

Supplemento al mensile  
Strategie Amministrative  
anno XI numero 5  
Giugno 2012



# strategie amministrative

## IL FEDERALISMO FISCALE

Un vademecum per capire



A cura di Pier Attilio Superti  
*Segretario Generale ANCI Lombardia*

Presentazione di Attilio Fontana  
*Presidente di ANCI Lombardia*

Con i contributi di:  
Alessandro Beltrami, Ivana Cavazzini, Tommaso Dal Bosco,  
Ifel, Nicola Mastropasqua, Massimo Pollini, Antonello Turturiello



## Sommario

- 04 **Presentazione** *di Attilio Fontana*
- 06 **Un vademecum per il federalismo fiscale per cercare di capire**  
*di Pier Attilio Superti*
- 08 **“I criteri della Legge delega 42/2009”.**  
**Estratto da “Dossier sul federalismo fiscale”** *di Ifel*
- 24 **Il federalismo fiscale municipale nel D.Lgs. 23/11 e nella manovre**  
**del Governo Monti** *di Massimo Pollini e Pier Attilio Superti*
- 44 **Sul federalismo demaniale** *di Tommaso Dal Bosco*
- 51 **Premi e sanzioni** *di Alessandro Beltrami*
- 56 **I piccoli comuni lombardi e l’associazionