base della fornitura di un livello adeguato di servizio reso su tutto il territorio nazionale e dei costi standard;
- ✓ Spese finanziate con fondi speciali, tramite contributi speciali dal bilancio dello Stato, finanziamenti dell'Unione europea e cofinanziamenti nazionali.

#### ***Fondo perequativo per le regioni***

Esso è alimentato da:

- ✓ compartecipazione all'IVA per i livelli essenziali;
- ✓ addizionale regionale IRPEF (calcolata secondo l'aliquota media di equilibrio) per le altre funzioni.

La perequazione delle differenze delle capacità fiscali deve avvenire senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo secondo l'evoluzione del quadro economico.

Le risorse del fondo perequativo devono finanziare la differenza tra il fabbisogno standard necessario alla copertura delle spese per i livelli essenziali e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati (finanziamento integrale), con evidenza nelle assegnazioni annuali delle quote dovute a perequazione.

Per le spese relative ai livelli non essenziali le quote del fondo perequativo sono assegnate in base al principio per cui:

- le regioni con maggiore capacità fiscale (quelle in cui il gettito medio per abitante dell'addizionale regionale IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante) non ricevono risorse dal fondo;
- le regioni con minore capacità fiscale (quelle in cui il gettito medio per abitante dell'addizionale regionale IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante) partecipano al fondo, in modo da ridurre le differenze di gettito fra le regioni per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale.

La ripartizione del fondo perequativo tiene conto del fattore della dimensione demografica.

*Finanziamento delle funzioni trasferite dallo Stato alle regioni. Esso è garantito tramite:*

- ✓ la riduzione dei tributi erariali e il corrispondente aumento:
  - per i livelli essenziali: dei tributi propri derivati e delle addizionali ai tributi erariali;
  - per i livelli non essenziali: dell'aliquota dell'addizionale IRPEF;
- ✓ l'aumento dell'aliquota della compartecipazione all'IVA o della compartecipazione all'IRPEF.

## **5. Finanza enti locali**

*Tipologia di spese e regole generali di finanziamento delle funzioni degli enti locali:*

- spese per funzioni fondamentali. Esse sono finanziate integralmente, secondo fabbisogni standard, con:
  - tributi propri;
  - compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali;
  - addizionali a tali tributi;
  - fondo perequativo.
  
- Spese per le altre funzioni. Esse sono finanziate con:
  - gettito dei tributi propri;
  - compartecipazioni al gettito di tributi;
  - fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.
  
- Spese finanziate con interventi speciali, tramite contributi speciali dal bilancio dello Stato, finanziamenti dell'Unione europea e cofinanziamenti nazionali;
  
- ulteriori funzioni trasferite agli enti locali con integrale finanziamento.

*In particolare*

La legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali.

Le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali sono prioritariamente finanziate da:

- compartecipazione IVA;

- compartecipazione IRPEF;
- ICI (con esclusione tassazione sulla prima casa);
- tributi di scopo;
- fondo perequativo.

Sono previste forme di premialità per unioni o fusioni di comuni.

Le spese delle province relative alle funzioni fondamentali sono prioritariamente finanziate da:

- tributi connessi al trasporto su gomma;
- compartecipazione ad un tributo erariale;
- tributi di scopo;
- fondo perequativo.

Le regioni possono istituire tributi ulteriori assicurando l'autonomia per gli enti locali. Essi, nei limiti di legge, possono modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti e introdurre agevolazioni. Gli enti locali dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti.

#### *Fondi perequativi per gli enti locali*

Le regioni hanno due fondi – uno per le province e uno per i comuni - alimentati dalla fiscalità generale.

Per le spese relative alle funzioni fondamentali, ciascuno di tali fondi è finanziato in misura pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard e il totale delle

relative entrate standardizzate.

La ripartizione del fondo perequativo per le spese relative alle funzioni fondamentali ha luogo in base:

- alla differenza tra la spesa corrente standard al netto degli interessi e il gettito standard dei tributi e delle entrate proprie di applicazione generale;
- al fabbisogno di infrastrutture per il finanziamento della spesa in conto capitale;
- alla spesa corrente standardizzata calcolata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica e alle caratteristiche territoriali, sociali e produttive dei diversi enti, utilizzando i dati di spesa storica degli stessi e sulla base di tributi propri valutati ad aliquota standard.

La ripartizione del fondo perequativo per le spese diverse da quelle relative alle funzioni fondamentali ha luogo in base alla differenza tra le capacità fiscali, tenendo conto del fattore della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative.

Le regioni possono adattare la perequazione statale per gli enti locali del proprio territorio, d'intesa con essi, secondo accordi sanciti in sede di Conferenza Unificata. È previsto un meccanismo sostitutivo dello Stato in caso di ritardo delle regioni nell'assegnazione dei fondi.

#### **6. Interventi speciali ex articolo 119, quinto comma**

Essi sono finanziati mediante:

- ✓ la confluenza dei contributi speciali dal bilancio statale in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni;
- ✓ la considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, alla collocazione geografica degli enti (es. territori di confine, montani e isole minori);
- ✓ l'individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a

rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

#### **7. Coordinamento dei diversi livelli di governo**

Esso è garantito attraverso:

- ✓ la garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive prima e dopo la perequazione;
- ✓ il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita;
- ✓ l'individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza dei livelli qualitativi dei servizi resi;
- ✓ la previsione di meccanismi premianti e sanzionatori rispettivamente per gli enti virtuosi e non virtuosi, con individuazione dei casi di ineleggibilità per gli amministratori degli enti locali in dissesto, fino alla possibilità da parte dello Stato di esercitare, nei casi più gravi, il potere sostitutivo.

#### **8. Patto di convergenza**

È un meccanismo attraverso il quale il Governo, previo confronto in sede di Conferenza Unificata, individua:

- ✓ un percorso di coordinamento dinamico per i diversi livelli di governo, diretto alla convergenza dei costi e dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio;
- ✓ opportune azioni correttive, in caso di mancato raggiungimento, attraverso il c.d. "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza".

#### **9. Patrimonio di regioni ed enti locali**

Si prevede:

- ✓ l'attribuzione a titolo non oneroso di distinte tipologie di beni dello Stato a regioni ed enti locali;

- ✓ l'esenzione dei beni di rilevanza nazionale, ivi compresi i beni del patrimonio culturale nazionale.

## **10. Fase transitoria e norme finali**

### *Fase transitoria per le regioni*

Per il fondo perequativo, è previsto il passaggio graduale dai trasferimenti rilevati nelle singole regioni nel triennio 2006-2008 ai criteri del fabbisogno standard.

La nuova perequazione opererà una volta determinati i contenuti finanziari dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali con passaggio al fabbisogno standard in un periodo di 5 anni.

Anche per i livelli non essenziali, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dalla spesa storica entro 5 anni ma, nel caso in cui vi siano situazioni di oggettiva insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare meccanismi correttivi di natura compensativa della misura massima di cinque anni.

In via transitoria, alle regioni è garantita la copertura del differenziale tra gettito previsto e gettito effettivo.

### *Fase transitoria per gli enti locali*

Lo Stato e le regioni provvedono al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative trasferite agli enti locali.

Garanzie che le nuove entrate degli enti locali corrispondano ai trasferimenti statali soppressi.

Superamento del sistema della spesa storica e passaggio al sistema di finanziamento del fabbisogno standard, in un periodo di 5 anni, per le spese relative alle funzioni fondamentali e alle altre spese.

Sono provvisoriamente individuate, ai soli fini del finanziamento degli enti locali, le funzioni da considerare come fondamentali, in modo che l'80% delle risorse dei bilanci degli enti locali sia destinato in misura forfettaria al finanziamento delle funzioni fondamentali e il 20% al finanziamento di quelle non fondamentali.

### *Perequazione infrastrutturale*

In sede di prima applicazione è effettuata una ricognizione degli interventi finalizzati al recupero del deficit infrastrutturale e di sviluppo, da effettuare anche nelle aree sottoutilizzate, tenendo conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. Sono conseguentemente realizzati interventi nella fase transitoria per recuperare il *deficit* infrastrutturale.

### *Città metropolitane e Roma Capitale*

Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è assicurato mediante l'attribuzione ad esse dell'autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni.

E' prevista una disciplina per la prima istituzione delle città metropolitane, secondo un procedimento complesso che si conclude con la relativa istituzione tramite decreto legislativo.

Con specifico decreto legislativo è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, in particolare:

- ✓ il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e strumentali;
- ✓ l'assegnazione di ulteriori risorse derivanti dal ruolo di Capitale della Repubblica;
- ✓ l'attribuzione alla città di Roma di un proprio patrimonio.

Oltre a quelle attualmente previste, il comune di Roma è titolare di una serie di specifiche funzioni amministrative indicate, da specificare con decreto legislativo.

### *Sistema finanziario gestionale tra regioni, enti locali e Ministero dell'economia e finanze.*

Sono previste adeguate forme di collaborazione tra regioni ed enti locali con il Ministero dell'economia e finanze e con l'Agenzia delle entrate per la gestione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali.

### *Contrasto all'evasione fiscale*

Lo Stato, le regioni e gli enti locali collaborano all'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Sono previste adeguate forme premiali per gli enti territoriali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito.

### **11. Regioni speciali**

Si prevede che esse concorrano agli obiettivi di perequazione e solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e agli obblighi comunitari.

Per l'assegnazione di ulteriori nuove funzioni, sono definite le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

È istituito presso la Conferenza Stato-Regioni un tavolo di confronto tra il Governo e ogni singola regione a Statuto speciale o Provincia autonoma, al fine di:

- ✓ assicurare il concorso delle regioni speciali agli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché al patto di stabilità interno;
- ✓ valutare la congruità delle risorse finanziarie attribuite successivamente all'entrata in vigore degli Statuti speciali, verificandone la coerenza con il nuovo sistema di finanza pubblica.

### **12. Salvaguardia finanziaria**

Si prevede che:

- ✓ sia assicurata la compatibilità del nuovo sistema di finanza pubblica con il patto di stabilità e crescita;
- ✓ sia salvaguardato l'obiettivo di non aumentare la pressione fiscale;
- ✓ al trasferimento delle funzioni debba corrispondere il trasferimento del personale, per evitare duplicazione di funzioni;
- ✓ non vi siano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## TABELLA N. 1

<i>Tavola 25.3 - Entrate tributarie dell'amministrazione dello Stato per categoria di tributo Anni 2003-2006 (in milioni di euro)</i>								
<i>Anno di riferimento</i>	<i>Competenza</i>				<i>Cassa</i>			
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<i>CATEGORIE DI TRIBUTI</i>								
Imposte dirette	189.000	191.969	189.865	215.791	182.073	187.565	185.224	208.112
Imposta sul reddito delle persone fisiche	132.081	134.108	139.283	149.131	128.180	131.237	137.247	146.203
Imposta sul reddito delle persone giuridiche	30.364	30.374	36.305	43.428	29.450	29.368	34.131	39.960
Imposta locale sui redditi	500	355	240	338	62	23	23	22
Ritenute sui redditi da capitale	10.286	11.989	9.126	11.454	10.028	11.997	9.138	11.282
Addizionale 8 %	-	-	-	1	-	-	1	-
Condono	7.871	7.403	575	127	7.571	7.246	628	128
Altre imposte dirette	5.985	6.794	2.651	8.819	5.376	6.768	2.669	8.757
Tributi soppressi	3	-	-	-	3	-	1	2
Tributi minori	1.910	946	1.685	2.493	1.403	926	1.386	1.758
Imposte sugli affari	26.236	28.549	21.984	23.702	25.148	28.807	21.393	23.866
Registro	4.258	4.491	4.896	5.225	4.028	4.477	4.688	5.133
Bollo	3.999	5.222	5.021	5.391	3.789	5.223	5.009	5.654
Imposta sulle assicurazioni	2.749	3.116	2.834	2.901	2.718	3.206	2.765	2.713
Sostitutiva	373	822	188	608	357	794	174	607
Ipotecaria	1.265	1.235	1.454	2.038	1.106	1.268	1.373	2.026
Concessioni governative	1.148	1.123	1.253	1.298	1.313	1.192	1.269	1.317
Imposte successorie	420	171	73	25	354	183	65	41
Altre	12.024	12.369	6.265	6.216	11.483	12.464	6.050	6.375
Imposte sul movimento e scambio delle merci e dei servizi	127.390	128.698	137.092	151.499	123.810	122.748	128.467	137.931
Imposta sul valore aggiunto	105.392	107.113	114.925	129.522	101.890	101.599	106.594	115.884
Oli minerali e loro derivati	21.145	20.781	21.234	21.337	21.052	20.169	21.228	21.353
Tasse automobilistiche e relativa addizionale	499	503	568	523	678	813	523	572
Soprattassa diesel	109	14	11	3	20	16	11	7
Imposta su registrazioni nel Pra	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre	245	287	354	114	170	151	111	115
Imposte sui consumi, monopoli, lotto e lotterie	24.782	30.846	28.913	29.337	22.491	31.558	30.115	28.916

**Tavola 25.3 - Entrate tributarie dell'amministrazione dello Stato per categoria di tributo**  
**Anni 2003-2006**  
(in milioni di euro)

Anno di riferimento	Competenza				Cassa			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
<i>CATEGORIE DI TRIBUTI</i>								
Canone di abbonamento alla Rai-tv	1.462	1.501	1.516	1.501	1.454	1.501	1.498	1.518
Diritti erariali sui pubblici spettacoli	68	111	67	60	66	108	67	83
Tasse di pubblico insegnamento	63	54	47	37	87	53	46	40
Tributo straordinario beni di lusso	2	1	1	-	-	-	-	-
Spiriti	575	571	635	604	504	549	583	612
Birra	331	329	410	467	278	307	377	471
Gas incondensabili	645	587	713	567	588	547	573	527
Energia elettrica	1.202	1.198	1.336	1.253	1.151	1.200	1.179	1.308
Gas metano per impieghi non industriali o artigianali	3.960	3.682	4.395	4.020	3.923	3.584	4.252	4.077
Proventi addizionale energia elettrica	1	1	-	-	-	-	-	-
Oli lubrificanti	388	351	357	431	392	330	351	426
Tabacchi e proventi vari del Monopolio	8.056	8.726	9.021	9.729	7.982	8.707	8.744	9.594
Tassa speciale veicoli azionati con gas a metano	1	-	-	-	-	-	-	-
Lotto e lotterie	7.922	13.617	10.192	10.600	5.990	14.605	12.364	10.191
Altre	106	117	223	68	76	67	81	69
<b>TOTALE</b>	<b>367.408</b>	<b>380.062</b>	<b>377.854</b>	<b>420.329</b>	<b>353.522</b>	<b>370.678</b>	<b>365.199</b>	<b>398.825</b>

Fonte: ISTAT - Relazione generale sulla situazione economica del Paese (E)

**TABELLA N. 2**

<b>Pressione fiscale in Italia - Anni 1980-2007</b>	<b>% / PIL</b>
1980	31,4
1981	31,1
1982	34,1
1983	36,3
1984	34,9
1985	34,6
1986	35,0
1987	35,4
1988	36,6
1989	37,3
1990	38,3
1991	39,4
1992	41,9
1993	42,9
1994	40,8
1995	41,2
1996	41,6
1997	43,7
1998	42,3
1999	42,4
2000	41,6
2001	41,3
2002	40,8
2003	41,4
2004	40,6
2005	40,5
2006	42,1
2007	43,3

Fonte: ISTAT

**TABELLA N. 3**

Pressione fiscale nei paesi dell'Unione europea (a) - Anni 1995-2005											
Anni	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austria	42,7	44,0	45,4	45,6	45,1	44,2	46,0	45,0	44,7	44,2	43,5
Cipro	n.d.	n.d.	n.d.	27,8	27,9	29,9	31,0	31,1	33,1	33,2	35,3
Belgio	45,0	45,6	46,2	46,8	46,8	46,5	46,6	46,9	46,4	46,6	46,3
Finlandia	45,7	47,0	46,2	46,0	45,7	47,0	44,4	44,5	43,8	43,4	43,8
Francia	44,0	45,4	45,6	45,5	46,4	45,6	45,3	44,7	44,6	44,9	45,3
Germania	40,3	41,5	41,5	41,7	42,7	42,6	40,9	40,6	40,7	39,9	39,8
Grecia	30,2	30,7	32,0	33,7	34,7	36,1	34,8	35,0	34,1	33,2	33,2
Irlanda	33,7	33,9	33,2	32,2	32,4	32,3	30,4	29,4	30,1	31,5	32,0
<b>Italia</b>	<b>41,2</b>	<b>41,6</b>	<b>43,7</b>	<b>42,3</b>	<b>42,4</b>	<b>41,6</b>	<b>41,3</b>	<b>40,8</b>	<b>41,4</b>	<b>40,6</b>	<b>40,5</b>
Lussemburgo	37,4	37,9	39,7	39,8	38,6	39,4	40,2	39,9	39,0	38,0	38,4
Malta	27,9	26,7	28,9	26,8	28,7	29,3	31,9	33,0	32,8	34,3	35,1
Paesi Bassi	40,4	40,5	39,8	39,7	40,6	40,1	38,6	38,2	37,8	38,0	38,4
Portogallo	32,0	33,0	33,0	33,5	34,2	34,6	34,4	35,3	35,7	34,9	35,9
Slovenia	40,1	38,8	37,8	38,6	38,9	38,3	38,4	38,8	39,1	39,0	39,3
Spagna	32,9	33,4	33,8	34,0	34,6	34,9	34,4	35,0	35,0	35,5	36,5
<b>EUR-15</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>41,8</b>	<b>42,3</b>	<b>42,1</b>	<b>41,2</b>	<b>40,8</b>	<b>40,7</b>	<b>40,5</b>	<b>40,7</b>
Bulgaria	36,8	37,2	34,0	34,7	35,0	35,5	33,6	30,3	33,0	34,0	34,8
Danimarca	49,8	50,1	49,9	50,2	50,9	50,1	49,3	48,8	48,8	49,9	51,5
Estonia	36,4	34,4	34,4	34,2	32,7	31,3	30,5	31,2	31,0	30,8	30,3
Lettonia	33,2	30,9	32,1	33,8	32,3	29,7	28,8	28,5	28,8	28,5	28,9
Lituania	28,6	28,0	31,1	32,0	32,2	30,5	29,0	28,6	28,3	28,5	28,7
Polonia	37,2	37,3	36,7	35,5	35,0	32,7	32,5	33,0	32,6	31,6	32,9
Regno Unito	35,5	35,5	36,1	37,1	37,6	38,1	38,1	36,7	36,5	36,2	37,3
Repubblica Ceca	36,3	34,6	34,9	33,4	34,1	33,8	34,0	34,8	35,8	37,3	36,8
Romania	n.d.	n.d.	n.d.	30,7	32,7	35,3	28,1	28,7	28,0	27,9	28,5
Slovacchia	40,3	39,4	37,3	36,7	35,4	34,0	33,1	33,2	33,2	31,7	31,4
Svezia	47,8	50,3	50,8	51,5	51,8	51,8	50,0	48,1	48,7	49,0	49,9
Ungheria	42,9	40,7	39,1	39,1	39,2	38,6	38,3	38,0	37,7	37,6	37,2
<b>EU-27</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>41,2</b>	<b>41,6</b>	<b>41,4</b>	<b>40,6</b>	<b>40,1</b>	<b>40,1</b>	<b>39,7</b>	<b>40,2</b>

(a) Comprende: imposte dirette, indirette, in c/capitale, contributi sociali effettivi e contributi sociali figurativi in entrata delle Amministrazioni pubbliche

Fonte: Commissione europea

## TABELLA N. 4

### Fonti di entrata per i comuni

- Addizionale comunale accisa energia elettrica
- Addizionale comunale all'IRPEF (istituita dai comuni)
- Addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (istituita dallo Stato)
- Addizionale comunale sui diritti d'imbarco
- Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari
- Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche dei comuni
- Canoni o sovracani produzione energia elettrica
- Imposta comunale sugli immobili
- Imposta comunale pubblicità e diritto pubbliche affissioni
- Tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani
- Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni
- Tassa sulle concessioni comunali
- Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche

### Fonti di entrata per le province

- Addizionale provinciale accisa energia elettrica
- Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche provinciali
- Imposta provinciale di trascrizione provinciale
- Responsabilità civile autoveicoli
- Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente
- Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche

### Fonti di entrata per le regioni

- Addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano
- Addizionale regionale Irpef
- Imposta regionale sulle attività produttive
- Imposta regionale sulla benzina per autotrazione
- Imposta regionale sulle concessioni dei beni del demanio marittimo
- Imposta regionale sulle concessioni statali
- Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili
- Tassa di abilitazione all'esercizio professionale
- Tassa automobilistica regionale
- Tassa per le concessioni regionali
- Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle regioni
- Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi
- Tassa regionale per il diritto allo studio universitario

TABELLA N. 5

Spesa pubblica per funzione al secondo livello della classificazione COFOG (Gruppi) - Anni 2000 - 2006 (milioni di euro correnti)

Gruppi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
01.1 - Organi esecutivi e legislativi, attività finanziari e fiscali e affari esteri	35674	37526	42315	46408	33335	35911	36141
01.2 - Aiuti economici internazionali	600	683	1841	1638	923	2279	1772
01.3 - Servizi generali	11127	12543	12444	13040	13887	14339	14758
01.4 - Ricerca di base	4201	4820	5245	5244	5440	5783	5742
01.5 - R & S per i servizi pubblici generali	2058	2363	2563	2672	2653	2857	2897
01.6 - Servizi pubblici generali n.a.c.	1268	1567	1319	1593	1692	1684	1915
01.7 - Transazioni relative al debito pubblico	62274	63965	57269	54243	66479	65123	67471
01.8 - Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione	0	0	0	0	0	0	0
02.1 - Difesa militare	13123	14346	16222	19442	19282	19921	20427
02.2 - Difesa civile	357	386	393	403	492	375	336
02.3 - Aiuti militari all'estero	0	0	0	0	0	0	0
02.4 - R & S per la Difesa	284	322	345	433	456	481	399
02.5 - Difesa n.a.c.	22	22	54	79	62	65	60
03.1 - Servizi di polizia	15375	15610	15094	15830	16721	17026	17768
03.2 - Servizi antincendio	1764	1754	1803	1959	2143	2248	2174
03.3 - Tribunali	3593	3831	4577	4834	5106	5329	5095
03.4 - Carceri	3062	3016	3649	3910	3461	3593	3799
03.5 - R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0	0	0	0	0	0	0
03.6 - Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	112	106	116	113	137	141	146
04.1 - Affari generali economici, commerciali e del lavoro	2477	2648	2425	2220	2512	2456	19288
04.2 - Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	6256	6820	7385	6791	7086	7087	8404
04.3 - Combustibili ed energia	327	379	371	204	160	204	214
04.4 - Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	8089	10497	8897	11361	10033	8905	8950
04.5 - Trasporti	25240	30933	30312	30699	32565	34765	48758
04.6 - Comunicazioni	-12356	1375	1203	901	747	868	1340
04.7 - Altri settori	3755	4351	4739	4847	4420	4003	4280
04.8 - R&S per gli affari economici	2291	1697	2408	2143	1571	1631	1823
04.9 - Affari economici n.a.c.	609	727	849	984	932	958	1003
05.1 - Trattamento dei rifiuti	268	222	354	277	299	280	280
05.2 - Trattamento delle acque reflue	765	1044	1120	1222	1375	1302	1366
05.3 - Riduzione dell'inquinamento	444	610	655	898	985	1044	1031
05.4 - Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	2864	3223	3542	3533	3723	4037	4088
05.5 - R&S per la protezione dell'ambiente	156	157	174	178	164	182	193
05.6 - Protezione dell'ambiente n.a.c.	357	438	517	613	634	688	672
06.1 - Sviluppo delle abitazioni	3066	1650	-6589	1267	1176	1040	1722
06.2 - Assetto territoriale	4714	5380	5722	5933	6208	6524	6848
06.3 - Approvvigionamento idrico	1392	1543	1657	1605	1581	1534	1588
06.4 - Illuminazione stradale	1911	1938	1952	1994	2057	2098	2141
06.5 - R&S per abitazioni e assetto territoriale	0	0	0	0	0	0	0

<b>Spesa pubblica per funzione al secondo livello della classificazione COFOG (Gruppi) - Anni 2000 - 2006 (milioni di euro correnti)</b>							
<b>Gruppi</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
06.6 - Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	2	3	2	2	2	3	3
07.1 - Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	9440	12403	12503	11972	12908	12843	13388
07.2 - Servizi non ospedalieri	20107	21630	23274	24351	26536	29420	30965
07.3 - Servizi ospedalieri	39344	41679	43969	46136	51243	54170	57618
07.4 - Servizi di sanità pubblica	877	1020	958	844	1139	1048	1049
07.5 - R&S per la sanità	261	302	322	334	308	356	365
07.6 - Sanità n.a.c.	1052	969	873	820	797	792	782
08.1 - Attività ricreative	2489	2749	2756	2612	3082	3158	3121
08.2 - Attività culturali	5269	5302	5220	5810	5903	6300	6241
08.3 - Servizi radiotelevisivi e di editoria	69	53	44	42	54	76	244
08.4 - Servizi di culto e altri servizi per le comunità	1409	1469	1914	1952	1975	2001	2193
08.5 - R&S per attività ricreative, culturali e di culto	108	97	92	103	95	97	105
08.6 - Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	22	37	35	39	42	43	45
09.1 - Istruzione prescolastica e primaria	21492	22746	22257	24602	23644	25000	24795
09.2 - Istruzione secondaria	23464	24816	26999	28130	27462	28815	28767
09.3 - Istruzione post-secondaria non superiore	1559	2011	2024	2140	2193	2368	2512
09.4 - Istruzione superiore	4216	4160	4527	4597	4652	4937	5078
09.5 - Istruzione di diverso tipo	614	795	973	1065	1116	1036	1044
09.6 - Servizi ausiliari dell'istruzione	2203	2314	2649	2708	2862	2994	3021
09.7 - R&S per l'istruzione	4	3	3	10	19	28	27
09.8 - Istruzione n.a.c.	673	681	580	663	633	576	502
10.1 - Malattia e invalidità	19250	19428	22001	23669	24419	24934	25497
10.2 - Vecchiaia	140139	145527	153014	159640	166611	172558	180104
10.3 - Superstiti	31527	33222	34246	35137	36131	37430	38764
10.4 - Famiglia	10844	12036	12237	13411	14219	14263	15191
10.5 - Disoccupazione	5332	5355	6090	6548	7188	7651	7949
10.6 - Abitazioni	137	181	181	180	255	273	268
10.7 - Esclusione sociale n.a.c.	454	692	672	730	516	500	568
10.8 - R&S per la protezione sociale	0	0	0	0	0	0	0
10.9 - Protezione sociale n.a.c.	507	670	626	715	689	636	463
<b>Totale</b>	<b>550383</b>	<b>600842</b>	<b>613983</b>	<b>648473</b>	<b>667190</b>	<b>691067</b>	<b>745558</b>

TABELLA N. 6

Spesa pubblica a prezzi correnti per funzione - Anni 2000-2006 (composizione percentuale)

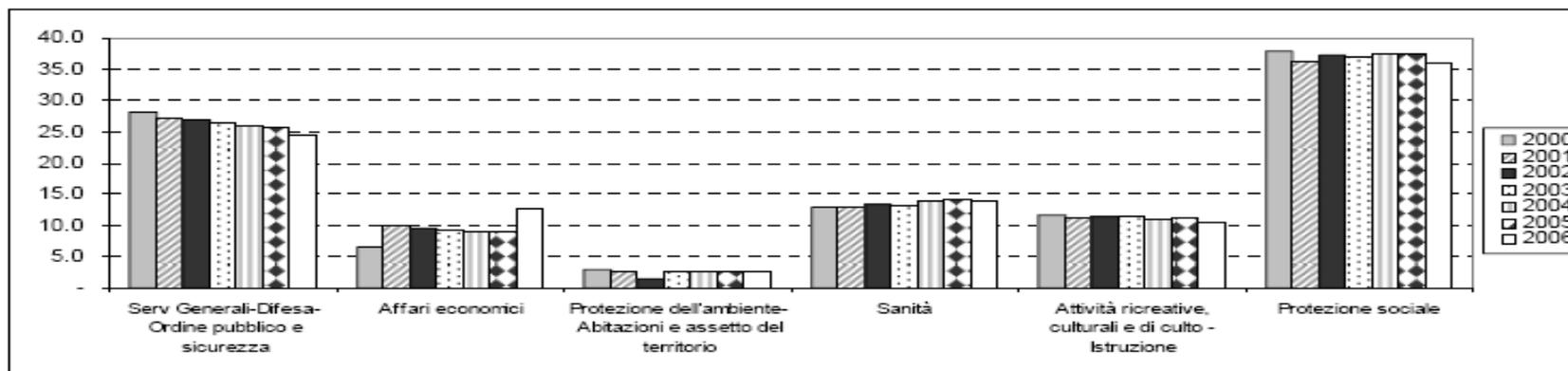


TABELLA N. 7

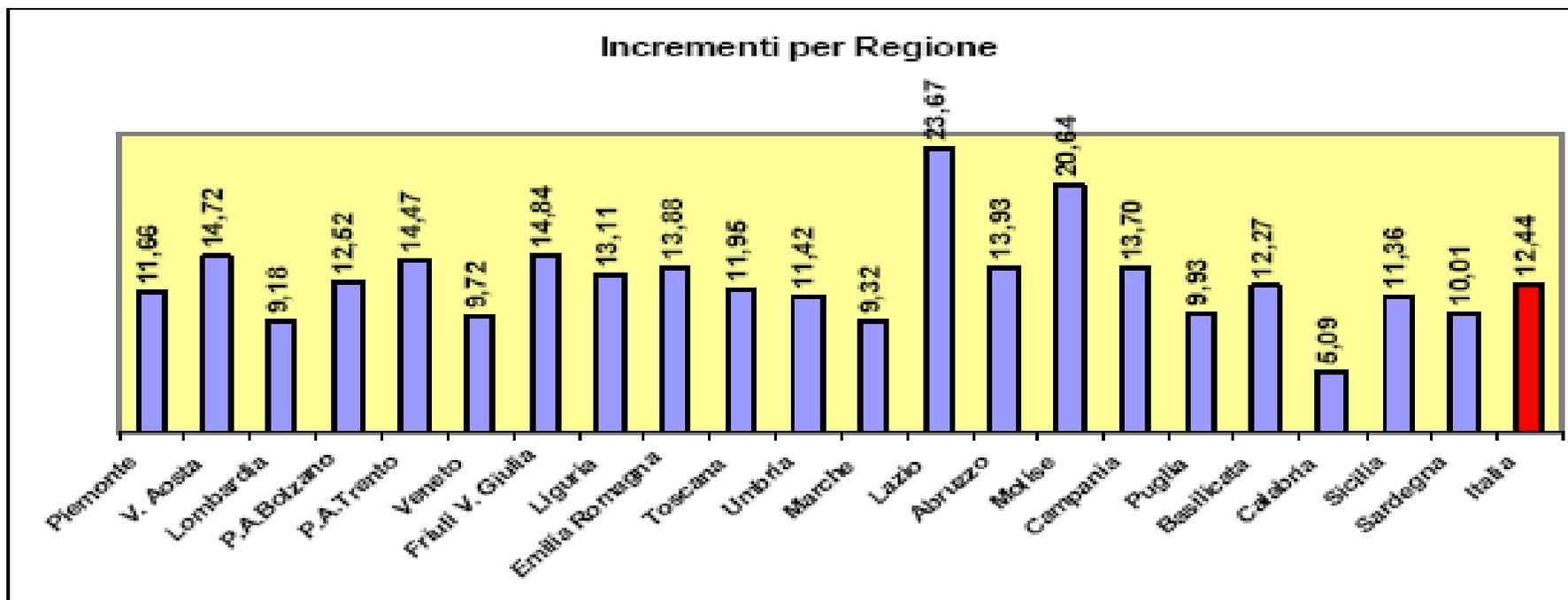
## SPESA SANITARIA CORRENTE DAL 1995 AL 2005

Regioni	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Piemonte</b>	3.560.314	3.833.759	4.286.551	4.605.767	4.919.755	5.502.615	5.805.400	5.924.701	6.193.704	6.678.336	7.056.684
<b>V. Aosta</b>	103.610	115.064	139.822	134.543	148.781	169.221	179.206	186.220	192.883	208.387	223.802
<b>Lombardia</b>	7.737.698	8.512.979	9.074.829	9.410.082	10.007.806	10.748.127	11.998.636	12.749.731	12.686.554	13.307.022	14.260.678
<b>P.A.Bolzano</b>	444.959	505.636	554.821	631.153	678.057	735.068	776.156	823.114	865.843	911.874	950.720
<b>P.A.Trento</b>	418.475	445.027	506.523	548.629	573.787	625.133	677.437	722.022	777.489	816.665	844.135
<b>Veneto</b>	3.826.907	4.099.762	4.504.554	4.845.821	5.027.925	5.627.698	6.084.012	6.306.798	6.573.162	6.921.347	7.266.883
<b>Friuli V. Giulia</b>	1.034.198	1.098.940	1.242.538	1.256.330	1.335.796	1.421.540	1.539.158	1.606.959	1.692.315	1.834.648	1.924.225
<b>Liguria</b>	1.592.481	1.701.259	1.805.078	1.857.693	1.958.622	2.175.199	2.337.756	2.390.754	2.473.331	2.715.244	2.878.402
<b>Emilia Romagna</b>	3.823.877	4.216.344	4.341.433	4.448.336	4.687.442	5.115.020	5.569.395	5.964.938	6.139.343	6.584.245	6.904.248
<b>Toscana</b>	3.143.013	3.378.802	3.560.653	3.666.033	3.894.411	4.366.368	4.821.436	5.045.061	5.164.897	5.580.973	5.875.571
<b>Umbria</b>	711.564	751.967	847.090	873.691	924.371	1.035.308	1.103.324	1.173.998	1.224.162	1.284.549	1.338.234
<b>Marche</b>	1.277.129	1.346.070	1.481.749	1.494.917	1.608.334	1.790.947	1.917.300	2.006.858	2.035.414	2.162.142	2.281.636
<b>Lazio</b>	4.624.589	5.004.437	5.472.114	5.598.379	5.933.538	6.783.011	7.276.521	7.488.537	7.907.763	8.931.072	9.796.256
<b>Abruzzo</b>	964.220	1.097.709	1.195.245	1.237.118	1.382.354	1.601.024	1.688.756	1.809.424	1.876.782	1.942.866	2.094.535
<b>Molise</b>	257.705	281.190	311.813	317.100	338.187	379.668	436.280	443.747	486.005	511.683	572.957
<b>Campania</b>	4.267.375	4.668.207	5.438.063	5.521.643	5.858.700	6.627.692	7.289.301	7.509.960	7.754.531	8.439.579	9.022.292
<b>Puglia</b>	3.191.727	3.484.143	3.611.074	3.929.937	4.147.072	4.437.296	4.815.355	4.947.590	4.934.173	5.340.881	5.762.690
<b>Basilicata</b>	431.980	462.309	491.545	567.505	550.625	639.380	694.477	719.934	752.272	809.965	848.766
<b>Calabria</b>	1.497.786	1.654.802	1.838.493	1.917.283	2.020.804	2.257.089	2.489.817	2.539.788	2.552.282	2.652.473	2.848.370
<b>Sicilia</b>	3.799.099	4.069.195	4.296.472	4.720.598	4.973.732	5.360.950	6.239.834	6.436.091	6.561.139	7.195.244	7.564.036
<b>Sardegna</b>	1.427.280	1.452.404	1.561.649	1.589.444	1.686.161	1.881.195	2.078.356	2.197.947	2.260.656	2.403.967	2.488.954
<b>Italia</b>	<b>48.135.987</b>	<b>52.180.005</b>	<b>56.562.109</b>	<b>59.172.000</b>	<b>62.656.262</b>	<b>69.279.550</b>	<b>75.817.912</b>	<b>78.994.172</b>	<b>81.104.700</b>	<b>87.233.162</b>	<b>92.804.074</b>

I valori sono espressi in migliaia di euro

TABELLA N. 8

Var. % Anni 2005 - 2001 - Spesa sanitaria pubblica corrente Totale (rivalutazione Istat) - Italia



**TABELLA N. 9**

**Spesa Sanitaria: Costi pro-capite per livelli di assistenza (lire) - Anno 2001**

		Distrettuale	di base		Ambulatoriale	Ambulatoriale/ domiciliare	Territoriale semiresi- denziale	Territoriale residen- ziale		Ospedaliera	
<b>Piemonte</b>	114.235	1.350.141	152.977	393.680	400.698	64.375	90.954	141.589	105.868	1.258.222	2.722.598
<b>Aosta</b>	187.633	1.249.903	159.175	343.353	341.966	140.299	20.732	75.234	169.145	1.674.449	3.111.985
<b>Lombardia</b>	100.830	1.235.089	140.897	383.209	317.804	83.093	55.013	198.985	56.090	1.172.418	2.508.337
<b>Trento</b>	103.597	1.396.450	166.816	301.159	414.747	117.876	7.634	395.942	-7.723	1.514.326	3.014.373
<b>Veneto</b>	114.447	1.213.021	148.639	342.326	293.388	106.776	77.125	185.689	59.077	1.276.836	2.604.304
<b>FVG</b>	75.161	1.255.638	141.376	354.313	330.492	143.950	107.217	115.885	62.404	1.318.684	2.649.483
<b>Liguria</b>	90.857	1.452.811	141.094	489.635	395.161	158.921	13.879	199.334	54.786	1.290.372	2.834.040
<b>E.Romagna</b>	108.006	1.383.454	152.621	375.242	396.124	77.352	120.540	169.485	92.088	1.164.027	2.655.487
<b>Toscana</b>	125.531	1.368.552	149.576	398.010	374.761	161.641	101.771	135.347	47.447	1.194.229	2.688.312
<b>Umbria</b>	130.250	1.277.737	150.813	390.130	350.112	109.433	69.686	106.137	101.425	1.166.526	2.574.513
<b>Marche</b>	107.950	1.337.632	169.046	430.911	404.169	97.084	37.978	112.660	85.783	1.185.925	2.631.507
<b>Lazio</b>	79.928	1.258.686	149.571	460.832	274.076	143.325	59.955	104.256	66.669	1.346.325	2.684.939
<b>Abruzzo</b>	112.484	1.197.114	166.152	439.215	229.100	92.288	63.426	140.727	66.205	1.335.196	2.644.795
<b>Campania</b>	95.948	1.268.131	163.295	427.287	234.514	126.410	124.680	129.563	62.382	1.211.923	2.576.002
<b>Puglia</b>	79.744	1.122.247	149.123	456.031	198.620	127.689	45.436	103.907	41.441	1.189.161	2.391.153
<b>Basilicata</b>	158.232	1.130.675	182.860	387.686	215.532	94.663	89.807	101.923	58.204	1.149.301	2.438.208
<b>Calabria</b>	117.866	1.176.668	165.437	441.796	254.261	117.866	56.928	64.641	75.739	1.300.793	2.595.327
<b>Sardegna</b>	170.465	1.152.983	180.683	407.791	233.502	67.059	130.105	76.764	57.078	1.303.628	2.627.076
<b>MEDIA</b>	115.176	1.268.163	157.231	401.256	314.390	112.783	70.715	142.115	69.673	1.280.686	2.664.024

Nota 1: Per le regioni Piemonte, Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania e Sardegna i costi relativi alle attività di prevenzione rivolte alle persone non sono riportati nel livello dell'assistenza sanitaria collettiva ma sono compresi nel livello dell'assistenza distrettuale.

Nota 2: Per la regione Emilia Romagna i costi relativi all'assistenza riabilitativa ambulatoriale non sono compresi nel livello Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare ma nel livello della specialistica.

Nota 3: Nella voce "Altro" sono compresi i costi relativi a "Attività di emergenza sanitaria", "Assistenza integrativa", "Assistenza protesica", "Assistenza termale", "Assistenza penitenziaria"

Nota 4: Per la Provincia Autonoma Trento il valore negativo nella voce "Altro" si riferisce al solo saldo della mobilità in quanto i relativi costi sono compresi negli altri Livelli di assistenza.

**TABELLA N. 10**

**Spesa Sanitaria: Alcuni indicatori economico - finanziari e di attività per Livelli di Assistenza - Anno 2001 (valori espressi in lire)**

	Assistenza farmaceutica attraverso le farmacie territoriali		Assistenza specialistica ambulatoriale		Assistenza Ospedaliera						
	N. ricette pro-capite	Costo medio per ricetta	N. prestazioni pro-capite	Costo medio per prestazione	Posti Letto acuti per 1.000 ab	Posti Letto riabilitazione per 1.000 ab	Tasso di ospedalizzazione complessivo	Degenza media	Costo medio per dimesso	Costo medio per Posto Letto	Costo medio per giornata di degenza
<b>Piemonte</b>	6,7	58.229	10,0	39.951	4,00	1,05	191,58	9,36	6.275.594	233.654.099	827.719
<b>Aosta</b>	6,0	57.526	9,7	35.363	-	-	208,49	8,90	7.703.006	-	1.047.333
<b>Lombardia</b>	6,1	62.246	14,5	21.475	4,99	0,60	216,74	-	5.121.921	197.347.469	-
<b>Trento</b>	5,2	48.315	14,9	27.720	4,07	0,86	206,26	8,82	5.970.883	254.383.872	755.662
<b>Veneto</b>	6,3	52.976	14,9	19.634	4,32	0,57	208,76	8,74	6.149.607	262.220.133	851.328
<b>FVG</b>	6,4	56.114	11,1	29.930	4,88	0,25	185,64	7,70	7.083.195	262.880.057	1.039.435
<b>Liguria</b>	8,1	56.695	10,3	37.151	5,00	0,20	247,44	-	5.231.091	254.380.015	-
<b>E.Romagna</b>	7,3	51.969	13,5	29.136	4,62	0,32	212,63	8,47	5.415.443	227.909.514	754.050
<b>Toscana</b>	7,4	50.437	11,2	33.408	4,61	0,32	196,03	7,53	5.741.934	241.871.487	891.911
<b>Umbria</b>	7,9	48.973	16,0	21.748	3,86	0,11	237,59	6,47	5.098.379	304.729.257	953.900
<b>Marche</b>	7,6	57.649	16,6	24.640	4,82	0,35	219,43	8,90	5.665.169	236.870.448	819.650
<b>Lazio</b>	8,1	56.515	13,4	20.278	4,47	1,02	210,09	8,93	5.690.262	222.821.352	756.860
<b>Abruzzo</b>	6,2	-	7,5	30.556	5,65	-	-	6,35	4.679.573	231.653.728	736.643
<b>Campania</b>	8,0	53.073	13,1	17.518	3,50	0,53	223,66	5,85	5.331.957	281.066.460	1.054.247
<b>Puglia</b>	7,7	56.332	9,2	21.608	4,50	0,12	240,38	5,89	4.763.570	243.393.359	901.857
<b>Basilicata</b>	7,8	49.551	6,9	30.742	4,41	-	229,60	6,52	4.945.570	220.404.351	866.061
<b>Calabria</b>	8,3	53.196	13,4	22.851	4,73	0,43	-	-	-	-	-
<b>Sardegna</b>	6,9	58.741	-	-	5,15	0,10	225,35	6,88	5.487.322	248.805.650	1.122.135
<b>Media</b>	7,6	54.620	12,6	26.084	4,51	0,54	217,04	8,03	5.667.910	245.274.453	891.919

Nota: i posti letto della regione Abruzzo sono complessivi (acuti e riabilitazione)

**TABELLA N. 11**

**Spesa Sanitaria: Ripartizione percentuale dei costi dei singoli livelli di assistenza sul totale - Anno 2001**

	PREVENZIONE	ASSISTENZA DISTRETTUALE	Assistenza di base	Farmaceutica	Specialistica ambulat.	Ass.Territoriale ambulat./ domiciliare	Assistenza territoriale semiresidenziale	Assistenza territoriale residenziale	Altro	ASSISTENZA OSPEDALIERA
<b>Piemonte</b>	4,20%	49,59%	5,62%	14,46%	14,72%	2,36%	3,34%	5,20%	3,89%	46,21%
<b>Aosta</b>	6,03%	40,16%	5,11%	11,03%	10,99%	4,51%	0,67%	2,42%	5,44%	53,81%
<b>Lombardia</b>	4,02%	49,24%	5,62%	15,28%	12,67%	3,31%	2,19%	7,93%	2,24%	46,74%
<b>Trento</b>	3,44%	46,33%	5,53%	9,99%	13,76%	3,91%	0,25%	13,14%	0,26%	50,24%
<b>Veneto</b>	4,39%	46,58%	5,71%	13,14%	11,27%	4,10%	2,96%	7,13%	2,27%	49,03%
<b>FVG</b>	2,84%	47,39%	5,34%	13,37%	12,47%	5,43%	4,05%	4,37%	2,36%	49,77%
<b>Liguria</b>	3,21%	51,26%	4,98%	17,28%	13,94%	5,61%	0,49%	7,03%	1,93%	45,53%
<b>E. Romagna</b>	4,07%	52,10%	5,75%	14,13%	14,92%	2,91%	4,54%	6,38%	3,47%	43,83%
<b>Toscana</b>	4,67%	50,91%	5,56%	14,81%	13,94%	6,01%	3,79%	5,03%	1,76%	44,42%
<b>Umbria</b>	5,06%	49,63%	5,86%	15,15%	13,60%	4,25%	2,71%	4,12%	3,94%	45,31%
<b>Marche</b>	4,10%	50,83%	6,42%	16,38%	15,36%	3,69%	1,44%	4,28%	3,26%	45,07%
<b>Lazio</b>	2,98%	46,88%	5,57%	17,16%	10,21%	5,34%	2,23%	3,88%	2,48%	50,14%
<b>Abruzzo</b>	4,25%	45,26%	6,28%	16,61%	8,66%	3,49%	2,40%	5,32%	2,50%	50,48%
<b>Campania</b>	3,72%	49,23%	6,34%	16,59%	9,10%	4,91%	4,84%	5,03%	2,42%	47,05%
<b>Puglia</b>	3,33%	46,93%	6,24%	19,07%	8,31%	5,34%	1,90%	4,35%	1,73%	49,73%
<b>Basilicata</b>	6,49%	46,37%	7,50%	15,90%	8,84%	3,88%	3,68%	4,18%	2,39%	47,14%
<b>Calabria</b>	4,54%	45,34%	6,37%	17,02%	9,80%	4,54%	2,19%	2,49%	2,92%	50,12%
<b>Sardegna</b>	6,49%	43,89%	6,88%	15,52%	8,89%	2,55%	4,95%	2,92%	2,17%	49,62%
<b>MEDIA</b>	4,32%	47,60%	5,90%	15,06%	11,80%	4,23%	2,65%	5,33%	2,62%	48,07%

Nota 1: Per le regioni Piemonte, Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania e Sardegna i costi relativi alle attività di prevenzione rivolte alle persone non sono riportati nel livello dell'assistenza sanitaria collettiva ma sono compresi nel livello dell'assistenza distrettuale.

Nota 3: Per la regione Emilia Romagna i costi relativi all'assistenza riabilitativa ambulatoriale non sono compresi nell' Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare - ma nel livello della specialistica.

Nota 3: Nella voce "Altro" sono compresi i costi relativi a "Attività di emergenza sanitaria", "Assistenza integrativa", "Assistenza protesica", "Assistenza termale", "Assistenza penitenziaria".

Nota 4: Per la Provincia Autonoma Trento il valore negativo nella voce "Altro" si riferisce al solo saldo della mobilità in quanto i relativi costi sono compresi negli altri Livelli di assistenza.

TABELLA N. 12

**SPESA PUBBLICA PER SERVIZI E PRESTAZIONI NELL'AREA WELFARE**  
**Anno 2001 - dati a prezzi costanti pro-capite**

Regioni	Numeri indice dei pro capite Italia = 100				Numeri indice dei pro capite 1995 = 100			
	Protezione sociale	Sanità	Istruzione	Totale Welfare	Protezione sociale	Sanità	Istruzione	Totale Welfare
<b>Regioni a statuto ordinario</b>								
Piemonte	111,8	98,2	84,0	93,3	159,4	159,9	135,7	150,2
Lombardia	94,4	98,0	80,0	90,6	154,5	152,8	135,6	146,3
Veneto	91,0	98,8	83,0	92,0	174,7	152,7	132,5	145,7
Liguria	134,0	116,0	87,7	105,7	145,1	143,8	126,7	137,7
Emilia Romagna	125,0	103,2	82,3	96,2	162,2	139,0	123,8	134,8
Toscana	113,9	103,4	97,1	101,4	147,7	153,3	128,9	142,5
Marche	102,8	102,5	102,7	102,6	148,0	147,7	138,1	143,7
Umbria	127,1	100,8	105,4	104,2	164,9	138,5	120,0	131,8
Lazio	111,1	105,5	110,5	107,8	152,4	160,8	122,8	142,2
<i>Centro-Nord</i>	<i>106,9</i>	<i>101,5</i>	<i>89,4</i>	<i>97,0</i>	<i>155,6</i>	<i>152,0</i>	<i>129,7</i>	<i>143,1</i>
Abruzzo	88,9	105,5	105,7	104,6	129,3	171,8	129,7	149,5
Molise	117,4	106,9	110,3	108,9	143,2	167,1	126,8	146,7
Campania	64,6	100,0	118,9	105,5	122,4	178,6	137,5	155,1
Basilicata	82,6	89,9	136,0	108,0	143,4	153,3	136,8	144,1
Puglia	58,3	95,3	105,7	97,3	135,5	166,4	137,7	151,5
Calabria	75,7	97,9	124,9	107,4	134,6	171,1	130,6	148
<i>Mezzogiorno</i>	<i>68,8</i>	<i>98,5</i>	<i>115,3</i>	<i>103,5</i>	<i>130,3</i>	<i>171,8</i>	<i>135,4</i>	<i>151,7</i>
<b>Totale</b>	<b>95,8</b>	<b>100,7</b>	<b>96,9</b>	<b>98,9</b>	<b>150,0</b>	<b>157,2</b>	<b>131,6</b>	<b>145,6</b>
<b>Regioni a statuto speciale</b>								
Valle d'Aosta	227,8	115,8	103,5	117,6	151,2	162,3	111,0	138,4
Trentino Alto Adige	164,6	113,1	140,6	127,1	151,0	156,6	186,4	168
Friuli Venezia Giulia	148,6	104,5	93,7	102,8	182,9	155,9	122,1	143,3
<i>Centro-Nord</i>	<i>159,0</i>	<i>108,7</i>	<i>113,8</i>	<i>113,8</i>	<i>164,7</i>	<i>156,7</i>	<i>147,7</i>	<i>153,6</i>
Sicilia	106,9	89,9	117,8	102,1	165,6	156,8	138,5	148,3
Sardegna	118,8	99,2	118,3	108,0	154,1	153,5	126,0	140,2
<i>Mezzogiorno</i>	<i>110,4</i>	<i>92,2</i>	<i>118,0</i>	<i>103,6</i>	<i>163,9</i>	<i>156,0</i>	<i>135,3</i>	<i>146,1</i>
<b>Totale</b>	<b>122,9</b>	<b>96,3</b>	<b>116,9</b>	<b>106,2</b>	<b>163,9</b>	<b>156,2</b>	<b>138,0</b>	<b>148,2</b>
<b>Totale regioni</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>153,2</b>	<b>157,1</b>	<b>132,8</b>	<b>146</b>
<i>Centro-Nord</i>	<i>110,4</i>	<i>101,9</i>	<i>90,9</i>	<i>98,0</i>	<i>157,4</i>	<i>152,2</i>	<i>131,0</i>	<i>143,8</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>81,9</i>	<i>96,5</i>	<i>116,1</i>	<i>103,5</i>	<i>142,2</i>	<i>166,7</i>	<i>135,3</i>	<i>149,9</i>

TABELLA N. 13

	Classificazioni varie dei tributi degli enti territoriali	Perequazione	Esempi di tributi
<b>Austria</b>	<p>Esistono due tipologie di tributi, quelli <b>esclusivi</b> e quelli <b>comuni</b>.</p> <p><b>Esclusivi:</b> sono i meno rilevanti, spettano ad un solo livello di governo.</p> <p><b>Comuni:</b> il loro gettito viene suddiviso tra livelli di governo in base alle percentuali fissate nella legge federale di attuazione finanziaria approvata a seguito di un confronto tra gli stessi livelli di governo. La quota dei Länder e dei comuni è quindi assegnata ai primi che, al loro interno, dopo apposite deduzioni, dividono tra i comuni la quota loro spettante</p>	Verticale multilivello	<p>Tributi esclusivi dei Länder (assicurazioni sugli incendi, sui permessi di caccia e pesca etc.);</p> <p>tributi esclusivi di comuni (connessi ad attività economiche e su immobili);</p> <p>tributi comuni: IVA, imposta sul petrolio, sulla rendita delle persone fisiche e giuridiche, sulle successioni e sulle donazioni.</p>
<b>Belgio</b>	<p>Imposte <b>ripartite</b> (imposte nazionali assegnate in parte alle autorità federate; tali imposte sono prima assegnate dall'alto all'insieme degli enti territoriali e poi in orizzontale in base al gettito riscosso).</p> <p><b>Tributi propri:</b> possono essere istituiti direttamente dagli enti regionali e dalle comunità. Sono però vietate le sovrimeposte e le riduzioni ad imposte stabilite con la legge federale di finanziamento.</p> <p><b>Tributi</b> derivanti dal potere fiscale <b>derivato</b> (solo delle regioni): vi rientrano le imposte regionali ossia quelle nazionali il cui gettito spetta per intero alle regioni nelle quali è prodotto. Su tali imposte le regioni hanno poteri vari (es: fissazione di aliquota).</p>	Verticale	<p>Imposta ripartita a favore delle comunità: (imposta sul reddito delle persone fisiche, IVA, canone radiotelevisivo);</p> <p>imposta ripartita a favore delle regioni: imposta sulle persone fisiche;</p> <p>imposte regionali, es: ecotasse, imposta su scommesse e gioco d'azzardo, sulle bevande da consumarsi fuori da esercizio, imposta di successione, imposta di registrazione sul trasferimento dei beni immobili.</p>
<b>Francia</b>	Diretti e indiretti	Verticale e orizzontale	<p>Imposte dirette (comuni e livelli intermedi): tassa sui redditi dei professionisti ed imprese, tassa sui canoni di locazione, tassa sulla proprietà di immobili e sui terreni;</p> <p>imposte indirette (per regioni e dipartimenti): es. tassa di circolazione, imposte addizionali sulle transizioni e sugli immobili.</p>

## **APPENDICE N. 1**

### **TABELLE RIEPILOGATIVE DELLE PRINCIPALI FONTI DI ENTRATA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI**

## TABELLE RIEPILOGATIVE DELLE PRINCIPALI FONTI DI ENTRATA DEI COMUNI

### ADDIZIONALE COMUNALE ALL'ACCISA SULL'ENERGIA ELETTRICA

<b>Definizione</b>	È una addizionale alla accisa sull'energia elettrica disciplinata dall'articolo 52 del decreto legislativo n. 504 del 1995, posta in favore dei comuni o delle province	
<b>Fonte istitutiva</b>	Articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20.	
<b>Determinazione</b>	L'ammontare dell'imposta è determinato dalla legge come segue: a) euro 18,59 per mille kWh in favore dei comuni per qualsiasi uso effettuato nelle abitazioni, con esclusione delle seconde case e con esclusione delle forniture, con potenza disponibile fino a 3 kW, effettuate nelle abitazioni di residenza anagrafica degli utenti, limitatamente ai primi 150 kWh di consumo mensili (per consumi superiori si procede ai sensi della deliberazione CIPE n. 15 del 14 dicembre 1993; b) euro 20,40 per mille kWh in favore dei comuni, per qualsiasi uso effettuato nelle seconde case (cfr. articolo 5 decreto legislativo n. 57 del 2007).	
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.	
<b>Manovrabilità</b>	Nessuna; è erogata agli enti con modalità di trasferimento, sulla base delle utenze presenti sul territorio.	
<b>Entrata</b>	Euro	699.594.774 <span style="float: right;"><i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i></span>

### ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF

<b>Definizione</b>	È un'addizionale, di competenza comunale, che incrementa l'aliquota di compartecipazione comunale posta dallo Stato sul reddito delle persone fisiche, stabilita annualmente dal Ministro dell'economia e delle finanze.
<b>Fonte istitutiva</b>	È stata istituita dal decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360 (articolo 1, comma 3), che ha subito numerose ed articolate modifiche negli anni successivi, fino all'articolo 1, commi dal 142 al 144, della legge n. 296 del 2006.
<b>Determinazione</b>	I comuni possono operare una variazione dell'aliquota determinata dallo Stato fino ad un massimo dello 0,8%. Fino all'anno 2006 la variazione non poteva eccedere il tetto massimo di 0,5 punti percentuali, con un incremento annuo non superiore a 0,2 punti, da deliberare entro il 31 dicembre (tuttavia, l'articolo 3, comma 1, della legge n. 289 del 2002 e l'articolo 1, comma 51, della legge n. 311 del 2004 hanno sospeso gli aumenti delle addizionali comunali all'IRPEF, deliberati a partire dal 29 settembre 2002 e fino a tutto il 2007, eccezion fatta per gli enti che non avevano mai applicato l'addizionale per i quali l'aliquota non può superare lo 0,1%).
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	I comuni con proprio regolamento possono disporre la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale, con deliberazione da pubblicare nel sito <a href="http://www.finanze.it">www.finanze.it</a> ; tale variazione dell'aliquota non può eccedere complessivamente 0,8 punti percentuali. Con il medesimo regolamento può essere stabilita una soglia di esenzione sulla base del possesso di specifici requisiti reddituali (articolo 1, commi 3 e 4 del decreto legislativo n. 360 del 1998).
<b>Entrata</b>	Euro                      1.584.608.913 <i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i>

### ADDIZIONALE COMUNALE SUI DIRITTI DI IMBARCO

<b>Definizione</b>	Imposta addizionale sui diritti di imbarco dei passeggeri è in parte destinata ai comuni nei cui territori incidono, anche parzialmente, i sedimi aeroportuali.
<b>Fonte istitutiva</b>	Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (articolo 2, comma 11).
<b>Determinazione</b>	<p>L'addizionale è pari a 1,00 euro per passeggero imbarcato, da versare all'entrata del bilancio dello Stato, per la successiva riassegnazione, per la quota eccedente 30 milioni di euro (destinati ad un fondo delle Ministero Infrastrutture) ad un apposito fondo presso il Ministero dell'interno. Il 40% di tale fondo è destinato ai comuni del sedime aeroportuale o con lo stesso confinanti, da identificare secondo specifici criteri (il restante 60% del fondo è destinato al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie).</p> <p>Le somme sono assegnate ai singoli comuni, in proporzione diretta al numero dei passeggeri che risultano partiti dai singoli aeroporti, secondo i dati comunicati ufficialmente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.</p> <p>Si specifica peraltro che, dopo un primo incremento di un euro, operato dal decreto-legge n. 7 del 2005, l'addizionale comunale sui diritti di imbarco è stata incrementata, con il decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134, di tre euro a passeggero (pertanto attualmente ammonta a quattro euro); l'incremento è destinato interamente al Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo.</p>
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Nessuna.
<b>Entrata</b>	Non quantificata.

### CANONE PER L'INSTALLAZIONE DEI MEZZI PUBBLICITARI

<b>Definizione</b>	Si tratta del canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari che i comuni hanno facoltà di istituire nel proprio territorio in alternativa all'imposta comunale sulla pubblicità, sottoponendo le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente ad un regime autorizzatorio attraverso il pagamento di un canone in base a tariffa.
<b>Fonte istitutiva</b>	Articolo 62 del decreto legislativo n. 446 del 1997.
<b>Determinazione</b>	Il canone non può eccedere di oltre il 25% le tariffe stabilite per l'imposta comunale sulla pubblicità (decreto legislativo n. 507 del 1993; <i>vedi scheda I.C.P.D.P.A.</i> ). La tariffa per i mezzi pubblicitari installati su beni privati deve essere determinata in misura inferiore di almeno un terzo rispetto agli analoghi mezzi pubblicitari installati su beni pubblici (articolo 62, comma 2, decreto legislativo n. 446 del 1997).
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	I comuni con proprio regolamento procedono alla determinazione della tariffa, entro i limiti predetti, con criteri di ragionevolezza e gradualità, tenendo conto della popolazione residente, della rilevanza dei flussi turistici presenti nel comune e delle caratteristiche urbanistiche delle diverse zone del territorio comunale, nonché dell'impatto ambientale. Il regolamento può anche prevedere, con carattere di generalità, divieti, limitazioni e agevolazioni (articolo 62, comma 3, decreto legislativo n. 446 del 1997).
<b>Entrata</b>	Euro 40.144.052 <span style="float: right;"><i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i></span>

## CANONE PER L'OCCUPAZIONE DI SPAZI ED AREE PUBBLICHE

<b>Definizione</b>	Si tratta del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche che i comuni hanno facoltà di istituire nel proprio territorio quale corrispettivo per l'occupazione permanente o temporanea di strade, aree e spazi soprastanti e sottostanti il suolo, in alternativa alla Tosap ( <i>vedi scheda</i> ).
<b>Fonte istitutiva</b>	Articolo 63 del decreto legislativo n. 446 del 1997.
<b>Determinazione</b>	Il canone è determinato nell'atto di concessione degli spazi. Esso ha natura corrispettiva ed è determinato dai comuni a carico del concessionario con una tariffa legata a specifici criteri, quali la durata dell'occupazione, la categoria dell'area, l'entità della superficie occupata. Per le occupazioni permanenti, realizzate con cavi o impianti da aziende di erogazione dei pubblici servizi, è previsto un canone forfetario.
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	I comuni adottano uno specifico regolamento contenente gli elementi indicati al comma 2 dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 446 del 1997, tra cui: la classificazione delle aree in categorie per importanza delle aree, strade e spazi pubblici; l'indicazione analitica della tariffa, determinata in relazione all'entità della superficie occupata e al sacrificio imposto alla collettività; la previsione di speciali agevolazioni per occupazioni di particolare interesse pubblico o aventi finalità politiche e istituzionali. La tariffa può essere maggiorata di eventuali e comprovati oneri di manutenzione.
<b>Entrata</b>	Euro                      293.796.855                                      ( <i>Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT</i> )

## IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI

<b>Definizione</b>	L'imposta comunale sugli immobili (ICI) è un'imposta a base reale con gettito destinato ai comuni. Essa grava sui possessori (a titolo di proprietà o di altro diritto reale) dei fabbricati, aree edificabili o dei terreni agricoli siti nel territorio dello Stato qualunque sia la loro destinazione. I possessori sono tenuti al pagamento dell'ICI anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non vi abbiano la sede di esercizio di attività. Le definizioni delle categorie di immobili assoggettate all'ICI sono specificate nel decreto legislativo n. 504 del 1992 e in norme successive.
<b>Fonte istitutiva</b>	Decreto legislativo n. 504 del 1992.
<b>Determinazione</b>	Il comune determina l'entità dell'imposta applicando alla base imponibile l'aliquota adottata che può variare entro i limiti del 4 e il 7 per mille fissati dal decreto legislativo n. 504 del 1992. I metodi di calcolo della base imponibile, che rappresenta il valore degli immobili, sono stabiliti dal citato decreto legislativo in base alle diverse tipologie di immobili ivi individuate. A decorrere dall'anno 2008 l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili (articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93).
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	I comuni, con delibera consiliare, possono differenziare l'aliquota entro i limiti del 4 e del 7 per mille, fissati dal decreto legislativo n. 504 del 1992, con riferimento ad immobili diversi dalle abitazioni, o posseduti in aggiunta all'abitazione principale, o di alloggi non locati. La deliberazione deve essere adottata entro il 31 ottobre di ogni anno, con effetto per l'anno successivo; se la delibera non è adottata entro tale termine, si applica l'aliquota del 4 per mille. L'aliquota può essere agevolata in rapporto alle diverse tipologie per gli enti senza scopo di lucro. A decorrere dal 2009 può essere fissata un'aliquota inferiore al 4 per mille per favorire l'installazione di impianti a fonte rinnovabile per la produzione di energia elettrica. Inoltre, l'aliquota può essere stabilita dai comuni nella misura del 4 per mille, per un periodo comunque non superiore a tre anni, relativamente ai fabbricati realizzati per la vendita e non venduti dalle imprese che hanno per oggetto esclusivo o prevalente dell'attività la costruzione e l'alienazione di immobili.
<b>Entrata</b>	Euro 12.088.405.102 <span style="float: right;"><i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT.</i></span> <i>Dall'anno 2008 l'importo sarà ridotto a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 1 del d.l. n. 93 del 2008 )</i>

## IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITÀ E DIRITTO SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI

<b>Definizione</b>	<p>A) L'imposta comunale sulla pubblicità grava sulla diffusione di messaggi pubblicitari; sono considerati tali tutti i messaggi diffusi mediante insegne, cartelli, targhe, standardi, o qualsiasi altro mezzo, esposti in luoghi pubblici o aperti al pubblico o che da tali luoghi siano percepibili. Sono inoltre soggetti all'imposta i messaggi diffusi nell'esercizio di una attività economica allo scopo di promuovere le domande di beni e servizi.</p> <p>B) I diritti sulle pubbliche affissioni vanno corrisposti per fruire del servizio di pubblica affissione realizzato dal comune che colloca in appositi impianti manifesti contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica.</p>
<b>Fonte istitutiva</b>	Istituiti dal testo unico per la finanza locale, di cui al Regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, sono stati ridisciplinati dapprima dal decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1972 e successivamente dal decreto legislativo n. 507 del 1993 e dal decreto legislativo n. 446 del 1997.
<b>Determinazione</b>	<p>L'imposta comunale sulla pubblicità è determinata in base alla superficie della minima figura piana geometrica in cui è circoscritto il mezzo pubblicitario, indipendentemente dal numero dei messaggi in esso contenuti.</p> <p>Per la determinazione delle tariffe il decreto legislativo n. 507 del 1993 ha previsto la suddivisione dei comuni in 5 classi in relazione al numero degli abitanti. L'entità delle tariffe è attualmente determinata dal DPCM del 16 dicembre 2001. Per periodi inferiori a tre mesi le tariffe sono ridotte a un decimo e si applicano per ogni mese o frazione.</p>
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	<p>Le imposizioni in esame possono essere aumentate dai comuni fino ad un massimo del 20% e fino ad un massimo del 50% per le superfici superiori al metro quadrato. L'articolo 62 della legge 446 del 1997 inoltre dà facoltà ai comuni di escludere l'applicazione dell'imposta ICP e di istituire un canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari.</p> <p>Infine, i comuni hanno la potestà, per motivi di pubblico interesse, di stabilire nei regolamenti limitazioni e divieti per talune forme di pubblicità.</p>
<b>Entrata</b>	Imposta sulla pubblicità: euro 300.592.776 Diritti sulle pubbliche affissioni: euro 68.666.655 (Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)

## TARIFFA RIFIUTI

<b>Definizione</b>	Tariffa sui rifiuti, commisurata alla quantità effettivamente prodotta
<b>Fonte istitutiva</b>	<p>L'articolo 49 del decreto legislativo n. 22 del 1997 (c.d. "decreto Ronchi") ha istituito la tariffa in sostituzione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), nei termini previsti dal regime transitorio dettato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999. Ai sensi di tale regolamento i comuni entro l'anno 2000 avrebbero dovuto provvedere a coprire integralmente i costi del servizio di gestione attraverso la tariffa in esame.</p> <p>Però le leggi n. 448 del 1998 (articolo 31, comma 7) e n. 488 del 1999 (articolo 33) hanno prorogato la TARSU rendendo facoltativa per i comuni l'adozione in via sperimentale della "tariffa Ronchi".</p> <p>L'articolo 49 del "decreto Ronchi" è stato poi abrogato dal decreto legislativo n. 152 del 2006; pertanto dalla data in cui diventeranno operative, attraverso l'adozione di specifico regolamento, le disposizioni del T.U. ambientale (articolo 238 del decreto legislativo n. 152 del 2006) verrà adottata la tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani e la "tariffa Ronchi" definitivamente superata. Fino ad allora rimarrà invariato il regime adottato da ciascun comune nel 2006.</p>
<b>Determinazione</b>	La tariffa è composta da una quota fissa (determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione rifiuti) e da una quota variabile (rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione). Le istruzioni per il calcolo sono state dettate con il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 159 del 1999.
<b>Finalità</b>	Copertura dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico.
<b>Manovrabilità</b>	La tariffa è determinata dal comune anche in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio e tenuto conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato.
<b>Entrata</b>	Euro                      240.476.839 <i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i>

## TASSA ANNUALE PER LA RIMOZIONE E LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI

<b>Definizione</b>	Tassa annuale per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.
<b>Fonte istitutiva</b>	<p>La disciplina della TARSU è contenuta nel capo III del decreto legislativo n. 507 del 93 che ha abrogato la previgente normativa contenuta negli articoli 268 e ss. del testo unico per la finanza locale, di cui al Regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175.</p> <p>Per effetto dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 22 del 97 (c.d. "decreto Ronchi") la tassa in oggetto fu soppressa e sostituita con apposita tariffa commisurata alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti. Successivamente, però, le leggi n. 448 del 1998 (articolo 31, comma 7) e n. 488 del 1999 (articolo 33) hanno prorogato la TARSU rendendo facoltativa per i comuni l'adozione in via sperimentale della "tariffa Ronchi". Le disposizioni sopravvenute, dettate dal testo unico decreto legislativo n. 152 del 2006 (testo unico ambientale), hanno abrogato l'articolo 49 del "decreto Ronchi" e previsto una nuova tariffa (tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani) che verrà definitivamente adottata a seguito della adozione dello specifico regolamento. Fino ad allora rimarrà invariato il regime adottato da ciascun comune nel 2006.</p>
<b>Determinazione</b>	<p>La determinazione è effettuata in base al parametro della superficie imponibile. Inoltre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per i comuni fino a 35 mila abitanti sulla base di parametri rappresentati dalla qualità e quantità di rifiuti effettivamente prodotti e dal costo di smaltimento;</li> <li>- per i comuni oltre i 35 mila abitanti i parametri riguardano la quantità e qualità medie dei rifiuti per unità di superficie e per tipologia di uso.</li> </ul> <p>Il gettito complessivo della tassa non può superare il costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti né essere inferiore al 70% del costo stesso.</p>
<b>Finalità</b>	Espletamento del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.
<b>Manovrabilità</b>	<p>La tassa si applica in base a tariffe fissate dal comune in osservanza di specifici criteri stabiliti dalla legge. Tra questi si evidenziano la previsione di particolari riduzioni (fino a un terzo) per abitazioni con unico abitante ovvero per uso stagionale; la previsione di particolari riduzioni (fino al 30%) nei confronti di agricoltori occupanti la parte abitativa di costruzioni rurali; la facoltà per i comuni di prevedere riduzioni ed agevolazioni (non quantificate dalla legge) per l'utente che dimostra di aver sostenuto spese di pre-trattamento dei rifiuti.</p> <p>Sono previste ipotesi di esclusione dalla tassa di aree particolari, tra cui le superfici destinate ad attività dove si formano rifiuti speciali tossici e nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti i produttori stessi.</p> <p>Il comune adotta apposito regolamento, contenente la classificazione delle categorie dei locali, le modalità di applicazione dei parametri per la determinazione delle tariffe, la graduazione delle tariffe ridotte, le fattispecie agevolative.</p>
<b>Entrata</b>	<p>Euro 4.142.484.576</p> <p style="text-align: right;"><i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i></p>

## TASSA SULLE OCCUPAZIONI DEGLI SPAZI ED AREE PUBBLICHE

<b>Definizione</b>	È un tributo dovuto sulle occupazioni di spazi ed aree pubbliche appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni, incluse le strade statali e provinciali che attraversano il centro abitato dei comuni con più di 10 mila abitanti. In alternativa a questo tributo, i comuni hanno la facoltà di richiedere il pagamento di un canone ( <i>Cosap, vedi scheda</i> ).
<b>Fonte istitutiva</b>	Disciplinata originariamente dagli articoli 192 e ss. del testo unico per la finanza locale, di cui al Regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, è stata oggetto di profonda revisione ad opera del decreto legislativo n. 507 del 1993 (articoli 38 e ss.). La tassa avrebbe dovuto essere abolita per effetto dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 446 del 1997, ma l'articolo 31, comma 14, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha abrogato tale disposizione; pertanto la Tosap, è ancora vigente.
<b>Determinazione</b>	Il decreto legislativo n. 507 del 1993 prevede i criteri per la determinazione e la graduazione della tassa: stabilisce la ripartizione dei comuni in cinque classi in base alla popolazione residente; per ciascuna classe determina un importo minimo e massimo della tassa, che è altresì differenziata in base alla tipologia di occupazione, se temporanea o permanente. In linea di principio, la tassa è proporzionale alla superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico; per le occupazioni classificate del soprasuolo e del sottosuolo (es.: condutture e fili elettrici) la tassa viene determinata forfaitariamente.
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Il comune approva il regolamento con il quale è disciplinata l'applicazione della Tosap, nel rispetto dei criteri, delle esenzioni e delle tariffe minime e massime fissate nel decreto legislativo n. 507 del 1993. La determinazione delle tariffe è effettuata dal comune stesso entro il 31 ottobre di ogni anno. In base al decreto legislativo n. 459 del 1995, i comuni hanno altresì facoltà, previa delibera consiliare, di non applicare la Tosap in determinati casi (passi carrabili, parcheggi taxi, condutture idriche per attività agricola dei comuni montani); in base all'articolo 63 del decreto legislativo n. 466 del 1997 i comuni possono sostituire la tassa con il pagamento di un canone di natura corrispettiva ( <i>Cosap</i> ).
<b>Gettito</b>	Euro 210.325.452 <span style="float: right;"><i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i></span>

## TABELLE RIEPILOGATIVE DELLE PRINCIPALI FONTI DI ENTRATA DELLE PROVINCE

### ADDIZIONALE PROVINCIALE ALL'ACCISA SULL'ENERGIA ELETTRICA

<b>Definizione</b>	È una addizionale alla accisa sull'energia elettrica disciplinata dall'articolo 52 del decreto legislativo n. 504 del 1995, che si applica al consumo effettuato in locali e luoghi diversi dalle abitazioni.
<b>Fonte istitutiva</b>	Articolo 6, comma 1, lettera c), del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20.
<b>Determinazione</b>	euro 9,30 per mille kWh in favore delle province per qualsiasi uso effettuato in locali e luoghi diversi dalle abitazioni, per tutte le utenze, fino al limite massimo di 200.000 kWh di consumo al mese (cfr. articolo 5 decreto legislativo n. 57 del 2007)
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Le province possono incrementare la misura di euro 9,30 fino a euro 11,40 per mille kW.
<b>Entrata</b>	Euro                      749.999.812 <i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i>

## CANONE PER L'OCCUPAZIONE DI SPAZI ED AREE PUBBLICHE PROVINCIALI

<b>Definizione</b>	Il canone si applica alle occupazioni, permanenti o temporanee, di strade, aree e relativi spazi soprastanti o sottostanti appartenenti al demanio o patrimonio indisponibile delle province, comprese le aree destinate ai mercati anche attrezzati.
<b>Fonte istitutiva</b>	Decreto legislativo 446 del 1997, articolo 63. Tale decreto, nel riordinare la disciplina dei tributi locali, ha modificato il decreto legislativo n. 507 del 1993 prevedendo che la tassa per le occupazioni di spazi ed aree pubbliche (di cui agli articoli da 38 a 57 del decreto legislativo del 1993) potesse essere sostituita, dal 1° gennaio 1999, da comuni e province con proprio regolamento, con un canone di natura corrispettiva.
<b>Determinazione</b>	<p>Il canone, che deve essere pagato dal titolare della concessione, è determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa. Più specificamente viene demandato al regolamento il compito di fissare i canoni in base ai seguenti principi:</p> <p>1) per le occupazioni del territorio provinciale, il canone è determinato nella misura del 20% dell'importo risultante dall'applicazione della misura unitaria di tariffa prevista per le occupazioni del territorio comunale, per il numero complessivo delle utenze presenti nei comuni compresi nel medesimo ambito territoriale;</p> <p>2) in ogni caso l'ammontare complessivo dei canoni dovuti a ciascun comune o provincia non può essere inferiore a euro 516,46. La medesima misura di canone annuo è dovuta complessivamente per le occupazioni permanenti di cui alla presente lettera effettuate dalle aziende esercenti attività strumentali ai pubblici servizi.</p> <p>Alle occupazioni abusive si applica un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50%, considerando permanenti le occupazioni abusive realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile, mentre le occupazioni abusive temporanee si presumono effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento, redatto da competente pubblico ufficiale.</p> <p>Dalla misura complessiva del canone va detratto l'importo di altri canoni previsti da disposizioni di legge riscossi dalla provincia per la medesima occupazione, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi.</p> <p>Gli importi sono rivalutati annualmente in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo rilevati al 31 dicembre dell'anno precedente.</p>
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Il canone può essere maggiorato di eventuali effettivi e comprovati oneri di manutenzione in concreto derivanti dall'occupazione del suolo e del sottosuolo, che non siano, a qualsiasi titolo, già posti a carico delle aziende che eseguono i lavori.
<b>Entrata</b>	Euro 20.911.709 <span style="float: right;"><i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i></span>

**IMPOSTA SULLE FORMALITÀ DI TRASCRIZIONE, ISCRIZIONE E ANNOTAZIONE DEI VEICOLI NEI PUBBLICI REGISTRI AUTOMOBILISTICI**

<b>Definizione</b>	Imposta sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli nei pubblici registri automobilistici. Alle province è stata attribuita la facoltà di istituire tale imposta a fronte della soppressione dell'APIET (addizionale provinciale sull'imposta erariale di trascrizione).
<b>Fonte istitutiva</b>	Istituita con l'articolo 56 del decreto legislativo n. 446 del 1997.
<b>Determinazione</b>	L'imposta può essere istituita con regolamento approvato in consiglio provinciale. E' applicata sulla base di una tariffa stabilita con decreto del Ministro dell'economia e finanze le cui misure variano in relazione al tipo e alla potenza del veicolo. Non sono soggetti al pagamento dell'imposta le cessioni di mezzi di trasporto usati, effettuate nei confronti dei contribuenti che ne fanno commercio. Riduzioni dell'imposta ad un quarto sono previste per gli autoveicoli muniti di carta di circolazione per uso speciale ed i rimorchi destinati a servire detti veicoli (purché non adatti al trasporto di cose), per i rimorchi ad uso abitazione per campeggio e simili.
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Le province, oltre alla facoltà di istituire l'imposta, hanno facoltà di deliberare un aumento delle tariffe determinate con decreto ministeriale, fino ad un massimo del 30%.
<b>Entrata</b>	Euro                      1.274.626.560 <i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i>

## RESPONSABILITÀ CIVILE AUTOVEICOLI

<b>Definizione</b>	Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori.
<b>Fonte istitutiva</b>	Decreto legislativo n. 446 del 1997 (articolo 60): attribuisce il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore esclusi i ciclomotori, alle province dove hanno sede i pubblici registri automobilistici (PRA) nei quali i veicoli a motore sono iscritti, mentre per le macchine agricole il gettito è attribuito alle province nel cui territorio risiede l'intestatario della carta di circolazione. D.M. n. 457 del 1998 recante: "Regolamento recante norme per l'attribuzione alle province ed ai comuni del gettito delle imposte sulle assicurazioni, ai sensi dell'articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.
<b>Determinazione</b>	L'articolo 1-bis della legge 29 ottobre 1961, n. 1216, determina l'imposta nella misura del 12,5% dei premi ed accessori incassati. Le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono, in conformità dei rispettivi statuti, all'attuazione delle disposizioni inerenti il gettito dell'imposta; contestualmente sono disciplinati i rapporti finanziari tra lo Stato, le autonomie speciali e gli enti locali al fine di mantenere il necessario equilibrio finanziario (articolo 60, comma 4, del decreto legislativo n. 446 del 1997).
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Nessuna.
<b>Entrata</b>	Euro                      2.104.059.694 <i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i>

## TRIBUTO PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI DI TUTELA, PROTEZIONE E IGIENE DELL'AMBIENTE

<b>Definizione</b>	Tributo annuale a favore delle province in materia ambientale.
<b>Fonte istitutiva</b>	Articolo 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (già abrogato dalla lettera <i>n</i> ) del comma 1 dell'articolo 264, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, a sua volta soppressa dal comma 44 dell'articolo 2, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, che ha fatto salva l'applicazione del tributo).
<b>Determinazione</b>	Il tributo è commisurato alla superficie degli immobili assoggettata dai comuni alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in misura non inferiore all'1% né superiore al 5% delle tariffe per unità di superficie stabilite ai fini di detta tassa.
<b>Finalità</b>	Esercizio delle funzioni amministrative di interesse provinciale, riguardanti l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, il rilevamento, la disciplina ed il controllo degli scarichi e delle emissioni e la tutela, difesa e valorizzazione del suolo.
<b>Manovrabilità</b>	Il tributo è determinato con delibera della giunta provinciale, da adottare entro il mese di ottobre di ciascun anno per l'anno successivo.
<b>Entrata</b>	Euro                      213.723.527 <i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i>

## TASSA PER L'OCCUPAZIONE DI SPAZI ED AREE PUBBLICHE DELLE PROVINCE

<b>Definizione</b>	<p>E' un tributo provinciale che insiste sulle occupazioni di qualsiasi natura di spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile delle province quali strade, piazze, mercati, aree destinate al parcheggio di taxi nonché sulle occupazioni del sottosuolo e del soprassuolo stradale con condutture, cavi, impianti in genere ed altri manufatti destinati all'esercizio e alla manutenzione delle reti di erogazione di pubblici servizi.</p> <p>Sono altresì soggette al tributo le occupazioni su strade statali e provinciali che attraversano il centro abitato dei comuni con più di 10 mila abitanti.</p>
<b>Fonte istitutiva</b>	<p>Disciplinata originariamente dagli articoli 192 e ss. del regio decreto n. 1175 del 1931, è stata oggetto di profonda revisione da parte del decreto legislativo n. 507 del 1993 (articoli 38 e ss).</p> <p>La tassa avrebbe dovuto essere abolita per effetto dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 446 del 1997, ma l'articolo 31, comma 14, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha abrogato tale disposizione; pertanto la Tosap è ancora vigente. In forza del disposto dell'articolo 63 del decreto legislativo 446 del 1997 le province possono sostituire la tassa con un canone di natura corrispettiva.</p>
<b>Determinazione</b>	<p>Il decreto legislativo n. 507 del 1993 prevede che le tariffe siano determinate della province con regolamento da adottare entro il 31 ottobre di ogni anno. In mancanza sono applicate le tariffe già in vigore, eventualmente rivalutate. La tassa viene calcolata differentemente a seconda che si tratti di occupazione permanente o temporanea e di occupazione del sottosuolo o del soprassuolo.</p>
<b>Finalità</b>	<p>Non è prevista una destinazione specifica.</p>
<b>Manovrabilità</b>	<p>In forza dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 466 del 1997, le province possono sostituire la tassa con il pagamento di un canone di natura corrispettiva (Cosap - <i>sul punto si veda la scheda relativa alla Cosap</i>).</p>
<b>Entrata</b>	<p>Euro                      7.061.010                      <i>(Accertamento relativo all'anno 2006. Fonte: ISTAT)</i></p>

## TABELLE RIEPILOGATIVE DELLE PRINCIPALI FONTI DI ENTRATA DELLE REGIONI

### ADDIZIONALE REGIONALE ALL'ACCISA SUL GAS NATURALE USATO COME COMBUSTIBILE ED IMPOSTA REGIONALE SOSTITUTIVA PER LE UTENZE ESENTI

<b>Definizione</b>	Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato nelle regioni a statuto ordinario come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane. A carico delle utenze esenti è istituita una imposta regionale sostitutiva della addizionale da determinarsi in misura pari all'importo della stessa.
<b>Fonte istitutiva</b>	Decreto legislativo 21 dicembre 1990 n. 398 e successive modificazioni e integrazioni.
<b>Determinazione</b>	L'imposta è determinata nella misura che sarà individuata da ciascuna regione, con propria legge, entro i limiti minimo di lire 10 e massimo di lire 50 al metro cubo di gas erogato (articolo 9).
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Le aliquote sono disposte dalle regioni, con proprie leggi, entro i limiti indicati dalle leggi statali portanti variazioni dell'accisa erariale sul gas naturale (in metri cubi) sulla base del gas naturale erogato nel territorio della regione (articolo 9).
<b>Entrata</b>	Il gettito complessivo per il 2006 ammonta a 475 milioni di euro, che costituisce l'1% delle entrate tributarie delle regioni e corrisponde a 10 euro <i>pro-capite</i> .

### ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF

<b>Definizione</b>	È l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche a decorrere dal periodo di imposta 1998. L'addizionale regionale non è deducibile ai fini di alcuna imposta, tassa o contributo.
<b>Fonte istitutiva</b>	Articolo 50 del decreto legislativo n. 446 del 1997 e successive modificazioni e integrazioni.
<b>Determinazione</b>	<p>L'addizionale regionale è determinata applicando l'aliquota, fissata dalla regione in cui il contribuente ha la residenza, al reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, al netto degli oneri deducibili riconosciuti ai fini di tale imposta. L'addizionale regionale è dovuta se per lo stesso anno l'imposta sul reddito delle persone fisiche, al netto delle detrazioni per essa riconosciute e dei crediti di cui agli articoli 14 e 15 del testo unico delle imposte sui redditi, risulta dovuta.</p> <p>L'addizionale regionale è versata, in unica soluzione e con le modalità e nei termini previsti per il versamento delle ritenute e del saldo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, alla regione in cui il contribuente ha il domicilio fiscale alla data del 31 dicembre dell'anno cui si riferisce l'addizionale stessa, ovvero relativamente ai redditi di lavoro dipendente e a quelli assimilati a questi alla regione in cui il sostituto ha il domicilio fiscale all'atto della effettuazione delle operazioni di conguaglio relative a detti redditi.</p> <p>L'addizionale non va corrisposta sui redditi soggetti a tassazione separata, salvo che il contribuente non abbia optato per la tassazione ordinaria, facendolo confluire nella determinazione del reddito complessivo.</p> <p>Per i lavoratori dipendenti l'addizionale è calcolata e trattenuta dal sostituto di imposta in un numero massimo di 11 rate.</p>
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	L'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale è fissata allo 0,9% e può variare fino a 1,4% con possibilità di differenziazione secondo scaglioni di reddito. Ciascuna regione, con proprio provvedimento può maggiorare l'aliquota suddetta fino all'1,4%. Le regioni possono deliberare che la maggiorazione, se più favorevole per il contribuente rispetto a quella vigente, si applichi anche al periodo di imposta al quale si riferisce l'addizionale.
<b>Entrata</b>	Il gettito complessivo per l'insieme delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2006 ammonta a 6.182 milioni di euro (il 13,6% delle entrate tributarie delle regioni) corrispondente a 124 euro <i>pro-capite</i> .

## IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

<b>Definizione</b>	<p>È l'imposta regionale sulle attività produttive esercitate nel territorio delle regioni a partire dal 1° gennaio 1998 (articolo 66).</p> <p>Essa non è deducibile dal reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi. Presupposto dell'imposta è l'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi. Sono inoltre soggetti all'IRAP le società e gli enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato indipendentemente dall'attività svolta.</p>
<b>Fonte istitutiva</b>	Decreto legislativo n. 446 del 1997 e successive modificazioni e integrazioni.
<b>Determinazione</b>	<p>L'imposta è determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 3,9% salvo aggiustamenti previsti dalla legge (articolo 16, comma 1).</p> <p>La base imponibile, costituita dal valore aggiunto della produzione prodotta nel territorio regionale in cui il soggetto esercita l'attività, è calcolata sulla base delle risultanze del bilancio, con criteri specifici per ogni categoria di soggetti passivi. La normativa distingue la determinazione della base imponibile a seconda che si tratti di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un'impresa commerciale;</li> <li>- un produttore agricolo;</li> <li>- un ente non commerciale o un ente pubblico;</li> <li>- una banca o un'assicurazione.</li> </ul> <p>Se il contribuente esercita l'attività in più regioni il valore della produzione netta deve essere imputato al territorio della regione nel quale il soggetto passivo è domiciliato.</p> <p>La norma consente di dedurre dalla base imponibile alcuni costi tipicamente connessi al personale (articolo 11, comma 1, lett. a)</p>
<b>Finalità</b>	Si tratta di un tributo adeguato a finanziare la sanità.
<b>Manovrabilità</b>	Le regioni possono differenziare le aliquote in aumento o in diminuzione fino ad un punto percentuale. La variazione può essere differenziata per settori di attività, per categorie di soggetti passivi entro i limiti posti dalla legge statale. Le regioni possono altresì introdurre speciali agevolazioni. Per quanto concerne quest'ultime si individuano due direttici di intervento: agevolazioni del settore no-profit e della cooperazione sociale, settori per i quali quasi tutte le regioni applicano aliquote ridotte e incentivi e/o sostegno a tipologie di imprese, aree territoriali, settore produttivi.
<b>Entrata</b>	L'ammontare complessivo dell'imposta per il 2006 è stato pari a 31.976 milioni di euro, che costituisce oltre il 70% delle entrate tributarie delle regioni.

### IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA PER AUTOTRAZIONE

<b>Definizione</b>	È l'imposta regionale che le regioni a statuto ordinario possono istituire sulla benzina per autotrazione erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nelle rispettive regioni.
<b>Fonte istitutiva</b>	Decreto legislativo 21 dicembre 1990 n. 398. Nonostante il fatto che la previsione della possibilità di istituire l'imposta risalga al 1990 le regioni non hanno previsto subito l'imposta. Solo recentemente Campania (2004), Molise (2005), Liguria (2006) e Puglia (2008) hanno provveduto alla sua istituzione.
<b>Determinazione</b>	La misura massima dell'IRBA che nel decreto legislativo del 1990 doveva essere non eccedente alle lire 30 al litro è stata elevata in base all'articolo 1 comma 154 della legge n. 662 del 1996, a lire 50. Le regioni che hanno istituito l'imposta la applicano tutte nella misura massima di euro 0,0258 per litro benzina.
<b>Finalità</b>	Le regioni che ne hanno previsto l'istituzione hanno destinato il gettito per assicurare la copertura dei disavanzi di gestione in materia sanitaria.
<b>Manovrabilità</b>	Le regioni possono modificare nel tempo l'aliquota dell'imposta purché la stessa non ecceda il limite massimo fissato dalla legge che è quello equivalente a 50 lire.
<b>Entrata</b>	Non quantificato.

**IMPOSTA REGIONALE SULLE CONCESSIONI STATALI DEI BENI DEL DEMANIO E DEL PATRIMONIO  
INDISPONIBILE**

<b>Definizione</b>	L'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile si applica alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato siti nel territorio della regione, ad eccezione delle concessioni per le grandi derivazioni di acque pubbliche.
<b>Fonte istitutiva</b>	Legge n. 281 del 1970 e successive modifiche.
<b>Determinazione</b>	L'imposta è dovuta dai titolari di concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato che si trovano nel territorio della regione (miniere, colture di pioppi su pertinenze idrauliche, demanio marittimo ecc.).
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Le regioni determinano l'ammontare dell'imposta in misura non superiore al triplo del canone di concessione.
<b>Entrata</b>	Secondo l'ultimo dato disponibile rilevato dalla Corte dei Conti, relativo al 2004, il gettito complessivo non arrivava allo 0,03% delle entrate tributarie, con quota <i>pro-capite</i> pari a 0,2 euro.

## IMPOSTA REGIONALE SULLE EMISSIONI SONORE DEGLI AEROMOBILI

<b>Definizione</b>	A decorrere dall'anno 2001 è istituita l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili, nelle aree adiacenti gli aeroporti con l'obiettivo prioritario della riduzione dell'inquinamento acustico (tributo di scopo) (articolo 90)
<b>Fonte istitutiva</b>	Legge n. 342 del 2000 recante misure in materia fiscale (articoli da 90 a 95).
<b>Determinazione</b>	L'imposta è determinata, sulla base dell'emissione sonora dell'aeromobile civile come indicata nelle norme sulla certificazione acustica internazionale, sulla base delle misure dettate dalla normativa statale divisa per classi (articolo 92).
<b>Finalità</b>	L'Entrata è destinata prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico e al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti delle zone A e B dell'intorno aeroportuale. (articolo 90). L'imposta è dovuta ad ogni regione o provincia autonoma per ogni decollo ed atterraggio dell'aeromobile civile negli aeroporti civili. Sono esclusi dal pagamento dell'imposta i voli di Stato, sanitari e di emergenza (articolo 91 e seguenti).
<b>Manovrabilità</b>	<p>Le misure dettate dalla normativa statale possono, con legge delle regioni o delle province autonome interessate, essere elevate fino al 15% nel caso che il decollo o l'atterraggio dell'aeromobile avvenga nelle fasce orarie di maggiore utilizzazione, individuate dal Ministro dei trasporti e della navigazione con proprio decreto (articolo 92).</p> <p>Le misure dell'imposta possono essere variate con apposita legge dalle regioni e dalle province autonome, entro il 31 luglio di ogni anno, con effetto dal 1° gennaio successivo in misura non superiore all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per la collettività nazionale.</p> <p>Le regioni e le province autonome possono, con legge, differenziare su base territoriale le misure dell'imposta fino ad un massimo del 10% in relazione alla densità abitativa dell'intorno aeroportuale (articolo 93).</p>
<b>Entrata</b>	<p>La ripartizione del gettito dell'imposta viene effettuata al proprio interno da ciascuna regione e provincia autonoma sulla base dei programmi di risanamento e di disinquinamento acustico presentati dai comuni dell'intorno aeroportuale ed elaborati sui dati rilevati dai sistemi di monitoraggio acustico realizzati.</p> <p>Negli anni 2002- 2004, a titolo di questa imposta, sono stati iscritti somme nei bilanci di sole cinque regioni - Lombardia, Toscana, Marche, Umbria e Lazio - e accertati nell'anno 2004 complessivi 29 mila euro.</p>

### TASSA DI ABILITAZIONE ALL'ESERCIZIO PROFESSIONALE

<b>Definizione</b>	Tassa per le Opere delle Università o Istituti superiori, cui sono soggetti tutti coloro che conseguono l'abilitazione all'esercizio professionale.
<b>Fonte istitutiva</b>	Articolo 190 del Regio decreto n. 1592 del 1933.
<b>Determinazione</b>	L'ammontare della tassa è di lire duecentocinquanta pari a circa 0,13 euro. L'effettuato pagamento deve essere dimostrato all'atto della consegna del titolo di abilitazione ovvero, per le professioni per le quali non si fa luogo a rilascio del titolo, all'atto della iscrizione nell'albo o nel ruolo professionale. È dovuta da chi ottiene l'abilitazione all'esercizio di una professione e ha conseguito il titolo accademico in una università che ha sede legale nella regione.
<b>Finalità</b>	All'opera di ciascuna Università o Istituto, oltre alle elargizioni di enti e di privati ed alle somme con le quali l'amministrazione universitaria creda di concorrere a carico del suo bilancio o di quello della Cassa scolastica, è devoluto il complessivo provento della tassa predetta, pagata dai contribuenti provvisti di titolo accademico conferito dall'Università o Istituto medesimo.
<b>Manovrabilità</b>	Nessuna.
<b>Entrata</b>	In sette regioni non viene applicata (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Campania, Basilicata, Calabria). Nelle regioni dove è applicata, nel 2004 ha prodotto come valore <i>pro-capite</i> 0,1 euro.

## TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE

<b>Definizione</b>	<p>Tassa automobilistica regionale che si applica alla proprietà di mezzi di locomozione (veicoli, motocicli e ciclomotori). Per effetto della legge n. 388 del 2000 è stata abrogata sul possesso degli autoscafi).</p> <p>Sono esclusi dalla tassa regionale e restano soggetti alle norme nazionale i veicoli in temporanea importazione ai sensi del articolo 23 del decreto legislativo n. 504 del 1992.</p>
<b>Fonte istitutiva</b>	<p>Ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 504 del 1992, a decorrere dal 1° gennaio 1993 alle regioni a statuto ordinario, già titolari di una parte della tassa automobilistica, ai sensi dell'articolo 4 della legge 16 maggio 1970, n. 281, è attribuito l'intero gettito della tassa.</p> <p>In origine il testo unico delle legge sulle tasse automobilistiche (DPR n. 39 del 1953) aveva istituito la tassa sulla circolazione dei veicoli successivamente trasformata da tassa sulla circolazione a tassa sulla proprietà del mezzo (decreto-legge n. 953 del 1982).</p>
<b>Determinazione</b>	<p>L'ultima determinazione delle tariffe è stata effettuata con la legge n. 296 del 2006 (articolo 1, comma 321) e si applica su autovetture, motocicli e autoveicoli per il trasporto promiscuo. Per i ciclomotori si applica l'importo stabilito a livello nazionale (articolo 17, comma 15, della legge n. 449 del 1997).</p>
<b>Finalità</b>	<p>Non è prevista una destinazione specifica.</p>
<b>Manovrabilità</b>	<p>Ciascuna regione può variare del 10% (in positivo o negativo) con propria legge gli importi dei tributi regionali, con effetto sui pagamenti da eseguire dal primo gennaio successivo e relativi a periodi fissi posteriori a tale data, nella misura compresa tra il 90 ed il 110% degli stessi importi vigenti nell'anno precedente (articolo 24 del decreto legislativo n. 504 del 1992).</p> <p>Le regioni hanno facoltà di disporre agevolazioni e forme di esenzione per favorire o per incentivare i veicoli meno inquinanti e a basso consumo energetico (decreto-legge 3 ottobre 2006 n. 262).</p>
<b>Entrata</b>	<p>Il gettito complessivo per il 2006 ammonta a 4.554 milioni di euro che costituisce il 10% delle entrate tributarie e corrisponde a 92 euro <i>pro-capite</i>.</p>

### TASSA SULLE CONCESSIONI REGIONALI

<b>Definizione</b>	Tassa sulle concessioni regionali (in materia di igiene e sanità, turismo e industria alberghiera, fiere e mercati, etc.)
<b>Fonte istitutiva</b>	Decreto legislativo 230 del 1991 e decreto legislativo n. 446 del 1997 (articolo 55).
<b>Determinazione</b>	Ogni singola tassa è determinata dalla legge n. 230 del 1991 in apposite tabelle.
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Le regioni hanno facoltà di disapplicare le tasse in questione. Dal 1998 la maggior parte delle regioni a statuto ordinario ha disposto la disapplicazione di un notevole numero di tasse sulle concessioni regionali; restano in vigore in tutte le regioni quelle relative alle licenze di caccia e pesca.
<b>Entrata</b>	Il gettito complessivo per l'anno 2004 costituisce lo 0,15% delle entrate tributarie con una quota <i>pro-capite</i> pari a 1,3 euro.

### TASSA PER L'OCCUPAZIONE DI SPAZI ED AREE PUBBLICHE DELLE REGIONI

<b>Definizione</b>	Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle regioni
<b>Fonte istitutiva</b>	Legge 281 del 1970 (articolo 5).
<b>Determinazione</b>	L'imposta oscilla tra un minimo del 50% ad un massimo del 150% della corrispondente tassa provinciale, determinata con legge dello Stato.
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	Le regioni determinano l'ammontare delle tasse in misura non superiore al 150% e non inferiore al 50% di quella prevista dalle norme dello Stato per le corrispondenti occupazioni degli spazi e delle aree appartenenti alle province.
<b>Entrata</b>	Dato non reperito.

## TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI

<b>Definizione</b>	È un tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi.
<b>Fonte istitutiva</b>	Legge n. 549 del 1995 (articolo 3 commi dal 24 al 41).
<b>Determinazione</b>	Presupposto dell'imposta è il deposito in discarica di rifiuti solidi compresi i fanghi palabili. Il tributo è dovuto alle regioni; una quota del 10% spetta alle Province. La base imponibile è costituita dalla quantità dei rifiuti conferiti in discarica sulla base delle annotazioni nei registri tenuti in attuazione degli articoli 11 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982.
<b>Finalità</b>	Il 20% del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota spettante alle province, affluisce in un apposito fondo della regione destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e la istituzione e manutenzione delle aree naturali protette. L'impiego delle risorse è disposto dalla regione, nell'ambito delle destinazioni sopra indicate, con propria deliberazione, ad eccezione di quelle derivanti dalla tassazione dei fanghi di risulta che sono destinate ad investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti del settore produttivo soggetto al predetto tributo.
<b>Manovrabilità</b>	L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi. In caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente. Il tributo è determinato moltiplicando l'ammontare dell'imposta per il quantitativo, espresso in chilogrammi, dei rifiuti conferiti in discarica, nonché per un coefficiente di correzione che tenga conto del peso specifico, della qualità e delle condizioni di conferimento dei rifiuti ai fini della commisurazione dell'incidenza sul costo ambientale da stabilire con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.
<b>Entrata</b>	Il gettito complessivo per il 2006 ammonta a 186 milioni di euro che costituisce lo 0,4% delle entrate tributarie e corrisponde a circa 4 euro <i>pro-capite</i> .

## TASSA REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO

<b>Definizione</b>	È l'imposta regionale cui lo studente universitario è tenuto per il diritto allo studio universitario.
<b>Fonte istitutiva</b>	Legge n. 549 del 1995, articolo 3, comma 20.
<b>Determinazione del tributo</b>	Le regioni e le province autonome determinano annualmente l'importo del tributo entro i valori minimo (63 euro) e massimo (103 euro) stabiliti dalla legge dello Stato. Se non viene determinato l'importo si presume in misura minima.
<b>Finalità</b>	Il gettito della tassa regionale per il diritto allo studio universitario è interamente devoluto alla erogazione delle borse di studio e dei prestiti d'onore di cui alla legge 2 dicembre 1991, n. 390 .
<b>Manovrabilità</b>	Le regioni e le province autonome, oltre a determinare l'importo dei tributi entro i limiti fissati, possono concedere l'esonero parziale o totale dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi. Sono comunque esonerati dal pagamento gli studenti beneficiari delle borse di studio e dei prestiti d'onore di cui alla legge 2 dicembre 1991, n. 390, nonché gli studenti risultati idonei nelle graduatorie per l'ottenimento di tali benefici.
<b>Entrata</b>	Il gettito complessivo nelle regioni a statuto ordinario per l'anno 2005 è stato pari a 160 milioni di euro che costituisce lo 0,24% delle entrate tributarie con una quota <i>pro-capite</i> pari a 2,1 euro.

## COMPARTECIPAZIONE REGIONALE ALL'IVA

<b>Definizione</b>	Compartecipazione delle regioni a statuto ordinario all'IVA.
<b>Fonte istitutiva</b>	Articolo 2 del decreto legislativo n. 56 del 2000.
<b>Determinazione</b>	<p>Il gettito di compartecipazione all'IVA, diversamente da quanto avviene per il gettito dei tributi e altre compartecipazioni proveniente interamente dal gettito riferito al territorio, è attribuito a ciascuna regione in base a parametri che dipendono dalla disciplina del finanziamento della spesa sanitaria corrente delle regioni a statuto ordinario secondo i seguenti criteri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la percentuale di compartecipazione al gettito IVA varia annualmente in ragione del fabbisogno necessario a coprire la quota di spesa sanitaria corrente non coperta dal gettito IRAP, addizionale IRPEF, accisa e tickets sanitari;</li> <li>- la territorializzazione del gettito IVA è determinata in proporzione all'ammontare dei consumi registrati dall'ISTAT per ciascuna regione (c.d. IVA su base consumi);</li> <li>- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme maggiori del rispettivo fabbisogno sanitario, cedono le somme eccedentarie al fondo perequativo interregionale. Al bilancio di queste affluisce soltanto una quota-parte dell'IVA territorializzata come propria;</li> <li>- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme minori del rispettivo fabbisogno sanitario ricevono integralmente la propria quota IVA territorializzata e, in aggiunta, una quota parte del Fondo perequativo interregionale, questa in misura corrispondente al completamento della copertura del rispettivo fabbisogno (nella maggior parte delle regioni - ma non in tutte - le somme corrispondenti all'IVA territorializzata sono considerate entrate tributarie e iscritte al Titolo I del bilancio; la quota perequativa è iscritta al Titolo II come trasferimento dello Stato). Nelle regioni eccedentarie le entrate da compartecipazione IVA sono riferite integralmente al proprio territorio, sebbene siano soltanto una quota parte della rispettiva IVA territorializzata.</li> </ul>
<b>Finalità</b>	Non è prevista una destinazione specifica.
<b>Manovrabilità</b>	L'aliquota della compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto è rideterminata ogni anno. Per l'anno 2007 è stata rideterminata nella misura del 46,10%, del gettito IVA complessivo realizzato nel penultimo anno precedente a quello in considerazione, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale.
<b>Entrata</b>	Il totale IVA come determinato dai DPCM emanati ai sensi del decreto legislativo n. 56 del 2000 per l'anno 2006 ammonta a 40.985 milioni di euro di cui 6.313 come perequazione e 34.672 come entrate tributarie. Il valore medio pro-capite per l'anno 2006 è stato per l'IVA di 697.

**APPENDICE N. 2**

**LEGGE N. 42 DEL 5 MAGGIO 2009 "DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE, IN ATTUAZIONE  
DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE"**

**RELAZIONE**  
**SUL FEDERALISMO FISCALE**

**30 GIUGNO 2010**

**RELAZIONE DEL GOVERNO ALLE CAMERE IN  
OTTEMPERANZA ALLA DISPOSIZIONE DELL'ART. 2,  
COMMA 6, DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42  
("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale,  
in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione")**

Questa **Relazione** è presentata in ottemperanza al disposto dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo cui:

“Il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere, entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente il **quadro generale** di finanziamento degli enti territoriali e **ipotesi** di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle **possibili** distribuzioni delle risorse. Tale relazione è comunque trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le partecipazioni e la perequazione degli enti territoriali”.

## 1. **L'albero storto.**

Qui di seguito si trova scritto come e perché l'albero della finanza pubblica italiana è diventato un **albero storto**.

E poi come lo si può e lo si deve raddrizzare.

Si tratta di realizzare il passaggio dalla finanza derivata a quella propria.

Nei termini che seguono.

La situazione presente della finanza pubblica italiana, nel rapporto tra **Stato centrale** - da un lato - e **Regioni, Province e Comuni** - dall'altro lato - può essere compresa solo andando **indietro** nel tempo e considerando **due** passaggi fondamentali:

- a) la sua quasi totale **centralizzazione**, fatta al principio degli **anni '70**;
- b) il **decentramento/federalismo**, introdotto tra il **1997** e il **2001**.

È così che l'albero è cresciuto storto.

Con riferimento al 2009, ultimo anno per cui è disponibile il conto delle Amministrazioni pubbliche, la spesa delle amministrazioni pubbliche consolidata è circa pari a **799** miliardi di euro.

La spesa statale non consolidata è circa pari a **459** miliardi di euro.

La spesa delle amministrazioni locali non consolidata è circa pari a **255** miliardi di euro.

Sottraendo dalla spesa tanto statale quanto locale le voci relative alla spesa per interessi (questa prevalentemente statale) e la spesa per personale, si ha che la spesa "**discrezionale**" confrontabile in termini omogenei è:

- a) per la parte **statale** pari a circa **84** miliardi di euro (naturalmente al netto dei trasferimenti ai governi

locali);

- b) per la parte **locale** è pari a circa **171** miliardi di euro (naturalmente al netto dei trasferimenti interni al comparto dei governi locali).

Con una **specifica** fondamentale:

- aa) mentre la **spesa statale** è prevalentemente finanziata con le **tasse** pagate dai cittadini (e con il ricorso al **debito pubblico**, per cui lo Stato ha propria essenziale responsabilità e per cui paga interessi passivi);
- bb) invece la **spesa locale** è fatta da Governi che hanno il **potere di spesa** ma non il **dovere di presa fiscale**, così risultando fiscalmente irresponsabili.

È questa la stortura della nostra finanza pubblica. Una stortura che è tanto **politica** quanto **economica**.

Ma vediamone qui di seguito prima le **cause** e poi gli **effetti**.

## 2. **La quasi totale centralizzazione della finanza pubblica italiana.**

Nel nostro sistema di finanza pubblica il massimo grado di “federalismo fiscale” è stato paradossalmente raggiunto sotto il regime fascista.

E qui in specie con il “**Testo Unico della Finanza locale**” del **1931**, dove le entrate fiscali locali erano strutturate su di una base ampia di autonomia: con l'**imposta di famiglia**, con le **imposte di consumo**, con le **sovraimposte sui redditi fondiari** e sul **reddito generale**.

Il vecchio regime fu eliminato tra il **1971** e il **1977** e principalmente con **due** leggi.

**Prima** con la legge di riforma tributaria del **1971** (*Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria*) e **poi** con i cosiddetti Decreti Stammati 1 e 2 del **1977** (*Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province*).

Sintetizzata nella cosiddetta “**centralità del Parlamento**”, la formula politica principale, generale ed allora dominante fu in specie applicata, nel particolare comparto della finanza pubblica, con la sua quasi totale **centralizzazione-**

## **nazionalizzazione.**

Tutto questo fu fatto nell'economia politica di uno schema sviluppato con assoluta coerenza: solo il Parlamento poteva **decidere**, solo il Parlamento poteva **tassare**.

È proprio in applicazione di questo schema che fu allora operata l'**abolizione** quasi totale dei vecchi **tributi locali**, sostituiti da **trasferimenti di fondi pubblici** operati dal centro alla periferia e/o da **trasferimenti di gettiti tributari**.

In particolare si operò con il trasferimento di gettiti di tributi totalmente statali e/o di tributi non statali nella pura **forma** e/o nel **nomen juris**, ma certo sistematicamente statali nella loro **sostanza** economica e politica.

E' così che il sistema finanziario italiano è diventato l'**unico** sistema finanziario **europeo** quasi totalmente **centralizzato**.

Con vasti e negativi effetti insieme **politici** ed **economici**.

Per cominciare si è così prodotta una fortissima **asimmetria** tra **potere fiscale** e **potere di spesa**.

Il potere fiscale è diventato **centrale**. Il potere di spesa è invece rimasto, ed in parte notevole, **locale**.

Lo spostamento dalla periferia al centro dell'asse del prelievo fiscale ha, di riflesso, escluso dal **principio democratico fondamentale** "*no taxation without representation*" una vasta quota della **spesa pubblica**.

Questa asimmetria è stata a sua volta **causa**, e causa certo non marginale, della dinamica esponenziale del nostro **debito pubblico**.

Lo Stato centrale, reso responsabile per il **tutto**, ha infatti prima dovuto **cedere** alla crescente ed insostenibile pressione politica su di esso quasi esclusivamente **concentrata** e poi proprio nel **debito pubblico** ha trovato la più facile **via di fuga**.

La "**grande inflazione**" degli anni '70 e la negativa

evoluzione della nostra democrazia in una **democrazia del deficit** hanno poi spinto ed accelerato la dinamica del debito pubblico italiano, arrivato ben presto ad essere il terzo debito pubblico del mondo.

In particolare il debito pubblico, via via che cresceva, “**abrogava**” quote di reale democrazia, drogando la vita politica con la meccanica illusoria tipica della cambiale mefistofelica, del pagamento messo a carico delle generazioni future.

Finita oggi nel mondo, in Europa, la corsa del debito pubblico, non può esserci più un’eccezione italiana.

**Noi** oggi siamo la generazione futura chiamata a pagare per le altre.

Ed è questa una **prima ragione** del federalismo fiscale: la necessaria **rimozione** dal nostro **futuro** del continuo di una causa distorsiva.

### **3. Il decentramento/federalismo.**

Nel segmento di tempo che va dal **1997** al **2001**, all’interno della nostra architettura istituzionale si sono **poi** sviluppati **due** movimenti **addizionali** che hanno **ulteriormente** marcato l’asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa.

Il **primo movimento** si è sviluppato nella direzione e nella forma del cosiddetto **decentramento amministrativo**.

E’ stato così con le cosiddette **leggi Bassanini**, leggi che hanno trasferito dal centro alla periferia quote vaste di competenze amministrative.

Competenze che sono state finanziate principalmente con ulteriori incrementi di trasferimenti di fondi pubblici.

Alla relativa linearità di questa prima direzione di riforma basata sul rapporto **Stato centrale–decentramento amministrativo** si è poi, ed appena pochi anni dopo, **sovraposta** un’**altra** linea di riforma: la linea del

**federalismo** contenuto nel nuovo “**Titolo V**” della **Costituzione**.

E' in questi termini che si è quasi contemporaneamente prodotta, dentro l'assetto istituzionale dell'Italia, la **sovrapposizione** tra **due** diverse **architetture**.

Decentramento, come dice il nome stesso, è infatti variante sulla parola “**centro**”.

Per la sua stessa natura il decentramento presuppone dunque l'esistenza di un **centro**.

E di riflesso assegna ai governi locali, pur estendendola, una funzione che, presupponendo e permanendo un forte **centro** di governo **politico**, è **comunque**, solo **amministrativa**.

Rispetto a questo schema, la formula del federalismo contenuta nel nuovo **Titolo V** della Costituzione costituisce **invece** una variante **nuova** e **radicale**.

Rispetto al semplice decentramento amministrativo, il federalismo ha infatti ed oggettivamente una più alta “**cifra**” **politica**.

Non è questa la sede per una ricostruzione “**storica**” del “**federalismo**” italiano.

In specie non è questa la sede per andare **indietro** nella **storia**, per risalire al pensiero ed all'azione politica che dal Risorgimento arriva ai giorni nostri, nella dialettica tra Cavour e Mazzini. E poi Minghetti, Saredo, Jacini ed ancora Giustino Fortunato, Turati, Sturzo, per arrivare a Massimo Severo Giannini.

Non è questa la sede per discutere sull'assetto attuale del nostro ordine costituzionale, prodotto della dialettica tra forme diverse di pensiero e tra diverse formule politiche.

E' invece questa la sede per ricostruire nel dettaglio un processo che, per **stratificazioni successive** e per **complicazioni interattive**, ha mutato e non certo in meglio la nostra struttura di finanza pubblica.

Fino ad un punto che ne rende ora assolutamente **necessaria** la **razionalizzazione**.

In Italia ci sono infatti ed insieme tanto la “**representation**” quanto la “**taxation**”.

Ma a livello **locale** chi “rappresenta” e spende, **non** tassa.

A livello **centrale**, all’opposto, si tassa, ma **non** si “rappresenta” per l’intero e non si spende per l’intero, essendo il governo centrale in questo ruolo in vasta parte asimmetricamente sostituito dai governi regionali e locali.

#### 4. Le “anomalie”.

Nell’assetto attuale di finanza pubblica si manifestano in particolare, oltre alla sopra citata distorsione del rapporto democratico fondamentale “*no taxation without representation*”, rapporto che è invece presente, seppure in varie forme, in tutti gli altri Paesi europei, le seguenti **ulteriori “anomalie”**:

A) la proliferazione delle **società**.

Si tratta del fenomeno dei “**Grandi Comuni Holding**” e delle “**Regioni Holding**”.

Certo anche da prima, ma con accelerazione nel decennio scorso, un decennio dominato dall’ideologia del mercato, sul “mercato” ci sono andati, se pure a modo loro, anche molti grandi Comuni e le Regioni.

Grandi Comuni e Regioni si sono in questi termini e per così dire progressivamente **sdoppiati** e/o “**esternalizzati**”, creando parallele, spesso sconfinite **galassie societarie**.

In aggiunta si è esponenzialmente sviluppata la presenza variamente organizzata di sedi “**estere**” variamente organizzate, tanto a **Bruxelles** quanto nel **mondo**.

L’analisi sopra riportata trova conferma nella recente

requisitoria del Procuratore Generale presso la **Corte dei Conti** nel giudizio di parificazione sul Rendiconto Generale dello Stato (esercizio 2009), secondo cui, tra l'altro:

“Sempre in tema di fattori di incidenza sull'entità della spesa pubblica nel suo complesso, strettamente connessi al precedente sono i profili delle società partecipate in generale. Per quanto riguarda le società pubbliche, i dati risultanti dal censimento elaborato dal Dipartimento della Funzione pubblica riguardanti le partecipazioni di comuni, province, regioni e strutture centrali ed affluiti nella banca/dati Consoc, indicano in 7.106, alla fine del 2009, il numero di consorzi e società, con un aumento del 5% rispetto all'anno precedente e con l'ovvio corrispondente incremento del numero degli amministratori. ...

Dunque, un numero assolutamente rilevante di presidenti e consiglieri di società e consorzi che attendono alla gestione dei servizi idrici, di raccolta di rifiuti, di produzione e distribuzione di energia e gas, di trasporto, di consulenza e formazione, di gestione di case-vacanze, di informatica e di telecomunicazioni, ecc.

Un elenco di attività utili sovente a procurare unicamente opportunità di comoda collocazione a soggetti collegati con gli ambienti della politica.

Da ciò il principale aspetto dei costi di tale sistema, destinati in primo luogo, come già evidenziato, a sostenere le spese di funzionamento, anche se detto elemento va comunque valutato nel rapporto con il valore dei benefici ricavabili, in termini di efficienza dell'azione amministrativa.

A tale tipo di costi va poi aggiunto il depauperamento delle risorse pubbliche che può verificarsi non solo per effetto del ripianamento delle perdite da parte dei soggetti pubblici, ma anche per effetto di mancata ricapitalizzazione, dalla quale può derivare la dispersione di valori patrimoniali ed amministrativi compresi nella partecipazione al capitale sociale, acquisita talvolta con

investimento di rilevanti risorse pubbliche”.

B) **L'inattività** a detrimento del **Mezzogiorno**.

Criticità sostanziali emergono in ordine alla **capacità** e **qualità** di spesa delle Regioni nel governo degli **“interventi speciali”** di sviluppo loro affidati prevalentemente per il **Mezzogiorno**.

A fine aprile 2010, circa tre anni e mezzo dopo l'inizio del programma comunitario **2007-2013**, risultava speso dall'insieme di tutte le Regioni solo **un dodicesimo** dei fondi del settennio: **3,6** miliardi di euro su circa **44**.

Mentre cresceva il volume della **“protesta”** contro la riduzione di fondi pubblici, restavano dunque **fermi**, a disposizione, ma **non** utilizzati **40,4** miliardi di euro.

Ancora più notevole è che, alla stessa data, solo **un sesto** delle risorse totali risultava già **impegnato**.

Anche le informazioni sull'**efficacia** degli interventi in termini di qualità dei servizi, rilevate per le **8** Regioni del Sud, mostrano i gravi limiti dell'azione compiuta.

Si tratta in particolare di servizi essenziali per i cittadini, quali ad esempio i servizi di cura alla persona (bambini e anziani), i rifiuti e l'acqua.

A fine 2009 fu previsto un **“premio”** per le Regioni che, in questi campi, avessero mostrato adeguati progressi.

Solo il **50%** delle risorse disponibili per il premio, nonostante tutto, ha potuto essere assegnata.

Particolarmente serio appare (con una sola eccezione) il ritardo di attuazione per i rifiuti urbani e gli asili nido.

Ancora più indietro è l'utilizzo delle risorse assegnate nel **2000-2006** alle Regioni dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (circa **21** miliardi di euro).

Dalle primissime evidenze raccolte dal Governo

attraverso la ricognizione sistematica ora in atto risulta che il tasso di effettiva realizzazione degli interventi regionali si attesta sotto il **40%**.

Tutto ciò vuole dire che, in questi anni, paradossalmente il Sud ha avuto **di più** e speso **di meno**.

**Più** il Sud riceveva in termini di **dotazioni finanziarie** (lasciate in cassa), **meno** si sviluppava in termini di **prodotto interno lordo**.

Ed è questa una realtà inaccettabile, anche nella prospettiva **post 2014**, per cui è ragionevole l'attesa da parte del Governo italiano di un ulteriore **incremento** delle risorse dall'Unione Europea;

C) le pensioni (cosiddette) di **invalidità**.

Per **effetto** del trasferimento di piene competenze in materia di **assistenza** sociale (in base al **Titolo V**) il numero degli invalidi civili è quasi di colpo **passato** dal **3,3%** al **4,7%** della popolazione. La spesa corrente è quasi di colpo **passata** da **6** a **16** miliardi di euro.

Escluso che in così breve periodo di tempo ci sia stata in Italia una mutazione strutturale sociale così forte, nella forma della proliferazione su vasta scala di patologie invalidanti, è evidente che la causa del fenomeno è stata una causa **politica**.

Una causa rispetto alla quale il ruolo **non positivo** delle Regioni è stato **non marginale** (cfr. **All. n. 1**).

D) Irrazionalità della **finanza derivata**.

Nelle forme e per le cause indicate sopra sono state decentrate in Italia funzioni legislative e amministrative per un volume equivalente a quello del Canada, ma sul fronte del finanziamento si è rimasti, in Italia, interni a un modello di sostanziale "**finanza derivata**" (grado di decentramento fiscale – inteso come effettivo potere di autonomia impositiva – Canada: **0.432**; Italia: **0.082**).

Fonte: IEB su dati **OCSE**).

A titolo indicativo, a proposito di finanza derivata, la compartecipazione **IVA** a favore delle Regioni ha via via assunto la forma di un trasferimento negoziato (soprattutto a seguito del blocco retroattivo, con l'accordo cosiddetto di Santa Trada nel luglio 2005, del meccanismo del d.lgs. n. 56 del 2000).

L'aliquota della compartecipazione, inizialmente pari al **25,7%** (nel testo del d.lgs. n. 56/00) ha via via raggiunto il **44,72%** nel 2008.

Tutto ciò nell'ambito dei vari "Patti per la salute", dove la percentuale dell'aliquota è stata frutto di estenuanti **negoziamenti** delle Regioni con il Governo.

Il fatto che l'aliquota di compartecipazione IVA, una aliquota che viene peraltro sempre determinata con D.M. *ex post* rispetto alla spesa concordata, sia quasi **raddoppiata** in 10 anni dimostra che l'aggancio tributario "versione IVA" del finanziamento della spesa per la sanità contribuisce, in realtà, un trasferimento sostanzialmente incondizionato dal bilancio statale.

In teoria si tratterebbe di un "**tax price**", del prezzo fiscale pagato per il godimento di un servizio pubblico. In realtà si tratta di un meccanismo tipo "**Bancomat**".

Va infine aggiunto che la compartecipazione IVA è assegnata alle Regioni sulla base dei **consumi Istat**, che però non considerano l'**evasione fiscale**. Se in una Regione tutte le operazioni IVA avvenissero in "nero", senza dare alcun gettito, **comunque** la stessa Regione riceverebbe invariata la sua quota di IVA dal comparto nazionale;

E) le anomalie nella **sanità**.

L'**organizzazione sanitaria** (che mediamente assorbe circa l'**80%** dei bilanci regionali) è, per giurisprudenza costituzionale, materia di competenza esclusiva

regionale. Ma lo Stato ha continuato nei ripiani a piè di lista, stile anni '80.

Ad esempio, il decreto cosiddetto salva-deficit di giugno 2007 e la finanziaria per il 2008 hanno stanziato la cifra enorme di **12,1** miliardi di euro a favore di **cinque** Regioni in rosso sulla sanità (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia).

Eppure ancora oggi la Asl n. 1 di Napoli fatica a pagare gli stipendi dei dipendenti. Sorge la domanda su cosa e per cosa è stato di quel ripiano.

Lo strumento del **commissariamento**, introdotto nel 2005, doveva essere l'**eccezione**. E' diventato la **regola**, in una vasta parte dell'Italia.

Oggi sono **4** le Regioni commissariate sulla sanità e **8** quelle impegnate in piano di rientro dai disavanzi.

L'assenza o la modesta attuale presenza di osservatori dei prezzi, oggi non consente sistematiche comparazioni funzionali alla migliore acquisizione dei prodotti.

Si citano, ad esempio, alcune anomalie nell'acquisto di **attrezzature**. Ad esempio la stessa **Tac a 64 slice**, costa **1.027.000** euro in Emilia Romagna, **1.397.000** euro in Lazio, con una differenza di 370,00 euro, pari al **36%**.

Per quanto concerne i dispositivi medici di uso frequente, ad esempio una siringa da 5 mm in Sicilia costa **0,05** euro contro **0,03** euro in Toscana. Quasi il **doppio**.

Ci sono ospedali dove i soli costi del personale superano del **doppio** del valore del servizio prodotto a favore dei cittadini.

Di fatto i livelli di assistenza sanitaria in molte Regioni sono quanto mai disomogenei. Di omogeneo c'è solo che proprio dove si riscontrano i **maggiori** disavanzi economici, **minore** è la qualità e la sicurezza delle cure rese ai cittadini.

In questo contesto, un Presidente di Regione neo eletto, pur con le risorse tecniche che può avere a disposizione, in certe situazioni deve impiegare due o tre mesi per riuscire a scoprire l'effettivo **deficit** sanitario ereditato dalla gestione precedente.

Rimane da chiedersi in base a che cosa hanno potuto votare i cittadini, ovvero che tipo di controllo democratico hanno potuto esercitare con il loro voto, se addirittura un Presidente di Regione fatica, dopo mesi, a far emergere il dato reale;

#### F) le anomalie nella **contabilità**.

In **alcune** Regioni si sono verificate gravi effettive **carenze cognitive** sui dati reali di spesa e di bilancio.

In Calabria (per la verità un'eccezione) è stato ad esempio necessario incaricare una società di revisione **esterna** per cercare di ricostruire la contabilità, tanto questa era **inattendibile**. Alla fine, per ottenere un minimo di chiarezza, si sono dovuti chiudere i tavoli di monitoraggio della spesa sanitaria sulla base incredibile di "**dichiarazioni verbali certificate**" dei Direttori delle Asl.

L'azione degli organismi (o organi monocratici) di **revisione**, se e dove istituiti, raggiunge comunque **raramente** un livello accettabile di incisività;

#### G) la **fiscalità** via trasferimenti.

Il sistema tributario messo al servizio dei governi locali risulta ad oggi costituito da ben **45** fonti di gettito, stratificate e frammiste a zone grigie di parafiscalità che alimentano enormi contenziosi, senza garantire la effettiva tracciabilità dei tributi che è condizione indispensabile per attivare la trasparenza nei confronti degli elettori.

<b>S I S T E M A T R I B U T A R I O D E I C O M U N I</b>	<b>TRIBUTI E CANONI COMUNALI:</b> imposta comunale sugli immobili (ICI); imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (ICP / DPA); tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP); canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP); tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU); tariffa di igiene ambientale (TIA); tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA); imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (ISCOP); canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP); canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque (CARSA); tassa per l'ammissione ai concorsi; contributo per il rilascio del permesso di costruire; diritti di segreteria. <b>ADDIZIONALI COMUNALI:</b> addizionale comunale all'IRPEF; addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica; addizionale comunale sui diritti di imbarco; addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza. <b>COMPARTECIPAZIONI:</b> compartecipazione comunale al gettito IRPEF.
<b>S I S T E M A T R I B U T A R I O D E L L E P R O V I N C E</b>	<b>TRIBUTI E CANONI PROVINCIALI:</b> imposta provinciale di trascrizione (IPT); tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP); canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP); tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA); tassa per l'ammissione ai concorsi; diritti di segreteria. <b>ADDIZIONALI PROVINCIALI:</b> addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica; <b>COMPARTECIPAZIONI:</b> compartecipazione provinciale al gettito IRPEF; compartecipazione provinciale al gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. <b>DEVOLUZIONI DI GETTITO:</b> attribuzione del gettito RC auto.
<b>S I S T E M A T R I B U T A R I O D E L L E R E G I O N I</b>	<b>TRIBUTI E CANONI REGIONALI:</b> imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); imposta regionale sulla benzina per autotrazione; tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale; imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo; tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi; imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili; imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile; tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali; tassa regionale per il diritto allo studio universitario; tasse automobilistiche regionali; tasse sulle concessioni regionali; <b>ADDIZIONALI REGIONALI:</b> addizionale regionale all'IRPEF; addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva; addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica. <b>COMPARTECIPAZIONI:</b> compartecipazione all'accisa sulla benzina; compartecipazione regionale al gettito dell'IVA; compartecipazione all'accisa sul gasolio.

## 5. L'agenda.

Viene esposto qui di seguito quello che è **già** stato fatto e quello che si sta facendo, nel seguente ordine di **fattibilità** e di **priorità**:

A) **federalismo demaniale.**

Per ragioni che affondano nella tecnica di costruzione dello Stato unitario, il **demanio** ha centralizzato tutto.

E' così che i titoli di proprietà e la gestione dei beni demaniali hanno tutti indistintamente fatto capo ad un unico "**ufficio**" centrale, incaricato di gestirli in remoto.

E' questo un assetto che logora valori reali, che brucia **chances** potenziali.

E' per evitare questi effetti negativi che è stato emanato il **primo** Decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009 (D.Lgs. n. 85/2010, cd. Federalismo demaniale), mirato a sviluppare il processo di valorizzazione del patrimonio pubblico, attraverso l'attribuzione dei beni ai territori dove questi hanno avuto la loro origine **storica** e dove hanno la loro ubicazione **fisica**.

Questo processo, secondo la **Corte dei Conti**:

“Da un lato può offrire un volano finanziario per specifici interventi di riqualificazione del territorio e, dall'altro, può rappresentare un'importante opportunità per rivedere e per potenziare le possibilità di utilizzo di un patrimonio spesso, specie nel passato, trascurato o messo a reddito in maniera inadeguata” (Audizione del 4 maggio 2010 presso la *Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*);

In termini **quantitativi**, nella stessa audizione la Corte dei Conti ha precisato che:

“Pur nella consapevolezza che si tratta di un quadro ancora in movimento, prime valutazioni sono quindi possibili a partire dai dati relativi al patrimonio disponibile dello Stato nel 2008. Tra fabbricati e terreni si tratta di circa 17.400 beni, per un valore di 3,2 miliardi.

Di questi, 1,9 miliardi circa sono rappresentati da fabbricati e 1,3 miliardi da terreni”;

**B) codifica unitaria e banca dati unitaria.**

La *Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale (Copaff)* con notevoli sforzi è riuscita ad ottenere i primi risultati ordinati alla **uniformizzazione delle informazioni contabili**.

Si sta proseguendo nell’opera di razionalizzazione, lavorando al Decreto di attuazione della legge n. 42/2009 sulla **armonizzazione dei bilanci**.

La recente legge di riforma della contabilità statale (l n. 196/2009) ha inoltre aperto la strada alla necessaria e definitiva soluzione, anche attraverso la prossima costituzione di una **banca dati unitaria** che potrà rispondere all’esigenza di adeguati strumenti cognitivi;

**C) quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare.**

Dal primo rapporto **Copaff** (cfr. **All. n. 2**) emerge la metodologia necessaria a individuare i trasferimenti che si possono fiscalizzare.

La soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione nella forma della fiscalizzazione integra un processo fondamentale, per attivare nella trasparenza il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali.

I trasferimenti rappresentano voci di costo alimentate a carico del bilancio statale e della fiscalità generale e spesso, come si è notato sopra, il contenzioso sui trasferimenti, su criteri e tempi di assegnazione delle risorse, favorisce pratiche che rendono difficile l’imputazione delle responsabilità.

La fiscalizzazione permette al contrario una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione, favorendo quindi il controllo democratico da parte degli elettori;

D) **fabbisogni standard di Province e Comuni.**

L'ipotesi su cui si sta lavorando è quella, fatta peraltro anche raccogliendo il suggerimento di esponenti dell'opposizione, di arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard attraverso il coinvolgimento della metodologia già applicata da tempo per gli **studi di settore** e quindi attraverso l'azione operativa di SOSE (Società per gli studi di settore), che gestisce e aggiorna circa **206** studi di settore, relativi a una platea di **3,5 milioni** di contribuenti.

Nel comparto fiscale SOSE gestisce una banca dati estesa su circa **25.000 variabili**, strutturata in modo efficiente, sui cui dati effettua controlli di coerenza: sono attivi circa **15.000 filtri**, in grado di verificare la validità dei dati forniti tramite i questionari.

La SOSE ha dunque tutte le caratteristiche tecniche per qualificarsi come strumento per la **identificazione dei fabbisogni standard**.

Si tratta in specie di una società **interamente pubblica** (di proprietà per l'88% del MEF e per il restante 12% della Banca d'Italia), che ha acquisito un'esperienza ormai **decennale** nell'applicazione delle metodologie degli studi di settore.

In particolare SOSE ha esperienza nel curare in tutte le fasi del lavoro la condivisione delle scelte con le parti interessate.

Ciò in particolare per quanto concerne: obiettivi; requisiti funzionali; percorsi e passaggi metodologici; valutazione dei risultati; monitoraggio del sistema al fine di migliorare la *compliance*.

Questa metodologia, basata su forti elementi di accompagnamento e condivisione, debitamente **strutturata e mirata** riguardo all'ambito dei **fabbisogni standard**, può dunque riuscire dove **nel passato** hanno ripetutamente **fallito** le formule calate **dall'alto**.

Le esperienze del passato dimostrano infatti che questo metodo non ha funzionato. Lo dimostrano in particolare i fallimenti della legge n. 85/1995 sul finanziamento di Comuni e Province, che cercò di introdurre il cd. “fabbisogno teorico standardizzato” calcolato con parametri predeterminati; ancora il fallimento del decreto n. 244/1997, rimasto inapplicato; infine il fallimento, rispetto alle Regioni, del D. Lgs. n. 56/2000.

Queste esperienze negative dimostrano la necessità di **cambiare metodo**, perché la elaborazione di standard o di formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valida e astrattamente condivisibile in linea di principio, **alla prova dei fatti** si è sempre dimostrata inadeguata per definire la varietà delle situazioni e per attivare processi di razionalizzazione della spesa.

In sintesi: sarebbe stato relativamente **facile** stabilire un **formula** e indicare già oggi una **cifra** dei risparmi, come si è fatto in passato. Si poteva dire già subito che il costo specifico per una funzione – ad esempio l’anagrafe – è “x” o “y”.

Ma se ad esempio un Comune tiene aperta l’anagrafe il sabato per permettere ai cittadini di ritirare i certificati fuori dall’orario di lavoro, questo non è uno spreco, come invece sarebbe se il personale dedicato al servizio fosse il doppio di quello di un Comune analogo.

Oppure, ed ancora ad esempio, è vero che in certi Comuni si spende poco per asili nido, ma potrebbe essere che si tratta di realtà dove è particolare la realtà sociale, non perché si risparmia sul personale.

La formule calate dall’alto, per quanto evolute, danno **subito** una **cifra ipotetica**, ma per questo non sempre una cifra davvero realistica e perciò utilizzabile.

Quanto questo sia funzionale per l’efficienza lo dimostrano appunto i **fallimenti** del passato. Non è quindi una cifra, ma piuttosto un **metodo**, la formula necessaria per la determinazione dei fabbisogni standard. Un nuovo metodo che permette di arrivare alle cifre, ma

attraverso un processo specifico, altamente innovativo per il settore degli enti locali, cui sarà applicato, nelle forme che saranno concertate;

E) **federalismo regionale: costi standard e fiscalità regionale.**

**E.1. Costi standard delle Regioni.**

Si stanno individuando, rispetto a un capitolo di spesa che già oggi supera i **100** mld di euro, nuovi e puntuali strumenti di verifica che consentano di superare i deficit informativi esistenti e attivare meccanismi di certificazione.

L'ipotesi su cui si stanno svolgendo approfondimenti si fonda:

- a) sulla determinazione di una quota capitaria ponderata, con pesatura del 100% delle componenti di spesa e l'assunzione come parametro di un pool di Regioni ad alto livello di prestazioni, da utilizzare come standard ottimale di riferimento;
- b) su un nuovo modello di **governo responsabile** basato sulla determinazione da parte della Conferenza Stato Regioni di linee guida occorrenti per la messa a punto dei costi standard in collaborazione con A.I.F.A. e AGE.NA.S., ipotizzando inoltre anche un coinvolgimento di nuovi soggetti, come ad esempio la stessa SOSE (Società per gli studi di settore).

Non avrebbe senso stabilire il costo efficiente di un ricovero o di una siringa, definendolo x o y, senza avere introdotto tutte le procedure di certificazione e di controllo dei dati che permettono una reale conoscenza e verifica dei dati di spesa, superando i limiti del sistema attuale, dove addirittura una Regione non aveva contabilità attendibili e dove in

generale i piani di rientro faticano ad essere rispettati.

Si stanno inoltre strutturando formule come il cosiddetto “**inventario di fine mandato**”.

Una dichiarazione certificata, da parte degli organi di controllo interno, che costituisce uno strumento di rendicontazione d'uscita del Presidente della Regione. In altri termini una “dichiarazione dei saldi prodotti” dal Governatore uscente, da far approvare in Consiglio regionale sei mesi prima delle elezioni regionali.

Questo strumento servirebbe per informare gli elettori sulle reali condizioni della spesa sanitaria nella loro Regione.

## **E.2. Fiscalità regionale.**

In relazione al **comparto regionale** (che tra i comparti territoriali è quello dove si concentra il maggiore potere di spesa) il federalismo fiscale deve soprattutto attivare un processo progressivo di **responsabilizzazione**.

Questa prospettiva può essere garantita attraverso il **combinato effetto** di (i) **costi standard** e (ii) razionalizzazione delle **attuali** principali **fonti di gettito**.

Si tratta di un processo che può essere realizzato ad **invarianza complessiva di pressione fiscale**, fermo l'obiettivo del recupero di **evasione fiscale**.

E' questo un processo in corso di elaborazione, funzionale soprattutto a garantire ai contribuenti regionali visibilità e misurabilità tanto dei risparmi indotti dai recuperi di efficienza quanto dai risparmi.

In questi termini le ipotesi di lavoro sono mirate all'obiettivo prioritario di permettere manovre "virtuose", da parte dei governi regionali, rispetto a standard di aliquota fissati a livello nazionale.

Si tratta di una possibilità di sviluppo che è in parte già strutturata in un recente provvedimento. Ed in specie nell'art. 40 del d.l. n. 78/2010 dove si prevede la possibilità di manovra "verso il basso" sui tributi propri.

In particolare si tratta della norma per cui, in "anticipazione del federalismo fiscale", le Regioni del Sud possono: "con propria legge, in relazione all'imposta regionale sulle attività produttive di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, modificare le aliquote, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive";

#### F) **federalismo municipale.**

Nella logica politica del federalismo fiscale qui l'obiettivo essenziale è quello della massima possibile coincidenza tra la **cosa amministrata** e la **cosa tassata**.

A livello **municipale** per raggiungere questo obiettivo si può prevedere:

- a) una **prima fase** in cui si opera l'attribuzione ai Comuni della **titolarità dei tributi oggi statali inerenti al comparto territoriale ed immobiliare** (ad esempio: imposte di registro, imposte ipotecarie e catastali, IRPEF su immobili, ecc.).

In questo modo si realizza direttamente il passaggio dalla finanza derivata a quella propria;

- b) in una **seconda e successiva** fase, gli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo e forma insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un unico titolo di prelievo, da

attivarsi, previa **verifica** di **consenso popolare**, su **iniziativa** dei singoli Comuni.

In specie, data l'attuale vastissima platea di tributi diversi ed eterogenei, i tributi concentrabili sarebbero non meno di **17**, ma potrebbero per delibera comunale salire fino a **24**.

In questi termini si integrerebbe una forma **unica** di prelievo che semplificherebbe radicalmente la vita dei cittadini, nella forma di un **adempimento** unico.

Sarebbe comunque esclusa la **prima casa**, destinata a restare esente dal tributo, con la previsione di una **cedolare secca** sugli **affitti**.

Come è evidente nei termini espressi qui sopra, la **prima fase** può essere sviluppata **certamente** e **subito**.

La **seconda fase** si articola invece in prospettiva e comunque **non** per vincolo legale, ma sulla base del consenso comunale.

Rispetto alla situazione attuale, l'**onere fiscale** complessivo resterebbe comunque in entrambe le ipotesi assolutamente **invariato**, salvo il prevedibile fortissimo recupero di **evasione fiscale**, con i conseguenti effetti di possibile **sgravio** fiscale e/o **incremento** di servizi a favore dei cittadini.

Cesserebbero conseguentemente e gradualmente gli attuali trasferimenti statali.

Per assicurare un'applicazione graduale della riforma, al posto dei trasferimenti erariali soppressi verrebbe in specie istituito un **fondo perequativo**.

Il fondo sarebbe gestito dalla Conferenza Stato-Città, con il coinvolgimento delle Regioni, ed il suo ammontare sarebbe destinato a decrescere annualmente.

In **sintesi**:

- a) il gettito fiscale **già** proprio dei Comuni è pari a circa **10** mld di euro. I trasferimenti statali ai Comuni rilevanti ai fini di questa riforma sono attualmente pari a circa **15** mld di euro;
- b) la ipotesi di riforma si svilupperebbe (i) con il trasferimento ai Comuni dei tributi statali che attualmente insistono sul comparto immobiliare (circa **15** mld di euro), che si aggiunge all'attuale gettito fiscale locale; (ii) simmetricamente e gradualmente con la riduzione dell'equivalente trasferimento dei fondi statali (a sua volta, come notato sopra, simmetricamente circa pari a **15** miliardi di euro).

**N.B.** In aggiunta va notato che nel d.l. n. 78/2010, attualmente all'esame del Parlamento, sono previsti:

- a) la partecipazione dei Comuni all'attività di **accertamento** e al contrasto all'evasione fiscale e contributiva (art. 18);
- b) l'aggiornamento del **catasto** con l'istituzione dell'**anagrafe immobiliare integrata** (art. 19);

**G) fiscalità delle Province.**

Una prospettiva almeno in parte analoga di semplificazione si sta sviluppando riguardo alla autonomia finanziaria delle **Province**, eliminando le fonti di gettito maggiormente caratterizzate da difetti strutturali, sempre sotto il vincolo dell'**invarianza** della pressione fiscale complessiva;

**H) stabilità finanziaria.**

**Oltre** al controllo democratico e/o fiscale esercitato dai cittadini è comunque **necessario**, attivare dal lato della **spesa**, anche un meccanismo di **stabilità finanziaria**.

**Meccanismo** che, dati i **vincoli "europei"** che istituzionalmente insistono sulla nostra finanza pubblica, deve essere a sua volta organizzato in base al modello europeo.

Ed in specie un meccanismo articolato ed organizzato in base ai seguenti principi fondanti, obiettivi, strumenti:

**A) principi fondanti:**

- a) **recepimento** nazionale dei nuovi meccanismi dell'area dell'euro e delle nuove regole del Patto rafforzato di Stabilità e Crescita Europeo, perché l'equilibrio di bilancio e la stabilità finanziaria sia assicurata a **tutti** i livelli di governo, da quello comunitario a quello locale;
- b) **corresponsabilità** tra Stato e Regioni, e tra le Regioni stesse, nella programmazione, attuazione e verifica dei vincoli di bilancio, a partire dal **Servizio Sanitario Nazionale** e delle **Pensioni di Invalidità**.

Si tratta di una formula di **governance** che può (deve) essere strutturata in attuazione dell' art. **5** della legge n. **42 del 2009**, dove si istituisce la “*Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*” come “organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica” e si prevede che essa concorra alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica “per **comparto**”;

- c) attuazione dei principi di solidarietà **responsabile** e consapevole tra Regioni e tra Stato e Regioni;

**B) obiettivi:**

- a) programmare dettagliatamente ed in un **quadro pluriennale** le azioni di governo nazionale e regionale volte ad assicurare l'equilibrio economico e finanziario del sistema sanitario e delle pensioni di invalidità, sia complessivo che per ogni

singola Regione, in compatibilità con i vincoli di bilancio nazionali imposti dal **Patto Europeo di Stabilità e Crescita** e dalle **nuove procedure Europee** rafforzate di vigilanza sul deficit e debito pubblico;

- b) assicurare l'**appropriato** grado di **perequazione** infraregionale che, garantendo livelli appropriati di assistenza sanitaria e sociale a livello nazionale, sia governato da meccanismi di **solidarietà responsabile, economicamente sostenibile**, ispirati allo **spirito mutualistico** (e quindi di copertura temporanea di rischi imprevedibili) e non basato sul presupposto di trasferimenti irrazionalmente operati **ex post**;
- c) assicurare il **completo scambio** di informazioni e la **piena trasparenza** nel monitoraggio di azioni e risultati;
- d) **verificare** l'attuazione delle azioni programmate e monitorare l'efficacia di tali azioni e l'eventuale insorgere di disequilibri, ed in tal caso intervenire per tempo con **appropriate iniziative correttive**;

### **C) strumenti:**

- a) determinazione delle "aliquote" statali e regionali destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale e delle pensioni di invalidità tali da assicurare: il loro **equilibrio complessivo** e per singola regione, un'**adeguata dimensione** dei fondi di **perequazione**, e l'alimentazione di un **fondo di riserva** per la gestione di eventuali crisi regionale del sistema;
- b) in caso di disequilibri a livello di singole

Regioni, **rideterminazione d'emergenza** e **temporanea** delle aliquote regionali e statali per assicurare l'equilibrio finanziario attraverso **finanziamenti** (prestiti) **condizionati** da precisi, irrevocabili impegni al riequilibrio e restituzione assicurata da un piano di rientro approvato dal Fondo stesso;

- c) vigilanza sui meccanismi sanzionatori e incentivanti che rafforzano il rispetto delle regole.

## 6. Il federalismo fiscale come via unica per superare le attuali anomalie.

Un **errore** piuttosto diffuso consiste nell'assumere che il federalismo fiscale abbia un "**costo**".

In realtà è l'**opposto**.

Il "**costo**" ci sarebbe infatti non **reformando** con il federalismo fiscale, ma all'opposto **conservando** l'assetto attuale.

Un maggior "**costo**" ci sarebbe se non fossero indirizzate, drenate, contenute le attuali **dinamiche** e **determinanti di spesa**.

Dinamiche e determinanti che, se lasciate libere ed invariate e incontrollate tanto con il **voto "fiscale"** espresso dai cittadini, quanto con nuovi adeguati meccanismi di **stabilizzazione finanziaria** causerebbero sfondamenti sistemici.

Le "**competenze**" amministrative e politiche che sono state e sono la **fonte dei costi** messi a carico del pubblico bilancio sono **già** state trasferite e **non** se ne prevede affatto l'ulteriore **incremento**.

Conseguentemente, il federalismo **non** può costare **più** di quello che in sistema che c'è già costa.

All'opposto, il federalismo fiscale è l'unico modo che abbiamo

per **razionalizzare** e **controllare** in modo efficace una parte vasta della finanza pubblica italiana.

Dove per controllo si intende, oltre al nuovo meccanismo di stabilizzazione finanziaria, soprattutto il **controllo democratico** esercitato dai **cittadini** sui livelli di governo che sono più prossimi alla loro vita.

Il controllo esercitato nella sequenza “**vedo-voto-pago**”.

E, se **non** vedo, o se vedo ciò che **non va bene**, allora **non** lo voto.

Questa è infatti la vera base della **democrazia**, a partire dai Municipi, nello spirito indicato da Tocqueville (*La democrazia in America*), dove è scritto che la democrazia **inizia** dalla pubblicazione del bilancio presso la casa comunale:

*“Nel Comune risiede la forza dei popoli liberi. Le istituzioni comunali sono per la libertà quello che le scuole primarie sono per le scienze; esse la mettono alla portata del popolo, gliene fanno gustare l’uso pacifico, e l’abituano a servirsene”.*

In ogni caso, non solo per **scelta politica**, ma anche per **espreso disposto di legge** (art. 28 l. 42/2009), **non** ci potrà essere un decreto delegato di attuazione del federalismo fiscale che violi la regola dell’**invarianza**, determinando nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Non solo. Il federalismo fiscale si svilupperà in ogni caso sotto il vincolo assoluto della **solidarietà**, come prescritto dagli articoli **2** e **119** della Costituzione.

Vincolo che sarà rispettato, tanto istituendo i relativi **fondi perequativi**, quanto prevedendo, nell’attuazione della riforma, un percorso temporale adeguato per evitare effetti di rottura.

Va poi aggiunto che la necessità di uscita dalla situazione attuale della finanza locale non dipende **solo** dalle ragioni **interne** esposte qui sopra, ma anche da ragioni “**europee**”.

Infatti, il Patto di stabilità e crescita europeo, in accelerata fase di rafforzamento in Europa, prevede quanto segue:

*“... Strengthening both the preventive and corrective arms of the Stability and Growth Pact, with sanctions attached to the consolidation path towards the medium term objective; these will be reviewed so as to have a coherent and progressive system, ensuring a level playing field across Member States. Due account will be taken of the particular situation of Member States which are members of the euro area and Member States' respective obligations under the Treaties will be fully respected”.*

Ciò vuol dire che il riordino della finanza pubblica italiana è necessario anche per evitare l'irrogazione di “**sanzioni**” ed in particolare la perdita di “**finanziamenti europei**”.

Perdita che sarebbe tanto più negativa per le aree **più deboli** del nostro Paese, che ne hanno dunque più bisogno.

In questi termini è infine evidente che il rischio di **divisione** non viene da chi vuole **fare**, ma all'opposto da chi **non vuole fare** il federalismo fiscale.

Questa Relazione si basa tra l'altro su di un vasto apparato di ricerche e di studi, per i quali è dovuto vivo ringraziamento a:

- **Copaff** (*Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*).

*Presidente:* Antonini Luca. *Componenti:* Tucciarelli Claudio (Min. per le riforme), Pola Giancarlo (Min. per la semplificazione), Longobardi Ernesto (Min. rapporti con le regioni), Segre Giuliano (Min. pubblica amm. e innovazione), Verde Giancarlo (Min. interno), Befera Attilio (Agenzia entrate), Grisolia Edoardo (MEF), Massicci Francesco (MEF), Mazzotta Biagio (MEF), Puglisi Paolo (MEF), Mastrandrea Gerardo (Min. infrastrutture), Tripoli Giuseppe (Min. sviluppo economico), Del Favero Angelo (Min. lavoro), Filisetti Marco (Min. istruzione), Caporizzi Lucio (Regioni), Turturiello Antonello (Regioni), Coppola Paola (Regioni), Trapani Mauro (Regioni), Antonucci Tommaso (Regioni), Stornaiuolo Gaetano (Regioni), Palumbo Stefano (Regioni), Antonelli Piero (Province), Delifino Francesco (Province), Masullo Gianluigi (Province), Beltrami Alessandro (Comuni), Pizzala Domenico (Comuni), De Paulis Gianpaolo (Comuni), Nicotra Veronica (Comuni), Scozzese Silvia (Comuni), Pietrangelo Paolo (Assemblee Legislative Regionali), Palanza Alessandro (Camera dei Deputati), Forte Clemente (Senato della Repubblica), Caricchia Alfonsina (Istat), Barbieri Giovanni Alfredo (Istat).

*Coordinatori dei 6 gruppi di lavoro:* Grisolia Edoardo; Di Capua Marco; Turturiello Antonello; Scozzese Silvia; De Paulis Gianpaolo; Longobardi Ernesto; Puglisi Paolo.

*Segreteria tecnica:* Aprile-Ximenes Antonio, Allegrini Silvia, Caldarelli Carola, Fregosi Patrizia, Gentile Maria Rosaria

*All'interno dei gruppi di lavoro della Copaff, ai fini di questa Relazione si segnala in particolare il contributo del Gruppo di lavoro sui trasferimenti statali. Coordinatore:* Longobardi Ernesto. *Componenti:* Longobardi Ernesto (Min. rapporti con le regioni), Massicci Francesco (RGS), Mazzotta Biagio (RGS), Cotterli Laura (RGS), Nusperli Federico (RGS), Grisolia Edoardo (RGS), Bilardo Salvatore (RGS), Monteduro Maria Pia (RGS), D'Angelo Antonio (Min. interno), Schiavella Marco (Min. interno), Sarnataro Raffaele (Min. interno), Manieri Elia Luca (Min. sviluppo economico), Beltrami Alessandro (Anci), Scozzese Silvia (Anci), Rossignoli Piero (Upi), Palumbo Stefano (Regioni).

Dal giorno dell'insediamento (29 settembre 2009) le riunioni in seduta plenaria della Copaff sono state 5; 11 quelle del Consiglio di Presidenza e 22 quelle complessive dei 6 gruppi di lavoro.

Si segnala inoltre che alla elaborazione degli approfondimenti tecnici hanno collaborato diversi Esperti Copaff.

- Ragioneria Generale dello Stato
- Istat
- Agenzia delle Entrate

- Agenzia delle Dogane
- Dipartimento delle Finanze
- Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno. Direzione centrale della finanza locale

Gli Allegati alla Relazione sono:

- 1) **Allegato n. 1** (Tabelle sulle pensioni di invalidità)
- 2) **Allegato n. 2** (Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali)
- 3) **Allegato n. 3** (Approfondimenti tecnici)
- 4) **Allegato n. 4** (Fiscal federalism: OECD policy advice)

In particolare, l'Allegato **n. 2** contiene la prima **Relazione** approvata dalla **Copaff** e ulteriori analisi sviluppate all'interno della stessa Copaff per fornire il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali.

L'Allegato **n. 3** contiene approfondimenti tecnici sviluppati dagli esperti Copaff.

Nel complesso i **dati** e le **ipotesi di lavoro** contenuti negli Allegati **n. 2** e **n. 3** hanno un rilievo esclusivamente **tecnico**.

Si tratta dunque di una utile base tecnica di lavoro, ma tuttavia **non** impegnativa **né** per il Governo **né** per il Parlamento.

XVI legislatura

Schema di decreto legislativo  
recante disposizioni in materia  
di determinazione dei fabbisogni  
*standard* di comuni, città  
metropolitane e province  
(Atto del Governo n. 240)

Settembre 2010  
n. 87



servizio del bilancio  
del Senato

nota di lettura

## INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	<b>1</b>
<i>Articolo 1 (Oggetto)</i> .....	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese)</i> .....	<i>3</i>
<i>Articolo 3 (Metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard)</i> .....	<i>5</i>
<i>Articolo 4 (Procedimento di determinazione dei fabbisogni standard)</i> .	<i>6</i>
<i>Articolo 5 (Pubblicazione dei fabbisogni standard)</i> .....	<i>8</i>
<i>Articolo 6 (Gradualità)</i> .....	<i>8</i>
<i>Articolo 7 (Revisione a regime dei fabbisogni standard)</i> .....	<i>9</i>
<i>Articolo 8 (Disposizioni finali ed entrata in vigore)</i> .....	<i>10</i>
<i>Allegato 1</i> .....	<i>11</i>

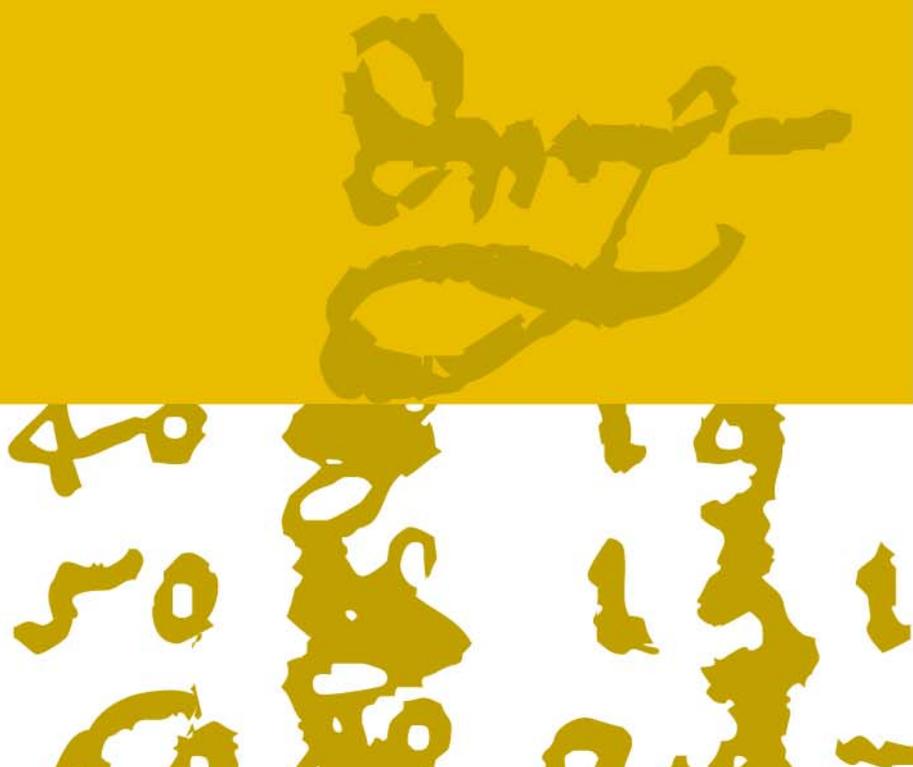
XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo  
recante disposizioni in materia  
di federalismo fiscale municipale  
(Atto del Governo n. 292)**

Dicembre 2010  
n. 92



servizio del bilancio  
del Senato



## INDICE

PREMESSA .....	1
Fase transitoria .....	1
Fase a regime.....	3
<i>Articolo 1 (Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare) .....</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 2 (Cedolare secca sugli affitti) .....</i>	<i>17</i>
<i>Articolo 3 (Federalismo fiscale municipale a regime), articolo 4 (Imposta municipale propria) e articolo 5 (Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di possesso).....</i>	<i>23</i>
<i>Articolo 6 (Applicazione dell'imposta municipale propria nell'ipotesi di trasferimento).....</i>	<i>29</i>
<i>Articolo 7 (Imposta municipale secondaria facoltativa).....</i>	<i>33</i>
<i>Articolo 8 (Ambito di applicazione del decreto legislativo, regolazioni finanziarie e norme transitorie) .....</i>	<i>34</i>



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42.

*Intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

Repertorio atti n. *114/10* del 28 ottobre 2010

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 28 ottobre 2010:

**VISTO** l'articolo 2, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 il quale ha attribuito al Governo la delega ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica;

**VISTO** il successivo comma 3 il quale ha disposto che i decreti legislativi di cui al precedente comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta";

**VISTA** la nota n. 6244 - DAGL/50154/10.3.44 del 13 agosto 2010 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 3 agosto 2010, provvedimento che è stato inviato, il 13 agosto 2010, alle Regioni ed agli Enti locali;





*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO** che, per l'esame del citato provvedimento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, il 15 settembre 2010 nel corso della quale:

- i rappresentanti delle Regioni hanno rappresentato di non avere avuto un mandato dai loro Presidenti per cui hanno rinviato le loro valutazioni alla sede politica della Conferenza Unificata; peraltro, le Regioni Sicilia e Sardegna hanno chiesto una modifica al testo per salvaguardare le proprie prerogative previste dai rispettivi Statuti.
- i rappresentanti dell'ANCI hanno evidenziato alcune problematiche del provvedimento che necessitano di un approfondimento tra le quali in particolare la necessità di una condivisione dei dati già disponibili per la quantificazione dei trasferimenti ai Comuni con relativa garanzia per gli anni successivi delle risorse ad oggi disponibili;
- i rappresentanti dell'UNCCEM si sono associati alle considerazioni dell'ANCI chiedendo una particolare attenzione per i piccoli comuni specie con riferimento ai meccanismi che dovranno essere stabiliti per il funzionamento del Fondo sperimentale di riequilibrio;

**CONSIDERATO** che l'argomento, iscritto all'ordine del giorno delle sedute del 23 settembre 2010 e del 7 ottobre 2010, è stato rinviato per approfondimenti;

**CONSIDERATO** che, nell'odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni, nel prendere atto della avvenuta scadenza del termine di 30 giorni previsto dalla legge n. 42/2009, hanno evidenziato di considerare indispensabile la piena integrazione e coerenza tra i diversi provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale, individuando una sede di discussione unitaria tra il Governo ed i diversi soggetti istituzionali coinvolti che consenta di risolvere alcuni nodi soprattutto in merito alle risorse finanziarie disponibili e favorisca un percorso efficace e costruttivo nei tempi e nel merito in sede di Commissioni parlamentare;
- l'ANCI, nel consegnare un documento (All.A) contenente osservazioni e proposte di modifica, ha precisato che, pur riconoscendo il proficuo confronto realizzato con il Governo, non sussistono, al momento, le condizioni per il conseguimento dell'intesa soprattutto con riferimento all'aspetto delle risorse finanziarie disponibili, chiedendo il rinvio dell'esame del punto ad una seduta di questa Conferenza, da tenere subito dopo l'Assemblea nazionale dell'Associazione programmata dal 10 al 13 novembre 2010, per consentire ulteriori approfondimenti tali da consentire la piena condivisione del provvedimento in esame;
- l'UPI, nel consegnare un ordine del giorno dell'Assemblea nazionale delle Province italiane (All.B), ha sottolineato che è stata svolta con il Governo una proficua attività di confronto sia in sede tecnica che in sede politica, sostenendo che si possa avviare la discussione del provvedimento in esame in sede parlamentare, avviando un tavolo unitario di confronto che consenta di giungere a positivi risultati;
- l'UNCCEM ha evidenziato la necessità di approfondire alcuni aspetti particolari, quale quello del sistema di perequazione, ritenendo che il provvedimento in esame possa seguire il suo iter nelle Commissioni parlamentari ma continuando un lavoro di confronto con il Governo volto a raggiungere la piena condivisione di tutti i contenuti del provvedimento medesimo;

**CONSIDERATO** che il Governo, in considerazione dei tempi necessari per l'esame del testo da parte delle competenti Commissioni parlamentari e tenuto conto che talune disposizioni dovranno entrare in vigore dal 1° gennaio 2011, ha ritenuto di non potere accogliere la richiesta di ulteriore rinvio dell'esame del provvedimento, impegnandosi, comunque, a continuare il confronto con le Regioni e gli Enti locali ed a rappresentare le richieste formulate in sede di Commissioni parlamentari;



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO**, pertanto, che il termine di 30 giorni previsto dalla legge n. 42/2009 risulta scaduto e che non si sono create le condizioni di assenso necessarie per il perfezionamento dell'intesa in argomento;

**PRENDE ATTO DELLA MANCATA INTESA**

ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 3 agosto 2010 e trasmesso, con nota n. 6244 - DAGL/50154/10.3.44 del 13 agosto 2010, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei termini di cui in premessa e degli allegati documenti che costituiscono parte integrante del presente atto.

Il Segretario  
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente  
On.le Dott. Raffaele Fitto

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI  
AUTONOMIA FINANZIARIA DEI COMUNI**

**ANCI UFFICIO DI PRESIDENZA  
28 OTTOBRE 2010**

*Consegnato nelle  
recinta del  
28 ottobre 2010*



L'Anci giudica doveroso il riconoscimento ai Comuni di una piena autonomia finanziaria e tributaria in linea con le previsioni dell'art.119 della Costituzione.

In tal senso ritiene fondamentale che il decreto attuativo della legge n.42 del 2009 - con il quale, in una prima fase si procede alla soppressione dei trasferimenti erariali e alla contestuale devoluzione ai comuni del gettito dei tributi erariali connessi alla base imponibile immobiliare e, successivamente, alla istituzione dell'Imposta Municipale Propria sul possesso e sui trasferimenti - **debba contenere alcune fondamentali previsioni ed integrazioni di seguito indicate, all'accoglimento delle quali l'Associazione condiziona l'espressione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata.**

Come più volte denunciato l'Anci ritiene che nell'anno 2011 i Comuni vivranno una situazione difficile della finanza locale condizionata da un obbligo di miglioramento del saldo di comparto per un valore di 2,8 miliardi di euro a cui si aggiungono i tagli ai trasferimenti erariali per 1,5 miliardi.

Questa situazione non può non condizionare la prima applicazione del decreto sull'autonomia impositiva dei Comuni che, con le previsioni attuali, avrebbero una base di partenza fortemente ridotta della loro capacità fiscale.

Si aggiunga che, a fronte di una situazione certa ed oggettiva prodotta dalla sovrapposizione delle manovre economiche del 2008 e del 2010, **il decreto sull'autonomia finanziaria approvato dal Governo produrrà effetti positivi solo successivamente al 2011 e compensativi dei tagli sopra indicati**, i quali, sommati alla riduzione dei trasferimenti regionali, rischiano di generare sui territori effetti penalizzanti per le comunità locali.

In questo senso l'Anci ribadisce l'assoluta volontà di accettare la sfida delle riforme chiedendo il massimo rispetto della funzione e del ruolo dei Comuni che in questi anni hanno ampiamente centrato tutti gli obiettivi di finanza pubblica loro attribuiti.

Ritengono quindi necessario che con il decreto sull'autonomia finanziaria e con la legge di stabilità vengano date le risposte necessarie alle esigenze che più volte i Comuni hanno sottolineato per fare in modo che già nel 2011 siano visibili gli effetti del federalismo fiscale e possano essere rimodulati i sacrifici chiesti ai Comuni spostando il maggiore onere agli anni successivi.

I Comuni ritengono inoltre non più rinviabile una sostanziale modifica della regola sul Patto di Stabilità Interno che premi la virtuosità, che sia sempre più vicina alle caratteristiche degli enti, che consenta un rigoroso monitoraggio degli obiettivi e che, soprattutto, dia autonomia ed elasticità alle amministrazioni locali.

In particolare richiedono le seguenti integrazioni da inserire nel disegno di legge di stabilità o in altro provvedimento:

- restituzione integrale per l'anno 2008 del gettito legato alla soppressione dell'ICI sull'abitazione principale;
- rimodulazione della regola del patto di stabilità interno (come da norma concordata in sede tecnica) ed abbattimento della manovra a carico dei comuni per un importo pari almeno a 500 milioni di euro per agevolarne una prima applicazione;
- rimodulazione a saldo invariato dei tagli ai trasferimenti erariali previsti dal DL n.78/10, diminuendo il taglio nell'anno 2011 con contestuale compensazione nell'anno 2012;
- sblocco di una parte dei residui passivi che consenta nell'anno 2010 di poter pagare i debiti verso le imprese;
- sblocco selezionato della possibilità di rimodulare le aliquote dei tributi Comunali;
- utilizzo degli oneri di urbanizzazione per finanziare l'erogazione dei servizi,
- possibilità di escludere per il 2010 dal calcolo del patto di stabilità i mancati trasferimenti delle regioni e delle province;
- modifica della normativa in materia di personale relativa ai piccoli comuni con il superamento del vincolo temporale del 2004.

Inoltre ritengono che lo schema di decreto sull'autonomia finanziaria dei comuni debba essere integrato e/ o modificato in riferimento alle seguenti indicazioni :

1. La ripartizione del fondo nella fase transitoria deve assicurare la copertura delle risorse oggi attribuite a ciascun ente e prevedere che l'eventuale maggior gettito che scaturisce all'incremento naturale dei tributi o alla lotta all'evasione sia attribuito a ciascun comune.

Si propone quindi di eliminare il riferimento ad altri criteri con il seguente emendamento: Al comma 5 dell'articolo 1 le parole da " e dei risultati" a "legge 30 luglio 2010, n. 122." sono soppresse.

2. Di conseguenza, l'avvio della devoluzione dei tributi immobiliari non deve rappresentare per i comuni una perdita di gettito in riferimento alla attuale dotazione di trasferimenti erariali

Si propone il seguente emendamento:" al comma 6 dell'articolo 1 è aggiunto il seguente comma: *L'attuazione del presente comma deve in ogni caso assicurare*



*l'ammontare delle risorse annualmente assegnate ai comuni tramite il fondo di cui al comma 3 risulti non inferiore all'ammontare dei trasferimenti oggetto di trasformazione in gettito tributario al 31 dicembre 2010."- cioè al netto della manovra -*

*oppure, "L'attuazione del presente comma deve in ogni caso assicurare che l'ammontare delle risorse annualmente assegnate ai comuni tramite il fondo di cui al comma 3 risulti non inferiore all'ammontare dei trasferimenti come quantificati nel dl 43 del 2010."*

*Nello schema di decreto legislativo si stabilisce che Per l'anno 2011 la dotazione del Fondo sperimentale di riequilibrio non può essere inferiore all'ammontare della riduzione dei trasferimenti erariali derivante dal terzo periodo del presente comma.*

Sostanzialmente prevede una clausola di invarianza solo per l'anno 2011.

3. L'ammontare dei gettiti devoluti e del nuovo tributi comunque non può essere limitato dalla quantificazione dei fabbisogni standard nè dalle esigenze di finanza pubblica, al fine di restituire piena autonomia tributaria ai comuni.

emendamento: *"al comma 6 dell'articolo 1 l'ultimo periodo è soppresso"\**

4. Al fine di garantire la neutralità finanziaria del provvedimento viene istituita la compartecipazione statale al gettito attribuito ai comuni, al fine di evitare un potenziale ampio intervento statale sul gettito tributario di competenza comunale è necessario limitare tale accesso, ad un solo cespite

Emendamento *"al primo periodo del comma 6 dell'articolo 1 le parole <di cui al comma 1 ed all'articolo 4> sono sostituite con le seguenti <alla lettera g) del comma 1>\**

5. Possibilità per i comuni di esercitare la propria autonomia tributaria anche in materia di cedolare secca

Emendamento: *"Al comma 2, aggiungere infine il seguente periodo: "A decorrere dal 2015, i Comuni possono, con deliberazione del consiglio comunale adottata entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, modificare l'aliquota di cui al presente comma, purché la misura stabilita non superi il 24 per cento".*



6. Deve essere valutato se è opportuno chiedere un innalzamento dell'aliquota base che, nella previsione attuale, potrebbe non essere sufficiente a garantire la copertura del gettito necessario a compensare il taglio dei fondi devoluti.

Emendamento: *"Il comma 5 dell'articolo 4 è così sostituito:< Nel caso di possesso di immobili non costituenti abitazione principale ai sensi del comma 3, l'imposta è dovuta annualmente in ragione di un'aliquota dell'11,6 per mille. I Comuni possono, con deliberazione del consiglio comunale adottata entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, modificare, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota fissata dal primo periodo del presente comma.>"*

7. E' opportuno incentivare la costituzione delle Unioni di Comuni concedendo loro la facoltà di un'ulteriore variazione in aumento dell'aliquota dell'Imposta municipale propria. Oppure prevedere che i comuni che fanno parte di Unioni possano avere maggiore flessibilità.

Emendamento: Al comma 5 dell'articolo 4 aggiungere infine il seguente periodo *"le Unioni di Comuni possono, con deliberazione adottata dall'organo competente aumentare di ulteriori 0,5 punti percentuali l'aliquota fissata dal primo periodo del presente comma"*. Al comma 7, aggiungere infine il seguente periodo *"A decorrere dall'anno 2015 le Unioni di Comuni possono, con deliberazione adottata dall'organo competente aumentare di ulteriori 0,5 punti percentuali le aliquote fissate dai commi 2 e 3"*.

8. E' necessario estendere anche all'imposta applicata ai trasferimenti relativi alla prima casa la possibilità di manovrare l'aliquota

Emendamento: *"al comma 7 dell'articolo 6 è aggiunto il seguente periodo<e di un punto l'aliquota fissata al comma 3 lettera a)>"*\*

9. Si ritiene necessario abolire la facoltatività dell'introduzione dell'imposta, procedendo così alla generalizzata sostituzione dei tributi comunali minori con l'IMU secondaria. L'attuale facoltatività, insieme all'obbligo di "consultazioni popolari" e alla possibilità di abolire solo alcuni dei prelievi minori in questione, produce un'ulteriore frammentazione di tali regimi di prelievo, che si vorrebbe

invece radicalmente semplificare ed uniformare, a beneficio delle amministrazioni e dei contribuenti.

Emendamento: *Al comma 1 dell'articolo 7 :*

- *sostituire le parole "può essere introdotta" con le seguenti "è istituita".*
- *le parole "e sul presupposto di consultazioni popolari svolte secondo lo statuto comunale" sono soppresse;*

*le parole "una o più delle" sono sostituite dalla parola "le".*

*Al comma 2, lettera e) dell'articolo 7 le parole "nei casi in cui il Comune, con la deliberazione di cui al comma 1, stabilisce che il tributo sostituisca anche l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, l'istituzione del servizio di pubbliche affissioni non è obbligatoria e sono individuate" sono sostituite dalle seguenti "abolizione dell'obbligatorietà del servizio di pubbliche affissioni ed individuazione di"\**





P. 5  
Consegnato nella  
seduta del  
28 ottobre 2010



**Ordine del giorno**  
**Assemblea Nazionale delle Province Italiane**  
**“Federalismo, territorio, sicurezza e sviluppo”**  
**Catania, 20 ottobre 2010**

Vista la legge 191/09 (legge finanziaria 2010) e le sue modificazioni;

Vista la manovra finanziaria approvata con il decreto legge 78/10 come modificato dalla legge di conversione 122/10;

Visto il DDL 2259 recante l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e la nuova Carta delle autonomie locali;

Visti gli schemi dei decreti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale in materia di definizione dei fabbisogni standard e di fiscalità provinciale;

Considerate le proposte contenute nella relazione del Presidente dell'Upi e le proposte emerse dagli interventi degli amministratori provinciali nell'ambito dell'Assemblea generale delle Province di Catania del 18 – 20 ottobre 2010;



### Le province italiane richiedono al Governo e al Parlamento

- che venga approvato dal Senato in tempi rapidi il disegno di legge recante *“Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle Autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati”* che individua le funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane e avvia un necessario per approvare la nuova Carta delle autonomie locali e dare finalmente coerente attuazione alle disposizioni del titolo V, parte II, della Costituzione;
- che sia data attuazione alla legge delega sul federalismo fiscale, in particolare attraverso i decreti che riguardano la fiscalità delle Province, all’interno dei quali occorre prevedere:
  - o La copertura integrale delle funzioni fondamentali delle Province attraverso la definizione della spesa e dei fabbisogni standard per consentire il miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia delle amministrazioni e dei servizi provinciali;
  - o Il riconoscimento dell’autonomia tributaria delle Province attraverso la riconduzione in capo ad esse dei tributi sul trasporto su gomma e la previsione di una compartecipazione al gettito di un grande tributo erariale per garantire il finanziamento in tutto il territorio delle funzioni fondamentali;
  - o La compartecipazione ai tributi regionali per coprire integralmente sia le spese correnti che le spese in conto capitale delle funzioni trasferite dalle Regioni alle Province;
- che sia data attuazione all’accordo sancito con il Governo e nella Conferenza unificata del luglio scorso per giungere alla revisione del patto di stabilità in modo da renderlo più sostenibile e equilibrato e per consentire alle Province di raggiungere i previsti obiettivi di contribuzione alla riduzione della spesa pubblica senza penalizzare i servizi e gli investimenti essenziali per i territori;





- che sia consentito al sistema delle Province italiane di utilizzare il 4% dei residui passivi per liberare risorse pari a 300 milioni di euro da immettere immediatamente nel circuito economico del Paese;
- che si operi un alleggerimento dei tagli operati sui trasferimenti alle Province per garantire risorse adeguate per l'edilizia scolastica, la viabilità provinciale, il trasporto pubblico locale, la sicurezza dei territori e lo sviluppo locale.

**L'Assemblea dell'Upi, a conclusione dei suoi lavori, auspica un incontro urgente con il Presidente del Consiglio per la verifica dell'accordo del 9 luglio, per presentare le proposte approvate con il presente ordine del giorno e per aprire un confronto sui contenuti del Piano per il Sud annunciato dal Governo.**





**Osservazioni ed emendamenti allo schema di  
Decreto legislativo recante**

***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.***

Conferenza Unificata 4 novembre 2010

## **Premessa**

Il percorso di attuazione della legge delega n.42/09 è stato fin qui realizzato in un clima di concreta ed effettiva collaborazione tra Governo e Associazioni degli enti locali; ciò non può che rappresentare un punto di forza della riforma stessa, destinata a snellire e semplificare il sistema fiscale italiano, garantendo razionalità e coerenza dei singoli tributi, con riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti con trasparenza del prelievo, il tutto con il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

La bozza di decreto legislativo in esame adempie peraltro ad un impegno puntuale che il Governo si è assunto con la sigla dell'accordo con Anci e Upi nello scorso mese di luglio, nel quale appunto si prevedeva, tra le altre cose, la predisposizione del decreto legislativo in materia di autonomia finanziaria delle Province.

Il testo è stato elaborato in aderenza ai principi e criteri direttivi indicati dall'art. 12 della legge delega, nella prospettiva di semplificazione, razionalità e coerenza del sistema tributario, così come declinato nelle finalità della legge n.42/09. Ciò assume particolare rilevanza anche ai fini di quanto riportato dalla lettera c) del medesimo articolo e cioè che tra i criteri è prevista la *definizione delle modalità secondo cui le spese relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale.*

Allo stesso tempo preme rilevare che l'articolato proposto lascia incompleto il quadro della fiscalità provinciale in alcuni suoi aspetti ritenuti essenziali, sebbene delinea a livello generale la ricomposizione in capo ad un unico cespite (il trasporto su gomma) il perno dell'autonomia tributaria delle Province.

### **1. Il taglio dei trasferimenti erariali**

In primo luogo è necessario sottolineare come la relazione tecnica che accompagna lo schema di decreto in esame contrasta con quanto disciplinato dall'art. 14, co.2, della legge n.122/10: *"in sede di attuazione dell'articolo 11 della legge 5 maggio 2009, n.42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal sesto, settimo, ottavo e nono periodo del presente comma"*. In estrema sostanza i tagli ai trasferimenti erariali alle Province (300 milioni nel 2011 e 500 a decorrere dal 2012) non dovranno essere considerati nella fase di trasformazione della finanza derivata in autonomia finanziaria degli enti locali. La correzione di tale orientamento appare condizione ineludibile per poter consentire un percorso condiviso e proficuo della riforma fiscale in senso federalista. In assenza di tale revisione si mette a rischio un fondamento della legge n.42/09 e cioè la copertura integrale delle funzioni fondamentali degli enti locali: il taglio opera una decurtazione variabile tra il 30% ed il 40% delle risorse erariali trasferite attualmente alle Province.

## **2. Compartecipazione ad un tributo erariale**

Per quanto invece riguarda la compartecipazione al tributo erariale, lo schema di decreto legislativo determina nell'accisa sulla benzina quello destinato alle Province, con il quale verrà operata la sostituzione e dunque la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali e dell'addizionale all'energia elettrica che viene soppressa dal presente decreto.

In realtà più volte ed in più sedi l'UPI ha individuato nella compartecipazione Irpef lo strumento privilegiato di partecipazione al sistema di finanza pubblica. Già dall'ottobre 2008, quando l'UPI espresse il proprio parere in sede di Conferenza Unificata relativamente al disegno di legge delega, ci si era soffermati sulla necessità che per le Province, così come per Regioni e Comuni, si individuasse un grande tributo erariale quale strumento di compartecipazione al sistema tributario del Paese, in grado di esprimere la ricchezza -anche potenziale-, dei territori di riferimento, ed in grado di favorire un gettito più dinamico e sensibile alle politiche economiche attivate dagli enti locali.

## **3. La fiscalizzazione dei trasferimenti statali e regionali**

Un ulteriore elemento di fondamentale importanza, soprattutto per le Province, è rappresentato dalla mancata indicazione, nello schema di decreto, di una ipotesi di fiscalizzazione delle risorse in conto capitale che Stato e Regioni trasferiscono alle Province e destinate alle opere infrastrutturali dei territori: lo Stato trasferisce circa 436 milioni di euro (di cui 323 relativi alle regioni a statuto ordinario), le Regioni invece quasi 1,7 miliardi di euro ( di cui 1,5 relativi alle regioni a statuto ordinario). Il dato è evidentemente significativo poiché rappresenta più del 12% del totale delle entrate delle province e rappresenta più della metà delle entrate di parte capitale.

In realtà la norma di cui all'art. 14 sembrerebbe consentire la possibilità di fiscalizzare i trasferimenti provenienti dall'erario, l'art. 15 invece indica espressamente la possibilità di trasformare in compartecipazione ad un tributo regionale i soli trasferimenti di parte corrente, tralasciando completamente quelli di parte capitale – peraltro di assoluta e primaria importanza per le Province–.

Tale discrasia deve perciò trovare adeguata soluzione attraverso un emendamento che garantisca la copertura integrale dei trasferimenti che si andranno a sopprimere, soprattutto in considerazione della più generale e complessiva operazione di finanziamento delle funzioni fondamentali.

Da ultimo, va rimarcata la mancanza di contestualità tra la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni, riguardanti ovviamente anche le funzioni degli enti locali, e la soppressione e la fiscalizzazione dei trasferimenti stessi agli enti locali: si deve garantire il doppio passaggio contestuale per evitare che nel 2013, non essendo più tali risorse iscritte nei bilanci regionali, non vengano fiscalizzati agli enti locali.

Infine si dovrà porre particolare attenzione alla procedure di attribuzione delle aliquote di compartecipazione della tassa automobilistica il cui gettito in alcune realtà non copre l'ammontare

dei trasferimenti regionali erogati (sia correnti che in conto capitale): è evidente che in questa fattispecie il testo dovrà disciplinare l'attivazione di una ulteriore compartecipazione che garantisca il livello dei trasferimenti che si andranno a sopprimere.

#### **4. Rafforzamento dell'autonomia tributaria e semplificazione del sistema**

In diretta correlazione con la questione della compartecipazione ad un tributo erariale, si legge anche la non completa realizzazione di un quadro di autonomia tributaria, che in questo decreto appare frammentata: l'Ipt resta inalterata e dunque ancorata ad una tariffa base definita con decreto ministeriale addirittura nel 1998, senza una adeguata "forbice" di aliquote a disposizione degli enti e soprattutto senza una effettiva coerenza con le politiche ambientali proprie delle Province.

La proposta dell'UPI è quella di modificare la tariffa base dell'IPT, sia per renderla più coerente con le politiche comunitarie in materia di inquinamento (con applicazione del principio "chi inquina paga") e dunque adattando la tariffa alla quantità di emissioni del veicolo, sia per garantire un maggiore equilibrio tra le fattispecie che determinano l'obbligo di pagamento (esiste infatti una enorme ed ingiustificata disparità nel pagamento dell'imposta in dipendenza dal fatto che il veicolo sia nuovo od usato).

Lo schema di decreto mantiene l'addizionale al tributo ambientale (tarsu/tia) che in realtà non esprime alcuna autonomia tributaria essendo ancorata a principi e criteri che vengono regolati a livello comunale, nonché la Cosap/Tosap.

La proposta dell'UPI è quella di eliminare l'addizionale al tributo ambientale (circa 270 milioni di euro), che potrebbe agevolmente essere attribuita ai Comuni, e compensata attraverso la compartecipazione al tributo erariale. Per natura e struttura, infatti, tale addizionale non offre una diretta correlazione con le funzioni provinciali e non presenta i necessari connotati affinché possa essere definita tributo proprio provinciale.

#### **5. Accesso alle banche dati dei tributi provinciali**

I tributi e le compartecipazioni che lo schema di decreto legislativo in esame individuano per le Province non sono però assolutamente accompagnati dai necessari strumenti di conoscenza del dato, imprescindibili per la effettiva realizzazione di attività di controllo, accertamento e riscossione dei tributi stessi. Per poter veramente ed effettivamente ricondurre ad un unico livello di governo il sistema delle imposte sul trasporto su gomma, si renderà necessario poter disporre della banca dati del Pra e della Motorizzazione civile: le Province non dovranno più essere costrette a convenzioni assai onerose con l'ACI per poter gestire l'Ipt, e dovranno essere in grado di accedere alle informazioni contenute nelle banche dati di riferimento per la gestione dell'Imposta RcAuto, altrimenti si vanificherà l'essenza stessa dell'autonomia tributaria e verrà preclusa ogni possibilità di effettuare controlli per contrastare fenomeni di elusione e di evasione delle imposte.

## **6. Residui perenti e incapienza dei trasferimenti per alcune province**

Altra questione che resta a tutt'oggi aperta è quella concernente i residui perenti agli effetti amministrativi, dei trasferimenti erariali dovuti agli enti locali dal 1999. Come la stessa relazione Copaff consegnata al Governo nello scorso mese di giugno trattasi "di partite creditorie aventi titolo giuridico perfezionato nei confronti dello Stato e sulla base delle quali sono stati approvati dagli enti locali i bilanci previsione e i rendiconti della gestione annuale, garantendo i relativi equilibri della situazione finanziaria"; coinvolgono 94 province ed assommano a 3,1 miliardi di euro (2,6 per le Province delle regioni a statuto ordinario). E' evidente che nel provvedimento in esame occorrerà prevedere una norma programmatica tesa a definire, attraverso un piano pluriennale di rientro che a abbia tempi definiti e soprattutto coerenti con le fase di avvio del federalismo fiscale, affinché il nuovo sistema finanziario non debba partire trascinando con sé partite finanziarie pregresse e non più giustificabili nel nuovo assetto tributario.

Parimenti si dovrà individuare un meccanismo di riequilibrio anche per tutte quelle Province che ad oggi restituiscono annualmente all'erario determinate somme a causa del fenomeno dell'incapienza dei trasferimenti erariali al momento dell'attribuzione alle Province delle diverse imposte (addizionale energia elettrica, Ipt, Rcauto).

## **7. Regioni a statuto speciale**

Alla stregua delle riflessioni condotte in ordine allo schema di decreto legislativo recante individuazione dei fabbisogni standard per comuni e province, si ritiene utile porre l'accento sulla necessità di operare una riflessione circa l'applicazione dei meccanismi di autonomia tributaria delle Province nelle regioni a statuto speciale. La riflessione è tanto più necessaria quanto più ci si avvicina alla fase conclusiva della finanza derivata, considerando il fatto che in alcune Regioni (come ad esempio in Sicilia e Sardegna) i trasferimenti dello Stato agli enti locali raggiungono cifre ragguardevoli (oltre 360 milioni per le Province e oltre 2,4 miliardi per i Comuni).

L'autonomia di entrata dunque, dovrebbe rappresentare un obiettivo unico sul territorio valido per tutte le Province, accompagnato dalla individuazione dei rispettivi fabbisogni e dunque dei meccanismi di perequazione, in quadro coerente e sostenibile della finanza pubblica dell'intero Paese.

**EMENDAMENTI ALL'ART .12**

***(oggetto)***

**Al comma 1 sopprimere le parole “ubicate nelle regioni a statuto ordinario”**

**Al comma 2 sopprimere le parole “ubicate nelle regioni a statuto ordinario”**

## EMENDAMENTI ALL'ART. 13

*(tributi propri connessi al trasporto su gomma)*

**Al comma 4, dopo le parole “alle amministrazioni provinciali.” inserire le seguenti “A tal fine l’Agenzia delle Entrate definisce con proprio provvedimento un nuovo modello di dichiarazione dei redditi per le compagnie assicuratrici in cui viene prevista l’obbligatorietà della segnalazione degli importi, distinti per contratto ed ente di destinazione, annualmente versati alle Province.”**

**Al comma 4 dopo le parole “stipulare convenzioni” inserire le parole “non onerose”.**

**Riformulare il comma 6 nel modo seguente:**

**6. Fino al 2012 continua ad essere attribuita alle Province l’imposta provinciale sulle trascrizioni, con le modalità previste dalla vigente normativa. La riscossione viene effettuata dall’Aci senza oneri per le Province. Entro il 2011 si provvede al riordino della disciplina dell’Imposta provinciale di trascrizione in ordine a tariffe, oggetto di imposta e soggetti passivi.**

### *MOTIVAZIONE*

*Gli emendamenti mirano a garantire la non onerosità delle procedure di riscossione dell’Imposta RcAuto e dell’IPT attraverso Agenzia delle Entrate ed ACI.*

*Per quanto riguarda l’imposta RcAuto è necessario completare il quadro informativo del pagamento dell’imposta (ad oggi non esistente) e dunque prevedere una dichiarazione da parte delle Compagnie assicuratrici, degli importi versati alle singole Province, distinti per tipologia contrattuale.*

*Inoltre si rende necessario prefigurare una completa rivisitazione della normativa relativa all’IPT poiché tariffe ed oggetto di imposta non risultano più coerenti con l’attuale orientamento comunitario in materia di inquinamento dei veicoli nè risultano equi dal punto di vista dei soggetti passivi tenuti al pagamento della stessa.*

## EMENDAMENTI ALL'ART.14

*(soppressione dei trasferimenti statali alle province e compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina)*

**Al comma 1 sostituire le parole "all'accisa sulla benzina" con le parole "all'irpef"**

**Al comma 2, dopo le parole "statali soppressi" aggiungere le seguenti: "di parte corrente ed in conto capitale, tenuto conto di quanto previsto all'art.14, co. 2, ultimo periodo della legge n. 122/10), come da certificato di bilancio 2008 delle Province"**

**Al comma 2 e al comma 4 sostituire la parola "sentita" con le parole "d'intesa"**

**Al comma 4 dopo le parole "trasferimenti statali" aggiungere le parole "correnti ed in conto capitale"**

### MOTIVAZIONE

*Come richiamato nel documento, l'UPI ritiene la compartecipazione all'Irpef il tributo erariale cui dovranno partecipare le Province. Inoltre il livello di fiscalizzazione in sostituzione dei trasferimenti statali soppressi deve essere garantito al lordo dei tagli ai trasferimenti erariali di cui alla legge n.122/10 ed in misura corrispondente a quanto riportato dai bilanci consuntivi 2008 delle Province, in coerenza con quanto disposto dall'art. 21, comma 1, lett.e) punto 2) della legge n.42/09; infine l'individuazione dei trasferimenti erariali, sia correnti che in conto capitale, da sopprimere e l'aliquota di compartecipazione al tributo erariale dovranno essere operazioni da svolgersi attraverso l'intesa da sancire in sede di Conferenza Stato Città Autonomie locali.*

**Al comma 2, sostituire le parole "e dalla addizionale soppressa ai sensi dei commi 6 e 7" con le parole ", dalle imposte e dalla addizionale soppressa ai sensi dei commi 6,7 e 8"**

**Dopo il comma 7 aggiungere il seguente:**

**8. A decorrere dall'anno 2012 è soppresso il tributo ambientale di cui all'art. 19 del dlgs 504/92. La relativa compensazione del gettito è coperta dalla compartecipazione di cui all'art.14.**

### MOTIVAZIONE

*Esigenze di semplificazione del sistema impongono un maggiore snellimento del numero dei tributi. L'addizionale al tributo ambientale Tarsu/Tia deve essere più coerentemente attribuita ai Comuni,*

*che già oggi sono gli enti impositori, e successivamente compensati alle Province attraverso la compartecipazione al tributo erariale.*

### **EMENDAMENTI ALL'ART. 15**

#### **RIFORMULARE LA RUBRICA (soppressione dei trasferimenti dalle Regioni alle Province e compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale)**

**Al comma 1,**

- Sostituire la parole "dei" con le parole "di tutti i"
- sostituire la parola "2013" con la parola "2012"
- dopo le parole "di parte corrente" aggiungere le seguenti "come certificati nel bilancio di rendiconto 2008 delle Province"
- 

**Dopo il comma 1 aggiungere il seguente:**

**1.bis Ciascuna Regione a assicura la soppressione, a decorrere dall'anno 2012, dei trasferimenti regionali in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza diretti al finanziamento delle spese delle Province, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e) della legge n.42/09, di cui al certificato di bilancio 2008 delle Province.**

**Al comma 2,**

- sostituire la parole "2013" con la parola "2012"
- dopo la parola "amministrativo" aggiungere le parole "previo accordo con le UPI regionali"
- alla fine del comma aggiungere la seguente frase "in caso di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali sopprese, le Regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale nei limiti della completa compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive Province"

**Eliminare il comma 4**

**Aggiungere il comma 5**

**"Ai fini della realizzazione delle proprie politiche tributarie le Province accedono, senza oneri aggiuntivi, alle banche dati del Pubblico Registro Automobilistico e della Motorizzazione Civile"**

**MOTIVAZIONE:**

*Gli emendamenti proposti mirano a garantire che la soppressione dei trasferimenti regionali e la loro contestuale trasformazione in compartecipazione alla tassa regionale, sia riferita sia alla parte corrente che a quella in conto capitale, nella misura corrispondente a quanto riportato dai*

*certificati di bilancio 2008, in coerenza con quanto previsto dall'art. 21, comma 1, lett.e) punto 2 della legge n.42/09.*

*I dati, inoltre, indicano chiaramente che in alcune realtà regionali la compartecipazione alla tassa regionale non basterà a compensare i trasferimenti soppressi e dunque è necessario esplicitare che si dovrà procedere ad individuare un ulteriore tributo regionale cui applicare una aliquota di compartecipazione.*

*Infine, aspetto assolutamente non secondario, è la necessità di accedere alle base di dati relative ai tributi provinciali, in questo caso individuate nel Pra e nella MCTC ovvero al sistema informativo relativo ai trasporti su gomma. Attualmente le Province riscuotono l'Ipt ed accedono alle informazioni del Pra solo attraverso una convenzione onerosa con ACI. In un assetto federale del sistema tributario questo non potrà essere più accettato, poiché mina l'essenza stessa dell'autonomia tributaria e impositiva della Provincia.*

## **EMENDAMENTI ALL'ART. 19**

*(fondo perequativo per comuni e province)*

- **Al comma 1 sostituire la parola “2016” con la parola “2017”**
  
- **Al comma 1 e al comma 3 sostituire le parole “Conferenza Unificata” con le parole “conferenza Stato Città ed Autonomie locali”**

### *MOTIVAZIONI:*

*La lettura combinata della legge delega n.42/09 e dello schema di decreto legislativo in materia di determinazione dei fabbisogni standard, avvia dal 2012 la fase transitoria quinquennale per il superamento della spesa storica, dunque dal 2017.*

*L'art. 13 della legge n.42 non prevede il passaggio in Conferenza Unificata per la ripartizione dei fondi perequativi agli enti locali: se passaggio ci deve essere allora è opportuno quello in Conferenza Stato Città .*



Prot.n 1483

Roma, 23 novembre 2010

*On. ENRICO LA LOGGIA*  
*Presidente Commissione Parlamentare*  
*Per l'attuazione del Federalismo fiscale*

Illustre Presidente,

con riferimento alla prevista audizione dell'UPI presso la Commissione parlamentare da Lei presieduta, relativamente allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n.42, prevista per mercoledì 24 novembre, spiace comunicare la impossibilità per l'Associazione che mi onoro di presiedere ad essere presente.

Allo stesso tempo mi permetto di allegare una brevissima nota nella quale rappresentiamo la nostra posizione e le nostre osservazioni nel merito, nella speranza che tale documento possa essere adeguatamente valutato in sede di espressione del previsto parere.

Confidando nella Sua comprensione, mi scuso ancora una volta per non poter essere presente all'incontro, e Le invio distinti saluti.

*IL PRESIDENTE*  
*(On. Giuseppe Castiglione)*



**NOTA SU SCHEMA DI DLGS**  
**“FEDERALISMO MUNICIPALE”**

Lo schema di decreto legislativo in esame pone le basi per l'avvio del federalismo fiscale dei comuni, ed in particolare struttura il paniere di tributi municipali che dovranno essere attivati in attuazione a quanto previsto dalla legge delega n.42/09.

Essendo dunque un decreto che prettamente inerisce i Comuni, l'UPI non intende entrare nel merito specifico del sistema fiscale individuato per questo livello di governo, sebbene l'avvio del federalismo fiscale si configuri come una “macchina” che dovrà partire in maniera simultanea ed organica per ogni livello istituzionale, essendo questi tutti connessi in un delicato sistema che tiene insieme autonomia tributaria, fiscale e perequazione, secondo una complessa architettura che via via si sta disegnando attraverso i decreti legislativi attuativi.

La sfida del federalismo fiscale, in un'ottica di razionalità, coerenza e semplificazione del sistema tributario, non può non trovarci tutti d'accordo poiché rappresenta il presupposto ideale per poter finalmente esprimere e sostanziare l'autonomia degli enti locali costituzionalmente oggi garantita, ma in realtà ancora di fatto gravata da un complesso di norme, vincoli e condizioni, che non consentono una effettiva responsabilizzazione dell'azione politica degli amministratori pubblici.

E' per questo motivo che, sebbene non si ritenga di dover commentare ovvero emendare il testo qui proposto che è di diretta pertinenza dei Comuni, l'UPI desidera sottolineare alcuni aspetti che interessano trasversalmente anche le Province.

Innanzitutto l'adeguatezza dei trasferimenti erariali che, a decorrere dall'avvio dell'autonomia finanziaria, verranno soppressi per gli enti locali: è cosa nota che il taglio operato dal decreto legge n.78/10 avrà un impatto assai oneroso per gli enti locali, e sebbene questo non dovrebbe essere considerato in sede di attuazione della legge n.42/09, è evidente che sussistono ancora serie perplessità circa la portata effettiva della nuova disciplina dei tributi locali che andranno ad essere introdotti, anche in considerazione degli impatti che si determineranno con il patto di stabilità interno.

La questione è direttamente correlata alla consapevolezza dei flussi finanziari (e delle relative informazioni) che interessano il nuovo sistema tributario: è assolutamente necessario che nella fase di predisposizione ed approvazione dei decreti legislativi in materia di autonomia degli enti, si conoscano e

si condividano perfettamente gli importi dei trasferimenti che verranno soppressi , nonché l'ammontare del gettito che verrà realizzato attraverso l'avvio dell'autonomia tributaria. La corretta valutazione degli schemi di decreto legislativo non può dunque prescindere da una preventiva acquisizione e comprensione dei dati a disposizione di ogni livello di governo.

Ciò implica anche un coinvolgimento del livello regionale che, soprattutto per le Province, riveste un ruolo di assoluta pregnanza; in questo senso la trasparenza e la lealtà istituzionale che dovranno contraddistinguere i rapporti con lo Stato centrale in sede di fiscalizzazione delle risorse erariali, dovranno caratterizzare anche i rapporti tra le Regioni e gli enti locali, sia per quanto riguarda la quantificazione delle risorse coinvolte, sia per quanto concerne gli strumenti informativi - anche e soprattutto in relazione al recupero dell'evasione - che sottostanno alla autonomia fiscale e finanziaria dei diversi livelli di governo.



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sullo schema di decreto legislativo recante 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, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42.

*Intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

Repertorio atti n. 138/10 del 16 dicembre 2010

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 16 dicembre 2010:

**VISTO** l'articolo 2, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 il quale ha attribuito al Governo la delega ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica;

**VISTO** il successivo comma 3 il quale ha disposto che i decreti legislativi di cui al precedente comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei Ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta;

**VISTA** la nota n. 7224 - DAGL/050157/10.3.44 del 12 ottobre 2010 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante 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, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 7 ottobre 2010, provvedimento che è stato inviato, il 12 ottobre 2010, alle Regioni ed agli Enti locali;





*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO** che, per l'esame del provvedimento è stata convocata una riunione, a livello tecnico, il 19 ottobre 2010 nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni hanno precisato che erano ancora in corso gli approfondimenti del provvedimento in esame, riservandosi di far pervenire le proprie valutazioni a seguito delle determinazioni dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome convocata per il 26 ed il 27 ottobre 2010; i rappresentanti dell'ANCI hanno presentato alcuni emendamenti contenuti in un documento che è stato consegnato; i rappresentanti dell'UPI hanno precisato che l'Unione stava approfondendo le varie tematiche, formulando talune osservazioni; i rappresentanti dell'UNCEM hanno dichiarato di condividere i rilievi formulati dall'ANCI, evidenziando la necessità di una trattazione più organica del tema della perequazione soprattutto per assicurare una attenzione specifica per i territori montani;

**CONSIDERATO** che i rappresentanti delle Amministrazioni statali hanno preso atto delle osservazioni formulate, rimanendo in attesa di acquisire le proposte e le valutazioni delle Regioni e precisando che il provvedimento in esame è predisposto a legislazione vigente e, pertanto, tenendo conto delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010.

**CONSIDERATO** che l'argomento, iscritto all'ordine del giorno della seduta di questa Conferenza del 28 ottobre 2010, è stato rinviato per approfondimenti alla seduta del 4 novembre 2010;

**CONSIDERATO** che l'argomento è stato iscritto all'ordine del giorno della seduta di questa Conferenza del 4 novembre 2010 nel corso della quale l'ANCI e l'UPI hanno presentato due distinti documenti contenenti osservazioni e proposte di emendamento al provvedimento in esame;

**CONSIDERATO** che, nel corso della stessa seduta, il punto è stato ulteriormente rinviato con decorrenza del termine di 30 giorni per il conseguimento dell'intesa;

**CONSIDERATO** che l'argomento, iscritto all'ordine del giorno della seduta del 18 novembre 2010, è stato rinviato per approfondimenti e che le Regioni hanno presentato un proprio documento contenente osservazioni e proposte di modifica al testo;

**CONSIDERATO** che, ai fini dell'esame dei predetti emendamenti, si è tenuta una riunione tecnica ristretta il 29 novembre 2010 nel corso della quale i rappresentanti delle Amministrazioni statali interessate hanno ritenuto alcuni di essi suscettibili di accoglimento, mentre altri non sono stati accolti ovvero è stata posta una riserva di valutazione;

**CONSIDERATO** che l'argomento è stato nuovamente iscritto all'ordine del giorno della seduta di questa Conferenza del 9 dicembre 2010 che non si è tenuta;

**CONSIDERATO** che, nel corso della odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni e gli Enti locali hanno espresso avviso favorevole al conseguimento dell'intesa sullo schema di decreto legislativo in esame con le modifiche formulate in sede tecnica ed accolte dal Governo (All.A);





*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO** che, al riguardo:

- le Regioni hanno evidenziato che l'intesa è stata conseguita anche alla luce degli impegni assunti a seguito dell'accordo politico raggiunto con il Governo;
- l'ANCI, nel sottolineare che le proprie proposte emendative sono state accolte ad eccezione di quella relativa alla soppressione del fondo sperimentale regionale di equilibrio, ha chiesto chiarimenti in merito all'accordo politico Governo-Regioni;
- l'UPI ha richiamato l'attenzione sulla proposta di emendamento, non accolta, relativa della fiscalizzazione dei trasferimenti regionali in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza diretti al finanziamento delle spese delle Province, chiedendo, come l'ANCI, chiarimenti in merito all'accordo politico Governo-Regioni;

**CONSIDERATO** che il Governo ha preso atto delle osservazioni formulate dall'ANCI e dall'UPI, precisando che l'accordo raggiunto con le Regioni rientra nell'ambito del confronto con i vari soggetti istituzionali che è stato realizzato anche con gli Enti locali;

**ACQUISITO**, quindi, l'assenso del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane;

## SANCISCE L'INTESA

ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 sullo schema di decreto legislativo recante 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, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 7 ottobre 2010 e trasmesso, con nota n. 7224 - DAGL/050157/10.3.44 del 12 ottobre 2010, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le modifiche contenute nell'allegato che costituisce parte integrante del presente atto.

Il Segretario  
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente  
On.le Dott. Raffaele Fitto



maggio 1970, n. 281, all'articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342.”

-Art. 7, comma 2: sopprimere “Salvo quanto previsto dal comma 1,”

-Art. 7: e' aggiunto il comma 1-bis):

“1-bis. Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale le Regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale come tributo proprio di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 3, della citata legge n. 42 del 2009”

(REGIONI)

-Inserire l'articolo 7-bis:

#### Articolo 7-bis

(Attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale)

1. In coerenza con quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera c), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009, è assicurato il riversamento diretto alle Regioni, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d) della medesima legge n. 42 del 2009, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto.

2. E' altresì attribuita alle Regioni, in relazione ai principi di territorialità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d) della citata legge n. 42 del 2009, una quota del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista dal presente decreto. Ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b) della citata legge n. 42 del 2009, le modalità di condivisione degli oneri di gestione delle predette attività di recupero fiscale sono disciplinate con specifico atto convenzionale sottoscritto tra Regione ed Agenzia delle Entrate.

3. Qualora vengano attribuite alle Regioni ulteriori forme di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, è contestualmente riversata alle Regioni una quota del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale relativa ai predetti tributi, in coerenza a quanto previsto dal comma 2.

4. Con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di riversamento diretto alle Regioni delle risorse di cui ai commi 1,2 e 3.

-Inserire l'articolo 7-ter:

#### Art. 7-ter

1. L'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 è adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le Regioni e sentita la Conferenza permanente per il funzionamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 5 della citata legge n. 42 del 2009.

2. Nel rispetto della autonomia organizzativa delle Regioni nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, le Regioni possono definire con specifico atto convenzionale, sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità gestionali e operative dei tributi regionali, nonché le modalità di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione. L'atto convenzionale, sottoscritto a livello nazionale, riguarda altresì la compartecipazione al gettito dei tributi erariali.

3. La convenzione di cui al comma 2 deve prevedere la condivisione delle basi informative e l'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali e locali.

4. Per le medesime finalità stabilite al comma 2, le attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'IRPEF devono essere svolte dall'Agenzia delle Entrate. Le modalità di gestione delle imposte indicate al primo periodo, nonché il relativo rimborso spese, sono disciplinati sulla base di convenzioni da definire tra l'Agenzia delle Entrate e le Regioni.

4-bis. Al fine di assicurare a livello territoriale il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui al comma 1, la convenzione di cui al comma 2 può prevedere la possibilità per le Regioni di definire



concerto con la Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate, le direttive generali sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili.

5. Previo accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono definite le modalità attuative delle disposizioni di cui al comma 4-bis.

6. Per la gestione dei tributi il cui gettito sia ripartito tra gli enti di diverso livello di governo la convenzione di cui al comma 2 prevede l'istituzione presso ciascuna sede regionale dell'Agenzia delle Entrate di un Comitato regionale di indirizzo, di cui stabilisce la composizione con rappresentanti designati dal direttore dell'Agenzia delle Entrate, dalla Regione e dagli Enti locali. La citata gestione dei tributi è svolta sulla base di linee guida concordate nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, con l'Agenzia delle Entrate.

-Inserire l'articolo 7-quater:

#### Articolo 7-quater

(Misure compensative di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali)

1. Gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi.

2. La quantificazione finanziaria delle predette misure e l'individuazione delle modalità di finanziamento compensative sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza permanente per il funzionamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della medesima legge n. 42 del 2009.

(REGIONI)

-Art. 8, comma 1: sostituire "2013" con "2012"

(ANCI)

-Art. 8, comma 1: aggiungere alla fine "aventi carattere di generalità e permanenza"

(ANCI)

-Art. 8, comma 2: è così sostituito:

"2. Con efficacia a decorrere dal 2012 ciascuna Regione a Statuto ordinario determina, secondo quanto previsto dallo Statuto o, in coerenza dello stesso, con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, una compartecipazione ai tributi regionali, e prioritariamente alla addizionale regionale all'Irpef, o individua tributi che possono essere integralmente devoluti, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali dovuti ai sensi del comma 1 del presente articolo. Con il medesimo procedimento può essere rivista la compartecipazione ai tributi regionali o l'individuazione dei tributi devoluti sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni dei Comuni."

(REGIONI - ANCI)

-Art. 8, comma 4, all'inizio del primo periodo, aggiungere:" Con efficacia a decorrere dalla data di cui al comma 1,".

(REGIONI)

-Art. 8, aggiungere il comma 5:

"Il fondo sperimentale regionale di riequilibrio cessa i suoi effetti al momento dell'istituzione del fondo perequativo di cui all'art. 13 della citata legge n. 42 del 2009."

(REGIONI)



-Art. 11, comma 1: la lettera b) è riformulata nel seguente modo: "quote dell'addizionale regionale all'IRPEF, come ridefinite secondo le modalità del comma 1 dell'articolo 2"  
(REGIONI)

-Art. 11, comma 4, lettera c): dopo Irpef aggiungere: ", come ridefinite secondo le modalità del comma 1 dell'articolo 2;"  
(REGIONI)

-Art. 11, comma 6: "dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale" è sostituito con "del gettito di cui all'articolo 7 bis" e le parole "derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale" con "di cui all'articolo 7 bis".  
(REGIONI)

-Art. 11, comma 8: "a), b) e c)" sono sostituite da "a), b), c) e d)"  
(REGIONI)

-Art. 13, comma 4: dopo il primo periodo è inserito il seguente: "A tal fine l'Agenzia delle Entrate definisce con proprio provvedimento un nuovo modello di dichiarazione dei redditi per le compagnie assicuratrici in cui viene prevista l'obbligatorietà della segnalazione degli importi, distinti per contratto ed ente di destinazione, annualmente versati alle Province."  
(UPI)

Art. 13, comma 4 dopo "stipulare convenzioni" inserire "non onerose"  
(UPI)

-Art. 13, comma 6: riformularlo nel seguente modo:  
"6. Fino al 2012 continua ad essere attribuita alle Province l'imposta provinciale sulle trascrizioni, con le modalità previste dalla vigente normativa. La riscossione viene effettuata dall'AcI senza oneri per le Province. Entro il 2011 lo Stato provvede al riordino della disciplina dell'imposta provinciale di trascrizione in ordine a tariffe, oggetto di imposta e soggetti passivi."  
(UPI)

- Art. 14, comma 1: sostituire "all'accisa sulla benzina" con "all'IRPEF"  
(UPI)

-Art. 15, comma 1: Sostituire "dei" con "di tutti i"  
(UPI)

-Art. 15, comma 1: sostituire "2013" con "2012"  
(UPI)

-Art. 15, comma 2: sostituire "2013" con "2012"  
(UPI)

- Art. 15, comma 2: dopo "amministrativo," aggiungere "previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali,"  
(UPI)

- Art. 15, comma 2: alla fine del comma aggiungere il seguente periodo: "In caso di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali soppresses, le Regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppresses alle rispettive Province."



-Art. 15: aggiungere il comma 5: "Ai fini della realizzazione delle proprie politiche tributarie le Province accedono, senza oneri aggiuntivi, alle banche dati del Pubblico Registro Automobilistico e della Motorizzazione Civile."

(UPI)

-Art. 19, comma 1: sostituire "2016" con "2017"

(ANCI e UPI)

- Art. 19, comma 1, secondo periodo: sostituire "Previo accordo sancito in sede di conferenza unificata" con "Previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali".

(ANCI e UPI)

-Art. 19, comma 3: sostituire "accordi conclusi in sede di conferenza unificata" con "intese concluse in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali"

(ANCI e UPI)

-Art. 20, comma 1: sostituire "e le Province autonome di Trento e Bolzano" con "a Statuto ordinario."

(REGIONI)

-Art. 21, comma 1: alla fine del primo periodo aggiungere " , tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza".

(REGIONI)

-Art. 21, comma 1, secondo periodo: sostituire "e alle Province autonome di Trento e Bolzano" con "a Statuto ordinario"

(REGIONI)

-Art. 22, comma 4, primo periodo, sostituire "e delle Province autonome di Trento e di Bolzano" con "a Statuto ordinario"

(REGIONI)

-Articolo 22, comma 5: aggiungere in fine il seguente periodo:

"Nella 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."

(REGIONI, proposta riformulata)

-Art. 22: la lettera e) del comma 6) è soppressa.

(REGIONI)

-Art. 22: è aggiunto il comma 13: "Eventuali risparmi nella gestione del servizio sanitario nazionale effettuati dalle Regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse."

(REGIONI)

-Dopo l'art. 24 è inserito:

*Art. 24-bis*

(Disposizioni particolari per Regioni a Statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano)

1. Nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano rimane ferma l'applicazione dell'articolo 1, comma 2, e degli articoli 15, 22 e 27 della citata legge n. 42 del 2009, nel rispetto dei rispettivi Statuti.



2. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano garantiscono la comunicazioni degli elementi informativi e dei dati necessari all'attuazione del presente decreto nel rispetto dei principi di autonomia dei rispettivi Statuti speciali e del principio di leale collaborazione.  
(REGIONI)

-Art. 26, comma 2: è abrogato il secondo periodo.  
(REGIONI)





## FEDERALISMO FISCALE

*Principi e criteri*

*Prima fase attuativa*

Il Dossier è stato curato dalla Direzione Scientifica dell'IFEL.

Curatore dell'opera: Silvia Scozzese (Direttore Scientifico, IFEL)

L'opera è stata realizzata da un gruppo di lavoro IFEL composto da Monia Favi e Armanna Verbari

A cura di  
Direzione Scientifica IFEL  
Tel. 06/68816214 - [direzionescientifica@webifel.it](mailto:direzionescientifica@webifel.it)  
[info@webifel.it](mailto:info@webifel.it) - [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)

IL DOSSIER È STATO CHIUSO IN DATA 23 APRILE 2010

## Sommario

PREMESSA .....	3
CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO.....	5
I criteri generali della delega .....	7
Principi e criteri per l'attuazione del federalismo fiscale .....	15
GLI ORGANISMI PREPOSTI ALL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO .....	21
LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE .....	23
L'ATTUAZIONE DELLA DELEGA.....	33
La fase transitoria .....	35
I decreti legislativi attuativi della delega.....	38
DI PARTICOLARE INTERESSE PER GLI ENTI LOCALI.....	43
L'autonomia finanziaria degli Enti locali .....	45
APPENDICE.....	55
IL FEDERALISMO DEMANIALE.....	57
LEGGE DEL 5 MAGGIO 2009, N. 42.....	75

## **L'INIZIATIVA DI LEGAUTONOMIE CONTRO LA POLITICA ECONOMICA DEL GOVERNO E IL FEDERALISMO DELLE SCATOLE VUOTE. PER UN VERO FEDERALISMO FISCALE**

### **1. L'attacco alle autonomie è un attacco alla coesione sociale**

Un Governo debole e privo di maggioranza parlamentare continua a scaricare sul sistema delle autonomie il peso delle proprie contraddizioni e i costi di una politica inefficiente e incapace di portare il sistema paese fuori dalla crisi economica e sociale. Mai come in questi ultimi mesi, un governo che si dice federalista ha concepito e portato a compimento un attacco così vasto al sistema delle autonomie. Dietro la bandiera del federalismo si nasconde in realtà un disegno controriformista e una ristrutturazione centralista della gestione della finanza pubblica. Con l'alibi della crisi e dei vincoli europei si stanno colpendo i livelli di welfare, l'erogazione di servizi indispensabili per le proprie comunità, gli stessi meccanismi di coesione sociale garantiti in prima linea proprio dal sistema degli enti locali. Il drastico ridimensionamento deciso con la manovra finanziaria per il 2011 dei fondi a carattere sociale (-78% tra il 2008 e il 2011) rappresenta una prospettiva decisamente negativa per un paese colpito dalla peggiore crisi sociale e occupazionale dal dopoguerra.

Lo stesso processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, accanto alle numerose criticità più volte evidenziate, lascia del tutto ai margini ogni riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale. Uno dei capisaldi della riforma federalista, che dovrebbe legare il superamento della spesa storica e delle sue storture a meccanismi di trasparenza, responsabilità e autonomia attraverso la stima dei fabbisogni e dei costi standard e un'efficienza fondata su principi di equità sociale, viene del tutto ignorato dai provvedimenti del governo.

### **2. La Carta delle autonomie fatta a pezzi**

Anche il disegno di riforma dell'ordinamento locale e la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, invece di procedere speditamente e parallelamente al varo delle deleghe sul federalismo fiscale appare abbandonato su un binario morto. Il legame tra risorse attribuite, capacità impositiva e sistema delle competenze degli enti locali è sparito dall'orizzonte per far posto ad un ordinamento disegnato a brandelli, in maniera parziale ed ispirato alla logica dei "costi della politica", piuttosto che a quella dell'organicità e della coerenza col disegno federalista: l'elencazione delle funzioni fondamentali indicata nel disegno di legge sull'ordinamento locale è in contraddizione con quella indicata nel fisco municipale; la previsione dell'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni è del tutto scollegata

dalla necessità di costruire un adeguato ente locale di base al quale legare crescenti poteri fiscali. E' sostanzialmente ignorata ogni concreta capacità di avviare un vero governo delle aree metropolitane; la stessa sorte delle Province non è messa al riparo delle insidie di un dibattito ormai solo demagogico circa la loro abrogazione. Non viene risolto a sufficienza il nodo del rapporto tra regioni e sistema dei poteri locali. Vengono infine colpiti gli istituti di democrazia decentrata, le forme di partecipazione e i livelli stessi della rappresentanza democratica nelle assemblee elettive. Si tratta di un modo di procedere che considera le autonomie locali una variabile dipendente delle scelte del Governo e non un interlocutore paritario ed affidabile con cui pattuire misure e scelte di finanza pubblica che devono essere adottate con spirito di responsabilità e nell'interesse della Repubblica nel suo insieme.

### **3. La scatola vuota del federalismo fiscale**

I Decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale presentano molte carenze o sono delle scatole ancora vuote. Essi rinviando a successivi studi ed elaborazioni che li sottraggono sostanzialmente ad ogni controllo politico e parlamentare.

Lo stesso decreto legislativo sul fisco municipale presenta gravi incognite e solleva forti perplessità sulla sua coerenza con lo spirito e la lettera della legge delega 42, oltre che sulla sua reale corrispondenza ai principi di autonomia finanziaria e impositiva che dovrebbero costituire le caratteristiche irrinunciabili di un sistema di federalismo fiscale. Non sono quantificate le risorse da conferire al sistema degli enti locali e non è colto il legame chiaro e indissolubile tra conferimento delle risorse, finanziamento delle funzioni del governo locale e introduzione del criterio dei fabbisogni standard.

In particolare, esso si risolve in un mero trasferimento di gettito della attuale fiscalità immobiliare dal centro alla periferia; una partita di giro con caratteri di rigidità e di scarsa manovrabilità dei tributi devoluti; non c'è alcuna compartecipazione dinamica al gettito di un grande tributo erariale, come previsto dalla stessa legge delega e alla base imponibile che dovrebbe costituire la fonte del prelievo fiscale è sottratta quella maggiormente caratteristica del territorio, cioè l'ICI sulla prima casa, che esigenze elettoralistiche hanno demagogicamente sottratto alla disponibilità dei comuni. Lo stesso fondo di riequilibrio altro non è che un ricettacolo centralista consegnato alla gestione del Ministero dell'economia. E' del tutto assente ogni riferimento al principio del beneficio e quindi della corrispondenza tra imposizione locale e servizi generali e indivisibili erogati a cittadini e imprese. La stessa Imposta Municipale presenta caratteristiche di mero accorpamento di una imposizione la cui aliquota viene definita sostanzialmente a livello centrale con scarsi poteri di autonomia da parte dei comuni. I meccanismi deresponsabilizzanti ancora una volta perpetuati, combinati con la previsione di sole addizionali locali, rischiano di innescare effetti perversi di innalzamento della pressione fiscale locale e dilatazione della spesa pubblica.

### **4. I conti non tornano**

Inoltre, come Legautonomie aveva già denunciato per prima, contrariamente agli impegni assunti nero su bianco dal Governo, nello schema di decreto legislativo sul federalismo municipale vengono consolidati i tagli ai trasferimenti erariali decisi con la manovra estiva e confermato il rischio di un ammanco di risorse superiore al miliardo di euro legato all'introduzione della cedolare secca sugli affitti il cui gettito verrebbe attribuito dal 2011 ai comuni. Ciò rischia di aprire una vera e propria voragine nei bilanci comunali. In termini di competenza la perdita, secondo elaborazioni confermate dagli uffici studi di Montecitorio, è pari a 525 milioni di euro nel 2011. A questa cifra va però aggiunto l'ipotetico recupero di evasione, che la Relazione tecnica del governo quantifica in ben 440 milioni di euro per il 2011. Risorse virtuali e assai incerte. Se al possibile ammanco di risorse legato alla cedolare secca sommiamo il taglio (certo) dei

trasferimenti - pari ad 1,5 miliardi di euro nel 2011 e 2,5 miliardi dal 2012 deciso con la manovra estiva - il quadro che emerge è assai preoccupante.

## **5. La legge di stabilità: una manovra iniqua e centralista**

L'approvazione della Legge di stabilità 2011 non cambia il pessimo quadro che si prospetta per gli enti locali, che l'anno venturo dovranno fare i conti con la manovra di bilancio più centralista da molti anni a questa parte. Il nodo di fondo rimane la ripartizione dei sacrifici, del tutto squilibrata a danno delle autonomie territoriali. La manovra netta complessiva – il combinato disposto di quanto previsto dal DL 78/2010 e dalla Legge di stabilità – è pari a 14,3 miliardi per il 2011, che salgono a 25 miliardi nel 2012. La quota parte di comuni, province e regioni è altissima: il 40% nel 2011 e il 34% nel 2012. E' una sproporzione evidente rispetto al peso che il comparto degli enti territoriali ha sulla spesa e sul debito pubblico. Ma questo è ormai il carattere dominante del governo Berlusconi: federalista a parole, centralista nei fatti, sin dall'esordio con lo smantellamento dell'ICI sulla prima casa e il blocco dell'autonomia impositiva degli enti territoriali.

Anche il decreto del Ministero dell'interno con cui vengono stabiliti i criteri di ripartizione dei tagli effettuati con il decreto legge 78 conferma, attraverso la logica dei tagli lineari, il modo di procedere iniquo e distante dalla concreta realtà di questo Governo.

La riduzione proporzionale uguale per tutti, infatti, è in netta contraddizione con i principi della legge delega sul federalismo fiscale (finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali, premi e sanzioni in relazione alla virtuosità, ecc.) poiché penalizza maggiormente gli enti con minori entrate correnti pro-capite, in cui la finanza derivata ha un peso rilevante e svolge anche una funzione perequativa. I tagli lineari, in definitiva, indeboliranno la capacità perequativa della finanza comunale e provinciale, allargando ulteriormente il divario in termini di entrate correnti pro-capite tra gli enti fiscalmente "ricchi" e quelli, prevalentemente del mezzogiorno, con una minore base imponibile.

## **6. Un patto di stabilità a somma zero**

Rispetto alle scelte del DL 78/2010, la principale novità introdotta dalla Legge di stabilità è il nuovo Patto interno di stabilità che ripartirà diversamente i sacrifici tra i singoli enti, ma con la manovra invariata il gioco sarà a somma zero. Alcuni ci guadagneranno, altri ci perderanno. Rispetto a quello attualmente in vigore, il saldo obiettivo (sempre definito in termini di competenza mista) viene calcolato in percentuale della spesa corrente media del triennio 2006-2008. Per evitare "salti" eccessivi rispetto ai saldi obiettivi derivanti dalla vecchia normativa, viene prevista una riduzione del 50 per cento della differenza tra nuovo e vecchio saldo. E' introdotto un limite assai stringente per l'aumento dello stock di debito, di cui si dispone il blocco se le spese per interessi sono superiori all'8 per cento delle entrate correnti. E' una norma eccessiva, che avrà come conseguenza una ulteriore compressione degli investimenti locali, già messi in croce dal precedente patto interno di stabilità e l'inibizione di ogni politica anticiclica e di contrasto alla crisi da parte del sistema delle autonomie.

Le poche novità che vanno in direzione di un alleggerimento della manovra 2011 sono largamente insufficienti: 480 milioni di euro, che però andranno in gran parte al Comune di Milano per finanziare l'esclusione dal patto degli investimenti per Expo 2015, lo stanziamento di 60 milioni nel 2011 per accelerare i pagamenti dei comuni nei confronti delle imprese fornitrici, il rifinanziamento di 200 milioni per il Fondo nazionale politiche sociali (drasticamente ridotto nella versione iniziale del Disegno di legge), l'attenuazione dell'obbligo di dismissione delle società partecipate per i comuni fino a 30 mila abitanti, l'ammorbidente del blocco del turn over per gli enti con spesa per il personale inferiore al 35 per cento

delle spese correnti. Nel complesso, pannicelli caldi che non mutano il segno di una manovra fortemente penalizzante per gli enti locali.

Le giustificazioni addotte: la necessità di riportare sotto controllo i conti pubblici in una fase di grave crisi finanziaria su scala europea non sono convincenti. Indubbiamente i mercati sono in agguato, e l'Italia è un sorvegliato speciale. Ma la manovra di rientro poteva e doveva essere ripartita in modo diverso, visto che il peggioramento dei conti tra il 2007 e il 2009 è interamente dovuto alle amministrazioni centrali. I tagli andavano fatti innanzitutto ai ministeri: bastava recepire le analisi e le proposte sulla spesa pubblica prodotte in questi anni dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Sarebbe stata necessaria una coraggiosa assunzione di responsabilità che l'attuale Governo non è in grado di compiere. Si è fatta una scelta diversa, partendo dall'assunto un po' cinico che ridurre le risorse a comuni, province e regioni è tutto sommato più facile e meno costoso politicamente.

## **7. Una proposta per un vero federalismo fiscale**

Quanto al federalismo fiscale, rimane una chimera o rischia addirittura di trasformarsi in un incubo stando ai numeri e ai contenuti del decreto sul federalismo municipale. Il ridisegno della fiscalità municipale delineato dal Governo parte compromesso da una secca riduzione delle risorse attribuite ai comuni e poggia su basi finanziarie assolutamente precarie. Sono problemi seri, che rendono necessaria una profonda revisione del decreto, a partire dalla previsione di clausole di salvaguardia più efficaci per i primi anni di avvio del nuovo ordinamento. In sostanza il meccanismo disegnato dalla riforma non ha nulla a che vedere con un vero federalismo fiscale, dove il cittadino vede e paga per i servizi che riceve; per questo a giudizio di Legautonomie, accanto all'imposizione immobiliare, i cui cespiti dovrebbero però essere completamente gestiti dai Comuni, andrebbe invece introdotta **una vera e propria tassa sui servizi generali e indivisibili non tariffabili erogati dai Comuni, potenziati gli strumenti di autonomia finanziaria e impositiva attraverso la compartecipazione dinamica al gettito di almeno un grande tributo erariale, previsti adeguati fondi di perequazione.**

## **8. Una ripresa dell'iniziativa politica: per i diritti costituzionali di autonomia**

Per questo è necessaria una forte ripresa del protagonismo politico del sistema delle autonomie; per affermare i propri diritti costituzionali di autonomia; per la dignità di chi svolge con passione un'attività al servizio delle proprie comunità; per non vanificare la costruzione di un vero federalismo; perché questo governo, principale espressione di un sistema politico ingessato, non è in grado di offrire una prospettiva di riforma e di ripresa economica. Questa politica taglia le gambe al futuro del Paese, perché passa dagli enti territoriali la maggior parte degli investimenti pubblici e un pezzo cruciale della rete di welfare e dei servizi pubblici essenziali. Esattamente i capitoli di spesa più colpiti dall'impostazione centralista della politica del governo. Una nuovo protagonismo delle autonomie è necessario perché l'Italia, soprattutto, non rimanga ferma al palo.



**Audizione del Dott. Paolo Puglisi**  
**Direttore Legislazione Tributaria**  
**Dipartimento delle Finanze**

**presso la**

**Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**

**17 giugno 2010**

## **Premessa**

L'attuazione del federalismo fiscale è uno degli impegni prioritari del Governo. La legge delega in materia di federalismo fiscale (Legge n. 42 del 6 maggio 2009) delinea, tra l'altro, le modalità di finanziamento dei livelli sub-centrali di Governo che saranno definite con l'approvazione dei decreti attuativi.

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale.

In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge n. 42 del 2009 è il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

La legge delega delinea un nuovo sistema di finanziamento di Regioni, Province e Comuni che è riepilogato nelle tabelle che seguono.

## Tabella 1 – Le entrate tributarie delle regioni

---

### Art. 7, comma 1, Legge 42/2009

- lettera a) **tributi delle regioni**
- lettera a) **compartecipazioni al gettito dei tributi erariali**, in via prioritaria a quello dell'IVA
- lettera b) Per tributi delle regioni si intendono:
- 1) **i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;**
  - 2) **le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;**
  - 3) **i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.**

### Art. 27, comma 4, Legge 42/2009

**Altre compartecipazioni a tributi erariali ed alle accise a fronte dell'eventuale futura assegnazione di ulteriori nuove funzioni.**

---

## Tabella 2 – Le entrate tributarie delle province

---

### Art. 12, comma 1, Legge 42/2009

- lettera a) **tributi propri** delle Province **individuati da legge statale**
- lettera c) **tributi** il cui presupposto è connesso **al trasporto su gomma** e dalla **compartecipazione** ad un **tributo erariale**
- lettera e) **uno o più tributi propri provinciali** che attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a **particolari scopi istituzionali**
- lettera g) **tributi provinciali istituiti dalle regioni**

### Art. 2, comma 2, Legge 42/2009

- lettera q) **tributi locali istituiti dalle regioni** con riguardo a presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato
- lettera s) **compartecipazioni al gettito** dei tributi e delle compartecipazioni regionali istituite dalle **regioni**
-

### **Tabella 3 – Le entrate tributarie dei comuni**

---

#### **Art. 12, comma 1, Legge 42/2009**

- lettera a) **tributi propri** dei Comuni **individuati da legge statale**
- lettera b) **compartecipazione all'IVA**
- lettera b) **compartecipazione all'IRPEF ed imposta immobiliare** (con esclusione della patrimoniale sull'abitazione principale)
- lettera d) **Uno o più tributi propri comunali** istituiti in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana
- lettera g) **tributi comunali istituiti dalle regioni**

#### **Art. 2, comma 2, Legge 42/2009**

- lettera q) **tributi locali istituiti dalle regioni** con riguardo a presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato
- lettera s) **compartecipazioni al gettito** dei tributi e delle compartecipazioni regionali istituite **dalle regioni**
- 

### **La gestione del nuovo sistema impositivo delineato dalla legge n. 42 del 2009**

Numerose sono le ricadute in termini di gestione che il complesso impianto normativo delineato con la legge n. 42 del 2009 genera. Possono essere ricordati ad esempio:

- la riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, l'efficienza nell'amministrazione dei tributi, il rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente (art. 2, comma 2, lett. c));
- la definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali (art. 2, comma 2, lett. v));

Consistenti sono anche i riferimenti all'attività di contrasto all'evasione:

- la previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con l'Agenzia delle Entrate al fine di utilizzare le Direzioni regionali delle Entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali (art. 25, comma 1, lett. a);
- il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (art. 2, comma 2, lett. d));
- la previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo (art. 2, comma 2, lett. u));
- la definizione, con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione (art. 25, comma 1, lett. b));
- la previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo stato per le attività di contrasto all'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi (art. 26, comma 1, lettera a);
- la previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale (art. 26, comma 1, lettera b).

In questo contesto vanno collocate le attività compiute dal Dipartimento delle finanze in sede di attuazione della legge n. 42 del 2009, che saranno sinteticamente illustrate di seguito.

### **Le attività svolte dal Dipartimento delle Finanze nella COPAFF**

L'art. 4 della legge n. 49 del 2009 ha istituito la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) con il principale compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale.

La Commissione si presenta quale organo tecnico consultivo del Governo, del Parlamento e di tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale. E' chiamata ad operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, formate avvalendosi degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali, a promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi; a svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Nell'ambito della COPAFF, il Dipartimento delle finanze partecipa, con propri rappresentanti al gruppo di lavoro relativo alle entrate delle regioni e degli enti locali, nonché al gruppo di lavoro cui è stata affidata la materia del coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo, del quale coordina i lavori. In particolare, il gruppo di lavoro entrate è stato impegnato nella attività istruttoria relativa alla elaborazione di dati utili per la Relazione che il del Governo, in base all'articolo 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009, deve rendere al Parlamento.

## **Il gruppo di lavoro entrate**

Per quanto riguarda i lavori del gruppo di lavoro entrate, d'intesa con l'Agenzia delle entrate e con il Ministero dell'interno si è tenuto conto dell'esigenza di disporre con la massima tempestività di dati il più possibile completi e omogenei, in modo da renderli confrontabili ed aggregabili. Si è ritenuto, pertanto di fare riferimento a basi informative disponibili in tempi compatibili con le esigenze di elaborazione:

- per le regioni a riclassificazioni dei bilanci degli anni 2006 – 2008;
- per gli enti locali ai certificati al rendiconto del bilancio 2008.

Occorre ricordare, infatti, che proprio al fine di porre le basi per le elaborazioni necessarie, l'articolo 19 bis del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, ha previsto che, per l'istituzione della banca dati per l'attuazione del federalismo fiscale, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano trasmettano alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale i dati relativi agli accertamenti e agli incassi risultanti dai rendiconti degli esercizi 2006, 2007 e 2008, riclassificati secondo lo schema allegato al decreto stesso.

Ferma restando la indubbia utilità delle informazioni relative alle entrate delle regioni e degli enti locali acquisite, la metodologia seguita per l'analisi e per il riscontro dei dati raccolti come sopra ricordato può fornire ulteriori utili indicazioni anche nella prospettiva dei prossimi passi da seguire.

Con riferimento alle principali imposte "regionali" (Irap, addizionale regionale all'Irpef e tasse auto) sono stati effettuati riscontri con altre fonti informative (sistema SIOPE, Anagrafe Tributaria) che hanno evidenziato in alcuni casi risultati diversi. Tali differenze sono determinate, per l'IRAP, dalla circostanza che i dati dell'Agenzia sul gettito sono calcolati in base alla data di accredito delle somme riscosse sugli specifici conti di tesoreria presso la Banca d'Italia, mentre risulta che le regioni contabilizzano il dato al momento dell'effettivo trasferimento

delle risorse finanziarie da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato una volta conteggiate le spese per la sanità ed effettuati i conguagli con le anticipazioni effettuate. Anche rispetto ai dati acquisiti dal SIOPE, è stato rilevato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che per l'anno 2008 i dati del SIOPE risentono di problemi nella trasmissione delle informazioni da parte degli istituti tesorieri delle regioni.

I differenti criteri di contabilizzazione sono alla base anche delle differenze rilevate, in sede di riscontro delle entrate relative all'*addizionale regionale all'Irpef*: i dati forniti dalle regioni convergono sostanzialmente con quelli estratti da SIOPE, ma differiscono da quelli elaborati dall'Anagrafe Tributaria per effetto probabilmente di quanto sopra rappresentato in ordine ai diversi criteri di contabilizzazione.

Per *le tasse auto*, il cui gettito viene direttamente attribuito alle regioni, ad eccezione delle regioni Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta (fino al 2009) per le quali le somme riscosse sono inizialmente imputate al bilancio dello Stato per la successiva devoluzione, si riscontra una sostanziale coincidenza delle diverse fonti informative.

Relativamente alle entrate di natura tributaria delle province e dei comuni occorre segnalare che l'attuale ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di Governo sulle varie fasi dei processi di gestione (individuabili in linea generale nel versamento, controllo degli adempimenti, riscossione coattiva) delle entrate, rende critica, in materia, la costituzione di una banca dati completa nell'ambito dell'Anagrafe Tributaria data la frammentazione delle fonti informative.

Si pensi, ad esempio, che per l'I.C.I. (il cui gettito rappresenta poco meno del 50% delle entrate tributarie complessive dei comuni) i principali sistemi di riscossione previsti sono il modello F24, il bollettino di conto corrente postale, i versamenti ai

vari istituti tesorieri e intermediari convenzionati dai singoli comuni e agli agenti della riscossione.

Proprio per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e per evitare un incremento dei costi causato dal moltiplicarsi delle strutture coinvolte, nella legge delega sono previste, come sopra ricordato, forme di collaborazione tra gli enti territoriali, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate per l'utilizzo delle direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi.

In tale contesto si è ritenuto di fare riferimento alla rilevazione dei dati dei certificati al rendiconto del bilancio 2008 forniti dalla Direzione Centrale della Finanza Locale del Ministero dell'Interno.

### **La regionalizzazione delle entrate erariali**

Un contributo significativo per l'individuazione delle metodologie e delle fonti informative necessarie alla ripartizione del gettito secondo i criteri di territorialità stabiliti nella legge delega, può essere considerato lo studio, elaborato da diversi anni dal Dipartimento delle finanze, relativo alla "Regionalizzazione delle entrate erariali". L'ultimo aggiornamento ha riguardato gli anni 2005 e 2006 ma si prevede a breve di estendere l'analisi anche agli anni 2007 e 2008 ed arrivare quindi a ricoprire un intervallo temporale che va dal 2000 al 2008. Le scelte metodologiche adottate in questo lavoro sono, oramai, un riferimento per le diverse Istituzioni che a vario titolo si occupano di regionalizzazione dei flussi di finanza pubblica, tra cui Istat, Isae, Banca d'Italia e Ministero per lo Sviluppo Economico.

Lo studio è stato ultimato nella fase conclusiva dell'iter di approvazione della Legge delega in materia di federalismo fiscale, Legge n. 42 del 5 maggio 2009.

In tale contesto, il lavoro realizzato, che consente una ricostruzione dell'origine territoriale del gettito erariale coerente con il principio di territorialità previsto

dall'art.7 della Legge delega sul federalismo, assume particolare rilevanza ed utilità.

Le metodologie di ripartizione adottate sono state oggetto di verifica relativamente alla conformità al principio della territorialità così come previsto dall'art.7 della Legge delega sul Federalismo. In particolare per i tributi riferiti al reddito delle persone fisiche, la ripartizione è stata effettuata sulla base del criterio di residenza dei percettori, per quelli basati sul patrimonio si fa riferimento al luogo in cui sono ubicati i cespiti, per quelli aventi come presupposto i consumi si fa riferimento al luogo in cui il bene viene consumato o il servizio fruito. Per quanto riguarda l'imposta sul reddito delle società è stato seguito il criterio della regione di domicilio fiscale per le società monoimpianto, mentre per le società con stabilimenti localizzati in più regioni, l'imposta è stata ripartita proporzionalmente al valore della produzione calcolato ai fini dell'Irap.

È importante sottolineare che la distribuzione regionale del gettito è stata effettuata con riferimento a tutte le regioni, sia ordinarie che speciali, senza tener conto che molti tributi erariali vengono attribuiti alle regioni a statuto speciale con criteri espressamente previsti dai rispettivi Statuti che non coincidono con quelli qui utilizzati.

Per tutte le voci d'imposta esaminate il dato nazionale è costituito dal gettito di competenza riportato nei capitoli di entrata del Rendiconto generale dello Stato. Tutte le imposte sono state considerate al netto delle quote di gettito derivanti dall'attività di accertamento e controllo.

La regionalizzazione ha riguardato i seguenti tributi: Irpef, Ires, Iva, Imposta di registro, Imposta ipotecaria e diritti catastali, Imposta sulle assicurazioni, Imposta di fabbricazione sugli oli minerali, Imposta sull'energia elettrica, Imposta di

consumo sul gas metano, Imposta sul consumo dei tabacchi, Provento del lotto, Superenalotto, Bingo, Altri giochi.

Il valore aggiunto dell'analisi è anche associato all'utilizzazione di nuove variabili fiscali. In particolare, per la regionalizzazione dell'Iva sono stati utilizzati i dati contenuti nel quadro VT delle dichiarazioni. La disponibilità di questa nuova informazione assume una grande rilevanza in quanto l'indicazione delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, effettuate nei confronti di consumatori finali, permette di evidenziare le operazioni imponibili sulle quali non è possibile operare alcuna rivalsa e, conseguentemente, individuare l'effettiva base imponibile del tributo. Inoltre la distribuzione regionale dell'Iva riscossa sui consumi finali consente una ripartizione territoriale del gettito dell'Iva coerente con quanto effettivamente riscosso localmente.

I risultati dell'esercizio di ripartizione basato sull'elaborazione dei dati rilevati dalle sezioni del quadro VT, devono essere analizzati adottando le opportune cautele interpretative. Le ragioni di cautela derivano dalla circostanza che la disposizione normativa richiede al contribuente di indicare nuove informazioni che comportano un onere amministrativo-contabile aggiuntivo ma non rilevano ai fini del calcolo dell'imposta. A ciò si aggiunge che le istruzioni per la compilazione del nuovo quadro non dettano regole precise per la ripartizione delle operazioni imponibili tra i soggetti titolari di partita Iva ed i consumatori finali. Infatti il contribuente, per effettuare la suddivisione richiesta "può far riferimento alle modalità di certificazione dei corrispettivi previste dagli artt.21 e 22 del DPR 633/72 o, comunque, ad ulteriori criteri che consentono di qualificare l'operazione ai predetti fini". Di conseguenza le informazioni rilevate dal quadro VT, sebbene rivestano particolare interesse, potrebbero essere meno affidabili rispetto ad altri dati esposti in dichiarazione.

Lo studio sulla “Regionalizzazione delle entrate erariali” risulta un utile strumento a supporto di indagini volte a valutare gli equilibri finanziari delle regioni.

Inoltre, alla luce di quanto disposto dalla legge delega in materia di compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali, questo studio è sicuramente utile per l’elaborazione delle stime necessarie alla quantificazione delle quote di gettito da devolvere: la recente normativa richiede, infatti, che le modalità di attribuzione alle regioni delle compartecipazioni rispettino il principio di territorialità, ossia riconducano il gettito ai territori che hanno contribuito alla sua formazione.

Quanto sopra sintetizzato, rende evidente che per il raggiungimento degli obiettivi individuati dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, è di fondamentale importanza la disponibilità di dati omogenei delle entrate e delle spese delle regioni e degli enti locali.

Una delle principali novità arretrate dalla legge n. 196 del 2009, legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, è costituita dalla attribuzione di una delega per l’armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche e l’istituzione di una banca dati unitaria che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio e gestionali degli stessi soggetti.

La banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, istituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze, dovrà raccogliere tutte le informazioni concernenti i dati contabili previsivi, consuntivi e gestionali delle amministrazioni pubbliche nonché qualsiasi altra informazione utile all’attuazione della riforma contabile e del federalismo fiscale.

In attesa di poter disporre di tali dati, relativamente alle entrate di natura tributaria, è stata effettuata un’analisi dell’attuale sistema della fiscalità finalizzata, tra l’altro, ad individuare le tipologie di tributi il cui gettito è attribuito in tutto o in parte alle regioni, alle province e ai comuni.

## **Il gruppo di lavoro coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo**

Nell'ambito dei lavori della COPAFF, il Dipartimento delle finanze partecipa, coordinando i relativi lavori, il gruppo di lavoro in materia di "coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di Governo" nell'ambito del quale è stata avviato l'esame, in particolare delle disposizioni dell'articolo 5 della legge n. 42 del 2009.

Tale articolo, come è noto, prevede che venga istituita la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" nell'ambito della Conferenza unificata.

In tale contesto, si è posta la questione delle modalità e delle procedure di raccordo istituzionale per la partecipazione degli enti locali alle decisioni di finanza pubblica, tenendo conto anche di quanto previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196.

Tale legge stabilisce, in estrema sintesi, per quel che qui interessa:

- (articolo 8, commi 1 e 2) che gli enti territoriali determinino gli obiettivi dei loro bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla "Decisione di finanza pubblica"; e che, nell'ambito della procedura per la definizione delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici di indebitamento netto, saldo di cassa e debito delle Amministrazioni Pubbliche, venga definito il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno che stabilisce gli interventi necessari al conseguimento degli obiettivi nazionali distintamente per regioni, province e comuni;
- (articolo 10, comma 5) che la Conferenza permanente di cui al citato articolo 5 della legge n. 42 del 2009, esprima un parere sulle linee guida, predisposte dal Governo, per la ripartizione dei suddetti obiettivi programmatici.

Occorre ricordare, infatti, che il base ai criteri direttivi del citato articolo 5, la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" concorre:

- alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;
- alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica “promuovendo” l’attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, verificando la loro attuazione ed efficacia.

Inoltre, secondo lo stesso articolo 5, alla medesima Conferenza dovranno essere attribuite, tra l’altro, rilevanti competenze in materia di:

- 1) proposta degli “indici di virtuosità” degli enti locali e dei relativi incentivi, nonché dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi;
- 2) di vigilanza sull’applicazione dei meccanismi di premialità e sanzionatori;
- 3) di verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario delle autonomie locali, delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di Governo e dell’adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di Governo rispetto alle funzioni svolte, nonché della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;

### **Le altre attività svolte dal Dipartimento delle finanze in sede di attuazione della legge n. 42 del 2009**

Come il Direttore generale delle finanze ha già avuto modo di evidenziare nel corso della audizione presso la Commissione di vigilanza dell’anagrafe tributaria una delle problematiche più rilevanti da affrontare in tema di federalismo fiscale è l’accesso ai dati dell’Anagrafe tributaria e la loro condivisione tra i vari livelli di Governo.

Sono fondamentalmente tre le attività che sono in corso di svolgimento:

- A) implementazione del patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria con i dati mancanti che si riferiscono alla gestione dei tributi territoriali;
- B) condivisione con le Regioni e gli enti locali dei dati attualmente presenti in Anagrafe tributaria;
- C) condivisione con le regioni e degli enti locali, delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi dei dati.

### ***Banca dati integrata della fiscalità immobiliare***

Proprio nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, il Dipartimento delle Finanze ha avviato il progetto per la creazione di una banca dati integrata della fiscalità immobiliare con il quale sono state affrontate in modo organico le tre attività che abbiamo precedentemente identificato (implementare il patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria con i dati mancanti che si riferiscono alla gestione dei tributi territoriali; condividere con le Regioni e gli enti locali dei dati attualmente presenti in Anagrafe tributaria; condividere con le regioni e degli enti locali, delle soluzioni gestionali e degli strumenti di analisi)

Si tratta di un'esperienza importante, che vede coinvolte tre Direzioni del Dipartimento delle Finanze (Federalismo fiscale, Sistema informativo della fiscalità, Studi e ricerche economico-fiscali), che rende possibile non solo reperire dati rilevanti ai fini delle quantificazioni di eventuali proposte di riforma della tassazione sugli immobili, ma anche di mettere in luce i problemi nonché le soluzioni sottostanti il processo di condivisione dei dati.

Roma, dicembre 2010

## Il nuovo assetto delle entrate comunali e l'attuazione del federalismo fiscale

### Sommario

Premessa .....	1
Le principali problematiche .....	2
Le condizioni per il successo del federalismo municipale .....	3
I conti del decreto sul federalismo municipale .....	14
Appendici .....	18
A- La dinamica dei redditi immobiliari e gli effetti della cedolare secca .....	18
B- Il gettito da trasferimenti immobiliari .....	20
C- Gettito e base imponibile dell'IMU-possesto .....	21

### Premessa

L'attuale previsione di riassetto delle entrate locali prevede la devoluzione di gettiti statali sul cespite immobiliare (dal 2011 al 2013) e poi la confluenza di gran parte di essi nell'IMU, articolata in quota possesso e quota trasferimenti immobiliari, in concomitanza con l'introduzione della cedolare secca sui redditi da locazione fin dal 2011.

Tali devoluzioni/assegnazioni di nuovi tributi locali avvengono **fino a concorrenza delle risorse oggi oggetto di trasferimento** statale (trasferimenti di tipo A e B ex Copaff), ma, nelle intenzioni del Governo, già decurtate delle somme previste dal d.l. 78 (-1,5 mld. dal 2011; -1 mld. ulteriore, dal 2012).

Le basi imponibili che sostengono il nuovo assetto delle entrate comunali sono caratterizzate da rilevanti differenziazioni territoriali e il raggiungimento di un sistema di equilibrio per la generalità dei Comuni necessiterà di un costante monitoraggio, di appositi e concertati dispositivi attuativi e dell'integrazione con gli altri "pilastri" del federalismo fiscale, in particolare la perequazione delle capacità fiscali e l'introduzione dei fabbisogni standard.

Tali impegnative condizioni sono in parte già avviate o previste nello stesso schema di decreto sul "federalismo municipale", in parte da precisare nel corso dell'attuazione dei primi provvedimenti, in parte ancora da delineare sulla base di principi e criteri comunque presenti nella legge 42 del 2009.

## ***Le principali problematiche***

**I punti problematici** per una compiuta valutazione del progetto di riforma delle entrate comunali sono diversi, sia sotto il profilo della sostenibilità per i bilanci, sia per ciò che riguarda la robustezza delle modifiche prospettate sul regime fiscale degli immobili.

In primo luogo, **il dimensionamento generale della manovra** ingloba integralmente, nelle intenzioni del Governo, il pesante taglio dei trasferimenti disposto con il d.l. 78/2010, nonostante la clausola inserita in conversione nello stesso decreto (art. 14, comma 2), in base alla quale i tagli non avrebbero dovuto rilevare "in sede di attuazione dell' articolo 11 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale".

In secondo luogo, **la scelta delle basi imponibili**, per quanto coerente con quanto avviene in molti dei Paesi paragonabili all'Italia e con le richieste da tempo formulate dall'Anci, comporta distribuzioni territoriali molto diseguali tra i diversi territori e in parte soggette a variazioni nel tempo relativamente casuali. Ciò comporta l'insufficienza di questo decreto a fornire ai Comuni un quadro di stabile finanziamento senza la soluzione del tema della perequazione delle capacità fiscali, come previsto dalla legge 42.

In terzo luogo, le difficoltà di cui ai primi due aspetti risultano enfatizzate dal fatto che il riassetto delle entrate comunali proposto dal decreto si accompagna a **due interventi di riforma dell'imposizione sugli immobili che possono avere effetti quantitativi negativi non perfettamente prevedibili**: l'introduzione dal 2011 della cedolare secca sui redditi da locazione di abitazioni; la riduzione del prelievo sui trasferimenti immobiliari, dal 2014.

A questi elementi si agganciano alcuni interrogativi sull'affidabilità delle previsioni finora esposte dal MEF, che sono riconducibili a tre punti:

1. possibile sovrastima della **dinamica temporale della componente immobiliare Irpef** e del **gettito aggiuntivo acquisibile con la cedolare secca a seguito dell'"emersione"** di affitti non dichiarati, per gli effetti di deterrenza delle norme sanzionatorie specifiche sugli affitti "in nero";
2. possibile **sovrastima del gettito da trasferimenti immobiliari** (tributi attuali e poi IMU-trasferimenti)
3. **effettività e sostenibilità dell'ampliamento della base imponibile IMU-possesso**, che, secondo lo schema di decreto, viene a ricomprendere gli immobili di Onlus, Enti ecclesiastici e Ater e le abitazioni assimilate alle abitazioni principali, oggi esenti dall'ICI.

Senza addentrarci in dettagli (ved. considerazioni riportate in Appendice), ognuno dei punti indicati comporta rischi di insufficienza delle risorse assegnate ai Comuni, che dovrebbero essere meglio dettagliati nella Relazione tecnica ed opportunamente fronteggiati con:

- dispositivo di espressa salvaguardia delle risorse destinate ai Comuni, così da assicurare un ammontare certo di risorse per l'intero comparto Comuni certo, che non possa ridursi al di sotto di un livello concordato per un congruo periodo di avvio;
- meccanismi di fissazione delle aliquote e di compartecipazione dello Stato ai gettiti devoluti adattati alle ultime informazioni disponibili e in grado di assicurare il mantenimento in capo ai Comuni sia della dinamica naturale dei gettiti che dei recuperi di evasione;

- strumenti potenziati di recupero di evasione, con particolare riguardo al controllo degli affitti, quali l'introduzione di dispositivi di presunzione di locazione in presenza di indizi chiari – sia nei casi di affitto permanente che in quelli, ancora più a rischio, di locazione temporanea per scopi turistici o di lavoro – sulla cui base chiamare il contribuente a giustificare l'utilizzo effettivo dell'immobile.

In assenza di questi accorgimenti, i Comuni si potrebbero trovare nella condizione di dover innalzare la pressione fiscale locale utilizzando i margini di manovra delle aliquote loro concessi, al mero scopo di assicurare l'equilibrio *ex ante*, con l'evidente snaturamento dell'autonomia fiscale riconosciuta dallo schema di decreto.

### ***Le condizioni per il successo del federalismo municipale***

Il tema di fondo che in primo luogo preoccupa i Comuni, nelle difficili condizioni determinate dalla crisi economica e dalle restrizioni nella gestione delle finanze pubbliche, può essere sintetizzato nella domanda: **"le risorse destinate al comparto, nell'immediato e a regime, sono effettivamente sufficienti:**

- a) per assicurare l'equilibrio di base del sistema (equivalenza con le attuali risorse disponibili) ?;
- b) per assicurare un moderato ma indispensabile margine di autonomia e responsabilità fiscale ?"

La risposta va articolata con riferimento alla **situazione immediata**, tra il 2011 e il 2013 (periodo transitorio dello schema di decreto) e con riferimento alla **situazione a regime**, dal 2014 (introduzione dell'IMU comprensiva del prelievo sul patrimonio immobiliare e dei gettiti sui trasferimenti immobiliari)

**Per ciò che riguarda l'immediato**, la valutazione dell'andamento delle risorse assegnate per ciascun singolo Comune è in qualche modo accademica, in quanto i gettiti di nuova devoluzione nel triennio 2011-2013 (imposte sui trasferimenti immobiliari, cedolare secca sugli affitti e componente immobiliare residua dell'Irpef) non affluiranno direttamente ai Comuni dove si formano, ma al **Fondo sperimentale di riequilibrio**, che lo schema di decreto introduce proprio per attivare un processo di redistribuzione sostenibile, a fronte di basi imponibili distribuite tra i diversi territori in modo molto sperequato rispetto all'attuale dotazione di risorse (entrate proprie + trasferimenti statali fiscalizzati).

Il Fondo deve dunque assicurare una transizione sostenibile verso un regime caratterizzato dalla progressiva adozione dei fabbisogni standard e dall'introduzione degli strumenti perequativi delle diverse capacità fiscali di cui all'art. 13 della legge 42/2009, non ancora attuati. Sono queste infatti le condizioni per giungere all'effettiva attribuzione di quote consistenti dei cespiti di nuova devoluzione ai territori dove i gettiti si formano.

Queste esigenze redistributive non cesseranno con il triennio transitorio e – non a caso – il fondo sperimentale di riequilibrio ha una durata prevista di 5 anni (2011-2015), investendo dunque anche il primo periodo "a regime" del nuovo assetto delle entrate comunali.

**Per ciò che riguarda la situazione a regime**, è possibile delineare uno scenario che deriva dalle previsioni dello schema di decreto presentato, opportunamente rettificato con elementi emersi successivamente alla presentazione.

E' inoltre valutabile con sufficiente approssimazione l'impatto sui singoli comuni, elemento che permette di cogliere le opportunità della riforma proposta dal Governo e che prefigura la dimensione che dovrà assumere la perequazione di cui all'art. 13 della legge 42.

E' in ogni caso necessario inquadrare le valutazioni di **impatto alla luce dell'imponente sforzo finanziario al quale i Comuni sono chiamati** per l'effetto congiunto dei provvedimenti di legge adottati nel corso del 2010: i tagli alle risorse 2011-2012 disposti dal d.l. 78/2010, i nuovi vincoli ai saldi di bilancio previsti con la nuova versione del Patto di stabilità.

**L'attuazione del federalismo municipale deve portare ad una parziale ma significativa attenuazione di tali insostenibili restrizioni**, contando anche sul percorso di fuoriuscita da una crisi economico—finanziaria globale, che dovrebbe caratterizzare il prossimo triennio.

La manovra 2011-2012 comporta riduzioni di risorse per i Comuni intorno al 15% dei trasferimenti statali preesistenti (-5% circa delle risorse complessive), cui si assommano gli effetti delle analoghe restrizioni che colpiscono le Regioni con i conseguenti tagli sui trasferimenti regionali destinati ai Comuni.

A fronte di questo quadro, caratterizzato da incertezze, il percorso proposto dal Governo deve essere integrato con clausole e dispositivi di attuazione che consentano di attivare fin dal 2012 una significativa leva di integrazione di risorse per arrivare poi al 2014, avvio della piena attuazione della riforma, con un ammontare di risorse in grado di recuperare una parte considerevole dei tagli del prossimo biennio e con la concreta possibilità di esercitare una maggiore autonomia finanziaria.

Lo schema seguente (Tabella 1) riepiloga la situazione previsionale 2011-2014 senza alcun elemento dinamico, se non quello insito nella previsione di emersione di affitti non dichiarati per l'effetto delle sanzioni associate all'introduzione della cedolare secca.

La tabella è coerente con i dati riportati nella relazione tecnica, ad eccezione del fatto che per gli anni 2011-2013 considera la cedolare secca e la componente immobiliare dell'Irpef sotto il profilo della competenza (imposta maturata nell'anno) e non della cassa (imposta pagata nell'anno), profili che sono previsti convergere tra il 2013 e il 2014.

La compartecipazione dello Stato è invece calcolata nella relazione tecnica sulla base delle stime di incasso della cedolare e della componente immobiliare dell'Irpef, che nel complesso costituiscono un gettito più elevato. La compartecipazione statale determinata orientativamente dalla Relazione tecnica è quindi maggiore nel 2011 rispetto a quanto considerato nei prospetti seguenti.

Altre differenze di minimo rilievo dipendono dal calcolo delle diverse variabili per ciascun comune.

**Tabella 1. Schema delle risorse e dei gettiti devoluti 2010-2014**

Anno	Risorse-base (trasferimenti fiscalizzati ridotti + addizionale)	Gettiti devoluti (3)	Compartecipazione Stato (4)	Compartecipazione in %	ICI	Totale risorse Comuni (da Relazione tecnica)	N.indice Risorse base (2010=100)
2010	15.174				9.920	25.094	100
2011	13.685	15.311	1.626	10,6%	9.920	23.605	94
2012	12.700	15.532	2.832	18,2%	9.920	22.620	90
2013	12.785	15.752	2.967	18,8%	9.920	22.705	90
2014 (1)	12.785	15.752	2.967	18,8%	9.920	22.705	90
2014 (2)	12.785	15.394	2.609	17,0%	9.920	22.705	90
(1)	In costanza dei gettiti devoluti 2011-2013						
(2)	Con applicazione dell'IMU. La diminuzione è dovuta al calo dell'IMU-trasferimenti, che viene valutata in circa 5,5 mld. (a fronte dei 6,5 mld. indicati nella relazione tecnica), parzialmente compensata dal nuovo gettito indicato per l'IMUP in 12.621 mln. (Audizione MEF 23 nov), a fronte degli 11.570 originari (Relazione tecnica).						
(3)	La variazione di gettiti devoluti tra il 2011 e il 2013 è dovuta esclusivamente alle variazioni della cedolare secca e in particolare alla componente di "emersione" degli affitti non dichiarati che è prevista passare dai 440 mln. del 2011 ai circa 1.030 del 2014.						
(4)	Le variazioni della compartecipazione statale ai gettiti devoluti ai Comuni dipendono dagli ulteriori tagli del d.l. 78, dalle variazioni nei trasferimenti statali già previste dalle leggi vigenti e dal maggior gettito netto previsto con la cedolare secca (gettito cedolare meno perdita di gettito Irpef). Per il 2014, con applicazione dell'IMU, ved. nota 2.						

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica e MEF

La compartecipazione statale è considerata nella tabella 1, per semplicità, in modo uniforme su tutti i gettiti devoluti. Tuttavia, appare corretto prevedere, almeno per il quadriennio 2011-2014, una più forte compartecipazione statale sulla quota del gettito della cedolare proveniente da emersione. La compartecipazione su questa specifica parte del gettito potrebbe essere fissata al 50%, così da spartire in maniera più equa il rischio connesso con le impegnative previsioni di emersione dei redditi da locazione non dichiarati, che sollecitano un'iniziativa delle strutture di controllo sia erariali che comunali anche sotto il profilo del recupero dell'evasione.

A parità di livello medio della compartecipazione statale, la determinazione al 50% della quota statale sul gettito della cedolare imputato all'"emersione" porterebbe a determinare la percentuale statale sugli altri gettiti al 9% nel 2011, e intorno al 17% nel 2012-2014, anno nel quale la compartecipazione stessa non dovrebbe essere calcolata sul gettito aggiuntivo (rispetto all'ICI) confluito nell'IMU-possesso:

**Tabella 2. Compartecipazione statale differenziata**

Anno	% compartecipazione Stato Cedolare secca (parte "emersione")	% compartecipazione Stato altri gettiti	Cedolare secca (parte "emersione")	Altri gettiti devoluti
2010				
2011	50%	9,4%	443	14.868
2012	50%	16,6%	738	14.794
2013	50%	16,6%	1.033	14.719
2014	50%	17,4%	1.033	12.020

Naturalmente, lo stesso risultato potrebbe ottenersi abbandonando il criterio della compartecipazione statale e applicando una percentuale appropriata di compartecipazione comunale ai gettiti che restano a gestione statale anche successivamente all'introduzione dell'IMU (la stessa cedolare secca e l'Irpef relativa agli immobili), mantenendo la differenziazione ipotizzata nella tabella 2.

La tabella seguente ipotizza nel triennio 2012-2014 un recupero di risorse fiscali di una certa consistenza, valutabile in 1,2 miliardi di euro annui al 2014, per effetto di una moderata dinamica espansiva dei cespiti devoluti e del recupero di evasione. Si tratta, nel complesso, dell'1,8% annuo tra il 2011 e il 2014.

**Tabella 3. Stima delle risorse disponibili con dinamica espansiva sul triennio 2012-2014 (1,8% annuo)**

Anno	Gettiti devoluti lordi	di cui: sui trasferimenti immobiliari	di cui: sui redditi (Irpef)	di cui: Cedolare secca	di cui: Patrimoniale (quota aggiuntiva IMUP, dal 2014)	ICI	Dinamica dei gettiti (incr. naturale + recupero evasione) - quota Comuni	Totale risorse, quota Comuni, compresa ICI (con dinamica 2012-2014)	N.indice risorse con incremento
2010	15.174					9.920		25.094	100
2011	15.311	6.559	5.534	3.218		9.920	-	23.605	94
2012	15.532	6.559	5.459	3.514		9.920	418	23.038	92
2013	15.752	6.559	5.384	3.809		9.920	814	23.519	94
2014	15.394	5.472	3.772	3.809	2341	9.920	1.208	23.913	95

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica e MEF

Gli incrementi sono determinati escludendo dalla base di calcolo la quota di gettito della cedolare secca imputata all'emersione di redditi da locazione non dichiarati. Il totale delle risorse quota Comuni è calcolato sulla base della compartecipazione statale differenziata di cui alla Tabella 2.

Il riequilibrio dei conti comunali nel 2014, anno di introduzione dell'IMU e quindi di possibile applicazione di più ampi margini di effettiva autonomia, potrà dunque contare su risorse aggiuntive che contribuiranno a contenere gli effetti dei tagli dei trasferimenti statali 2011-2012 a circa la metà della manovra attivata con il d.l. 78.

Nel corso del periodo transitorio e fino all'attivazione degli strumenti perequativi previsti dalla legge 42, i Comuni potranno in altri termini disporre di due fonti integrative di risorse fiscali:

- a) la dinamica espansiva, per quanto moderata, dei gettiti devoluti o assegnati, che può essere valutata tra i 250 e gli 800 mln. di euro nel corso del triennio 2012-2014, da riservare all'intero comparto per l'avvio di criteri distributivi da collegare progressivamente ai fabbisogni standard ed al mantenimento sul territorio del gettito prodotto;
- b) il recupero di evasione, valutabile tra i 160 e i 400 mln. di euro, che dovrà invece restare interamente assegnato ai Comuni nei quali tali nuove entrate si generano.

Quest'ultimo aspetto, il recupero di evasione, dovrà, in primo luogo, costituire l'occasione per l'ulteriore potenziamento degli strumenti che i Comuni possono effettivamente attivare per un'efficace e diffusa attività di controllo, al fine di promuovere un impegno più strutturato anche in chiave di partecipazione all'accertamento dei tributi erariali, funzione che risulta opportunamente enfatizzata dal decreto con la previsione di aumento del contributo al 50% dei gettiti erariali recuperati e di più ampio accesso all'anagrafe tributaria.

La stessa espansione “naturale” della base imponibile necessita in realtà – per le specificità dei cespiti assegnati ai Comuni – di un intervento di impulso sulle revisioni delle rendite catastali obsolete, fino all’attivazione di strumenti di parziale attuazione della riforma degli estimi catastali, e sull’esercizio comunale di funzioni più incisive nella gestione del Catasto.

E’ evidente che tali risorse aggiuntive non dovranno essere intaccate dai parametri di applicazione dell’IMU. Le eventuali riduzioni di gettito derivanti, ad esempio, dalla diversa disciplina delle imposte sui trasferimenti immobiliari dovranno trovare puntuale compensazione nella riduzione della compartecipazione statale, essendo riconducibili interamente a scelte di politica fiscale di carattere nazionale che non devono alterare i conti dei Comuni, ovvero in una diversa modulazione delle aliquote e delle agevolazioni attualmente previste dallo schema di decreto.

A tal fine, l’effettivo raggiungimento degli equilibri riportati in tabella, dovrà essere oggetto di monitoraggio e di verifica tecnico-politica, con l’obiettivo di:

- fissare in modo coerente il valore dell’aliquota base dell’IMU-possesso, attualmente soltanto indicato dal MEF nel 10,6 per mille, ma non inserito in norma;
- verificare la sostenibilità dell’attuale indicazione dell’agevolazione IMU-possesso riservata agli immobili locati e a quelli di soggetti IRES (attualmente indicato nello schema di decreto in misura pari alla metà dell’aliquota base);
- verificare la sostenibilità dell’attuale schema applicativo dell’IMU-trasferimenti, che comporta riduzioni di rilievo rispetto al vigente regime fiscale sia nell’aliquota che nel calcolo della materia imponibile.

L’intreccio tra riassetto delle entrate comunali e riforma della fiscalità immobiliare rende in conclusione necessario prevedere, inserendo una apposita clausola nello stesso schema di decreto, un percorso di verifica e di eventuale rettifica dei parametri applicativi dei nuovi tributi immobiliari da svilupparsi nel primo semestre del 2013, sulla base degli aggiornamenti delle informazioni sui gettiti devoluti ai Comuni negli anni 2011-2012.

Le tavole seguenti riportano una simulazione dell’evoluzione dell’attuazione del decreto considerando gli elementi dinamici sopra evidenziati e sulla base delle informazioni disponibili di fonte MEF, con alcune rettifiche emerse nelle scorse settimane e discusse con maggiore dettaglio nei paragrafi successivi.

Non potendo valutare l’andamento specifico delle due quote di espansione considerate (dinamica naturale e recupero evasione), l’incremento stimato viene applicato in misura uniforme a ciascun Comune. E’ tuttavia prevedibile che, la quota imputabile al recupero evasione tenda ad essere più elevata presso i territori più attrezzati sotto il profilo dei controlli, ma anche dove si colloca una maggiore massa di evasione. In questo senso, il rafforzamento dell’azione di recupero costituisce un obiettivo strategico del federalismo fiscale, in quanto contribuisce ad abbattere uno dei differenziali territoriali più odiosi, quello relativo alla propensione al corretto adempimento degli obblighi fiscali.

Il quadro riassuntivo generale sull’andamento delle risorse disponibili, viene riportato in Tabella 4, dove figurano i gettiti devoluti con l’applicazione della quota di compartecipazione statale differenziata e dell’incremento dovuto alla dinamica 2012-2014.

**Tabella 4. Risorse acquisibili per effetto della dinamica sul triennio 2012-2014**

Anno	Risorse Comuni	Risorse Comuni con dinamica	di cui: da ICI (IMUP nel 2014)	di cui: da Cedolare secca-emersione affitti non dichiarati	di cui: da altri gettiti devoluti	Differenza con risorse fissate da Relazione tecnica	Differenza rispetto alle risorse 2010 (v.a.)	Differenza rispetto alle risorse 2010 (in %)
2010	25.094	25.094	9.920			-	-	-
2011	23.605	23.605	9.920	221	13.464	-	1.489	-5,9%
2012	22.620	23.038	10.099	369	12.570	418	2.056	-8,2%
2013	22.705	23.519	10.277	517	12.725	814	1.575	-6,3%
2014	22.705	23.913	12.797	517	10.599	1.208	1.181	-4,7%

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica e MEF

Anche in questo caso le percentuali di compartecipazione statale utilizzate sono quelle della Tabella 2. Va osservato che il bacino di riferimento della compartecipazione statale nel 2014 deve ridursi, in quanto non sembra opportuno coinvolgere anche la componente possesso dell'IMU nel dispositivo di mantenimento dell'invarianza delle risorse rispetto ai trasferimenti statali fiscalizzati (e ridotti ex d.l. 78/2010).

Il confronto tra le risorse disponibili 2014 / 2010 per tutti i comuni capoluogo, calcolato in base alle ipotesi sopra formulate, è riportato in Tabella 5.

**Tabella 5. Confronto tra risorse 2014 e risorse 2010. Capoluoghi di provincia. Importi in mln. €**

Tipo regione	Capoluogo	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificata)	Risorse 2014 - da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 - Totale ( 2 + 3 )	Differenza in v.a. ( 4 - 1 )	Differenza in % ( 4 / 1 * 100 )
			1	2	3	4	5	6
RSO	Alessandria	93.676	41,17	38,52	2,10	40,62	-0,55	-1%
RSO	Ancona	102.047	47,32	44,56	2,38	46,94	-0,38	-1%
RSO	Arezzo	98.788	39,87	41,78	2,04	43,83	3,95	10%
RSO	Ascoli Piceno	51.540	20,61	16,28	0,84	17,12	-3,49	-17%
RSO	Asti	75.298	31,59	27,25	1,51	28,77	-2,82	-9%
RSO	Avellino	56.939	27,44	29,19	1,19	30,38	2,94	11%
RSO	Bari	320.677	173,43	148,19	7,62	155,81	-17,62	-10%
RSO	Belluno	36.509	13,84	13,75	0,73	14,48	0,64	5%
RSO	Benevento	62.507	30,52	20,73	1,03	21,76	-8,76	-29%
RSO	Bergamo	116.677	57,96	64,40	3,32	67,72	9,76	17%
RSO	Biella	45.842	21,83	22,13	1,18	23,30	1,47	7%
RSO	Bologna	374.944	241,37	248,46	13,55	262,01	20,64	9%
RSO	Brescia	190.844	90,76	102,90	5,34	108,24	17,48	19%
RSO	Brindisi	221.144	113,81	74,60	3,84	78,44	-35,36	-31%
RSO	Campobasso	51.218	17,41	17,81	0,87	18,69	1,27	7%
RSO	Caserta	78.965	42,03	35,95	1,83	37,78	-4,24	-10%
RSO	Catanzaro	93.519	38,42	21,20	1,11	22,31	-16,11	-42%
RSO	Chieti	54.733	23,86	20,74	1,05	21,79	-2,08	-9%
RSO	Como	84.085	43,84	47,02	2,51	49,53	5,69	13%
RSO	Cosenza	69.611	42,93	22,69	1,14	23,82	-19,11	-45%
RSO	Cremona	72.267	32,82	36,13	1,87	38,00	5,18	16%
RSO	Crotone	61.140	20,96	11,50	0,60	12,10	-8,86	-42%
RSO	Cuneo	55.201	23,33	26,49	1,40	27,90	4,57	20%
RSO	Ferrara	134.464	69,22	56,75	2,88	59,63	-9,59	-14%
RSO	Firenze	365.659	257,66	263,88	14,21	278,10	20,44	8%
RSO	Foggia	153.239	77,02	46,37	2,39	48,76	-28,26	-37%
RSO	Forlì	116.208	56,37	55,14	2,97	58,11	1,74	3%
RSO	Frosinone	48.215	20,28	21,09	1,13	22,22	1,94	10%
RSO	Genova	611.171	374,51	270,87	14,77	285,64	-88,87	-24%
RSO	Grosseto	79.965	34,90	36,93	1,87	38,80	3,90	11%
RSO	Imperia	41.932	15,67	21,36	1,17	22,53	6,86	44%
RSO	Isernia	21.799	7,19	7,04	0,36	7,40	0,21	3%
RSO	La Spezia	95.372	43,79	39,84	2,14	41,98	-1,82	-4%
RSO	L'Aquila	72.988	32,89	27,86	1,44	29,30	-3,58	-11%
RSO	Latina	117.149	48,01	40,82	2,22	43,04	-4,97	-10%
RSO	Lecce	188.644	114,59	122,37	5,89	128,26	13,67	12%
RSO	Lecco	47.529	23,81	28,47	1,47	29,93	6,12	26%
RSO	Livorno	161.095	77,08	58,56	3,23	61,79	-15,29	-20%
RSO	Lodi	43.591	16,58	21,02	1,13	22,15	5,57	34%
RSO	Lucca	84.186	38,55	37,43	2,07	39,51	0,96	2%
RSO	Macerata	43.016	16,84	18,06	0,92	18,98	2,14	13%
RSO	Mantova	48.357	32,27	38,97	1,95	40,92	8,65	27%
RSO	Massa	70.646	32,32	30,84	1,68	32,52	0,20	1%
RSO	Matera	60.383	21,99	18,12	0,89	19,01	-2,99	-14%
RSO	Milano	1.295.705	801,31	853,31	44,07	897,37	96,06	12%

Tipo regione	Capoluogo	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificata)	Risorse 2014 Da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 Totale ( 2 + 3 )	Differenza in v.a. ( 4 - 1 )	Differenza in % ( 4 / 1 * 100 )
RSO	Modena	181.807	96,34	103,42	5,45	108,87	12,54	13%
RSO	Napoli	963.661	763,44	364,14	18,79	382,93	-380,51	-50%
RSO	Novara	103.602	45,99	42,19	2,16	44,36	-1,63	-4%
RSO	Padova	211.936	107,48	134,11	6,86	140,96	33,48	31%
RSO	Parma	182.389	86,38	111,12	6,17	117,29	30,91	36%
RSO	Pavia	70.514	35,06	38,04	2,07	40,11	5,05	14%
RSO	Perugia	165.207	75,73	66,72	3,51	70,23	-5,50	-7%
RSO	Pesaro	94.197	41,76	40,64	2,18	42,82	1,06	3%
RSO	Pescara	123.022	53,74	63,29	3,21	66,50	12,76	24%
RSO	Piacenza	101.778	50,43	55,01	2,89	57,90	7,46	15%
RSO	Pisa	87.398	54,27	58,55	3,18	61,74	7,47	14%
RSO	Pistoia	89.982	39,48	33,69	1,74	35,43	-4,05	-10%
RSO	Potenza	68.594	32,81	19,15	0,89	20,04	-12,77	-39%
RSO	Prato	185.091	83,02	83,51	4,46	87,97	4,95	6%
RSO	Ravenna	155.997	71,99	72,96	3,86	76,82	4,82	7%
RSO	Reggio di Calabria	185.621	91,06	58,36	2,97	61,34	-29,72	-33%
RSO	Reggio nell'Emilia	165.503	79,44	80,19	4,40	84,59	5,14	6%
RSO	Rieti	47.654	21,34	19,45	0,97	20,41	-0,92	-4%
RSO	Rimini	140.137	75,05	87,06	4,82	91,89	16,83	22%
RSO	Roma	2.724.347	1.543,23	1.591,51	85,87	1.677,38	134,14	9%
RSO	Rovigo	51.872	20,76	19,83	1,05	20,87	0,11	1%
RSO	Salerno	140.489	80,14	62,09	3,02	65,10	-15,04	-19%
RSO	Savona	62.356	25,93	27,38	1,50	28,87	2,94	11%
RSO	Siena	54.159	30,96	35,51	1,96	37,47	6,51	21%
RSO	Sondrio	22.309	8,56	9,41	0,47	9,88	1,32	15%
RSO	Teramo	55.015	18,60	16,91	0,86	17,77	-0,82	-4%
RSO	Terni	112.021	52,51	42,34	1,98	44,32	-8,19	-16%
RSO	Torino	908.825	522,93	441,13	22,33	463,46	-59,46	-11%
RSO	Treviso	82.206	35,19	42,73	2,22	44,95	9,76	28%
RSO	Varese	81.990	38,09	40,66	2,19	42,84	4,76	12%
RSO	Venezia	270.098	153,15	155,72	8,24	163,96	10,81	7%
RSO	Verbania	31.134	12,16	13,56	0,71	14,26	2,10	17%
RSO	Vercelli	47.080	20,37	22,27	1,16	23,43	3,05	15%
RSO	Verona	265.368	143,86	144,23	7,38	151,61	7,75	5%
RSO	Vibo Valentia	33.612	9,42	5,10	0,27	5,36	-4,06	-43%
RSO	Vicenza	115.012	51,88	59,33	2,98	62,30	10,42	20%
RSO	Viterbo	62.441	26,81	27,35	1,44	28,78	1,97	7%
RSS	Aosta	34.979	6,85	16,09	0,86	16,94	10,09	147%
RSS	Bolzano - Bozen	101.919	22,40	38,35	2,23	40,57	18,18	81%
RSS	Gorizia	35.966	7,78	11,07	0,62	11,69	3,91	50%
RSS	Pordenone	51.461	15,64	28,14	1,36	29,50	13,86	89%
RSS	Trento	114.236	23,60	47,36	2,88	50,24	26,64	113%
RSS	Trieste	205.341	49,17	70,67	3,92	74,59	25,42	52%
RSS	Udine	99.071	22,65	42,83	2,14	44,97	22,32	99%

Tipo regione	Capoluogo	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificata)	Risorse 2014 Da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 Totale ( 2 + 3 )	Differenza in v.a. ( 4 - 1 )	Differenza in % ( 4 / 1 * 100 )
RSS-Isole	Agrigento	59.136	21,47	17,88	0,86	18,74	-2,73	-13%
RSS-Isole	Cagliari	157.297	83,69	74,36	3,90	78,26	-5,43	-6%
RSS-Isole	Caltanissetta	60.245	24,75	19,05	0,91	19,97	-4,78	-19%
RSS-Isole	Catania	296.469	217,23	151,41	7,52	158,93	-58,30	-27%
RSS-Isole	Enna	28.077	13,43	9,07	0,42	9,50	-3,93	-29%
RSS-Isole	Iglesias	27.656	9,52	5,18	0,25	5,43	-4,09	-43%
RSS-Isole	Lanusei	5.713	1,57	1,09	0,05	1,14	-0,43	-27%
RSS-Isole	Messina	243.381	138,78	58,17	3,11	61,28	-77,49	-56%
RSS-Isole	Nuoro	36.443	15,74	11,94	0,60	12,54	-3,19	-20%
RSS-Isole	Olbia	53.702	25,28	37,97	1,95	39,92	14,63	58%
RSS-Isole	Oristano	32.378	11,03	10,61	0,55	11,17	0,14	1%
RSS-Isole	Palermo	659.433	357,64	183,50	9,62	193,12	-164,52	-46%
RSS-Isole	Ragusa	72.755	29,50	27,32	1,26	28,57	-0,93	-3%
RSS-Isole	Sanluri	8.555	2,69	1,83	0,12	1,95	-0,74	-28%
RSS-Isole	Sassari	130.306	52,81	41,20	2,13	43,33	-9,49	-18%
RSS-Isole	Siracusa	124.083	52,29	42,26	2,11	44,38	-7,91	-15%
RSS-Isole	Tempio Pausania	14.231	5,31	4,80	0,24	5,04	-0,26	-5%
RSS-Isole	Tortolì	10.609	3,61	3,64	0,19	3,83	0,22	6%
RSS-Isole	Trapani	70.547	29,76	23,06	1,12	24,19	-5,57	-19%
RSS-Isole	Villacidro	14.537	4,89	2,44	0,13	2,57	-2,33	-48%
<b>Totale</b>		<b>17.562.434</b>	<b>9.398,44</b>	<b>8.517,30</b>	<b>447,15</b>	<b>8.964,44</b>	<b>-434,00</b>	<b>-5%</b>

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica e MEF

Le tabelle 5a e 5b riportano lo stesso confronto per aree geografiche e classi demografiche. Le distribuzioni esposte confermano la concentrazione delle basi imponibili e dei gettiti nelle aree più sviluppate economicamente.

Il confronto non mostra, invece, una condizione di evidente maggior favore per le città maggiori, dove pure sono tendenzialmente concentrate quote rilevanti di basi imponibili.

Dal confronto a livello regionale (Tab. 5a), emerge che tutte le regioni del Sud e delle Isole e una regione del centro (Umbria) mostrano differenze in percentuale (col. 6) più basse del totale nazionale (-4,7%).

**Tabella 5a. Confronto tra risorse 2014 e risorse 2010. Comuni per regione e area geografica. Importi in euro procapite.**

Area	Regione	n.Comuni	Abitanti 2008	Risorse 2010 (Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Risorse 2014 Base (previsioni da Relazione tecnica rettificate)	Risorse 2014 Da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 Totale (2 + 3)	Differenza in v.a. (4 - 1)	Differenza in % (4 / 1 * 100)
				1	2	3	4	5	6
1-Nord Ovest	PIEMONTE	1.206	4.432.571	427	408	21	430	3	0,6%
1-Nord Ovest	LIGURIA	235	1.615.064	548	587	31	618	71	12,9%
1-Nord Ovest	LOMBARDIA	1.546	9.742.676	411	403	22	425	14	3,4%
2- Nord Est	EMILIA- ROMAGNA	341	4.337.979	468	506	27	533	65	13,8%
2- Nord Est	VENETO	581	4.885.548	394	414	22	435	41	10,5%
3- Centro	LAZIO	378	5.626.710	465	455	25	480	15	3,2%
3- Centro	MARCHE	246	1.569.578	382	348	18	366	15	-4,0%
3- Centro	TOSCANA	287	3.707.818	461	472	25	497	37	7,9%
3- Centro	UMBRIA	92	894.222	418	346	18	364	54	-12,8%
4- Sud	ABRUZZO	305	1.334.675	398	352	18	370	27	-6,9%
4- Sud	BASILICATA	131	590.601	391	204	10	213	178	-45,5%
4- Sud	CALABRIA	409	2.008.709	391	209	11	219	172	-44,0%
4- Sud	CAMPANIA	551	5.812.962	444	269	14	283	161	-36,2%
4- Sud	MOLISE	136	320.795	400	301	15	316	84	-21,0%
4- Sud	PUGLIA	258	4.079.702	380	303	15	318	62	-16,3%
5- RSS Nord	FRIULI-VENEZIA GIULIA	217	1.229.729	227	351	19	369	142	62,3%
5- RSS Nord	TRENTINO-ALTO ADIGE	331	1.010.328	211	375	19	394	183	86,7%
5- RSS Nord	VALLE D'AOSTA	74	127.065	342	711	38	749	407	119,2%
6- RSS Isole	SARDEGNA	377	1.671.001	384	293	15	309	75	-19,6%
6- RSS Isole	SICILIA	390	5.037.799	411	266	13	279	132	-32,1%
	Mancante	10	9.536	206	183	9	193	14	-6,7%
Totale		8.101	60.045.068	418	378	20	398	20	-4,7%

Guardando al confronto per classi demografiche (Tab. 5), va ricordato che i tagli alle risorse disposti con il decreto n. 78 del 2010, non hanno riguardato i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e i comuni delle regioni a statuto speciale settentrionali (Friuli-V.G, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta).

I Comuni di piccola dimensione risultano quindi sfavoriti nel confronto tra simulazione 2014 e condizioni 2010. Ciò contribuisce a mantenere ad un livello relativamente basso i valori delle regioni Piemonte e Lombardia (rispettivamente +0,6% e +3,4%), che sono quelle con maggiore incidenza di piccoli comuni.

Come accennato, in media nazionale non sono le grandi città a mostrare le differenze migliori, ma i centri medi, tra i 5 e i 30 mila abitanti.

I Comuni delle Regioni a statuto speciale del Nord seguono invece un andamento caratterizzato da differenze fortemente positive, per la forte incidenza di aree turistiche, ma anche per il regime fiscale attuale, caratterizzato da specifiche legislazioni regionali e da ridotti trasferimenti dallo Stato, a fronte di gettiti fiscali prevedibili di molto superiori.

Il percorso attuativo del federalismo nelle regioni a statuto speciale dovrà peraltro seguire modalità coerenti con i criteri della legge 42, ma nell'ambito di procedure autonomamente stabilite. Nelle regioni a statuto speciale insulari, Sicilia e Sardegna, la situazione è invece più simile a quella delle regioni ordinarie del Sud.

**Tabella 5b. Confronto tra risorse 2014 e risorse 2010. Comuni per classe demografica, RSO e RSS. Importi in euro procapite.**

Tipo regione	Classe demografica	n.Comuni	Abitanti 2008	Risorse 2010	Risorse 2014	Risorse 2014 - da dinamica e recupero evasione	Risorse 2014 - Totale (2 + 3)	Differenza in v.a. (4 - 1)	Differenza in % (4 / 1 * 100)
				(Copaff A+B) + ADD.LE EN.EL.	Base (previsioni da Relazione tecnica rettificata)				
				1	2	3	4	5	6
Regioni a statuto ordinario	1- fino a 5.000	4.660	8.525.755	409	323	17	340	- 69	-16,9%
	2- 5.000 – 10.000	1.017	7.208.731	351	339	18	358	6	1,7%
	3- 10.000 – 30.000	772	12.575.469	364	353	19	372	9	2,4%
	4- 30.000 – 60.000	168	6.970.112	390	373	20	392	2	0,5%
	5- 60.000 – 250.000	75	7.579.088	469	429	23	451	- 18	-3,8%
	6- 250.000 e oltre	10	8.100.455	614	553	29	582	- 32	-5,2%
	<b>Totale RSO</b>	<b>6.702</b>	<b>50.959.610</b>	<b>429</b>	<b>392</b>	<b>21</b>	<b>413</b>	<b>- 16</b>	<b>-3,7%</b>
Regioni a statuto speciale - Nord	1- fino a 5.000	528	848.959	223	376	19	395	171	76,8%
	2- 5.000 – 10.000	58	397.371	244	391	20	412	168	68,8%
	3- 10.000 – 30.000	27	403.495	211	345	18	363	152	72,2%
	4- 30.000 – 60.000	5	196.730	238	442	23	465	226	95,0%
	5- 60.000 – 250.000	4	520.567	226	383	21	404	178	78,6%
	<b>Totale</b>	<b>622</b>	<b>2.367.122</b>	<b>227</b>	<b>380</b>	<b>20</b>	<b>400</b>	<b>174</b>	<b>76,6%</b>
Regioni a statuto speciale - Isole	1- fino a 5.000	511	1.013.188	383	206	10	216	- 167	-43,6%
	2- 5.000 – 10.000	118	837.274	333	234	12	246	- 87	-26,1%
	3- 10.000 – 30.000	98	1.650.619	347	250	13	262	- 85	-24,4%
	4- 30.000 – 60.000	26	1.069.904	346	294	15	308	- 38	-11,0%
	5- 60.000 – 250.000	11	1.151.942	449	309	16	324	- 125	-27,8%
	6- 250.000 e oltre	3	985.873	592	346	18	364	- 228	-38,5%
<b>Totale</b>	<b>767</b>	<b>6.708.800</b>	<b>404</b>	<b>272</b>	<b>14</b>	<b>286</b>	<b>- 118</b>	<b>-29,2%</b>	
n.d.	1- fino a 5.000	10	9.536	206	183	9	193	- 14	-6,7%
<b>Totale</b>		<b>8.101</b>	<b>60.045.068</b>	<b>418</b>	<b>378</b>	<b>20</b>	<b>398</b>	<b>- 20</b>	<b>-4,7%</b>

## ***I conti del decreto sul federalismo municipale***

A corredo della presentazione dello schema di decreto, la Relazione tecnica riporta elementi previsionali aggregati con riferimento ai principali punti del provvedimento. Successivamente, il MEF ha diffuso informazioni, anche disaggregate per singolo comune, in larga parte pubblicate dal sito Copaff, che comportano significative differenze rispetto ai contenuti della Relazione tecnica allo schema di decreto.

La Tavola 1 riepiloga la situazione previsionale nel caso di applicazione dei tagli ex d.l. 78/2010, così come riportato nella Relazione tecnica.

Come emerge dalla tavola, la **dinamica relativa all'intero comparto-Comuni** delle risorse (ICI preesistente e gettiti sostitutivi dei trasferimenti), tra il 2011 e il 2014, **segue l'andamento dettato dai tagli** degli ex-trasferimenti statali di cui al d.l. 78: - 6% tra il 2010 e il 2011; -3,4 nel 2014, tralasciando elementi dinamici di minor importanza che possono verificarsi tra il 2012 e lo stesso 2014.

<b>Tavola 1 - Devoluzione/fiscalizzazione con tagli ex d.l. 78/2010</b>				
	<b>Voce di entrata</b>	<b>2010</b>	<b>Stima 2011 (trasf. -1,5 mld.)</b>	<b>stima 2014 (trasf. -2,5 mld)</b>
1	Trasferimenti statali	14,45	12,95	12,05
2	Gettito addizionale energia elettrica attribuito allo stato (già comunale)	0,73	0,73	0,73
<b>3</b>	<b>Totale risorse da sostituire</b>	<b>15,18</b>	<b>13,68</b>	<b>12,78</b>
<b>4</b>	<b>Gettito tributi immobiliari devoluto ai comuni - Totale</b>	<b>15,26</b>	<b>15,58</b>	<b>16,85</b>
	<i>di cui:</i>			
5	<i>Imposte indirette sugli immobili (registro, ipotecarie-catastali ecc.)-IMU Trasferimenti</i>	6,48	6,56	6,46
6	<i>Imposte dirette – IRPEF sugli immobili</i>	8,78	6,38	5,04
7	<i>Imposte dirette - Cedolare secca, compresa "emersione" affitti non dichiarati (circa 440 mln. € nel 2011; circa 1 mln. nel 2014)</i>		2,64	3,81
<b>8</b>	<b>Quota gettito devoluto "in eccesso" rispetto ai trasferimenti da sostituire (4 - 3)</b>	<b>0,07</b>	<b>1,90</b>	<b>4,07</b>
<b>9</b>	<b>Gettito patrimonio immobiliare (ICI-IMU-possesso)</b>	<b>9,92</b>	<b>9,92</b>	<b>11,57</b>
<b>10</b>	<b>Totale risorse Comuni fiscalizzate</b>	<b>25,10</b>	<b>23,60</b>	<b>22,81</b>
	<i>dinamica risorse fiscalizzate:</i>			
11	<i>in valore assoluto</i>		- 1,50	- 0,80
12	<i>in percentuale</i>		-6,0%	-3,4%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica allo schema di decreto "Federalismo municipale"

Secondo le informazioni diffuse dal MEF, i gettiti devoluti (righe 5, 6 e 7) derivano da previsioni complete, cioè dalla conoscenza della dinamica prevedibile delle basi imponibili e delle aliquote applicate sia ai gettiti devoluti che – dal 2014 – all'IMU-trasferimenti immobiliari.

Il gettito da ricondurre all'IMU-possesto costituisce invece un valore-obiettivo, frutto della somma del gettito ICI e dei gettiti della componente immobiliare dell'Irpef abolita dal 2014 (quella relativa agli immobili non locati), come esposto nella tabella seguente:

<b>Imposte sostituite dall'imposta municipale propria sul possesso</b>	<b>Gettito stimato (in mln. di €)</b>
IRPEF su redditi fondiari relativi a immobili non locati	1.545
Addizionale regionale IRPEF	79
Addizionale comunale IRPEF	26
ICI	9.920
<b>Totale</b>	<b>11.570</b>

*Fonte: Relazione tecnica allo schema di decreto sul "Federalismo municipale"*

Le previsioni esposte nella Relazione tecnica dovranno però essere aggiornate, poiché già nella audizione del 23 novembre scorso presso la Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, il gettito da prevedere a titolo di IMU-possesto veniva valutato dal MEF in 12,26 mld. (+ 700 mln. rispetto a quanto indicato in RT).

L'incremento, esposto senza dettaglio esplicativo nell'audizione, dovrebbe giustificarsi, come da indicazioni informali del MEF, dall'effetto di **una minore potenzialità del gettito dei tributi sui trasferimenti immobiliari**, che nel 2014 comporterebbe un minor gettito per circa 1,2 mld. di euro. Tale perdita, oltre ad azzerare il saldo positivo indicato nella Relazione tecnica (+0,5 mld.), non permette di compensare il minor gettito a regime derivante dall'applicazione della cedolare secca (-0,25 mld.) e renderebbe quindi necessario, per assicurare il pareggio delle risorse destinate complessivamente ai Comuni, un maggior gettito ulteriore dell'IMU possesso.

Tale esigenza di maggior gettito viene quindi quantificata in +0,69 mld., per un totale da prevedere pari, appunto, a 12,26 mld. di euro.

Va osservato che queste **nuove quantificazioni non figurano nella Relazione tecnica**, pur essendo in parte dichiarate dal MEF in diversi documenti. La relazione deve quindi essere adeguata, non solo per assicurare un quadro completo a seguito delle elaborazioni intervenute nelle scorse settimane, ma anche per poter valutare i cambiamenti che il decreto potrà subire nel corso dell'esame parlamentare.

Rielaborando la Tavola 1 sulla base di queste nuove considerazioni si ottiene il quadro riportato alla Tavola 1bis:

<b>Tavola 1 bis- Devoluzione/fiscalizzazione con tagli ex d.l. 78/2010 e rettifica gettiti</b>				
	<b>Voce di entrata</b>	<b>2010</b>	<b>Stima 2011 (trasf. -1,5 mld.)</b>	<b>stima 2014 (trasf. -2,5 mld)</b>
1	Trasferimenti statali	14,45	12,95	12,05
2	Gettito addizionale energia elettrica attribuito allo stato (già comunale)	0,73	0,73	0,73
<b>3</b>	<b>Totale risorse da sostituire</b>	<b>15,18</b>	<b>13,68</b>	<b>12,78</b>
<b>4</b>	<b>Gettito tributi immobiliari devoluto ai comuni - Totale</b>	<b>15,26</b>	<b>15,58</b>	<b>16,35</b>
	<i>di cui:</i>			
5	<i>Imposte indirette sugli immobili (registro, ipotecarie-catastali ecc.)-IMU Trasferimenti</i>	6,48	6,56	5,27
6	<i>Imposte dirette – IRPEF sugli immobili</i>		6,38	5,04
7	<i>Imposte dirette - Cedolare secca, compresa "emersione" affitti non dichiarati (circa 440 mln. € nel 2011; circa 1 mln. nel 2014)</i>	8,78	2,64	3,81
<b>8</b>	<b>Quota gettito devoluto "in eccesso" rispetto ai trasferimenti da sostituire (4 - 3)</b>	<b>0,07</b>	<b>1,90</b>	<b>3,57</b>
<b>9</b>	<b>Gettito patrimonio immobiliare (ICI-IMU-possesso)</b>	<b>9,92</b>	<b>9,92</b>	<b>12,26</b>
<b>10</b>	<b>Totale risorse Comuni fiscalizzate</b>	<b>25,10</b>	<b>23,60</b>	<b>22,81</b>
	<i>dinamica risorse fiscalizzate:</i>			
11	<i>in valore assoluto</i>		- 1,50	- 0,80
12	<i>in percentuale</i>		-6,0%	-3,4%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati MEF e Relazione tecnica allo schema di decreto "Federalismo municipale"

Lo schema rielaborato mostra che, a parità di saldi delle risorse previste per l'intero comparto-Comuni, una maggior quota di prelievo viene attribuita, in sostanza, ai proprietari persone fisiche di seconde case (e in minor misura ai contribuenti IMU-possesso di immobili locati, per effetto della riduzione del 50%), a fronte del minor prelievo operato sui trasferimenti immobiliari.

Si perde inoltre l'avanzo (tuttora) previsto nella Relazione tecnica al decreto ed evidentemente frutto di un errore di valutazione del forte impatto delle riduzioni di aliquota e di calcolo della base imponibile recato dalla disciplina dell'IMU-trasferimenti. Tale "avanzo", ancorché non destinabile ai Comuni per via del vincolo di equivalenza tra trasferimenti aboliti e risorse assegnate, avrebbe però potuto costituire una sorta di salvaguardia da eventuali andamenti meno favorevoli dei diversi gettiti a seguito dell'attuazione della manovra, riscontrabili tra il 2011 ed il 2014.

L'aliquota di equilibrio dell'IMU-possesso non è ancora stata esplicitata formalmente. Tuttavia, i dati prodotti dal MEF nell'audizione del 23 novembre u.s. e pubblicati dalla COPAFF con riferimento ai singoli Comuni, permettono di ricostruire con precisione l'orientamento ministeriale.

Il documento presentato dal MEF nell'audizione del 23 novembre (cfr. "Tabella 2" del documento) mostra infatti i seguenti dati aggregati (riquadro in evidenza) sulla cui base si possono ottenere le aliquote di equilibrio dell'IMU-possesso, piena e agevolata, applicando la

semplice regola indicata dallo schema di decreto (aliquota agevolata uguale alla metà dell'aliquota piena):

	BI e gettito-obiettivo	aliquota (da schema decreto)	gettito MEF	aliquota MEF
Base imponibile ad aliquota piena	644.647	X	6.833,26	10,60
<i>in %</i>	38,6%		55,7%	
Base imponibile ad aliquota agevolata	1.024.112	½ X	5.427,79	5,30
<i>in %</i>	61,4%		44,3%	
Totale base imponibile	1.668.759			
Gettito-obiettivo IMU-possesso	12.261		12.261	
<i>espressione aliquota :</i>	B.I. ad aliquota piena * X + B.I. ad aliquota agevolata * ½ X = Gettito-obiettivo IMU-P			
<i>in numeri :</i>	644647 * X + 1024112 * ½ X = 12261			
<i>risolvendo :</i>	$X = 12261 / (644647 + \frac{1}{2} * 1024112) = 10,6 \text{ p. mille}$			

Fonte: elaborazione su dati MEF (Tab. 2 Audizione 23/11/2010). Importi in mln. di euro.

Pertanto, le aliquote dell'IMU-possesso che il MEF considera di equilibrio, pur non dichiarate ufficialmente, sono quantificabili in 10,6 per mille (al. piena) e 5,3 per mille (al. ridotta).

Come più avanti illustrato, la determinazione di queste aliquote di equilibrio si basa su un rilevante allargamento della base imponibile, ottenuta con l'abolizione delle esenzioni attualmente vigenti per l'ICI, riservate a buona parte degli immobili delle Onlus, degli Enti religiosi e degli ATER ed alle abitazioni "assimilate" alle abitazioni principali, in quanto date in uso gratuito a parenti sulla base dei regolamenti comunali recepiti con il d.l. 93 del 2008 (abolizione dell'ICI sull'abitazione principale).

Va evidenziato il fatto che se la più restrittiva disciplina delle esenzioni oggi prevista dallo schema decreto fosse abbandonata a favore del mantenimento delle attuali esenzioni ICI, per ottenere lo stesso gettito le aliquote di equilibrio dovrebbe crescere di circa l'11,4%, rispettivamente all'11,8 e al 5,9 per mille (ved. Appendice C).

## Appendici

### A- La dinamica dei redditi immobiliari e gli effetti della cedolare secca

A1. L'introduzione della cedolare secca comporta due distinti effetti sul gettito dei comuni:

- la perdita di gettito rispetto al totale del gettito Irpef fondiario, che dipende dalla quota di base imponibile Irpef relativa agli immobili locati ad uso abitativo;
- il recupero del gettito per emersione spontanea, che dipende invece dalla quota di immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione.

Poiché la quota di base imponibile Irpef relativa agli immobili locati ad uso abitativo è, di norma, inversamente proporzionale alla base imponibile relativa agli immobili ad uso abitativo tenuti a disposizione, i Comuni che rischiano di subire i maggiori effetti negativi della cedolare sono anche quelli che relativamente hanno meno margini di reazione in termini di serbatoio di emersione.

La quota degli immobili locati sul totale abitativo, inoltre, è maggiore nelle grandi città ed è su queste che si produrranno i maggiori rischi di perdita strutturale di gettito.

Anche nell'ipotesi di un pieno recupero a livello aggregato nazionale della perdita dovuta alla riduzione di aliquota determinata dalla cedolare, mediante un'emersione del 35%, lo squilibrio tra le componenti comporta per le grandi città perdite di qualche rilievo.

Una simulazione dell'applicazione della cedolare secca e del recupero di base imponibile a livello comunale, seguendo le ipotesi del decreto e della Relazione tecnica, evidenzia come nella lista dei 15 comuni potenzialmente penalizzati vi siano le più grandi città italiane:

Roma	-46.195.286
Milano	-34.662.010
Torino	-16.016.985
Firenze	-12.267.502
Bologna	-12.140.016
Napoli	-10.025.329
Genova	-6.949.677
Palermo	-6.227.619
Parma	-5.812.058
Verona	-5.680.026
Venezia	-5.507.592
Modena	-4.324.342
Padova	-4.015.505
Brescia	-3.397.707
Bari	-3.356.677

*Dati in euro.*

Tale andamento è determinato dalla minor disponibilità nei territori delle grandi città di un adeguato stock di patrimonio immobiliare "a disposizione" sul quale far leva per attivare l'emersione dei cosiddetti "affitti in nero".

Come mostra il prospetto seguente, infatti, al crescere della popolazione il rapporto tra l'imponibile Irpef da immobili locati e l'imponibile degli immobili a disposizione cresce in modo molto significativo, fin quasi a 19 volte, a fronte di una media nazionale pari a 8,4 volte:

Comuni per classi demografiche	Rapporto tra imponibile irpef da locazione e imponibile immobili a disposizione
Fino a 5 mila	2,59
Da 5 mila a 10 mila	5,78
Da 10 mila a 50 mila	8,33
Da 50 mila a 100 mila	11,20
Da 100 mila a 500 mila	16,69
Oltre 500 mila	18,85
Totale	8,43

Il rapporto riportato nel prospetto è costruito, per semplificare i calcoli rispetto ai dati resi disponibili, sul totale degli immobili (affittati e a disposizione) e non sulle sole abitazioni. Tale semplificazione non altera, tuttavia, il senso dell'argomentazione.

Le ipotesi di emersione esposte nella Relazione tecnica sono tuttavia parziali e semplificate. E', da un lato, probabile che il bacino dal quale gli affitti non dichiarati potranno "emergere" sia più ampio, coinvolgendo anche una quota di immobili abitativi oggi classificati tra gli "altri usi" ed è certo, dall'altro, che l'ampiezza effettiva della base imponibile potenziale dipenda anche dal livello medio degli affitti, che presenta una notevole variabilità tra le diverse aree.

## B- Il gettito da trasferimenti immobiliari

B1. **L'andamento dei gettiti da trasferimenti immobiliari** indicato nella RT mostra una diminuzione relativamente moderata tra il 2008 e il 2009 (circa il 6,5%), concentrata sulle imposte ipotecarie e catastali (- 13,6%), e in minor misura molto meno marcata sull'imposta di registro sulle compravendite (- 3,2%).

L'andamento delle previsioni di gettito 2008-2014, parzialmente ricostruibile sulla base dei dati esposti dalla RT, mostra tendenze di moderata crescita dopo il picco negativo del 2009.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 Imposte sui trasferimenti immobiliari (devoluzione 2011)	6.863	6.399	6.483	6.559			
2 IMU-quota trasferimenti immobiliari (2014)							6.457
3 perdita di gettito per effetto cedolare secca				- 20	- 20	- 20	- 272
<b>Totale tributi indiretti virtuali (1-3); (2-3) per il 2014</b>	6.863	6.399	6.483	6.579			6.729
<i>variazione % annua</i>		-6,8%	1,3%	1,5%			
tasso medio annuo 2011/2009	1,25%						
media annua 2014/2011	0,76%						

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Relazione tecnica. Importi in mln. di euro

I dati relativi al numero degli atti forniti dal MEF evidenziano però, tra il 2008 e il 2009, flessioni dell'ordine del 10% sulle compravendite, sia prima casa che ordinarie, soggette all'imposta di registro.

	2008		2009		Variazione % atti	Variazione % negozi
	n. Atti	n. Negozi	n. Atti	n. Negozi		
Registro Prima Casa	309.531	356.909	281.700	323.962	-9,0%	-9,2%
Registro Trasferimenti	487.586	674.431	439.123	607.401	-9,9%	-9,9%
Registro Altro	1.031.751	1.189.752	983.080	1.158.642	-4,7%	-2,6%
IVA Prima Casa	148.918	157.865	126.753	135.014	-14,9%	-14,5%
IVA Trasferimenti	133.802	156.321	113.202	132.567	-15,4%	-15,2%
IVA Altro	45.788	48.621	46.936	50.567	2,5%	4,0%
Donazioni 1° Casa	37.559	60.455	35.843	59.150	-4,6%	-2,2%
Donazione Altri Trasferimenti	81.248	144.280	81.833	146.932	0,7%	1,8%
<b>TOTALE</b>	<b>2.276.183</b>	<b>2.788.634</b>	<b>2.108.470</b>	<b>2.614.235</b>	<b>-7,4%</b>	<b>-6,3%</b>

L'andamento 2010 (gennaio-ottobre) riportato dal Bollettino dell'AdE mostra invece un andamento positivo per l'intera imposta di registro (+5,4%), pur non essendo evidenziabile la quota riconducibile ai trasferimenti immobiliari, e andamenti stagnanti o negativi per l'imposta di bollo (-4%) e le imposte ipotecarie (+0,7%).

B2. Il dato riferito al gettito generato dall'IMU-quota trasferimenti (2014) va altresì considerato con particolare cautela. Il valore indicato nella Relazione tecnica, pari a circa 6,5 mld. di euro viene riportato senza dettagli anche nel documento di audizione presentato dal MEF. Tale valore è tuttavia il risultato di significative diminuzioni nel prelievo, determinate dai criteri di calcolo del tributo più favorevoli al contribuente rispetto all'attuale regime, che rimane sostanzialmente in vigore fino al 2013.

In particolare, appare necessario che la coerenza delle previsioni MEF sia più dettagliatamente vagliata e meglio dimostrata in relazione ai seguenti elementi:

- la base di calcolo dell'IMU-trasferimenti è ridotta per un'ampia parte delle transazioni immobiliari di una misura pari al 10-15%, per effetto dell'uniformazione alla base ICI del calcolo del valore convenzionale degli immobili tassati;
- l'aliquota ordinaria dell'IMU-trasferimenti è ridotta all'8% rispetto al 10% attuale (imposte di registro e ipocatastali);
- l'aliquota sull'acquisto della prima casa è ridotta al 2% rispetto all'attuale 3%, cui si aggiungono le ipocatastali oggi applicate in misura fissa (336 €).

Considerando sommariamente – e prudentemente – ragionevole una riduzione complessiva di gettito dovuta a tali diversi meccanismi di calcolo pari al 20% al valore delle imposte sui trasferimenti immobiliari vigenti (previsioni 2011 indicate nella relazione tecnica, pari a 6,56 mld.), si otterrebbe un gettito di 5,25 miliardi, ben inferiore alle stime sopra indicate. D'altra parte, non appare prevedibile un incremento nelle transazioni e nei valori di dimensioni tali (almeno, un 20% in più) da compensare minor incisività del nuovo tributo.

Le considerazioni esposte potrebbero essere condivise anche dal MEF, che nelle scorse settimane ha informalmente motivato la più elevata determinazione del gettito-obiettivo dell'IMU-possesto (ved. successivo punto C1) con la minore potenzialità del gettito prevedibile per l'IMU-trasferimenti immobiliari.

## **C- Gettito e base imponibile dell'IMU-possesto**

C1. La base imponibile, l'aliquota ed il gettito dell'IMU-quota possesto.

Si deve premettere che l'eventuale insufficienza dei gettiti sui trasferimenti immobiliari, devoluti e poi assorbiti nell'IMU-quota trasferimenti, può avere conseguenze di rilievo nella determinazione del gettito-obiettivo da attribuire all'IMU-quota possesto, anche considerando che l'aliquota di equilibrio non viene, allo stato attuale, formalmente indicata nello schema di decreto.

Come già osservato, il gettito obiettivo dell'IMU-possesto è già stato modificato da MEF, passando dai circa 11,6 mld. della relazione tecnica ai circa 12,6 dell'audizione del 23 novembre.

Il nuovo calcolo, unitamente alla definizione di una base imponibile più ampia rispetto all'attuale ICI, ha portato alla determinazione di un'aliquota di riferimento pari al 10,6 per mille. Tale valore è condizionato dalla predeterminazione già operata dal decreto dell'aliquota agevolata (-50%, il 5,3 per mille). L'aliquota media implicitamente indicata dal MEF è infatti

pari al 7,35 per mille. Se la dimensione della riduzione fosse inferiore, anche l'aliquota piena potrebbe diminuire significativamente, a parità di aliquota media. Ad esempio, mantenendo le stesse valutazioni del MEF circa l'ammontare delle basi imponibili dell'IMU-possesso, se l'aliquota ridotta fosse posta allo stesso livello dell'attuale aliquota media dell'ICI (pari al 6,47 per mille, stima IFEL), l'aliquota piena potrebbe collocarsi al 8,74 per mille.

L'imposta municipale, per la parte possesso, opera sostanzialmente con lo stesso metodo di calcolo dei valori imponibili rispetto all'ICI. Lo schema di decreto, però, esclude alcune delle principali voci di esenzione dell'ICI stessa, aumentando di fatto la base imponibile senza che tale circostanza sia quantificata in relazione tecnica. Tale lacuna non viene colmata dal documento MEF presentato all'audizione del 23 novembre 2010, che pure espone sull'argomento alcune indicazioni metodologiche.

C2. Per ciò che riguarda il **perimetro degli immobili oggetto d'imposta**, in sostanza il decreto nella sua attuale formulazione, abolisce le seguenti esenzioni attualmente applicate all'ICI:

- viene eliminato il concetto di assimilabilità all'abitazione principale delle abitazioni date in uso gratuito a parenti del possessore;
- vengono abolite le più rilevanti casistiche di esenzione, tra cui quelle riservate agli immobili utilizzati dalle Onlus e dagli enti religiosi per determinati scopi "meritori" (art. 7, co. 1, lettera i del d.lgs. 504/1992).

Il cambiamento appare di forte impatto con riferimento ad ambedue i tipi di esenzione.

*Per le abitazioni oggi assimilate alle abitazioni principali*, non solo viene meno l'esenzione dall'imposta patrimoniale, ma il livello di aliquota applicabile è quello più elevato. Tale elemento può comportare aggravii importanti – fino alla non sostenibilità – con particolare riferimento a quei contribuenti "marginali" che per effetto del basso livello delle rendite catastali e della fruibilità di detrazioni e deduzioni d'imposta non sono di fatto nemmeno soggetti all'Irpef pur possedendo un'abitazione non utilizzata direttamente, o un fabbricato di altro tipo.

Per i fabbricati utilizzati direttamente da Onlus ed organizzazioni religiose riconosciute dallo Stato, il venir meno dell'esenzione costringe i Comuni al prelievo, pur ridotto, anche in quei casi di evidente meritorietà ed assenza di formazione di alcun effettivo valore immobiliare derivante dall'uso del fabbricato.

Si tratta ovviamente di argomenti che attengono a valutazioni di opportunità, il cui approfondimento è tuttavia necessario anche ai fini strettamente quantitativi, in quanto si potrebbe riversare sui Comuni una forte pressione ad azionare leve di autonoma determinazione di agevolazioni ed esenzioni di fatto, con la conseguenza di inevitabili distorsioni nell'applicazione del nuovo tributo.

La valutazione quantitativa della base imponibile potenzialmente "recuperata" con l'abolizione delle esenzioni in questione può essere sommariamente determinata dal confronto tra la stima IFEL dell'attuale base ICI e la stima MEF della base imponibile dell'IMU-possesso (riportata nella citata "Tabella 2" al documento di audizione del 23 novembre), come rappresentato dal seguente prospetto:

		gettito- obiettivo (MEF 23 nov)	aliquota media	aliquota piena	aliquota ridotta (regola decreto)
Base imponibile MEF (Audizione 23 novembre)	1.668.759	12.261	7,35	10,60	5,30
Base imponibile ICI (stima IFEL)	1.497.186	12.261	8,19	11,81	5,91
Differenza base imponibile	171.573				

*Importi in mln. di euro*

Da quanto emerge dal prospetto, la quantificazione delle esenzioni che sarebbero abolite con l'IMU-possesso ammonta a 171,6 mld. in termini di base imponibile.

Il mancato mantenimento della nuova e più restrittiva disciplina, cioè la reintroduzione delle esenzioni attualmente vigenti con l'ICI, comporterebbe l'esigenza di aumentare l'aliquota media del 11,4%, dal 7,35 all'8,19 per mille. Tale livello, a sua volta, porterebbe l'aliquota piena dell'IMU possesso all'11,81 per mille e quella agevolata al 5,91 per mille, in applicazione della regola inserita nel decreto (agevolazione = - 50%), mantenendo la stessa proporzione tra le basi imponibili ad aliquota piena ed agevolata indicate dal MEF.



**Oltre l'adattamento**

**UN MESE DI SOCIALE**



# *La sfida del federalismo* **3**

MARTEDÌ 30 GIUGNO 2009

## INDICE

1. Le “stagioni bruciate” del protagonismo degli enti territoriali	Pag.	1
2. I differenziali territoriali che contano	“	5
3. Il “sindacato di territorio” all’indomani del voto	“	10
4. Il contrasto alla crisi come test di responsabilità per gli enti locali	“	17
5. Risposte locali per una crisi globale: il ruolo dei Comuni	“	19
6. Il “giusto confine” delle azioni di contrasto	“	26
6.1. Gli ambiti di intervento	“	29
6.2. Gli aspetti più caratterizzanti dell’intervento delle Province	“	32
6.3. Le difficoltà riscontrate	“	33





**Università Commerciale Luigi Bocconi**  
Econpubblica  
Centre for Research on the Public Sector

## SHORT NOTES SERIES

**Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di  
perequazione di regioni e Comuni previsto dalla  
legge delega sul federalismo fiscale**

*Giampaolo Arachi, Vittorio Mapelli, Alberto Zanardi*

**Short note n. 4**

July 2009

# **Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale**

**Ricerca commissionata dai gruppi parlamentari del Partito democratico Camera dei Deputati e Senato della Repubblica**

Giampaolo Arachi  
Università del Salento ed Econpubblica-Università Bocconi

Vittorio Mapelli  
Università di Milano

Alberto Zanardi  
Università di Bologna ed Econpubblica-Università Bocconi

**SINTESI**

luglio 2009

## ***1. Introduzione***

Questo lavoro si propone di sviluppare una serie di simulazioni circa gli effetti redistributivi tra Regioni e tra Comuni dei sistemi di finanziamento e perequazione previsti dalla legge delega sul federalismo fiscale recentemente approvata (legge 1 maggio 2009, n. 42).

Come è noto la legge delega sul federalismo fiscale prevede meccanismi di finanziamento e perequazione per le Regioni a statuto ordinario differenziati in relazione alla natura delle funzioni da queste attuate. In particolare per le funzioni attuali e future inerenti le materie assistite dai Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) (secondo l'art. 117, c. 2, lett. m della Costituzione) è previsto un finanziamento mediante tributi propri regionali (tra cui, nella prima fase, l'Irap), l'addizionale regionale all'Irpef e la compartecipazione all'Iva e quote di un fondo perequativo, finanziato anch'esso mediante una compartecipazione all'Iva, che garantisca l'integrale finanziamento dei fabbisogni standard di ciascuna Regione. Tra queste materie sono comprese certamente, nell'ambito di un elenco non esaustivo, la sanità, l'assistenza e, tra le spese riguardanti l'istruzione, quelle per lo svolgimento delle funzioni amministrative oggi attribuite alle Regioni. Inoltre la legge delega assicura, in modo esplicito, il finanziamento secondo i fabbisogni standard alle spese per l'istruzione che per le Regioni deriveranno a seguito dell'intesa Stato-Regioni in materia.

Il passaggio da funzioni attualmente finanziate secondo i livelli storici della spesa a funzioni finanziate a livelli standardizzati, basati sulla valutazione di obiettivi di servizio e costi unitari che valorizzino l'efficienza e l'efficacia, potrebbe comportare un diverso livello di risorse complessivamente attribuite all'insieme delle Regioni e una diversa distribuzione delle risorse tra Regioni. In particolare questo lavoro si propone di sviluppare una serie di simulazioni sull'effetto che il riferimento agli standard potrebbe comportare per il settore sanitario (par. 2). La focalizzazione sulla sanità è giustificata, al di là dell'effettiva disponibilità dei dati richiesti per sviluppare valutazioni quantitative, dal fatto che anche in prospettiva quello sanitario resterà il settore della spesa regionale di gran lunga finanziariamente più rilevante tra quelli di assistiti dalla perequazione sul fabbisogno standard. Infatti, per l'altro comparto di grande portata finanziaria, quello dell'istruzione, sembra delinarsi, alla luce della Bozza di intesa Stato-Regioni approvata nell'ottobre 2008, una soluzione assai riduttiva nella prospettiva del federalismo fiscale, tale per cui il personale della scuola resterebbe alle dipendenze dello Stato (su cui dunque continuerebbe a ricadere l'onere finanziario) mentre alle Regioni (o agli Enti locali) spetterebbe la programmazione e distribuzione territoriale di tale personale.

La legge delega prevede poi che tutti i trasferimenti statali, attualmente destinati al finanziamento di funzioni non ricomprese nella perequazione sui fabbisogni standard (circa il 10% della spesa corrente attuale delle Regioni a statuto ordinario), siano sostituiti da un aumento dell'addizionale regionale all'Irpef. Il gettito dell'addizionale

verrebbe perequato attraverso un fondo apparentemente orizzontale (ossia mediante trasferimenti dalle Regioni con maggiore capacità alle Regioni a minore capacità) in modo da ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al livello medio nazionale.

È chiaro che il passaggio dagli attuali trasferimenti ad un'addizionale Irpef perequata comporterà variazioni nelle risorse a disposizione delle singole Regioni, anche se, data la probabile incoerenza dei trasferimenti attuali rispetto ai bisogni effettivi a livello locale, questa redistribuzione potrebbe migliorare l'allocazione complessiva delle risorse pubbliche sul territorio. Il par. 3 sviluppa una serie di simulazioni per analizzare gli effetti redistributivi del nuovo sistema di perequazione delle Regioni sulle spese corrispondenti alle funzioni non assistite dai Lep (funzioni "non-Lep").

Infine, la legge delega sul federalismo fiscale interviene, seppure in termini alquanto generici, sulle modalità di finanziamento e perequazione degli Enti locali in generale e dei Comuni in particolare. Si prevede anche in questo caso una separazione dei meccanismi di finanziamento e perequazione tra spese corrispondenti alle funzioni fondamentali dei Comuni (perequazione sui fabbisogni) e spese corrispondenti alle funzioni non fondamentali (perequazione sulle capacità fiscali). Il par. 4 si propone di illustrare i risultati di alcuni esercizi di simulazione sugli effetti redistributivi dell'introduzione della perequazione sulle capacità fiscali per le funzioni non fondamentali, anche in confronto alle risorse attualmente disponibili a ciascun Comune per il finanziamento delle spese corrispondenti.

## ***2. La perequazione degli standard sanitari delle Regioni***

### ***2.1. Le previsioni della legge delega***

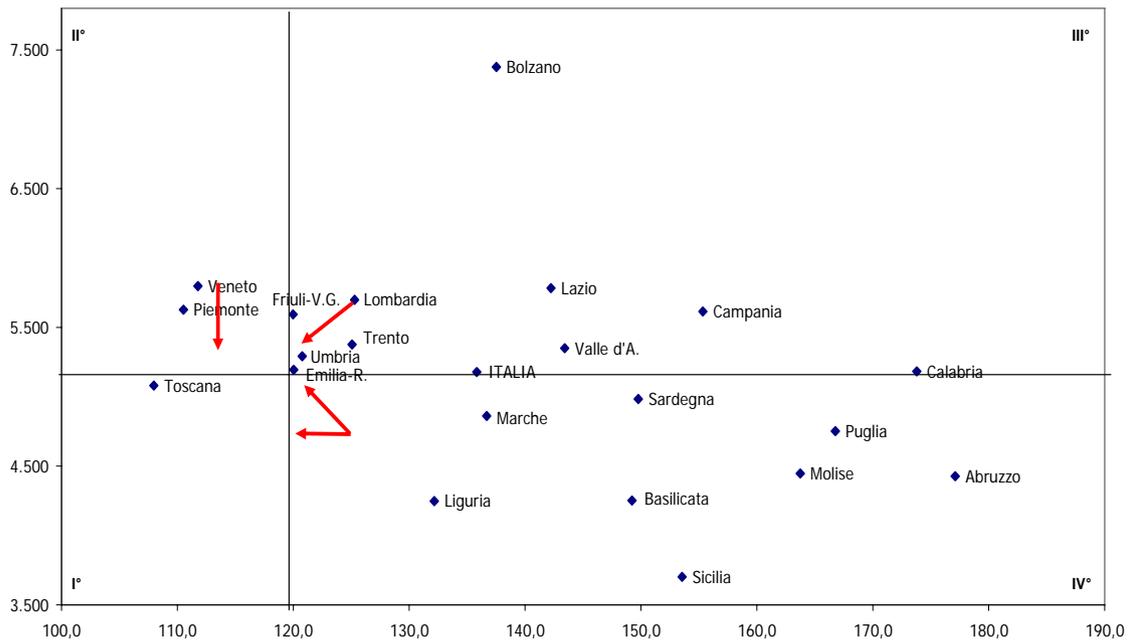
La legge delega sul federalismo fiscale introduce il principio del “costo standard” per calcolare il fabbisogno delle Regioni per i Lep o dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) (art. 2, let. f). Anche se sono state fornite differenti interpretazioni, il costo standard andrebbe inteso nella sua accezione di “costo standard per unità di prodotto”, ossia come costo di riferimento per la produzione, quando tutti i fattori siano impiegati secondo la tecnologia più efficiente. Il costo standard riguarda quindi il *come* calcolare il *fabbisogno* finanziario, rispetto al metodo attualmente in uso per la ripartizione del budget del Servizio sanitario nazionale (Ssn) (o Fondo sanitario nazionale), basato sulla quota capitaria pesata secondo i consumi sanitari per età. Ciò significa che nel calcolo si dovrà necessariamente seguire un *metodo analitico ed esplicito*, basato sul prodotto tra il costo standard e il numero di prestazioni (effettive o standard) per Lea. L’introduzione dei costi standard nella formula di ripartizione ha lo scopo di incentivare l’efficienza degli erogatori pubblici – in particolare degli ospedali – e di farli convergere verso un valore di riferimento. Allo stesso tempo il metodo analitico può permettere di verificare a posteriori se sono stati rispettati i valori di costo standard e, soprattutto, l’erogazione della quantità di prestazioni prese a riferimento nella formula di allocazione. Si tratta di un’innovazione importante, anche se impegnativa sul piano operativo, perché in nessun altro paese con Ssn si utilizza un metodo analitico di calcolo della quota capitaria.

Un’applicazione pratica di questo principio può consistere (a) nell’associare alle quantità effettive di prestazioni sanitarie consumate nelle varie Regioni dei *costi standard* oppure (b) nel calcolare anche delle *quantità standard* di consumi, oltre che dei costi standard. Poiché la formula di calcolo richiede di moltiplicare i costi standard per le quantità di prestazioni, può essere ragionevole identificare anche delle quantità “standard” di prestazioni, eliminando quelle superiori alla “norma”, nell’assunto che non siano espressione di bisogni autentici di salute. Una quantità eccessiva di prestazioni potrebbe essere anche il segnale di un uso inappropriato dei servizi sanitari (ad es. ricoveri di anziani in ospedale per mancanza di cure domiciliari o strutture residenziali), nel qual caso le risorse potrebbero essere riallocate ad altre funzioni di spesa.

Il criterio dello standard di riferimento comporta che si debbano ridurre o eliminare le quantità di prestazioni e i costi superiori alla norma, senza per questo “premiare” le Regioni posizionate sotto lo standard. In tal modo si liberano risorse che si possono risparmiare *tout court* o destinare a soddisfare bisogni inespressi. Alle Regioni “virtuose” potrà eventualmente essere riconosciuto un incentivo economico per aiutarle a preservare i loro standard di prestazioni e di costo. Negli esercizi di simulazione si è assunto come standard il valore *medio nazionale*, che è la media ponderata dei valori

regionali. Si potrebbe anche assumere il valore mediano delle Regioni italiane, nel qual caso ogni Regione avrebbe un peso unitario. Anziché valori puntuali, sarebbe auspicabile impiegare standard variabili, ricavati da funzioni di costo e di consumo di prestazioni correlate ai bisogni, ma purtroppo le informazioni richieste non sono disponibili.

Fig. 1 - Tassi di ospedalizzazione e costi medi equivalenti per ricovero ordinario degli ospedali pubblici



Note: Il tasso di ospedalizzazione di 180‰ corrisponde ad un tasso di circa 120‰ per i soli ricoveri ordinari

Nella fig. 1 è illustrata la logica seguita nelle simulazioni a costi e quantità standard per i ricoveri ospedalieri, dove si è assunto come standard di prestazioni il tasso di ospedalizzazione di 180 per 1000 abitanti, fissato nell'Intesa tra Stato e Regioni del 23 marzo 2005, pari ad un tasso per i soli ricoveri ordinari di circa 120 per 1000. Le Regioni del primo quadrante (in basso a sinistra) non subirebbero variazioni, perché già posizionate su quantità e costi efficienti, mentre quelle del secondo quadrante dovrebbero ridurre i costi medi dei ricoveri. Le Regioni del terzo quadrante dovrebbero diminuire, invece, sia i costi sia il tasso di ricovero, perché entrambi superiori alla media nazionale. Infine quelle del quarto quadrante dovrebbero diminuire le quantità eccessive di ricovero, incrementando i costi fino al valore nazionale, se l'indice di complessità della casistica trattata è molto basso (media nazionale: 1,19), o mantenendo i costi effettivi al livello attuale, se l'indice di complessità è già superiore.

## **2.2. I risultati delle simulazioni**

Data la limitata disponibilità di informazioni su quantità e costi, sono state sviluppate simulazioni per l'assistenza farmaceutica e ospedaliera (ospedali pubblici e privati accreditati). Nella tab. 2 sono illustrati i risultati delle simulazioni svolte:

- a) a costi standard (simul. 1.1)
- b) a costi standard e quantità standard:
  - b1) con tasso di ospedalizzazione 180 per 1.000 abitanti<sup>1</sup> e dosi definite die (ddd)<sup>2</sup> medie per i farmaci (simul. 1.2)
  - b2) con tasso di ospedalizzazione standard per classi di età e ddd medie per i farmaci (simul. 1.3)

Le simulazioni hanno lo scopo di mostrare la fattibilità del nuovo approccio e di valutare, sia pure con approssimazione dovuta alla scarsa disponibilità dei dati, l'entità delle risorse che potrebbero essere risparmiate.

### ***La metodologia di calcolo dei costi standard e delle quantità standard***

Le simulazioni hanno riguardato la spesa del Sss nel 2007. La fonte dei dati per l'assistenza farmaceutica è costituita dall'Aifa, il cui rapporto annuale riporta informazioni sulla spesa e sui consumi di farmaci per ddd. Per l'assistenza ospedaliera si sono considerati sia gli ospedali pubblici (simulazioni a costi e a quantità standard; 77% dei ricoveri totali), sia gli ospedali privati accreditati (solo per le quantità standard). Non esistono stime recenti dei costi per ricovero ospedaliero, per cui si è proceduto ad una stima la più rigorosa possibile, partendo dalla suddivisione della spesa regionale per Lea, secondo le ultime percentuali relative al 2004. Dal totale di 49,7 mld di euro è stata sottratta la spesa degli ospedali privati accreditati (8,8 mld) e per la riabilitazione (0,9 mld), ottenendo la spesa per i ricoveri acuti degli ospedali pubblici (40,0 mld). Questa spesa è stata poi rapportata alle giornate di degenza totali, corrette con l'indice di complessità della casistica trattata, ottenendo un costo medio "equivalente" regionale per giornata di degenza, con il quale si sono valorizzate le giornate (gli accessi) in *day hospital* e i ricoveri ordinari di 1 giorno (7,1 mld)<sup>3</sup>. La restante spesa (32,9 mld) è stata rapportata ai ricoveri ordinari di Ao, Presidi ospedalieri, Irccs e Policlinici universitari, pesati per l'indice di complessità, ottenendo il costo medio regionale per ricovero equivalente. Analogamente è stato fatto per gli ospedali privati accreditati (ospedali classificati e qualificati presidio di Asl, case di cura, Irccs e Pu privati).

Il numero dei ricoveri ordinari e diurni, suddivisi per classi di età, degli ospedali pubblici è stato ottenuto dalla Relazione annuale del Ministero della salute. I dati riflettono il saldo della mobilità ospedaliera inter-regionale.

<sup>1</sup> I tassi di ospedalizzazione delle Regioni sono stati prima standardizzati sulla popolazione nazionale 2006 e poi confrontati con il tasso programmatico di 180‰.

<sup>2</sup> Le ddd costituiscono la misura internazionale dei consumi di farmaci ed esprimono le dosi di farmaco consumate giornalmente da un individuo medio.

<sup>3</sup> Nelle statistiche correnti i ricoveri di 1 giorno e quelli in *day hospital* (5,0 mln) sono registrati congiuntamente ai ricoveri ordinari (7,0 mln). Qui si è ritenuto di separarli per ricavare indicatori di costo maggiormente omogenei.

Nel 2007 la spesa regionale è stata di 103.861 mln di euro e al suo interno i costi degli ospedali pubblici sono stati stimati in 40.944 mln di euro. Il costo medio per ricovero equivalente (corretto per l'indice di complessità) è risultato di 5.179 euro, con un minimo di 3.701 euro in Sicilia, 4.248 in Liguria, 4.253 in Basilicata ed un massimo di 7.376 euro a Bolzano, 5.798 in Veneto e 5.783 in Lazio.

Secondo la prima simulazione (tab. 1, simul. 1.1)<sup>4</sup> i possibili risparmi di spesa sarebbero di 2.751 mln di euro, di cui 359 mln per i farmaci e 2.392 mln per gli ospedali. I maggiori risparmi si realizzerebbero in Lazio (-573 mln), Campania (-554 mln), Lombardia (-493 mln), Veneto (-362 mln) e Piemonte (-229 mln), mentre non vi sarebbe alcuna riduzione in Liguria, Toscana, Marche e Basilicata.

La seconda simulazione (tab. 1, simul. 1.2), basata sulle ddd medie per i farmaci e l'applicazione del tasso di ospedalizzazione programmatico di 180 per 1000 abitanti, insieme ai costi standard, porterebbe a risparmi molto più consistenti (7.590 mln). Il risparmio di spesa sarebbe di 6.703 mln per gli ospedali (di cui 5.831 per gli ospedali pubblici e 871 per quelli privati), e di 887 mln per i farmaci. Si verificherebbe una riduzione di 1,5 mln di ricoveri (di cui 1,0 mln di ricoveri ordinari), concentrata al sud (-1,1 mln) e in Lazio. Le Regioni maggiormente interessate sarebbero il Lazio (-1.543 mln di euro), la Campania (-1.467 mln), la Sicilia (-1.265 mln), la Lombardia (-680 mln) e la Calabria (-534 mln). Secondo questa ipotesi non vi sarebbero riduzioni per Toscana e Marche e sarebbero minime per Valle d'Aosta, Trento, Emilia-Romagna e Umbria. I maggiori finanziamenti per l'assistenza specialistica e alle Rsa (a compensazione della riduzione dei ricoveri ospedalieri) sarebbero di 2.393 mln e andrebbero a vantaggio soprattutto delle Regioni meridionali, in particolare di Sicilia (+658 mln), Campania (+537 mln), Calabria (+271 mln), Puglia (+194 mln) e Sardegna (+123 mln). Nell'insieme il saldo tra riduzioni e aumenti produrrebbe un risparmio netto di 5.197 mln, concentrati soprattutto in Lazio (-1.407 mln), Campania (-929 mln), Lombardia (-677 mln) e Sicilia (-607 mln).

La terza simulazione (simul. 1.3 in tab. 1) è basata, come anticipato, sull'ipotesi di tassi di ospedalizzazioni specifici per classi di età e di applicazione dei costi medi nazionali. Secondo questo approccio si avrebbe una riduzione di 1,1 mln di ricoveri (di cui 0,7 mln di ricoveri ordinari) e un consistente risparmio di spesa (-6.136 mln). Le maggiori riduzioni riguarderebbero la Campania (-1.352 mln), il Lazio (-1.119 mln), la Sicilia (-848 mln), la Puglia (-553 mln), la Lombardia (-500 mln), la Calabria (-476 mln), il Veneto (-362 mln). Subirebbero solo minime riduzioni di fondi Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise e Basilicata. I maggiori finanziamenti per sviluppare l'assistenza specialistica e residenziale sarebbero gli stessi dell'ipotesi precedente. Nell'insieme il saldo tra i riduzioni e aumenti produrrebbe un risparmio netto di 3.743 mln, concentrato soprattutto in Lazio (-983 mln), Campania (-815 mln), Lombardia (-496 mln), Veneto (-362 mln) e Puglia (-358 mln).

---

<sup>4</sup> Per ragioni grafiche, i risultati della simulazione 1.1 sono riportati dopo quelli della simulazione 1.2.

Da ultimo va ricordato che se i 43 Drg a rischio di inappropriatazza (ex Dpcm 29 novembre 2001) fossero erogati in *day hospital*, anziché in regime ordinario, si avrebbero ulteriori 2.784 mln di risparmi di spesa (tab. 1, ultima colonna), concentrati soprattutto in Lombardia (-495 mln), Campania (-326 mln), Lazio (-311 mln). Tuttavia i risparmi reali per gli ospedali pubblici sarebbero inferiori rispetto a queste stime basate sulle tariffe, che riflettono i costi pieni.

### **2.3. Conclusioni**

Le simulazioni effettuate indicano la possibilità di consistenti risparmi di risorse finanziarie solo se si agisce sulle quantità di consumo (tassi di ospedalizzazione e ddd di farmaci). La mera applicazione dei costi standard porterebbe infatti ad un risparmio limitato a 2.751 mln di euro. Con il tasso di ospedalizzazione programmatico di 180‰ e le ddd medie, associati ai costi standard, il risparmio salirebbe a 7.590 mln di euro, mentre con i tassi di ricovero specifici per età si arriverebbe a 6.136 mln di euro. Questi risparmi potrebbero liberare risorse per 2.393 mln di euro, da destinare al potenziamento dell'assistenza specialistica e residenziale per gli anziani, soprattutto nelle Regioni meridionali.

Il principio dei costi standard delle prestazioni, fissato dalla legge delega, se coerentemente applicato, potrebbe offrire due innegabili vantaggi: il primo di *esplicitare* i costi e le quantità di prestazioni per ogni Lea che sono alla base del calcolo della quota capitaria spettante ad ogni Regione; il secondo di permettere, a posteriori, il *monitoraggio* del rispetto dei Lea. Questi due profili potrebbero far emergere, finalmente, le responsabilità delle Regioni nell'erogazione dei Lea e, soprattutto, dare certezza ai cittadini sui loro diritti per un'adeguata assistenza.

Tab. 1 - Spesa del SSN per LEA e regione. Simulazioni. Anno 2007 (milioni di euro)

Regioni	1.2 - Simulazione spesa con quantità standard (t.o. 180 per 1000) e costi standard											1.1 Costi standard		1.3 Simulazione con quantità standard per età e costi standard					
	1. Assistenza collettiva	2. Assistenza distrettuale					3. Assistenza ospedaliera* (costi standard e tasso ospedal. 180‰) <sup>2</sup>	TOTALE	<i>di cui:</i>			TOTALE	Differenza rispetto alla spesa attuale <sup>2</sup>	3. Assistenza ospedaliera* (costi e tassi osp. per età standard) <sup>2</sup>	TOTALE	<i>di cui:</i>			Ulteriore riduzione di costi per i 43 DRG inappropriati <sup>3</sup>
		Farmaci* (costi standard e quantità standard) <sup>1</sup>	Specialistica	Assist. resid. anziani	Altra assistenza	Totale distrettuale			Differenza rispetto alla spesa attuale	riduzione	aumento					Differenza rispetto alla spesa attuale	riduzione	aumento	
Piemonte	347	780	1.352	191	1.376	3.699	3.652	7.697	-223	-229	6	7.691	-229	3.647	7.692	-227	-233	6	-118
Valle d'Aosta	15	22	45	7	53	127	101	243	-8	-13	5	248	-3	106	248	-4	-8	5	-2
Lombardia	671	1.562	2.151	922	3.301	7.936	7.091	15.698	-677	-680	3	15.882	-493	7.272	15.879	-496	-500	3	-495
Bolzano	45	61	163	72	214	510	358	913	-158	-158	1	930	-140	354	908	-162	-163	1	-30
Trento	32	79	108	100	191	477	432	941	-9	-19	9	932	-19	426	936	-15	-24	9	-14
Veneto	324	783	1.094	444	1.649	3.970	3.803	8.098	-362	-362	1	8.097	-362	3.803	8.098	-362	-362	1	-160
Friuli-V. G.	64	233	259	121	487	1.100	1.051	2.214	16	-67	83	2.131	-67	1.046	2.210	11	-72	83	-44
Liguria	98	341	448	114	629	1.531	1.238	2.867	-251	-299	49	3.117	0	1.464	3.093	-24	-73	49	-51
Emilia-R.	336	770	1.063	336	1.647	3.816	3.662	7.814	17	-7	24	7.790	-7	3.659	7.811	14	-10	24	-175
Toscana	300	653	1.038	227	1.323	3.241	2.983	6.523	30	0	30	6.493	0	2.980	6.520	27	-3	30	-97
Umbria	69	165	206	59	282	713	727	1.510	4	-14	18	1.491	-14	727	1.510	4	-14	18	-34
Marche	98	302	416	96	507	1.321	1.211	2.630	50	0	50	2.580	0	1.208	2.627	47	-3	50	-61
Lazio	372	1.056	1.184	302	2.596	5.138	3.730	9.240	-1.407	-1.543	136	10.075	-573	4.155	9.665	-983	-1.119	136	-311
Abruzzo	99	265	280	74	592	1.211	852	2.162	-149	-289	141	2.251	-59	938	2.249	-62	-203	141	-116
Molise	33	61	69	14	151	294	262	590	-28	-42	15	615	-2	291	619	1	-13	15	-23
Campania	444	1.046	1.242	201	2.420	4.909	3.399	8.752	-929	-1.467	537	9.128	-554	3.514	8.867	-815	-1.352	537	-326
Puglia	223	772	873	162	1.552	3.360	2.897	6.479	-242	-436	194	6.685	-36	2.780	6.363	-358	-553	194	-230
Basilicata	54	115	127	20	229	491	408	953	-20	-59	39	974	0	450	995	22	-17	39	-20
Calabria	153	337	430	114	677	1.558	1.202	2.913	-263	-534	271	3.104	-71	1.260	2.971	-205	-476	271	-112
Sicilia	215	869	1.076	328	2.378	4.652	2.858	7.725	-607	-1.265	658	8.214	-119	3.275	8.143	-190	-848	658	-248
Sardegna	134	337	355	62	674	1.429	1.139	2.701	19	-104	123	2.680	-2	1.153	2.715	34	-90	123	-115
Nord-ovest	1.130	2.704	3.995	1.233	5.359	13.292	12.082	26.505	-1.159	-1.221	62	26.939	-725	12.489	26.912	-752	-814	62	-667
Nord-est	801	1.926	2.687	1.072	4.188	9.873	9.306	19.980	-497	-614	117	19.881	-596	9.288	19.963	-514	-631	117	-423
Centro	839	2.176	2.845	684	4.708	10.413	8.652	19.903	-1.323	-1.557	234	20.640	-587	9.070	20.322	-904	-1.139	234	-503
Sud	1.356	3.802	4.453	976	8.673	17.903	13.017	32.276	-2.218	-4.197	1.979	33.651	-843	13.662	32.927	-1.573	-3.552	1.979	-1.191
RSO	3.622	9.007	11.975	3.276	18.930	43.187	37.118	83.927	-4.450	-5.963	1.514	85.976	-2.401	38.150	84.959	-3.418	-4.932	1.514	-2.331
RSS e PA	504	1.601	2.006	689	3.998	8.295	5.938	14.737	-748	-1.626	879	15.135	-350	6.360	15.159	-325	-1.204	879	-452
<b>ITALIA</b>	<b>4.126</b>	<b>10.608</b>	<b>13.981</b>	<b>3.965</b>	<b>22.927</b>	<b>51.482</b>	<b>43.056</b>	<b>98.664</b>	<b>-5.197</b>	<b>-7.590</b>	<b>2.393</b>	<b>101.111</b>	<b>-2.751</b>	<b>44.510</b>	<b>100.118</b>	<b>-3.743</b>	<b>-6.136</b>	<b>2.393</b>	<b>-2.784</b>
<b>Spesa 2007</b>	<b>4.126</b>	<b>11.495</b>	<b>12.603</b>	<b>2.951</b>	<b>22.927</b>	<b>49.976</b>	<b>49.759</b>	<b>103.861</b>											
Differenza	0	-887	1.378	1.014	0	1.506	-6.703	-5.197				-2.751		-5.249	-3.743				

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero della Salute, AgeNaS, ISTAT, vari anni

Note: RSO: Regioni a statuto ordinario; RSS: Regioni a statuto speciale; PA: Province autonome

I dati in corsivo sono stati simulati

(1) Le quantità standard (ddd) di farmaci sono state calcolate comprendendo la distribuzione diretta (PHT)

(2) Compresa la mobilità ospedaliera inter-regionale

(3) Fonte: CEIS, Rapporto Sanità 2008 (tab. 2.27). I valori sono relativi al 2005

### ***3. Il finanziamento e la perequazione della spesa “non Lep” delle Regioni***

#### ***3.1. Le previsioni della legge delega***

La legge delega sul federalismo fiscale prevede che le spese regionali riconducibili alle funzioni diverse da quelle assistite dai Lep (funzioni “non-Lep”) siano finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo (art. 8, c. 1, lett. e). A tal fine stabilisce che vengano soppressi tutti i trasferimenti attualmente destinati al finanziamento di queste funzioni (art. 8, c. 1, lett. f e h), fatta eccezione per quelli già destinati al fondo perequativo di cui all’articolo 3, c. 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e attualmente corrisposti a valere sul gettito dell’Irap. I trasferimenti aboliti sono sostituiti dal gettito derivante da un’addizionale regionale all’Irpef (art. 8, c. 1, lett. h). L’aliquota dell’addizionale sarà fissata a un livello sufficiente a garantire al complesso delle Regioni (e, si noti, non alla singola Regione) un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l’importo totale dei trasferimenti soppressi. La legge delega non contiene invece indicazioni riguardo ai tributi che dovranno finanziare il resto delle funzioni “non-Lep”.

Per quanto riguarda i trasferimenti dal fondo perequativo la legge delega stabilisce che questi abbiano il solo fine di ridurre le differenze fra il gettito pro-capite di ogni Regione e il gettito pro-capite medio nazionale della sola addizionale Irpef. Di conseguenza il gettito degli altri tributi propri destinati alla spesa “non Lep” resterà non perequata. Si prevede inoltre che le quote del fondo perequativo assegnate a ciascuna Regione debbano essere corrette per tenere conto della dimensione demografica delle Regioni che abbiano popolazione al di sotto di una certa soglia da specificare con i decreti legislativi di attuazione.

Sintetizzando, la legge delega individua all’interno della spesa “non-Lep” una componente pari all’importo complessivo dei trasferimenti statali attualmente diretti al finanziamento di queste funzioni e prevede per questa componente una specifica fonte di finanziamento (l’addizionale Irpef) e un meccanismo di perequazione inter-regionale dei gettiti corrispondenti. Per il resto della spesa “non-Lep”, che potremmo definire “residuale”, la legge delega si limita a stabilire che il finanziamento debba avvenire con tributi propri, senza indicarne nessuno in particolare, e non prevede per tale spesa alcun tipo di perequazione.

La legge delega riserva un trattamento particolare al comparto dei trasporti locali. Pur non rientrando fra le spese Lep si prevede anche per le spese in conto capitale per il trasporto pubblico locale una perequazione del fabbisogno standard con l’obiettivo di assicurarne la copertura integrale.

### 3.2. I risultati delle simulazioni

Nel tentativo di simulare il funzionamento del sistema perequativo delle funzioni regionali “non-Lep”, occorre partire dalla quantificazione dei trasferimenti statali attualmente destinati a tali funzioni che, come detto, la legge delega prevede di cancellare e sostituire con un’addizionale regionale all’Irpef. Sono numerosi i dettagli tecnici che non vengono espressamente chiariti dal testo della legge delega. Non è specificato, ad esempio, se l’ammontare dei trasferimenti da abolire debba essere calcolato usando dati di cassa o di competenza, oppure se il calcolo sia riferito ai dati dell’ultimo anno o ad una media degli anni più recenti. Tuttavia la disponibilità dei dati limita la possibilità di analizzare e comparare ipotesi di lavoro alternative, per cui faremo riferimento a dati di cassa riferiti all’anno 2006 (ultimo anno disponibile).

I dati di base sono tratti dal volume *La spesa statale regionalizzata* pubblicato dal Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato<sup>5</sup>. Per le Regioni a statuto ordinario la quantificazione finale dei trasferimenti da sopprimere, sulla base dei dati 2006, è di circa 6,7 mld di euro, di cui circa 3 mld in conto corrente e 3,7 in conto capitale. Dall’ammontare così stimato vanno sottratti i circa 2,5 mld di trasferimenti del fondo ex perequativo della l. n. 549/1995. In realtà la quantificazione finale, 4,2 mld di euro, sovrastima l’ammontare dei trasferimenti destinati ad essere soppressi. Infatti sarebbe necessario dedurre gli importi relativi al Fondo aree sottoutilizzate (Fas) dato che gli interventi speciali ex c. 5 dell’articolo 119 della Costituzione non saranno aboliti ma resteranno nella competenza statale. Purtroppo i dati pubblicati dalla Ragioneria non consentono di ricostruire la distribuzione regionale dei pagamenti dal Fas per il 2006 (che ammontano a circa 1.693 mln nel 2007 per il totale delle Regioni)<sup>6</sup>.

La distribuzione dei trasferimenti soppressi è riportata nella tab. 2. In termini pro-capite i trasferimenti soppressi sono pari, per il totale delle Regioni a statuto ordinario a circa

---

<sup>5</sup> Il volume riporta la regionalizzazione dei pagamenti del bilancio dello Stato per operazioni finali articolata secondo la classificazione economica (33 categorie e sottocategorie) e secondo la classificazione funzionale (62 settori di intervento, individuati dalle funzioni obiettivo e da sotto-aggregati di queste). Per individuare i trasferimenti da sopprimere sono state analizzate le voci “trasferimenti correnti a Regioni” e “contributi agli investimenti a Regioni”. La classificazione economica è stata utilizzata per individuare i trasferimenti che non verranno sostituiti dall’addizionale Irpef o perché rientranti fra funzioni Lep (sanità, istruzione, protezione sociale) o perché la legge delega prevede un differente meccanismo di perequazione come ad esempio i trasferimenti in conto capitale destinati ai trasporti (funzione “affari economici–trasporti”). Inoltre dal dato relativo alla voce “servizi generali Pubbliche amministrazioni–trasferimenti di carattere generale” è stato sottratto l’ammontare della compartecipazione Iva trasferita dalle Regioni, essendo quest’ultima legata (sebbene non vincolata) al finanziamento della sanità. Per quantificare l’importo della compartecipazione Iva è stata utilizzata la voce “tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche” nel conto delle Regioni non consolidato ricavato dai Conti pubblici territoriali.

<sup>6</sup> Un ultimo problema riguarda il destino dei trasferimenti derivanti dall’attuazione del federalismo amministrativo. Non è infatti chiaro se questi trasferimenti saranno fiscalizzati o meno in quanto la legge delega ricomprende fra le spese Lep anche quelle “per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge” (art. 8, c. 3). In occasione dell’audizione al Senato nel corso della discussione sul ddl sul federalismo fiscale la Corte dei conti ha quantificato questi trasferimenti in circa 3,4 mld di euro.

85 euro. Essi tendono ad essere maggiori per le Regioni piccole e per le Regioni del Nord. In realtà occorre tener conto che le Regioni del Sud beneficiano dei trasferimenti dal Fas. E' quindi ragionevole ritenere che le differenze nei valori pro-capite dei trasferimenti soppressi al netto del Fas siano ancora più ampie. Sempre nella tab. 2 sono riportati i risultati della simulazione dei flussi attivati dal fondo perequativo<sup>7</sup> ipotizzando che le differenze di capacità fiscale rispetto alla media nazionale siano ridotte del 90%.

L'aliquota dell'addizionale Irpef che consente di ottenere un gettito pari a quello dei trasferimenti soppressi è di circa 0,75 punti percentuali. Il gettito dell'addizionale è estremamente sperequato. La Regione con la base imponibile più ampia, la Lombardia, ottiene un gettito pro-capite che supera quello della Regione con la base imponibile più limitata, la Calabria, di circa 2,3 volte. Tuttavia, nonostante la sperequazione del gettito dell'addizionale, la fiscalizzazione dei trasferimenti (prima che sia applicata la perequazione) non premia necessariamente le Regioni più ricche. Questo accade perché i trasferimenti aboliti sono tendenzialmente più elevati nelle Regioni del Nord. Accade quindi che in Molise, Campania e Basilicata il gettito pro-capite dell'addizionale, sebbene notevolmente inferiore alla media nazionale, risulti più alto dell'importo pro-capite dei trasferimenti aboliti. Al contempo in Piemonte, Veneto, Toscana la fiscalizzazione riduce le risorse pro-capite sebbene il gettito dell'addizionale sia superiore alla media nazionale.

L'ammontare di trasferimenti da attivare per perequare il gettito pro-capite dell'addizionale Irpef riducendo del 90% le differenze al livello medio nazionale è di circa 431 mln di euro. In termini assoluti la Regione che contribuisce maggiormente alla perequazione è la Lombardia con 194 mln. I maggiori beneficiari dei trasferimenti sono invece Campania e Puglia con rispettivamente 189 e 120 mln di euro.

Ovviamente anche se il gettito venisse totalmente perequato, le singole Regioni avrebbero a disposizione ammontari di risorse potenzialmente diversi da quelli assicurati dagli attuali trasferimenti. Confrontando il gettito Irpef perequato con il gettito dei trasferimenti soppressi si possono individuare le Regioni "vincenti" e quelle "perdenti" rispetto allo *status quo*. Il totale dei guadagni (perdite) generati dalla fiscalizzazione dei trasferimenti è di circa 519 mln di euro. La loro distribuzione tra Regioni non è tuttavia scontata, ma anzi talvolta configgente con la prospettiva che vede necessariamente nei meccanismi introdotti dalla legge delega sul federalismo fiscale un indebolimento della portata perequativa dal Nord al Sud del Paese. In termini assoluti i guadagni e le perdite sono fortemente concentrati in quattro Regioni: una sola Regione, la Campania, riceve più della metà dei guadagni, mentre Piemonte, Veneto e Toscana sopportano la maggior parte delle perdite. In termini pro-capite, il quadro non cambia significativamente con l'eccezione del Molise che ottiene il più elevato incremento di risorse (circa 78 euro). E' interessante notare che le Regioni più piccole non sembrano

---

<sup>7</sup> Le simulazioni non considerano la correzione per la dimensione demografica, di cui si è detto in precedenza, per mancanza di indicazioni specifiche su come debba essere formulata.

particolarmente danneggiate dalla riforma sebbene non sia stata qui introdotta alcuna correzione per la dimensione demografica, come invece previsto dalla legge delega.

Il risultato probabilmente meno atteso della simulazione consiste tuttavia nel fatto che alcune Regioni (Piemonte, Veneto e Toscana) saranno chiamate a rinunciare ad una quota del proprio gettito sebbene questo risulti inferiore all'ammontare dei trasferimenti aboliti. Simmetricamente altre Regioni (Molise, Campania e Basilicata) vedranno integrato il proprio gettito anche se questo è già superiore all'ammontare dei trasferimenti aboliti. L'interpretazione di questo effetto può essere duplice. Da un lato, se si ritiene che i trasferimenti attuali, in via di abolizione, siano commisurati ai reali fabbisogni di spesa regionali, questo risultato evidenzia la tensione esistente fra il principio della perequazione del fabbisogno e quello della capacità. La scelta della legge delega di optare per la perequazione della capacità fiscale per le spese non-Lep implica necessariamente che alcune Regioni avranno risorse superiori ai propri fabbisogni ed altre inferiori, a meno che i fabbisogni non siano uniformi in termini pro-capite. L'unico correttivo possibile è di disegnare un periodo di transizione più morbido per consentire alle Regioni penalizzate di adeguare la propria offerta al nuovo livello di risorse o di prevedere un aumento della pressione fiscale. D'altro canto, se si ritiene che la distribuzione attuale dei trasferimenti non rispecchi i reali fabbisogni delle singole Regioni ma sia solo il portato della spesa storica, il risultato dovrebbe essere accolto positivamente come un segno della razionalizzazione del finanziamento.

**Tab. 2 - Regioni: perequazione dei trasferimenti soppressi relativi alle "spese non-Lep" (2006, perequazione parziale 90%)**

	Trasferimenti aboliti		Addizionale Irpef (aliquota 0,75%)		Trasferimenti	Guadagni/perdite	
	milioni di euro	euro pro-capite	milioni di euro	euro pro-capite		milioni di euro	milioni di euro
Piemonte	511	118	421	97	-48	-138	-32
Lombardia	799	84	1.019	108	-194	26	3
Veneto	591	125	434	92	-30	-187	-39
Liguria	130	81	156	97	-17	8	5
Emilia-Romagna	404	96	439	105	-75	-40	-10
Toscana	419	116	333	92	-23	-110	-30
Umbria	87	101	71	81	3	-14	-16
Marche	112	73	125	81	4	17	11
Lazio	404	76	498	94	-43	51	10
Abruzzo	139	106	88	68	20	-30	-23
Molise	1	4	19	58	8	25	78
Campania	162	28	281	48	189	307	53
Puglia	302	74	212	52	120	29	7
Basilicata	30	50	31	52	17	19	31
Calabria	125	62	92	46	70	37	18
<b>Totale</b>	<b>4.217</b>	<b>85*</b>	<b>4.217</b>	<b>85*</b>	<b>431**</b>	<b>519**</b>	

\* Media

\*\* Somma dei valori positivi

Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei Conti, Cpt, Dipartimento delle finanze, Dpcm n. 17/10/2008.

## ***4. La perequazione delle funzioni dei Comuni diverse da quelle fondamentali***

### ***4.1. Le previsioni della legge delega***

Parallelamente alla distinzione delle funzioni svolte dalle Regioni tra funzioni assistite dai Lep e funzioni “non-Lep”, anche per i Comuni (e per gli altri Enti locali), la legge delega (art. 11, c. 1, lett. a) classifica le spese da loro attivate in:

- 1) spese corrispondenti alle funzioni fondamentali (secondo l’art. 117 c. 2, lett. p della Costituzione)
- 2) spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali, e
- 3) spese finanziate con i contributi speciali.

In particolare, mentre per le spese corrispondenti alle funzioni fondamentali dei Comuni si prevede che il sistema di finanziamento/perequazione sia tale da garantire a ciascun Comune il finanziamento integrale del fabbisogno standard (art. 11, c. 1, lett. b), le spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi (presumibilmente erariali o regionali) e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante (art. 11, c. 1, lett. c)). Per entrambe le categorie di funzioni si prevede la soppressione degli attuali trasferimenti statali e regionali e la loro fiscalizzazione (art. 11, c. 1, lett. e).

I trasferimenti perequativi destinati a concorrere al finanziamento delle spese corrispondenti sia alle funzioni fondamentali sia alle funzioni non fondamentali provengono da un fondo istituito nel bilancio delle Regioni, a sua volta alimentato dal bilancio dello Stato attraverso la fiscalità generale (almeno verosimilmente per la componente di perequazione sui fabbisogni perché per quella sulla capacità fiscale si dovrebbe logicamente identificare uno specifico tributo da sottoporre ad equalizzazione) (art. 13, c. 1, lett. a).

In particolare, per le spese relative alle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i Comuni è tale da ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i successivi decreti legislativi, della dimensione demografica (in relazione inversa alla dimensione demografica stessa) e della loro partecipazione a forme associative (art. 13, c. 1, lett. f).

La legge delega detta inoltre delle regole per determinare in via provvisoria, in attesa dell’approvazione delle disposizioni concernenti l’individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali, la ripartizione tra funzioni fondamentali e non, ai fini della determinazione dell’entità e del riparto del fondo perequativo in base alternativamente al fabbisogno standard o alla capacità fiscale. Per questa fase transitoria il testo della legge delega richiama in realtà due distinti criteri:

- 1) il primo prevede che, date le spese dei Comuni, l'80% vada considerato in via forfetaria come relativo alle funzioni fondamentali, il restante 20% come relativo a quelle non fondamentali (art. 21, c. 1, lett. d, punto 1);
- 2) il secondo fa invece riferimento ad uno specifico elenco di funzioni da considerarsi in via transitoria come fondamentali (art. 21, c. 3). Si tratta in particolare delle:
  - 2a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile;
  - 2b) funzioni di polizia locale;
  - 2c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
  - 2d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
  - 2e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
  - 2f) funzioni del settore sociale.

Ai fini della valutazione delle spese si prendono comunque a riferimento i più recenti bilanci certificati a rendiconto disponibili (art. 20, c. 1, lett. d, punto 3).

#### ***4.2. Risultati delle simulazioni***

La struttura del sistema di finanziamento e perequazione delle funzioni non fondamentali dei Comuni che emerge dall'insieme delle previsioni sopra illustrate è soltanto abbozzata e, per quanto riguarda il regime transitorio, apparentemente contraddittoria.

L'indeterminatezza e le possibili ambiguità delle norme riguardano in particolare i seguenti profili:

- 1) non è specificato quali siano i tributi comunali da dedicare al finanziamento delle funzioni non fondamentali;
- 2) non è indicato quali sia il tributo da impiegare per perequare le differenze nelle capacità fiscali dei singoli Comuni;
- 3) non è precisato se le spese relative alle funzioni non fondamentali da perequare secondo il sistema della capacità fiscale comprendano le sole spese di parte corrente o anche le spese in conto capitale;
- 4) non è spiegato se il meccanismo di perequazione sulle capacità fiscali debba essere orizzontale (tra Comuni senza l'intermediazione dello Stato) oppure verticale (con lo Stato che attribuisce trasferimenti diversificati tra i vari Comuni);
- 5) non è infine chiaro quale dei due criteri di separazione tra funzioni fondamentali e non-fondamentali previsti per la fase transitoria debba essere effettivamente applicato per il calcolo dei trasferimenti perequativi a favore dei singoli Comuni.

A partire da questo quadro assai incerto si è comunque tentato di simulare il funzionamento del sistema perequativo. I dati sulla spesa sono ricavati dai Certificati del conto di bilancio 2006 (di fonte Ministero degli interni) integrati con le informazioni sulle basi imponibili dell'Irpef a livello comunale<sup>8</sup>. Come illustrato nella tab. 1, nel 2006 le spese correnti per le funzioni non fondamentali individuate sulla base all'elenco dettagliato riportato nel testo della legge delega (art. 21, c. 3) ammontano nel complesso dei Comuni qui considerati a 9.626 mln di euro. In termini pro-capite tali spese evidenziano una forte variabilità su base regionale attorno alla media nazionale di 169 euro: si va dai 106 euro medi dei Comuni pugliesi ai 382 per quelli della Provincia autonoma di Trento. Per simulare gli effetti della perequazione della capacità fiscale è stato necessario individuare un tributo da assegnare al finanziamento della spesa storica. Sebbene la legge delega non ne faccia menzione, si è scelto di utilizzare l'addizionale Irpef rispetto alla quale sono disponibili dati sulla base imponibile a livello comunale<sup>9</sup>. Si è inoltre assunto, analogamente a quanto fatto per le Regioni, che il grado di perequazione sia del 90%.

Per produrre un gettito complessivo che copra nell'insieme dei Comuni considerati il totale delle spese correnti per le funzioni non fondamentali è richiesta un'aliquota dell'addizionale pari allo 1,84%. Complessivamente il sistema perequativo attiva trasferimenti dai Comuni a maggiore capacità fiscale a favore di quelli a minore capacità fiscale per 1.398 mln di euro. In ogni Regione compaiono, con quote diverse, tanto Comuni che ricevono dal fondo perequativo quanto Comuni che invece finanziano il fondo perequativo, con l'eccezione della Calabria dove nessun Comune contribuisce al sistema perequativo.

La tab. 3 consente una lettura più chiara dei flussi perequativi riportando dati pro-capite a livello regionale. In termini netti i Comuni della Lombardia contribuiscono in media al sistema dei trasferimenti perequativi con 51 euro per ogni residente, mentre gli abitanti dei Comuni calabresi ricevono in media 73 euro a testa. E' vero che anche nei territori regionali finanziatori netti del sistema redistributivo cadono molti Comuni che, date le loro basi imponibili ristrette, ricevono trasferimenti (ad esempio la Lombardia dà conto del 12% dei Comuni beneficiari sul totale nazionale o, equivalentemente, del 5% dei residenti beneficiari), ma è anche vero che in media gli ammontari ricevuti sono assai più contenuti in termini pro-capite (ancora in Lombardia 18 euro) di quelli nei territori dove prevalgono i Comuni beneficiari, tipicamente le regioni del Sud.

---

<sup>8</sup> L'indisponibilità di informazioni nei data set utilizzati per taluni Comuni comporta che l'indagine non copra l'intero universo dei Comuni italiani. Complessivamente l'analisi fa riferimento al 95,7% dei Comuni (7.754 su un totale di 8.100) che corrispondono al 96,4% della popolazione residente (57.000.288 abitanti su un totale di 59.131.287). In particolare sono esclusi i Comuni localizzati nella Valle d'Aosta a causa dell'indisponibilità di informazioni sui loro bilanci. I dati finanziari utilizzati sono di competenza.

<sup>9</sup> Va rilevato che un'addizionale all'Irpef ad aliquota uniforme per tutti i Comuni, se compensata da un corrispondente arretramento delle aliquote erariali, corrisponde ovviamente a una compartecipazione sul gettito dell'Irpef statale (in linea con il riferimento generale al finanziamento mediante compartecipazioni riportato all'art. 11, c. 1, lett. c).

Un risultato più complesso emerge dal confronto fra la spesa storica attuale per le funzioni non fondamentali (che, assumendo pareggio di bilancio, misura le risorse oggi disponibili) e le risorse attribuite dal nuovo sistema perequativo. Anche nel caso dei Comuni, come in quello già illustrato delle Regioni per le funzioni “non-Lep”, il quadro degli enti “vincenti” e di quelli “perdenti” rispetto alla distribuzione attuale delle risorse è assai complesso, e anche questa volta non coerente con una visione semplicistica della riforma del federalismo fiscale per la quale il risultato ultimo dovrebbe comunque essere una minore partecipazione dei territori del Nord alle richieste perequative del Sud. Data l’irrazionalità dell’attuale distribuzione tra Comuni delle risorse finanziarie l’emergere in molti Comuni di ampi divari tra spesa storica e risorse perequate secondo la riforma non comporta necessariamente una valutazione negativa del nuovo regime ma certamente evidenzia un elemento critico per la sua accettabilità politica e rende assai delicata la transizione verso la sua piena adozione.

Il 58,4% dei Comuni (corrispondenti al 61,7% dei residenti complessivi) risulta premiato dal sistema perequativo rispetto ai livelli di risorse attuali per un totale di maggiori risorse per 1.583 mln di euro. Il resto dei Comuni (il 41,6% ovvero il 38,3% dei residenti) sono penalizzati rispetto alle disponibilità assicurate dal sistema finanziamento attuale in una misura complessiva che ovviamente, data la caratteristica del fondo perequativo sulle capacità fiscali di essere un fondo chiuso, è pari alla somma dei guadagni.

Non è immediato riconoscere regolarità sistematiche nella caratterizzazione dei Comuni “vincenti” e in quelli “perdenti”. Tra i territori che soffrirebbero perdite medie assai rilevanti per i propri Comuni spiccano le Province autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente -210 e -205 euro pro-capite) e, sia pure in misura minore, le altre Regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia: -42; Sicilia: -21; Sardegna: -16) insieme con la Liguria (-69), Molise (-43), Umbria (-19), e Toscana (-16). In particolare nei Comuni delle Province autonome di Trento e Bolzano pressoché tutti i residenti (rispettivamente il 99,1% e il 99,6%) soffrirebbero di una riduzione delle risorse disponibili, a conferma di quanto l’attuale sistema di finanziamento sia particolarmente generoso rispetto a quanto accade negli altri territori. Questa penalizzazione sistematica dei territori delle Regioni a statuto speciale riflette probabilmente il fatto che i Comuni inclusi nei loro territori hanno livelli di spesa storica particolarmente elevati in parte finanziati da trasferimenti provenienti dalle rispettive Regioni, le quali a loro volta, in virtù del favorevole regime di finanziamento loro riservato, dispongono di risorse più copiose rispetto a quanto accade alle Regioni a statuto ordinario. La legge delega tuttavia non prevede che il meccanismo perequativo sulle capacità fiscali escluda dalla sua applicazione la parte della spesa storica dei Comuni finanziata mediante trasferimenti regionali: il sistema perequativo si realizza sull’intera spesa storica delle funzioni non fondamentali indipendentemente dalle loro modalità di finanziamento.

I Comuni della Puglia (+56 euro a testa), della Basilicata (+26), dell'Abruzzo (+24), del Piemonte (+19) e della Lombardia (+19) e in misura marginale del Veneto (+7) risulterebbero invece in media favoriti dal nuovo meccanismo di finanziamento. In Puglia, in particolare, più del 88% dei Comuni (che corrisponde al 94% dei residenti) sarebbe avvantaggiato.

Più in generale in ogni territorio regionale il risultato di perdita o di guadagno pro-capite netto deriva dal combinarsi in misura spesso assai differenziata delle percentuali di abitanti residenti in Comuni che guadagnano dalla riforma, oppure che perdono, e degli ammontari medi dei guadagni e delle perdite. Ad esempio in Veneto i 7 euro di guadagno netto pro-capite derivano dal fatto che il 71% degli abitanti sarebbe premiato con un guadagno medio di 59 euro, ma poi il 29% restante sarebbe penalizzato con una perdita media assai pesante di -124 euro. In Campania il panorama risulterebbe invece più equilibrato: il 66% dei residenti sarebbe avvantaggiato con un guadagno medio di 51 euro, il 34% soffrirebbe una perdita media di -54 euro con il risultato finale di un guadagno netto di 15 euro pro-capite. Se ne ricava nel complesso un'impressione di grande variabilità tra i vari Comuni, sia tra territori regionali, sia nell'ambito di ciascun territorio regionale.

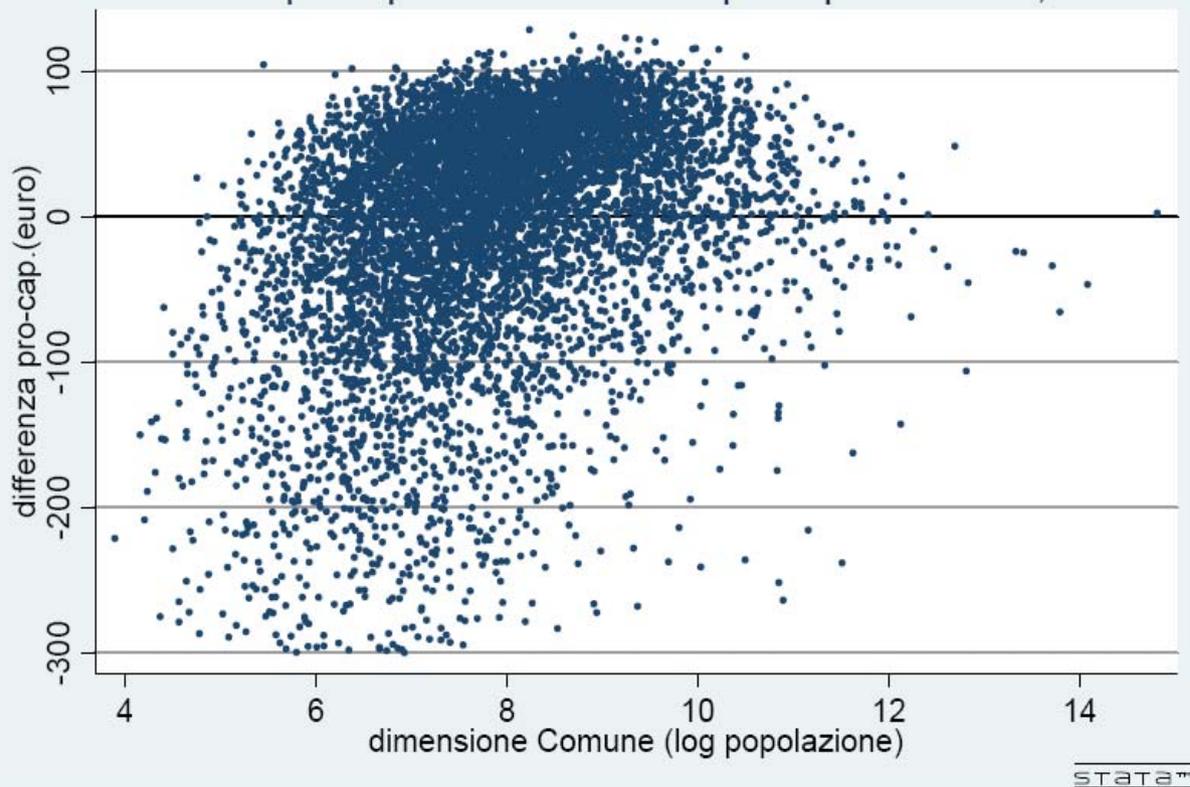
L'analisi dei divari tra risorse nel vecchio (la spesa storica attuale) e nel nuovo regime (la perequazione sulle capacità fiscali) può essere ulteriormente approfondita considerando altri profili che caratterizzano i Comuni. In particolare, la fig. 1 illustra la dispersione dei guadagni (sopra la linea dello zero) e delle perdite (sotto la linea dello zero) pro-capite rispetto alla popolazione residente (espressa in logaritmo) nei singoli Comuni. E' evidente la rilevante dispersione delle differenze nelle risorse prima e dopo la riforma, che però non è simmetrica tra guadagni e perdite ma più accentuata sulle seconde che sui primi e sembra, pur tenendo conto della diversa numerosità dei Comuni per dimensione demografica, più ampia per i Comuni piccoli rispetto a quelli grandi. L'elevata varianza delle perdite di risorse che deriverebbero dall'applicazione del nuovo sistema perequativo, soprattutto per i Comuni di piccole dimensioni, sottolinea un profilo critico della riforma che deve essere affrontato non tanto con l'applicazione di una correzione per la dimensione demografica ai trasferimenti riconosciuti ai vari Comuni (come previsto dalla legge delega), quanto piuttosto con un disegno attento della fase di transizione dal regime attuale a quello riformato.

**Tab. 3 - Comuni: perequazione delle funzioni non fondamentali (2006, perequazione parziale 90%)**

	numero Comuni	spesa (milioni euro)	spesa per abitante	gettito Irpef non perequato per abitante (euro)	Trasferimenti per abitante (euro)	guadagno - perdita media per abitante (euro)	guadagno medio per abitante (euro)	perdita media per abitante (euro)	% Comuni che guadagnano su regione	% Comuni che perdono su regione
Piemonte	1.182	660	153	199	-28	19	52	-44	68,9	31,1
Lombardia	1.540	1.480	155	226	-51	19	53	-65	70,7	29,3
Veneto	580	780	163	186	-16	7	59	-124	83,4	16,6
Trento	212	189	382	199	-27	-210	20	-213	1,4	98,6
Bolzano	99	162	379	218	-44	-205	18	-206	1,0	99,0
Friuli Venezia Giulia	216	257	214	201	-29	-42	30	-89	49,1	50,9
Liguria	234	388	241	202	-30	-69	35	-126	33,3	66,7
Emilia Romagna	332	740	176	216	-42	-3	36	-45	68,4	31,6
Toscana	285	670	187	188	-17	-16	39	-68	52,6	47,4
Umbria	92	163	187	162	7	-19	37	-53	62,0	38,0
Marche	245	263	171	161	7	-3	43	-61	62,4	37,6
Lazio	349	890	169	197	-25	2	19	-97	51,0	49,0
Abruzzo	305	184	141	133	33	24	45	-59	63,0	37,0
Molise	128	64	207	114	49	-43	14	-66	17,2	82,8
Campania	508	801	146	97	65	15	51	-54	71,9	28,1
Puglia	243	386	106	99	63	56	63	-47	88,1	11,9
Basilicata	129	79	136	101	61	26	55	-67	65,9	34,1
Calabria	405	394	198	88	73	-37	28	-71	32,3	67,7
Sicilia	348	830	183	101	61	-21	29	-47	24,4	75,6
Sardegna	312	246	180	126	39	-16	33	-54	27,6	72,4
<b>Totale</b>	<b>7.744</b>	<b>9.626</b>	<b>169</b>	<b>169</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>45</b>	<b>-73</b>	<b>58,4</b>	<b>41,6</b>

Fonte : Elaborazioni degli autori su dati Ministero degli interni.

Fig.1 Comuni: differenza spesa storica funzioni non fond. e risorse perequate 2006 coeff. perequazione=0,9



**DA 44° RAPPORTO CENSIS****4.3. - Federalismo fiscale: la sfida delle responsabilità diffuse**

Il federalismo fiscale, terza tappa del processo di trasferimento di competenze e risorse dal centro alla periferia, dopo il decentramento amministrativo delle Leggi Bassanini (1997) e il federalismo legislativo della riforma del Titolo V della Costituzione (2001), è giunto in questi mesi alla sua fase di attuazione e inizia quindi a rendere visibili i tratti fondamentali della sua configurazione.

In sintesi, sulla base dei documenti prodotti e dei provvedimenti finora emanati, si possono individuare almeno tre principali aspetti:

— in primo luogo, l'enorme complessità che presenta la materia, dovuta proprio alla stratificazione degli interventi precedenti, il cui avvio risale agli anni '70, periodo in cui fu realizzata una riforma fiscale fortemente centralizzata;

— in secondo luogo, l'effettiva determinazione della posta in gioco, cioè dell'ammontare delle risorse che dovranno essere trasferite dal centro alla periferia e delle modalità di formazione della spesa, fermi restando alcuni vincoli di fondo come, ad esempio, l'invarianza del gettito tributario in una fase di grande difficoltà nel controllo del deficit e del debito pubblico, o ancora l'impossibilità di aumentare ulteriormente la pressione fiscale, pervenuta oggi a un livello mai raggiunto prima;

— in terzo luogo, l'entità dell'impegno normativo proprio nella sua fase di attuazione, che potrebbe offrire, nello stesso tempo, l'opportunità di procedere a una forte semplificazione del sistema fiscale, anche in una logica di maggiore equità generale, e la possibilità di intervenire in maniera radicale su quei meccanismi che sono alla base dell'enorme mole di debito pubblico che immobilizza la funzione politica in Italia.

L'interazione di questi aspetti ha contribuito a diffondere la percezione di un processo di riforma in cui la *leadership* è e deve essere mantenuta saldamente nelle mani dello Stato (o meglio del Gover-

no), assegnando invece agli enti territoriali i veri destinatari di questa riforma, ma ancora affetti da una sorta di "sindrome di sudditanza" – un ruolo di subordinate, secondo una logica della "concessione dall'alto" che può in parte condizionare il necessario approccio di sistema che questa riforma deve invece presentare.

Nella "Relazione sul federalismo fiscale" presentata dal Governo a fine giugno 2010 sono riportati in sintesi i presupposti che stanno alla base della riforma e che sono stati efficacemente rappresentati metaforicamente nell'"albero storto" della finanza pubblica italiana, in cui potere fiscale e potere di spesa non coincidono, essendo il primo principalmente esercitato dallo Stato, mentre il secondo può essere prevalentemente ricondotto agli enti territoriali (con un'implicita assegnazione ad essi di un ruolo rilevante nell'evoluzione della spesa pubblica e, dunque, nella formazione del debito nazionale).

La metafora risulta calzante se si osservano i dati sulle spese e le entrate rispetto ai diversi livelli di amministrazione. Se si considera il conto aggregato delle amministrazioni pubbliche, dunque il consolidato al netto delle compensazioni fra le diverse amministrazioni, nel 2009 sono state registrate spese complessive per poco meno di 800 miliardi di euro, a fronte di un volume di entrate pari a 718 miliardi di euro. La differenza è alimentata da un disavanzo fra entrate e uscite correnti di 31 miliardi di euro e produce un indebitamento di oltre 80 miliardi (tab. 31).

Se si osservano i dati dei conti non consolidati riconducibili allo Stato, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza, si può individuare quel disallineamento fra potere fiscale e potere di spesa sopra richiamato: lo Stato sfiora i 400 miliardi di euro di entrate, e di questi la componente più evidente è rappresentata dalle imposte dirette e indirette (336 miliardi di euro); spende circa 460 miliardi di euro, ma di questi una parte importante è rappresentata dai trasferimenti correnti a enti pubblici (prevalentemente territoriali) per circa 200 miliardi di euro.

Le amministrazioni locali (Regioni ed enti locali) raccolgono 250 miliardi di euro di entrate, ma di questi meno della metà proviene dall'azione tributaria, mentre il grosso della partita (112 miliardi) è rappresentato da trasferimenti ricevuti dalle amministrazioni centrali.

La terza grande componente di spesa della sfera pubblica è data dalle erogazioni degli enti di previdenza, le cui prestazioni (poco meno di 300 miliardi di euro) sono necessariamente finanziate dalla raccolta dei contributi sociali a carico dei lavoratori e dei datori di

Tab. 31 - L'"albero storto" della finanza pubblica italiana: potere fiscale e potere di spesa dello Stato e delle amministrazioni locali, 2009 (v.a. in miliardi di euro e val. %)

	Amministrazioni pubbliche (conto consolidato)	Stato (conto non consolidato)	Amministrazioni locali (conto non consolidato)	Enti di previdenza
Spese complessive	798,8	458,9	255,0	298,3
Redditi da lavoro dipendente	171,6	92,6	71,7	3,6
Interessi passivi	71,2	67,2	4,6	0,2
Trasferimenti correnti a enti pubblici	0,0	199,6	1,0	6,4
Trasferimenti in c/capitale a enti pubblici	0,0	15,5	6,1	0,0
Spesa discrezionale		84,0	171,6	
Spesa discrezionale (val. %)		18,3	67,3	
Entrate complessive	718,0	385,8	249,8	296,4
Imposte indirette	207,0	143,8	62,8	0,0
Imposte dirette	222,6	192,9	29,8	0,0
Contributi sociali	215,0	2,0	1,3	211,0
Trasferimenti da enti pubblici	0,0	7,0	112,1	82,6
Entrate in c/capitale	16,1	19,8	14,8	0,0
Risparmio lordo o disavanzo (-)	-31,1	-53,0	22,5	-0,6
Indebitamento (-) o accreditamento (+)	-80,8	-73,1	-5,4	-1,9
Grado di autonomia tributaria	429,6	336,7	92,6	0,0
Grado di autonomia tributaria (val. %)	59,8	87,3	37,1	0,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

lavoro: in questo caso, la relazione fra raccolta e prestazione risulta oggettivamente allineata.

In maniera molto approssimata (senza entrare cioè nel dettaglio e nelle dinamiche delle compartecipazioni e delle addizionali), è possibile indicare il grado di autonomia tributaria effettuando il rapporto fra le entrate complessive e la somma di imposte dirette e indirette rispetto ai diversi aggregati amministrativi: se nel complesso circa il 60% delle entrate ha carattere tributario, tale rapporto raggiunge l'87,3% nel comparto dello Stato e si ferma al 37,1% nelle amministrazioni locali.

Un'ulteriore provocazione riguarda la quantificazione di quella che è stata definita "spesa discrezionale". Si tratta, in sostanza, di quella componente di spesa, gestita dai diversi livelli di amministra-

zione, che dipende dall'azione diretta del soggetto pubblico e che quindi viene conteggiata al netto dei redditi da lavoro dipendente, degli interessi passivi e al netto dei trasferimenti fra Stato e governi locali e fra questi ultimi. Sempre con riferimento al 2009, tale importo discrezionale raggiungerebbe i 256 miliardi di euro, ma di questi 84 miliardi ricadrebbero sotto la responsabilità dello Stato, mentre 172 miliardi sarebbero invece di competenza delle amministrazioni locali.

Dopo aver constatato l'asimmetria fra potere fiscale e potere di spesa, occorre individuare, o quantomeno provare a determinare, l'importo "fiscalizzabile", cioè l'entità dei trasferimenti che se oggi sono riscossi dal centro e successivamente acquisiti dalla periferia, domani dovranno essere direttamente riscossi dalle amministrazioni locali. La ricognizione effettuata dalla Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale, scontando un'azione propedeutica di armonizzazione dei bilanci dei diversi livelli di governo e sulla base dei dati di bilancio aggiornati al 2008, ha indicato in circa 7,5 miliardi di euro la componente dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni che può essere considerata oggetto di riscossione diretta (tab. 32). A livello dei Comuni, il volume finanziario di riferimento, su cui provare a effettuare un'ipotesi di fiscalizzazione, dovrebbe invece aggirarsi intorno ai 14 miliardi di euro, mentre per ciò che riguarda le Province l'entità ammonterebbe a circa 1,2 miliardi di euro.

Insieme alla verifica dell'entità e alla praticabilità del trasferimento di responsabilità impositiva, la riforma in senso federalista della finanza pubblica intende affrontare proprio il meccanismo di formazione della spesa, oggi fondata principalmente sulla spesa storica e, per alcune componenti (ad esempio, la sanità), su un approccio di ripianamento *ex post* o a pie' di lista, meccanismi questi che risalgono proprio alla riforma fiscale degli anni '70 e per molti versi – secondo l'opinione di molti – alla base dell'esplosione del debito pubblico e della spesa fuori controllo registrati nei decenni successivi. È proprio sulla complessità nell'adozione di uno schema condiviso di determinazione dei costi e dei fabbisogni delle prestazioni, in un Paese come l'Italia che presenta contesti territoriali e capacità di gestione pubblica fortemente differenziati, che si stanno concentrando le maggiori difficoltà di avanzamento del processo attuativo, a pochi mesi dalla sua prevista conclusione.

La legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale indicava la realizzazione e la conclusione del processo di riforma in 24 mesi. Nella stessa, il percorso di riforma è tracciato

**Tab. 32 - Stima degli importi potenzialmente soggetti a trasferimento dal centro alla periferia e importi fiscalizzabili per tipologia di ente territoriale (v.a. in milioni di euro)**

	Trasferimenti diretti dallo Stato	Trasferimenti diretti dalle Regioni	Totale trasferimenti	Importi fiscalizzabili
Province di Regioni a statuto ordinario	1.446	4.349	5.795	1.056
Province di Regioni a statuto speciale	7.587	581	8.168	217
<b>Totale Province</b>	<b>9.033</b>	<b>4.930</b>	<b>13.963</b>	<b>1.273</b>
Comuni di Regioni a statuto ordinario	15.933	6.099	22.032	12.273
Comuni di Regioni a statuto speciale	2.576	5.056	7.632	1.883
<b>Totale Comuni</b>	<b>18.509</b>	<b>11.155</b>	<b>29.664</b>	<b>14.156</b>
Regioni a statuto ordinario				6.811
Regioni a statuto speciale				674
<b>Totale Regioni</b>				<b>7.485</b>

Fonte: elaborazioni Censis su dati Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale

sulla base dell'emanazione di decreti legislativi in circa 20 ambiti d'intervento che vanno dall'armonizzazione dei bilanci pubblici alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni, dalla determinazione del fondo perequativo a favore degli enti a minore capacità fiscale alle modalità di finanziamento delle funzioni dei diversi livelli di governo (tav. 9).

Ad oggi sono stati emanati i decreti relativi all'attribuzione di patrimonio proprio agli enti territoriali (il cosiddetto "federalismo demaniale", D.lgs. 85/2010), all'ordinamento transitorio di Roma capitale (D.lgs. 156/2010, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri e all'esame del Parlamento), all'autonomia di entrate delle Regioni a statuto ordinario e delle Province e alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (anch'esso licenziato dal Consiglio dei Ministri), mentre è in forma di schema di decreto il provvedimento che reca disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni, delle città metropolitane e delle Province.

L'impianto complessivo della riforma si presenta ambizioso e tale, se adeguatamente realizzato, da poter modificare positivamente il rapporto fra i diversi livelli di governo e di avvicinare maggiormente l'azione pubblica al controllo diretto dei cittadini. Resta il fatto che

**Tav. 9 - L'agenda del federalismo fiscale**

Secondo la legge n. 42 del 5 maggio 2009 (emanazione di decreti legislativi sulle seguenti materie, entro 24 mesi)		Secondo la Relazione del Governo sul federalismo fiscale (fine giugno)	Secondo il calendario dei decreti legislativi emanati o in fase di emanazione
Articoli della legge e contenuti		Step di attuazione	Decreti legislativi
Art. 2, 6° co. - Armonizzazione dei bilanci pubblici		Federalismo demaniale	D.lgs. 85/2010. Attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge n. 42 del 5 maggio 2009
Art. 2, 6° co. - Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni		Codifica unitaria e banca dati unitaria (armonizzazione dei bilanci e uniformazione delle informazioni contabili)	D.lgs. 158/2010 recante attuazione dell'art. 24 della legge n. 42 del 5 maggio 2009 in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 17 settembre 2010
Art. 5 - Istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica		Quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare	Decreto legislativo recante 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
Art. 7 - Disciplina dei tributi delle Regioni e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali		Fabbisogni standard di Province e Comuni	Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, città metropolitane e Province (Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2010)
Art. 8 - Classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa, a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative		Federalismo regionale: costi standard delle Regioni e fiscalità regionale	
Art. 9 - Determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni		Federalismo municipale in due fasi: attribuzione ai Comuni della titolarità di tributi oggi statali inerenti il comparto territoriale e immobiliare; possibile successiva concentrazione su un unico titolo di prelievo degli attuali tributi statali e municipali che oggi insistono sul comparto immobiliare	
Art. 10 - Modalità di finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni		Fiscalità delle Province	

(segue)

**(segue) Tav. 9 - L'agenda del federalismo fiscale**

Secondo la legge n. 42 del 5 maggio 2009 (emanazione di decreti legislativi sulle seguenti materie, entro 24 mesi)		Secondo la Relazione del Governo sul federalismo fiscale (fine giugno)	Secondo il calendario dei decreti legislativi emanati o in fase di emanazione
Articoli della legge e contenuti		Step di attuazione	Decreti legislativi
Art. 11 - Modalità di finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e città metropolitane		Meccanismo di stabilità finanziaria basato sul modello europeo a sua volta fondato sull'equilibrio a tutti i livelli di governo, corresponsabilità dei diversi livelli (attraverso l'istituzione della Conferenza unificata per il coordinamento della finanza pubblica), solidarietà responsabile e consapevole fra Regioni e fra Stato e Regioni	
Art. 12 - Modalità di coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali			
Art. 13 - Determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi per gli enti locali			
Art. 15 - Finanziamento delle città metropolitane			
Art. 16 - Modalità di finanziamento degli interventi di cui al 5° comma, art. 119 della Costituzione			
Art. 17 - Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo			
Art. 19 - Attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio			
Art. 20 - Norme transitorie per le Regioni			
Art. 21 - Norme transitorie per gli enti locali			
Art. 22 - Perequazione infrastrutturale			
Art. 23 - Norme transitorie per le città metropolitane			
Art. 24, 5° co.- Ordinamento transitorio di Roma capitale			
Art. 25 e 26 - Gestione dei tributi e delle compartecipazioni			

Fonte: elaborazione Censis su dati Camera dei Deputati, Presidenza del Consiglio dei Ministri

l'approccio di base, rafforzato del resto dallo strumento della delega al Governo, risulta ancora una volta congenitamente fondato sulla volontà centrale e che tale capacità di iniziativa non trova nello stesso tempo un'efficace interlocuzione da parte del sistema delle amministrazioni locali, intrinsecamente debole e costretto, anche in questo caso, a subire e non a guidare il processo di riforma.



ISTITUTO DI STUDI E  
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Finanza pubblica  
e Istituzioni*

*Giugno 2009*

Il Rapporto è frutto del lavoro collettivo di un gruppo di ricercatori dell'ISAE coordinati da Maria Cristina Mercuri. In particolare, i testi sono stati redatti da:

Capitolo 1 - Maria Gabriella Briotti, Maria Cristina Mercuri;

Capitolo 2 - Federico Biagi (*Università di Padova*), Alessandro Fontana (*Confindustria*);

Capitolo 3 - Francesco Longo (*CERGAS; Dipartimento di analisi istituzionale e management pubblico, Università Bocconi*), Fabrizio Tediosi (*CERGAS; Dipartimento di analisi istituzionale e management pubblico, Università Bocconi*);

Capitolo 4 - Amedeo Argentiero, Marco Felici, Maria Cristina Mercuri, Daniela Monacelli (*Banca d'Italia, Ministero dell'Economia e delle Finanze*);

Capitolo 5 - Aldo Gandiglio;

Capitolo 6 - Luisa Sciandra;

Capitolo 7 - Emanuela Tassa.

Si ringrazia Roberto Rucci per l'assistenza nell'elaborazione dei dati estratti dai Certificati del conto di bilancio dei Comuni, utilizzati per le analisi svolte nei capitoli 4 e 6.

Si ringrazia inoltre Giuseppina Marasca per l'assistenza prestata.

La composizione editoriale è stata curata da Maurizio Brioni e Loredana Tesei dell'Area "Servizi editoriali e grafici" dell'Istituto, diretta da Silvia Fanfoni.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 9 giugno 2009.

# INDICE

<b>Introduzione e sintesi</b> .....	v
-------------------------------------	---

## **1 Principali elementi della legge delega sul federalismo fiscale**

1.1 Introduzione .....	1
1.2 Principi e criteri direttivi dei decreti legislativi .....	3
1.3 Classificazione delle spese .....	4
1.4 Finanziamento della spesa e criteri della perequazione .....	6
1.5 Sistema di coordinamento della finanza pubblica .....	11
1.6 Elementi critici di discussione e opportunità .....	16
1.7 Ricognizione delle fonti informative .....	25
1.8 Conclusioni .....	28
Riferimenti bibliografici .....	29

## **2 Fabbisogni standard per l'istruzione: problematiche e stime**

2.1 La legislazione in materia di attuazione del federalismo fiscale per l'istruzione .....	31
<i>Riquadro: La bozza di intesa Stato-Regioni</i> .....	38
2.2 La funzione di costo standard e il fabbisogno standard .....	41
2.3 Le problematiche connesse alla quantificazione dei fabbisogni standard .....	44
2.4 La metodologia .....	46
2.5 Risultati .....	56
2.6 Conclusioni .....	59
Appendice .....	61
Riferimenti bibliografici .....	76

## **3 Servizi per la non autosufficienza: un quadro regionale frammentato**

3.1 Introduzione .....	77
3.2 La frammentazione istituzionale e la spesa per la LTC in Italia .....	79
3.3 Lombardia, Emilia-Romagna e Sicilia a confronto .....	84
3.4 Conclusioni .....	94
Riferimenti bibliografici .....	97

<b>4 Individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e stima della spesa standard</b>	
4.1 Introduzione .....	99
4.2 Il cammino del federalismo amministrativo .....	100
4.3 Le funzioni amministrative dei comuni .....	101
4.4 La individuazione delle funzioni fondamentali secondo il nuovo schema di disegno di legge governativo .....	105
<i>Riquadro:</i> Lo Schema di disegno di legge proposto dal Governo e trasmesso alla Conferenza Unificata il 20 febbraio 2009 .....	106
4.5 Le funzioni fondamentali nella legge delega sul federalismo fiscale .....	113
4.6 L'introduzione del concetto di fabbisogno standard nella normativa italiana in materia di finanza locale .....	116
4.7 La metodologia di calcolo .....	118
4.8 La disomogeneità della spesa comunale .....	123
4.9 La stima .....	131
<i>Riquadro:</i> Alcuni problemi di dati per la stima della spesa standard dei Comuni .....	134
4.10 La considerazione esplicita della dimensione demografica .....	141
4.11 Un esempio di stima su base regionale .....	149
4.12 Conclusioni .....	152
Riferimenti bibliografici .....	157
<b>5 Società partecipate dagli Enti pubblici territoriali: una ricognizione economico-finanziaria</b>	
5.1 Introduzione .....	159
5.2 Problemi definatori, prime quantificazioni e analisi del fenomeno .....	162
5.3 Ulteriori quantificazioni e analisi economico-finanziarie .....	165
5.4 L'attività di controllo della Corte dei Conti .....	179
5.5 Alcune considerazioni conclusive .....	184
Riferimenti bibliografici .....	186
<b>6 Esternalizzazioni e capitalismo municipale: una analisi sui certificati di conto consuntivo</b>	
6.1 Introduzione .....	187
6.2 Le "tracce" del capitalismo municipale nei bilanci dei Comuni .....	189
6.3 L'analisi dei certificati di conto consuntivo .....	196
6.4 Conclusioni .....	210
<i>Riquadro:</i> Le partecipazioni degli Enti Locali: la normativa di riferimento ...	213
Riferimenti bibliografici .....	219

<b>7 Le modalità di finanziamento degli Enti pubblici territoriali nell'Unione Europea</b>	
7.1 Introduzione .....	221
7.2 Il panorama della configurazione amministrativo-territoriale nell'Unione Europa .....	222
7.3 Le modalità di finanziamento degli Enti territoriali - cenni alla casistica della letteratura .....	228
7.4 La perequazione .....	248
7.5 La perequazione nella pratica dei paesi UE27 .....	265
7.6 Conclusioni .....	272
Riferimenti bibliografici .....	273

## Introduzione e sintesi

Dopo circa otto anni dalla definizione della riforma del Titolo V della Costituzione nel maggio del 2009 è stata approvata la legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009). Ciò è avvenuto in attesa della definizione del cosiddetto "Codice delle autonomie" e in concomitanza con la discussione in Commissione Bilancio al Senato del disegno di legge 1397 di riforma della contabilità pubblica nonché con l'impostazione della riforma della Pubblica Amministrazione.

Sebbene l'effettiva applicazione dei principi e dei criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione verrà concretamente formulata nei decreti legislativi a cui rimanda la delega, si può ritenere un traguardo molto importante il provvedimento appena approvato. Si è, infatti, finalmente concluso un lungo e complesso periodo in cui, nelle diverse legislature che si sono susseguite, i vari tentativi effettuati non sono riusciti a dare una configurazione definitiva a un provvedimento che, giunto ora ad approvazione, avvia una fase in cui sarà gradualmente superato il ruolo sostitutivo nella interpretazione delle norme svolto dalla Corte Costituzionale negli ultimi anni.

Il nuovo assetto dei rapporti tra centro e periferia che la riforma costituzionale ha delineato, grazie alla appropriata assegnazione di competenze e risorse che si attende dal combinato della delega sul 119 con un nuovo "Codice delle Autonomie", dovrebbe consentire miglioramenti di efficienza del settore pubblico.

Oltre che sul necessario abbandono del sistema di finanza derivata e sull'attuazione di margini adeguati di autonomia di entrata e di spesa agli Enti decentrati, le norme recentemente approvate focalizzano l'attenzione sul punto fondamentale costituito dal superamento del criterio della spesa storica in favore di quello dei fabbisogni standard.

Assai rilevanti appaiono, quindi, la determinazione di costi, spesa e servizi standard e l'individuazione di percorsi dinamici di convergenza da stabilire nei Patti annuali, che costituiscono gli elementi di maggiore portata innovativa ma anche di più complessa realizzazione. Alcune norme possono anzi ritenersi difficilmente attuabili senza un grande salto di qualità nella disponibilità di informazioni, finalizzate anche alla costruzione di indicatori di efficienza e di adeguatezza.

La standardizzazione dei fabbisogni, se da un lato potrà indurre una maggiore efficienza nel processo produttivo della pubblica amministrazione, dall'altro molto probabilmente implicherà - se non un incremento delle spese - una riallocazione riequilibratrice di risorse dal Nord al Sud del

Paese dovuta alla implementazione di una progressiva omogeneizzazione nei livelli di servizio offerti.

In tale quadro, viene architettato un sistema di nuovi organi (Commissioni, Conferenze e Comitati) con compiti rilevanti - dal punto di vista tecnico nonché da quello politico - sia per la definizione dei decreti legislativi che per lo svolgimento della fase transitoria di attuazione degli stessi.

Nel sistema di *governance* che si va prospettando sarà soprattutto necessaria la leale collaborazione tra i livelli di governo, principali attori del decentramento, che dovrebbe consentire il passaggio da una situazione di condizionamento reciproco a una di stretto coordinamento tra centro e periferia, con il superamento dello schema che ha spesso combinato norme rigide imposte dall'alto con mancanza di trasparenza e vincoli di bilancio non rigidi per il sistema delle Autonomie.

Alla condivisione degli obiettivi dovranno ora essere associati con maggiore intensità informazione, *benchmarking*, responsabilizzazione.

In tale contesto, il presente Rapporto indaga su temi di rilevanza e particolare attualità, connessi alle problematiche dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Il lavoro si articola in sette capitoli.

Il primo capitolo apre il Rapporto illustrando i principi generali di delega e gli elementi costitutivi della legge n. 42/2009 approvata lo scorso 5 maggio. Dopo un lungo periodo di approfondimento dei temi del federalismo fiscale negli ambienti istituzionali e accademici, si è giunti a dare una definizione operativa ai principi generali espressi e condivisi con tutti i livelli di governo che i decreti legislativi, da adottare nei ventiquattro mesi previsti per l'esercizio della delega, provvederanno ad attuare con l'emergere di possibili nuovi contrasti.

I criteri generali di delega prevedono - come ricordato - il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore del criterio del fabbisogno standard (con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni - LEP - e alle funzioni fondamentali) a cui ancorare il finanziamento. Garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, è prevista una perequazione delle risorse di tipo verticale per la copertura integrale di voci di spesa particolarmente tutelate e per compensare le minori capacità di finanziamento sul territorio. L'andata a regime della devoluzione richiederà un periodo di tempo quantificato in cinque anni. In particolare, definizione, quantificazione ed attuazione effettiva dei LEP richiederanno un processo lungo e complesso, da svolgere con gradualità (anche se differenziata a seconda delle materie) e in un quadro di cooperazione tra livelli di governo.

Alle Regioni - in relazione anche all'ampliamento dei loro bilanci in conseguenza dell'attuazione del federalismo - dovrà essere richiesto uno sforzo reale di armonizzazione nei principi contabili, anche ai fini della indispensabile e non più rinviabile costruzione del complesso sistema informativo da condividere tra livelli di governo, verso il quale dovranno

necessariamente essere indirizzate risorse aggiuntive. Allo stesso tempo, andranno definite le modalità di decisione nelle sedi di coordinamento della finanza pubblica individuate e dovrà essere specificato dettagliatamente il ruolo delle Regioni nell'ambito della finanza comunale.

L'obiettivo del processo è di accrescere l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, in collegamento a corrispondenti ampliamenti della responsabilizzazione decentrata e con la prosecuzione del risanamento delle finanze pubbliche, in un contesto di incremento di efficienza. A tal fine gli Enti decentrati dovrebbero poter disporre di una significativa possibilità di manovra sulle entrate per finanziare prestazioni addizionali rispetto a quelle standard o disavanzi non previsti. Come del resto mostra l'esperienza internazionale in cui, come è emerso anche da recenti analisi - sia di natura descrittiva sia di tipo econometrico - effettuate dall'ISAE, è evidente che si sono verificati migliori rendimenti fiscali, nel senso di migliori rapporti deficit/PIL, per i paesi che hanno decentralizzato la spesa in concomitanza di una devoluzione di capacità impositiva. Tuttavia, data l'entità della spesa da decentrare è prevedibile un ampio ricorso alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, che però non implicano autonomia impositiva, in quanto gli incassi introitabili a livello regionale dipendono dalle scelte del governo centrale su aliquote e base imponibile. In tal caso, si disporrebbe, dunque, a livello territoriale della sola autonomia finanziaria sul come spendere un dato ammontare di risorse. Tra i principali tributi che dovranno assicurare la copertura dei servizi relativi alle funzioni.

Fondamentali dei Comuni, la delega elenca esplicitamente l'imposizione immobiliare con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo. La detassazione della prima casa - prima disposta parzialmente dalle norme della legge finanziaria per il 2008 e poi totalmente da quelle del decreto legge 93 del 2008 - costituisce una anomalia nel sistema del finanziamento comunale dei paesi europei. Con riferimento a quanto enunciato nella delega in via generale, quando si prevede l'attribuzione ai Comuni di tributi o parti di tributi già erariali o la trasformazione di tributi comunali già esistenti, si deve escludere l'ipotesi della istituzione di un tributo unico sugli immobili. Risulterebbe assai complesso riunire in unica imposta fonti di entrata molto differenti.

Le imposte sui trasferimenti immobiliari (registro, successioni e donazioni, ipotecarie e catastali, IVA), la TARSU (o TIA) e l'imposizione sui redditi fondiari sono infatti caratterizzate da imponibili, soggetti passivi, metodi di calcolo e di funzionamento nonché finalità assai diversi.

L'aumentato ruolo delle Regioni che la delega prospetta, oltre a essere in linea con la teoria del federalismo fiscale, è giustificato dalle maggiori conoscenze del territorio e dei fenomeni locali delle stesse Regioni e, per certi aspetti, dalle notevoli e ricorrenti difficoltà che da sempre lo Stato ha incontrato nel definire schemi di perequazione comunale. Il maggior coinvolgimento delle Regioni deve tuttavia esplicarsi nel rispetto dell'autonomia dei Comuni e delle Province, garantendo un loro forte coinvolgimento, con esclusione di rapporti gerarchici e grazie ad accordi interni e meccanismi partecipativi.

Nella gestione del decentramento di funzioni e risorse non si potrà prescindere dal far riferimento agli obiettivi complessivi di bilancio prospettati in sede europea e ai vincoli sui saldi, centrali e territoriali, e sulla pressione fiscale, centrale e locale, connessi a tali obiettivi ed indicati nei documenti programmatici del Paese. I comportamenti delle Autonomie locali non devono contrastare infatti con le direttive generali in termini di andamento della spesa dell'intera PA o di obiettivi circa la pressione fiscale. Si dovrebbe arrivare a prospettare, all'interno del DPEF, non solo un conto consolidato delle Amministrazioni locali ma anche delle Regioni, delle Province e dei Comuni, rispettivamente nel loro complesso. Da qui anche si alimenta la necessità di un forte coordinamento. In tale ambito, la regionalizzazione del Patto di stabilità interno (PSI) potrebbe permettere di superare alcuni aspetti critici e la eccessiva rigidità mostrata dal Patto stesso nei suoi ormai dieci anni di applicazione. L'adattamento regionale del PSI potrebbe aumentare la flessibilità del sistema consentendo di limitare la restrittività di un vincolo uguale per enti diversi e potrebbe crearsi lo spazio per un ruolo regionale di coordinamento per la programmazione degli investimenti sul territorio, con possibile reintroduzione della golden rule, in linea con i dettami del Titolo V della Costituzione all'articolo 119, tramite la fissazione di un livello di *deficit* in conto capitale concordato tra centro e periferia. Il maggior ruolo della Regione potrebbe forse fornire l'opportunità per includere nel Patto gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, la cui spesa è comunque di un certo ammontare e che hanno mostrato spesso comportamenti non rigorosi.

Il secondo capitolo fornisce una interpretazione della normativa sull'attuazione del federalismo fiscale in materia di istruzione e delinea una metodologia per giungere alla determinazione dei fabbisogni standard regionali di cui si forniscono alcune stime preliminari.

In particolare, la legge delega appena approvata garantisce la copertura del fabbisogno relativo a due tipologie di spese: quelle per lo svolgimento delle funzioni amministrative già esercitate dalle Regioni e quelle che derivano dalle nuove funzioni attribuite alle Regioni sulla base di un'intesa Stato-Regioni. Le prime si riferiscono a: assistenza scolastica, programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica, determinazione del calendario scolastico, contributi alle scuole non statali, oltre alle funzioni amministrative derivanti dall'esercizio della competenza legislativa integrativa o di attuazione di leggi statali. Le seconde, le nuove funzioni attribuite alle Regioni, si riferiscono alla competenza in materia di attribuzione del personale e delle "risorse economiche e strumentali" alle istituzioni scolastiche sulla base dei principi generali fissati dallo Stato. A questo fine dovrebbe essere trasferito dallo Stato il personale degli Uffici scolastici regionali. L'attuazione della legge 42/2009, quindi, richiede la determinazione dell'ammontare di risorse finanziarie standard da assegnare alle Regioni (partendo da quelle sinora a carico delle Regioni e da quelle sinora assegnate dal MIUR alle singole istituzioni scolastiche) ma soprattutto la determinazione della dotazione di personale da attribuire alle Regioni (sia il personale

scolastico, docente e non docente, sia il personale degli uffici scolastici regionali). La determinazione del personale, soprattutto docente, da assegnare alle Regioni appare la questione più rilevante, in termini di risorse coinvolte ed è su questa che si concentra l'analisi contenuta nel capitolo.

La dotazione di risorse dovrebbe essere determinata in modo da garantire il soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Questi possono essere misurati in termini di output, e cioè di apprendimento, oppure in termini di input, cioè sulla base delle principali variabili in grado di influenzare l'apprendimento. Nel primo caso, il soddisfacimento dei livelli essenziali implica che alle diverse Regioni debbano essere attribuite risorse in modo tale che il loro utilizzo efficiente garantisca a qualunque cittadino di ottenere un livello standard di apprendimento definito a livello centrale. Nel secondo caso, invece, lo Stato si limita a garantire l'equalizzazione degli input del processo. Il legislatore italiano sembra aver optato per la seconda definizione e questa scelta sembra giustificabile alla luce del fatto che, in Italia, non esiste un sistema di valutazione degli apprendimenti (a parte gli esami) anche se sono evidenti i limiti di tale approccio. D'altra parte, se l'apprendimento rientra tra i diritti civili e sociali di cui all'art 117 comma 2 lettera m) Cost., su cui lo Stato ha competenza esclusiva, è evidente che l'intervento di quest'ultimo non si può limitare a definire semplicemente gli input del processo, ma deve direttamente o indirettamente, intervenire anche sugli altri fattori che determinano l'efficacia dell'apprendimento.

Per la determinazione del fabbisogno standard di personale docente è stato utilizzato il metodo econometrico a partire dai dati storici che è stato preferito al metodo "ingegneristico", poiché quest'ultimo non consente di tenere conto di una serie di aspetti tra cui le caratteristiche e la distribuzione territoriale delle strutture scolastiche, come queste si combinano con la distribuzione degli alunni e la normativa sulla mobilità del personale. La soluzione migliore sarebbe comunque quella di utilizzare l'intero patrimonio informativo disponibile presso il Miur che garantirebbe la costruzione di standard svincolati dal dato storico. Al momento però, la metodologia con cui si determinano annualmente le dotazioni regionali di personale utilizzata dal Ministero replica quasi integralmente i valori storici. Nel lavoro è presentata una metodologia che si articola in diverse fasi. Prima si stima il numero di alunni per classe sulla base dei dati disponibili, riferiti all'anno scolastico 2007/2008, in funzione delle variabili esplicative che tengono conto sia delle caratteristiche orografiche e socio economiche dei territori sia delle peculiarità relative alla formazione delle classi (ad. es. la presenza di alunni disabili) prescritte dalla normativa sui criteri di formazione delle classi come in grado di giustificare differenze nel numero di alunni per classe. Successivamente, si utilizza il valore atteso stimato del rapporto alunni/classi, come standard. Sulla base della consistenza degli alunni si costruisce il numero di classi che si sarebbero avute qualora il rapporto alunni/classe fosse stato pari a quello standard. Poiché la legislazione pone dei vincoli piuttosto rigidi rispetto al rapporto che deve intercorrere tra classi e docenti (anche se diversi fattori rendono variabile a livello territoriale questo

rapporto), è possibile generare una stima del numero di docenti necessaria a garantire la copertura del servizio alla popolazione scolastica in ogni regione. Nel lavoro sono evidenziati risultati diversi a seconda del metodo utilizzato per stimare il rapporto alunni/classi (frontiere stocastiche, OLS basata sulla regione più virtuosa e OLS basata sulla regione mediana) e dei parametri utilizzati per determinare il numero dei docenti partendo dalle classi. In termini di risorse da attribuire alle regioni, le tre stime forniscono un risultato molto simile. L'ordine (il rango) delle regioni che guadagnano e perdono, aggregando il personale dei diversi ordini di scuola, è molto simile tra le diverse stime: le prime tre regioni che perdono sono sempre Calabria, Basilicata e Sardegna; Friuli e Piemonte vengono subito dopo anche se non hanno lo stesso ordine nelle tre stime. Le regioni che guadagnano, o perdono meno, sono Marche ed Emilia Romagna, seguite da Liguria, Abruzzo e Umbria, anche se l'ordine non è sempre lo stesso.

Per quanto riguarda il fabbisogno di docenti di sostegno, Abruzzo, Lazio, Umbria, Lombardia, Molise, Veneto e Friuli sono le regioni che vedrebbero aumentare l'assegnazione di personale con il criterio di un docente ogni due alunni disabili. A perdere sarebbero Basilicata, Sicilia, Puglia, Liguria, Calabria, Campania e Toscana.

Il terzo capitolo si occupa di un altro settore che dovrebbe veder determinare i fabbisogni standard. Si tratta in particolare dei servizi riconducibili a quella che viene generalmente definita, con la terminologia anglosassone, *Long Term Care* (LTC). La LTC comprende tutti gli interventi di natura sanitaria o assistenziale a favore delle persone anziane e/o disabili non autosufficienti, cioè non in grado di compiere, con continuità, gli atti quotidiani della vita senza un aiuto esterno. L'area socio-sanitaria e assistenziale del sistema di *welfare* italiano sta assumendo una rilevanza crescente per via dell'aumento della domanda di prestazioni per le persone non autosufficienti e per gli anziani in generale, dovuto sia alle dinamiche demografiche in atto (l'invecchiamento della popolazione e il cambiamento della struttura delle famiglie) sia ai cambiamenti socio-economici (l'incremento della partecipazione femminile al lavoro) e culturali.

L'Italia è uno dei paesi europei in cui la popolazione sta invecchiando maggiormente, per via del rallentamento nei tassi di fertilità e dell'aumento dell'aspettativa di vita. Nel 2007, quasi il 20% della popolazione italiana aveva 65 o più anni mentre gli ultraottantenni erano il 5,3% (l'indice di vecchiaia in Italia nel 2007 era pari a 1,41). Le stime dell'ISTAT indicano che nel 2050 gli ultra sessantacinquenni arriveranno ad essere il 33% della popolazione e gli ultraottantenni il 13,5 per cento.

Mentre si discute molto sulla sostenibilità economica del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e della spesa sanitaria in generale, vi è poca attenzione sull'evoluzione e sull'impatto economico dei servizi socio-sanitari e assistenziali che sono, invece, quelli sui quali l'invecchiamento della popolazione ha un impatto maggiore. Infatti, è ormai assodato che i fattori determinanti della crescita della spesa sanitaria sono principalmente riconducibili all'aumento del

benessere economico e all'impatto dell'innovazione tecnologica piuttosto che all'invecchiamento della popolazione, mentre tale fenomeno ha un impatto maggiore sulla domanda e, conseguentemente, sulla spesa, per servizi socio assistenziali. Il settore del *welfare* è il laboratorio più avanzato del processo di decentramento in corso, sia sul versante sanitario e socio-sanitario (affidente al SSN), sia sul versante socio-assistenziale (affidente ai Comuni). Le eterogeneità riguardano sia la rete dei servizi, sia i modelli istituzionali, sia la natura dei produttori e i paradigmi di *welfare* adottati.

La LTC si caratterizza in Italia (ma anche negli altri paesi europei) per l'elevata frammentazione istituzionale, a causa della quale la titolarità e le fonti di finanziamento sono distribuite fra gli Enti Locali e le Regioni, con modalità differenti in relazione ai modelli istituzionali adottati dalle singole Regioni. Infatti, gli attori direttamente impiegati nell'erogazione dei servizi sociali sono i Comuni, le ASL, le Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) e l'INPS, ma nella programmazione e nel finanziamento dei servizi sociali sono coinvolti anche lo Stato, le Regioni e le Province. Inoltre, in Italia una quota rilevante della spesa per la LTC è finanziata dalle famiglie in via formale o informale.

Il capitolo si sofferma in particolare su tre Regioni che possono ritenersi paradigmatiche, rilevanti per dimensioni e completamente diverse sia dal punto di vista del *mix* d'offerta, che dei modelli istituzionali e di *welfare* sottostanti. Lombardia ed Emilia-Romagna sono due regioni socioeconomicamente avanzate, con una popolazione anziana oltre la media italiana e sistemi di *welfare* ricchi. La Lombardia ha privilegiato le strutture protette, mentre l'Emilia-Romagna la domiciliarità; la prima ha privilegiato la libera scelta del cittadino e la competizione tra i produttori, la seconda la valutazione dei pazienti da parte delle Aziende Sanitarie Locali e il loro inserimento guidato nella rete dei servizi; la Lombardia ha creato un fondo socio-sanitario *ad hoc* (finanziato dal SSN), ma separato dal resto della spesa sanitaria e sociale, dedicando un assessorato alle politiche sociali e familiari; l'Emilia-Romagna cerca di integrare fondi socio-sanitari e socio-assistenziali, anche sfruttando la regia di un unico assessorato. La Regione Sicilia è più debole sia sul versante socio-economico che del *welfare*. In particolare le strutture socio-sanitarie intermedie (strutture protette, centri diurni, ecc.) sono particolarmente carenti, determinando un eccesso di consumi ospedalieri per i pazienti cronici, con una spesa quindi meno costo-efficace.

L'elemento che caratterizza più profondamente il finanziamento e l'erogazione dei servizi per la LTC in Italia è la mancanza di un disegno organico ed unitario; vi è evidenza di una stratificazione di politiche ancorate ai diversi livelli di governo, senza che vi sia un disegno o una regia complessiva, né sul fronte del finanziamento, né su quello della pianificazione dei servizi, né su quello del coordinamento delle prestazioni.

In qualche modo stupisce come la LTC rimanga fuori dal dibattito sul federalismo che attraversa le politiche del Paese. In base alla Costituzione vigente la funzione sociale è già competenza esclusiva delle Regioni e la competenza sanitaria è terreno concomitante tra Stato e regioni, ma la spesa più rilevante per la LTC (l'assistenza INPS) è gestita centralmente dall'INPS,

senza alcun intervento regionale o di coordinamento con le politiche locali. Questo tema non è mai realmente entrato nell'agenda del dibattito.

Significative sono le differenze inter-regionali che, se possono essere considerate un valore sul piano delle eterogeneità dei modelli istituzionali, necessitano invece di riflessioni rispetto ai differenziali dei tassi di copertura dei bisogni e degli standard di servizio. Si tratta di decisioni che non potranno essere adottate indipendentemente dal processo avviato con l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale, che si svilupperà nei prossimi mesi.

Sul piano normativo occorre discutere quali debbano essere i diritti individuali esigibili per la cronicità (come sono, ad esempio, oggi i servizi della scuola dell'obbligo) e quali invece siano i servizi da erogare in base alla intensità dei bisogni rispetto a vincoli di bilancio dati (come è oggi considerato l'asilo nido: chi esprime un bisogno più intenso ottiene un posto pubblico, gli altri sono esclusi dal servizio). Occorre decidere un livello di copertura del bisogno che i singoli territori devono offrire, o come quota di spesa pro capite o come percentuale di non autosufficienti serviti. Inoltre, per ogni categoria di utente, sembra improcrastinabile stabilire degli standard di servizio di riferimento, rispetto ai quali ogni regione potrebbe offrire poi ulteriori livelli differenziati.

Il quarto capitolo affronta la questione dell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e della stima della spesa standard ad esse connessa. Il processo di individuazione delle competenze funzionali degli Enti Locali è stato lungo e non è ancora approdato a una conclusione. La "Legge La Loggia" del 2003 individuava le funzioni fondamentali nelle funzioni storicamente svolte, connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di Ente. Il progetto di "Codice delle Autonomie" proposto nella passata legislatura faceva specifico riferimento alle attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica necessari al soddisfacimento dei bisogni primari della Comunità locale. Né la "Legge La Loggia" né il "Codice delle Autonomie" hanno trovato attuazione. In attesa della nuova definizione di quest'ultimo, è intervenuta la legge delega sul federalismo fiscale, che individua tali funzioni in via provvisoria.

Il concetto di fabbisogno di spesa standard entra nella nuova normativa in una duplice veste: come criterio di riferimento per il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali; come criterio di comparazione e valutazione dell'azione pubblica finalizzato a tenere conto dell'efficienza e dell'efficacia. La risoluzione delle questioni tecniche relative al computo del fabbisogno di spesa standard ha pertanto implicazioni assai rilevanti e si rende quindi necessaria una condivisione fra gli attori coinvolti delle metodologie da utilizzare, dei dati su cui il computo dovrà avvenire, delle modalità di aggiornamento della procedura nel corso del tempo. La stima della spesa standard è stata effettuata in base alle indicazioni della legge delega, utilizzando dati di spesa storica primaria corrente pro capite dell'anno 2006 dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, desunti dai certificati del conto di bilancio dei Comuni di fonte del Ministero dell'Interno, riferiti alle funzioni fondamentali e corretti per accrescere l'omogeneità della variabile oggetto di stima.

Le stime ottenute - seppure come prime indicazioni di larga massima - confermano che la transizione verso il nuovo regime di finanziamento, ossia la convergenza al livello di spesa standard nell'arco di cinque anni come previsto dalla legge delega, non sarà facile.

Il 41% dei Comuni presenta, infatti, una spesa effettiva maggiore di quella standard; la concentrazione è maggiore in Basilicata (63,57%), Campania (55,71%), Emilia Romagna (55,12%), Toscana (51,93%), Lombardia (51,56%). Sul fronte opposto, cioè nell'ambito del restante 59% dei Comuni che mostra una spesa effettiva inferiore a quella standard, il fenomeno si concentra negli Enti situati in Liguria (78,21%), Veneto (77,76%), Puglia (76,64%), Piemonte (70,35%), Umbria (64,13%), Abruzzo (61,31%), Lazio (60,92%), Calabria (59,75%), Molise (59,06%) e Marche (54,47%).

Dalle stime si evince inoltre che più del 12% dei Comuni con spesa effettiva maggiore di quella standard presenta un'eccedenza compresa tra il 10 e il 20% e che oltre l'8% sperimenta eccedenze superiori al 20%. Tra le Regioni i cui Comuni in media dovranno effettuare una riduzione significativa della spesa pro capite, si colloca la Campania (con una riduzione necessaria stimata nel 13,4% della spesa storica). Tra quelle i cui Enti, all'opposto, potrebbero aumentare le spese per le funzioni fondamentali risalta invece il Veneto (con un incremento previsto pari al 10,8%).

Altra indicazione segnalata dalla stima è che, nell'ordine, i Comuni delle Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana dovrebbero ridurre la propria spesa storica. Tuttavia la stima non è in grado di indicare se ciò dipenda da fattori di inefficienza nella produzione di servizi pubblici o, piuttosto, da livello, qualità o ampiezza superiori dei servizi erogati (fattori che sono legati ovviamente anche a decisioni politiche degli amministratori locali).

Appare dunque quale problema, che sembra richiedere i maggiori sforzi applicativi, la mancanza di informazioni rilevate sistematicamente e con criteri omogenei che permettano di discriminare adeguatamente gli Enti in base alle prestazioni effettivamente offerte a parità di spesa effettuata.

A tale proposito è da sottolineare che i Comuni "virtuosi" dovrebbero essere interessati a che sia possibile identificare correttamente i fattori di qualità-ampiezza dei servizi offerti, al fine di non vedersi sottrarre quote importanti di trasferimenti perequativi, dal momento in cui la loro spesa storica - in mancanza di informazioni che giustifichino i loro esborsi "eccessivi" - può risultare notevolmente più elevata di quella standard. Potrebbero quindi essere interessati ad avviare tempestivamente una rilevazione affidabile di questa tipologia di dati.

La stima effettuata sul complesso dei Comuni mette a confronto Enti di ampiezza demografica estremamente diversa (da poche decine di abitanti sino alla Capitale). Per meglio tenere in considerazione l'eterogeneità demografica, sono state effettuate stime separate per classi di abitanti, raggruppando i Comuni in tre diverse fasce demografiche, rispettivamente con popolazione inferiore a 2.000 abitanti, compresa tra 2.000 e 60.000, oltre i 60.000 abitanti.

La scelta di queste tre classi - che ha richiesto anche stime aggiuntive rispetto a quelle riportate nel capitolo - risponde alla logica di fare riferimento a tipologie di Enti maggiormente simili tra loro.

In particolare, sulla base di quanto esplicitamente riconosciuto dalla stessa delega, si è voluto evitare di elaborare dei *benchmark* che, includendo anche i comportamenti degli Enti che si trovano a produrre i servizi in una situazione di dimensione ottimale (il punto di minimo della curva ad U), costringesse gli Enti di più piccola dimensione ad effettuare correzioni di spesa eccessive. Parte delle diseconomie deriva, infatti, dalla presenza di elevati costi fissi, superabile solo con un aumento della dimensione degli Enti e difficilmente correggibile nel medio periodo. Nello spirito della delega il processo di convergenza dovrebbe avvenire con gradualità, puntando solo in parte sul taglio delle risorse attribuite e più realisticamente su incentivi a forme di "associazionismo" comunale. Sull'altro fronte, quello del tratto ascendente della curva ad U, il discorso è analogo, e lo strumento previsto dalla delega per incoraggiare recuperi di efficienza è dato dalla riorganizzazione in funzione della definizione delle Città metropolitane.

Nelle tre stime per classi, la percentuale di Comuni con spesa storica superiore a quella standard resta vicina a quella rilevata a livello nazionale (41%), collocandosi al 41,6%, nella prima fascia di popolazione, sale al 43,2% nella seconda e ancora, al 45%, nella terza. Tuttavia, la maggiore aderenza del *benchmark* alle caratteristiche dei Comuni ne altera le posizioni relative: da un lato, porta a una diminuzione, in media per la seconda e terza fascia, della quota di Enti che presentano scostamenti dalla spesa standard di entità superiore al 10%; dall'altro, implica un aumento, in media per ognuna delle tre le fasce, della quota di Comuni con eccedenze di spesa contenute all'interno del 2,5 per cento.

Poiché la legge delega, inoltre, prevede che le singole Regioni possano effettuare proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, a titolo esemplificativo, sono state effettuate stime a livello regionale per le due Regioni che dalla stima nazionale risultano caratterizzate da una spesa storica - aggregata per regione - che andrebbe maggiormente ridotta (Campania) o viceversa aumentata (Veneto). Questi risultati, dettati da una standardizzazione della spesa che utilizza stime più omogenee in un ambito giurisdizionale, sollevano problemi di gestione "politica": ogni Comune che in base al criterio regionale si trovi a sperimentare un trasferimento di risorse inferiore a quello che percepirebbe in base allo schema statale ha interesse ad opporsi all'applicazione della formula regionale. Si potrebbe immaginare in questi casi l'applicazione di schemi che si sovrappongono, in cui le Regioni attivino compensazioni con risorse proprie; il risultato allocativo sarebbe a questo punto diverso da entrambi gli schemi puri, regionale e statale. Tuttavia, ammesso che tra i Comuni della Regione si raggiunga un consenso sulla diversa ripartizione delle risorse, questa soluzione appare appannaggio soprattutto delle Regioni più ricche; le stesse, probabilmente, che sarebbero comunque in grado di gestire effettivamente sistemi di trasferimenti regionali diversi da quello statale.

Nel quinto capitolo si offre un quadro conoscitivo delle Società partecipate dagli enti pubblici territoriali, un insieme di enti e società che non fanno parte del settore Amministrazione Pubbliche, sono fuori dal sistema di contrattazione del pubblico impiego, e che per missione, comportamenti, finanziamenti potrebbero (con livelli di maggiore o minore gradualità) essere assimilati alla Pubblica Amministrazione, ma che ne vengono esclusi in quanto "produttori di beni e servizi destinabili alla vendita".

Il Ministero dello Sviluppo Economico ne mette in evidenza la rilevanza per l'intervento pubblico, comprendendo tali enti e società nel "Settore Pubblico Allargato" (SPA), formato dalla Pubblica Amministrazione e dall'Extra PA, in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la mission di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc...

Ma oltre alle incertezze informative legate a criteri di classificazione che non riescono a cogliere le novità legate alle modificazioni di natura giuridica, alla natura del finanziamento, alla sovrapposizione e compresenza di personale con provenienze contrattuali diversificate, non si riesce a valutare appieno la rilevanza della presenza pubblica nel determinare la ricchezza ed il benessere di un territorio. Nel contempo, aumenta l'autonomia gestionale delle società ed imprese a controllo o partecipazione pubblica con il depotenziamento delle politiche di indirizzo e controllo, ivi compreso il controllo della spesa di personale che, pur con diverse modalità, opera in realtà organizzative che ricevono finanziamenti pubblici.

Nel capitolo, si riportano le risultanze dei più recenti studi ed approfondimenti analitici effettuati dall'ISTAT, dal Ministero dello Sviluppo Economico, che cura i Conti Pubblici Territoriali, dalla banca dati Consoc del Dipartimento della Funzione Pubblica, dall' Unioncamere, per le società di capitale partecipate dagli Enti Locali, dalla Confservizi, per le imprese di servizio pubblico locale associate, da Mediobanca che, per conto della Fondazione Civicum, analizza le società controllate dai maggiori Comuni italiani, unitamente ad altri contributi di istituzioni e singoli studiosi che hanno approfondito insieme meno estesi di imprese (tra questi, Nomisma, Lega delle Cooperative, Banca d'Italia). Rilevano inoltre alcuni dei risultati dell'attività condotta dalla Corte dei Conti, con numerose indagini e referti relativi a Province e Comuni in riferimento al fenomeno delle partecipazioni societarie da parte degli Enti Locali.

A seconda di come si restringa o si ampli il perimetro di riferimento, è un insieme di enti, consorzi, aziende in continua ascesa che una recente (aprile 2009) quantificazione relativa alla banca dati Consoc, gestita dal Ministero della Funzione Pubblica, fa giungere a 6.752 unità, di cui 2.991 consorzi e 4.461 società partecipate da Amministrazioni Pubbliche nel 2008, per un totale di 23.400 componenti di consigli di amministrazione.

La spesa complessiva delle imprese pubbliche locali (ricomprese nel Settore Pubblico Allargato, nella definizione dei Conti Pubblici Territoriali, indagine curata dal Ministero dello Sviluppo Economico) è pari a 60,4 miliardi di euro nel 2007, e di essa 51,5 miliardi sono

localizzati nel Centro-Nord e 8,8 miliardi di euro nel Mezzogiorno. Tale spesa rappresenta rispettivamente il 7,4% e il 3,2% delle uscite dell'intero SPA delle due circoscrizioni territoriali, ed il 37% e 12% della spesa del SPA a livello decentrato (amministrazioni, enti, imprese, consorzi regionali, provinciali, comunali). Il rapporto di tale spesa sul PIL ha raggiunto circa il 4,4% delle regioni del Centro-Nord, mentre è solamente il 2,4% del PIL del Mezzogiorno. E' da osservare che nel Centro-Nord si concentrano le imprese pubbliche locali nel settore energetico, che danno il più alto valore aggiunto per addetto (e utili), ed anche sono coinvolte in processi di evoluzione societaria, come l'aggregazione in *multi-utilities*, di cui molte quotate in borsa.

Nel capitolo, oltre ad offrire una dimensione del fenomeno, si dà conto della riflessione su natura ed esiti dell'intervento pubblico nell'economia dei territori, sulle esigenze di dotarsi di apparati conoscitivi attendibili e di possibilità di controlli al fine di aumentarne l'efficienza gestionale e l'efficacia a beneficio dei territori di riferimento.

La realtà delle imprese pubbliche locali appare molto diversificata, con settori connotati da elevato valore aggiunto per addetto e da profitti (energia e gas), le cui società sono coinvolte in forti processi di trasformazione societaria (aggregazioni in imprese *multi-utilities*, quotazioni in borsa) e che possono rappresentare per l'ente locale una fonte di entrate di bilancio grazie ai dividendi societari. Accanto convivono imprese piccole ed anche molto grandi, alcune con forti passivi di bilancio (trasporti, servizi ambientali, acqua) che necessitano di continui trasferimenti che appesantiscono le finanze locali, anche per le ridotte possibilità di agire sulle leve tariffarie, a causa della forte rilevanza sociale in termini di politiche redistributive delle tipologie di servizio erogate.

Non di minor importanza è la identificazione dei confini entro cui si sostanzia il controllo pubblico che può assumere diverse configurazioni, dalla partecipazione al controllo diretto ed indiretto. Ciò a fini non solo di rilevanza statistica, ma ancor più di efficacia della *governance* e di spinta al miglioramento dei risultati economici.

Il settore dei servizi pubblici è interessato da una complessità di implicazioni nei confronti dell'apertura del mercato alla concorrenza e dell'impatto sul debito pubblico e sul Patto di stabilità interno, che ha dato luogo a numerosi interventi legislativi che, avviati negli anni novanta, si sono susseguiti con particolare frequenza a partire dal 2001. A tal riguardo, è ancora da misurare appieno la portata della recente riforma (agosto 2008) dei servizi pubblici locali prevista dall'articolo 23-bis del D.L. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008 e dei relativi regolamenti attuativi, sia nei confronti degli affidamenti diretti a società *in house*, sia per l'apertura del mercato alla concorrenza, sia per impatto con i diversi mercati delle *utility*, in particolare per il settore energetico.

Analogamente, la recente approvazione della legge delega n. 42 del 5 maggio 2009 per l'attuazione del federalismo fiscale apre anche per le imprese pubbliche locali scenari di razionalizzazione e di integrazione del settore nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche controllanti, con la conseguente necessità di procedere in direzione di rendere disponibili bilanci consolidati degli Enti locali e delle loro società ed aziende partecipate.

Infine, le numerose indagini della Corte dei Conti, e le numerose notizie - anche in questi giorni - offerte dalla stampa relativamente alle nomine di alcune grandi *utilities* in Lombardia, ai disservizi e ai *deficit* accumulati in alcune imprese pubbliche per la raccolta dei rifiuti e per la erogazione delle acque nel Mezzogiorno, pongono al centro del dibattito come incidere nella responsabilità dell'amministrazione pubblica al fine di garantire la produzione di servizi in quantità e qualità corrispondenti alle attese dei cittadini, delle famiglie, delle imprese. Ciò va ben oltre la pubblicità sui siti web dei nominativi e compensi degli amministratori delle società e imprese partecipate, né è sembrato ancora sufficiente l'operare della Corte dei Conti attraverso l'esercizio del controllo "collaborativo" esterno sulla gestione, improntato alla verifica del buon andamento economico e finanziario degli enti, finalizzato a darne "consapevolezza" ai relativi livelli di governo territoriale e locale ed ai cittadini.

Le esternalizzazioni delle funzioni e dei servizi un tempo svolti direttamente dagli Enti Locali hanno assunto dimensioni rilevanti generando un processo articolato che ha dato vita ad "nuovo capitalismo municipale" che, contrariamente agli obiettivi attesi dalle riforme intraprese a partire dai primi anni novanta, ha indotto un ampliamento, non sempre esplicito, del perimetro dell'intervento pubblico. Il sesto capitolo del Rapporto affronta questi aspetti incentrandosi, in particolare, sulla ricostruzione dei nessi finanziari tra Comune e partecipate e i conseguenti effetti - diretti o indiretti - sulle finanze comunali. Indicazioni sulle criticità e sui rischi che gli esiti gestionali delle società partecipate possono generare sugli equilibri di bilancio dell'Ente provengono da alcuni recenti contributi sul tema. Tuttavia, l'approfondimento di tali aspetti si scontra con ostacoli conoscitivi che derivano da una contabilità pubblica locale che non consente di rendere immediatamente percepibili, e quindi trasparenti, i nessi con le gestioni esternalizzate e le partecipazioni in società di capitali. Questa circostanza si connette sia alla scarsa analiticità dei bilanci comunali, sia al processo stesso di esternalizzazione. Il trasferimento all'esterno di funzioni e attività proprie del Comune, mediante la partecipazione o la costituzione di nuovi organismi societari ha, infatti, estremamente ridimensionato la capacità informativa dei bilanci comunali. Tuttavia, questi processi lasciano certamente tracce nei documenti contabili degli Enti locali e la loro ricostruzione risulta di estrema rilevanza per la corretta valutazione degli effetti, attuali e prospettici, non solo sulle finanze comunali, ma anche sulla qualità stessa dei servizi e delle funzioni.

Il capitolo approfondisce questi aspetti sia analizzando le criticità della contabilità locale (come emerge dalle difficoltà interpretative delle singole voci di bilancio) sia elaborando le informazioni desunte dai Certificati di Conto Consuntivo dei Comuni rilevati dal Ministero degli Interni, per gli anni 2001 e 2006. Pur nella scarsa analiticità dei documenti contabili analizzati, sono comunque ravvisabili tendenze di fondo (sintetizzate in sei principali rilevanze empiriche) che permettono di formulare non solo alcune preliminari considerazioni sull'impatto che il complesso delle esternalizzazioni esercita sulle finanze comunali, ma anche evidenziare alcuni snodi critici.

Dalla prima evidenza emerge con chiarezza l'inadeguatezza della strumentazione contabile. Tale aspetto riguarda sia la definizione delle voci di bilancio (che si presentano ampie, con zone di sovrapposizione, spesso aperte a scelte discrezionali, con possibilità di "scambiare" classificazione corrente con classificazione di conto capitale) sia la completezza e accuratezza delle compilazioni delle varie poste. Ne deriva che, senza una corretta raffigurazione della situazione economico-patrimoniale di ogni unità comunale, i vincoli posti dal Patto di stabilità interno per il coordinamento della finanza pubblica rischiano di essere svuotati di senso ed efficacia.

La seconda evidenza rileva che, nonostante significativi incrementi in termini di risorse capitali destinate all'acquisizione di partecipazioni e a conferimenti di capitale, i Comuni non sembrano aver ridotto in modo significativo i costi di produzione, in termini di spesa per il personale e anche di oneri straordinari (in cui, generalmente, sono contabilizzate i ripiani di perdite di gestione). Il problema riguarda soprattutto le aree meridionali del Paese e le Isole. Questo è indicazione del possibile rischio - e questa è la terza evidenza che si intende sottolineare - che le esternalizzazioni non siano accompagnate da una riorganizzazione delle funzioni e delle risorse, ma tendano a rientrare in un complesso e contraddittorio processo di moltiplicazione degli operatori, con una generale tendenza alla levitazione dei costi.

La quarta evidenza si incentra su alcune particolarità riscontrate nei grandi Comuni con popolazione superiore ai 60mila abitanti. Le indicazioni che emergono non consentono, tuttavia, una lettura univoca. Da una parte, infatti, sono soprattutto i Comuni più grandi, collocati nel Nord del Paese, che registrano contrazioni della spesa corrente nelle voci che individuano i legami tra Ente e partecipate (oneri straordinari e trasferimenti ad aziende). Queste tendenze, combinate con l'andamento crescente del flusso di utili e dividendi che i Comuni del Nord percepiscono, parrebbero essere un segnale positivo connesso al processo delle esternalizzazioni. Tuttavia, in direzione contraria, muovono gli andamenti della spesa del personale che, nell'arco di tempo considerato, non presentano alcun segnale di contenimento. Ciò suggerisce, la necessità di investigare ulteriormente non solo le ricadute in termini di efficienza delle esternalizzazioni, ma ancor di più quelle sulle relazioni tra politica ed economia.

Preoccupazione, quest'ultima, confermata dalla quinta evidenza, che mostra come l'attivismo dei grandi Comuni nell'acquisire partecipazioni e nell'incamerare consistenti flussi di utili e di dividendi stia allargando i confini del capitalismo pubblico che la stagione delle riforme degli anni Novanta intendeva superare. Se non devono esserci preconcetti verso l'impegno dei Comuni nell'organizzazione tramite soggetti esterni delle prestazioni per i loro cittadini, si deve però richiedere che questo avvenga all'interno di un contesto di piena trasparenza e valutabilità dell'operato, e di altrettanto piena responsabilizzazione dei decisori.

Ma le criticità non si riscontrano soltanto nei grandi Comuni. La sesta ed ultima evidenza segnala che anche presso alcuni Comuni di più piccole dimensioni potrebbero starsi affermando prassi poco trasparenti nella gestione, nei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata, e nella

tenuta dei conti. I Comuni più piccoli presentano, infatti, una varianza maggiore, rispetto alle altre classi dimensionali, nelle scelte che riguardano le relazioni economico-patrimoniali con soggetti esterni, facendo registrare, per esempio, incidenze sulla spesa in conto capitale nettamente al di sopra della media per l'acquisizione di partecipazioni azionarie e per conferimenti di capitale. Ciò suggerisce che, preso singolarmente il piccolo Comune "conta" poco, ma la galassia è numerosa, e c'è il rischio che si avvii un processo di accumulazione di tensioni e di problemi prospettici.

L'analisi può essere approfondita in molteplici direzioni, ma sul piano di *policy* emergono già indicazioni chiare. È necessario compiere progressi rapidi su più fronti ma strettamente connessi. In primo luogo, appare fondamentale procedere verso la razionalizzazione e l'omogeneizzazione delle regole contabili, con l'obbligo per i Comuni di predisporre bilanci consolidati coprenti tutte le relazioni economico-finanziarie con soggetti esterni; la legge delega sul federalismo fiscale si muove già in questa direzione così come la fissazione dei nuovi principi contabili definiti dall'Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno. In secondo luogo, emerge l'importanza che la sistemazione definitiva della normativa riguardante l'assegnazione della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica riveste per diffondere e consolidare il principio generale dell'asta ad evidenza pubblica. In terzo luogo, si suggerisce l'inclusione all'interno della programmazione annuale del Patto Interno dei Comuni più piccoli, cercando la soluzione più adatta a superare le difficoltà logistiche ed organizzative che sicuramente esistono nel rapportarsi ad un universo così numeroso. Infine, appare opportuno valutare forme di responsabilizzazione delle Regioni rispetto alle scelte di bilancio e agli obblighi contabili dei Comuni della loro area, che potrebbero rappresentare una possibile soluzione al problema della inclusione dei piccoli Comuni all'interno della programmazione annuale del Patto Interno.

Il settimo capitolo offre una panoramica sui sistemi di finanziamento territoriali adottati nell'Unione Europea. Pur con le necessarie cautele legate alla disponibilità e comparabilità dei dati, il quadro che ne emerge è estremamente variegato. La configurazione amministrativa territoriale presenta peculiarità specifiche nei diversi paesi che rendono poco agevole il confronto. Tuttavia si intravede un percorso comune verso un rafforzamento del ruolo delle regioni (in particolare nei paesi scandinavi e segnatamente in Danimarca), e la riduzione della parcellizzazione a livello comunale, sia pure, anche in questo caso, con eccezioni (Slovenia, Lituania). Dal lato dei finanziamenti ciò è coinciso con un aumento delle disponibilità finanziarie degli enti territoriali. Tuttavia, questo non è sempre avvenuto seguendo le linee teoriche suggerite dalla letteratura (Musgrave, 1983; Oates, 1993; McLure, 1994; Bird, 2008).

In alcuni paesi, e segnatamente in quelli anglosassoni e in Francia, è prevalso tradizionalmente un modello centralista, che privilegia le imposte locali sulla proprietà (in Regno Unito e Irlanda le sole esistenti) e i trasferimenti verticali. Altrove (Belgio, paesi scandinavi) ha avuto maggiore sviluppo l'autonomia fiscale locale ed è stata privilegiata, oltre alle imposta sulla

proprietà, l'addizionale locale sul reddito. Altri ancora (ad esempio Austria, Germania e Polonia) hanno sviluppato un sistema specifico che poggia su imposte condivise e imposte proprie o si basano di più sui trasferimenti.

Tra le diverse modalità di finanziamento, il capitolo si sofferma in particolare sui trasferimenti a scopo perequativo avvalendosi delle informazioni di recente rese disponibili dal *Network on fiscal relations across levels of government* coordinato dall'OCSE (2008). Questo tipo di trasferimenti in media impegna il 2,3% del PIL e rappresenta quindi un contributo non trascurabile al finanziamento degli enti territoriali. Alcuni paesi applicano schemi molto complessi, in particolare per la valutazione dei bisogni (Regno Unito, paesi scandinavi), altri seguono schemi meno complicati (Paesi Bassi, Belgio) e altri ancora utilizzano poche grandezze, e segnatamente la popolazione, come riferimento principale (Spagna, Germania).

Il capitolo presenta più nel dettaglio tre esempi: Paesi Bassi, Regno Unito e Repubblica federale tedesca. Il primo paese appare interessante in quanto ha di recente modificato la tecnica di valutazione dei bisogni locali di spesa, passando dalla stima econometrica all'analisi delle differenze. Il sistema adottato nel Regno Unito è più sofisticato e anch'esso imperniato sulla valutazione dei bisogni di spesa locali a fronte di uno schema molto semplice dal lato delle entrate, nel caso di tale Paese ridotto in pratica ad un'unica imposta. L'ultimo caso presentato, quello della Germania, fornisce un classico esempio di perequazione orizzontale (coadiuvata da trasferimenti verticali). L'approccio costituzionale è alla perequazione delle condizioni di vita degli abitanti su tutto il territorio ed il sistema si concentra, a differenza degli altri due paesi esaminati, sulla perequazione della capacità fiscale prendendo in considerazione i bisogni, sia pure con riferimento in pratica alla sola popolazione residente, per la ripartizione dai Land ai comuni.

L'analisi effettuata suggerisce che la decisione politica sia l'elemento determinante nella configurazione finale del sistema di finanziamento. Essa infatti sottende praticamente tutti gli aspetti. In primo luogo, riguardo al *pool* da trasferire e allo standard minimo di servizi, e, soprattutto, nella selezione dei fattori di costo caratteristici per ciascuna funzione di spesa e dei pesi relativi dei fattori di bisogno.



# BIBLIOGRAFIA



## BIBLIOGRAFIA

Il Catalogo della Biblioteca - disponibile anche online al banner Biblioteca nel sito dell'Assemblea Legislativa delle Marche ([www.consiglio.marche.it](http://www.consiglio.marche.it)) - contiene un'ampia raccolta di volumi, monografie e periodici sul tema.

### Recenti acquisizioni

- **L'\*autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (Sentenza n. 102/2008 e Ordinanza n. 103/2008) e disegno di Legge delega : un contributo giuridico al dibattito sul federalismo fiscale / a cura di Valerio Ficari. - Milano : Giuffrè, 2009. - VIII, 221 p. ; 24 cm.**
- **Le \*basi costituzionali del federalismo fiscale / Enrico De Mita. - Milano : Giuffrè, c2009. - VIII, 87 p. ; 21 cm.**
- **\*Da Stato unitario a Stato federale : territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa / a cura di Sofia Ventura. - Bologna : Il Mulino, [2008]. - 232 p. ; 22 cm.**
- **Gli \*effetti della introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico-territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008 / di Ambrogio De Siano. - Torino : G. Giappichelli, [2008]. - 270 p. ; 24 cm.**
- **Il \*federalismo fiscale / Donato Pennetta. - [Assago] : CEDAM, 2010. - XVI, 257 p. ; 24 cm.**
- **Il \*federalismo fiscale / Gianluigi Bizioli. - Soveria Mannelli : Rubbettino, [2010]. - XII, 100 p. ; 17 cm.**
- **l \*federalismo fiscale / a cura di Veronica Nicotra, Franco Pizzetti, Silvia Scozzese. - Roma : Donzelli : ANCI comuni care, 2009. - XI, 402 p. ; 22 cm**
- **\*Federalismo fiscale e costituzione : essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali / Enrico Corali. - Milano : Giuffrè, 2010. - VI, 271 p. ; 24 cm.**
- **\*Federalismo regionalismo e sussidiarietà : forme di limitazione al potere centrale / Luca P. Vanoni. - Torino : Giappichelli, 2009. - VII, 94 p. ; 21 cm.**
- **Il \*federalismo fiscale in Italia : genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela / Roberto Serrentino. - Napoli ; Roma : Edizioni scientifiche italiane, 2009. - 379 p. ; 24 cm**
- **\*Guida al federalismo fiscale / Benito Fuoco, Stefano Palumbo ; [prefazione di Vincenzo Carbone]. - Matelica : Nuova Giuridica, stampa 2009. - 172 p. ; 24 cm.**
- **\*Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale / Beniamino Caravita . - 2. ed. - Torino : Giappichelli, 2009. - 301 p. ; 24 cm.**

- **\*Partecipazione regionale e norme di procedura : profili di diritto costituzionale italiano ed europeo / Matteo Nicolini. - Napoli ; Roma : Edizioni scientifiche italiane, 2009. - IX, 277 p. ; 24 cm.**
- **\*Patto di stabilità e federalismo fiscale : regole per il 2010 e proposte per il futuro / Luca Bisio, Marco Nicolai ; prefazione di Attilio Fontana. - Santarcangelo di Romagna : Maggioli, [2010]. - 210 p. ; 24 cm.**
- **\*Verso quale federalismo?: la fiscalità nei nuovi assetti istituzionali: analisi e prospettive / a cura di Alessandra Magliaro. - Trento : Università degli studi di Trento, 2010. - VI, 255 p ; 24 cm. ((Convegno tenuto a Trento nel 2008**

**Per informazioni, per il prestito bibliotecario o per ricevere copia degli articoli, nei limiti previsti dalla normativa vigente in materia di diritto d'autore, inviare una e-mail o fax al seguente indirizzo:**

**Biblioteca dell'Assemblea Legislativa delle Marche**

**P.zza Cavour 23 - 60121 Ancona**

**e-mail: [biblioteca@assemblea.marche.it](mailto:biblioteca@assemblea.marche.it)**

**tel. 071-2298200,**

**fax 071-2298201**

Finito di stampare  
nel mese di gennaio 2011  
presso il  
**Centro Stampa Digitale**  
dell'Assemblea Legislativa delle Marche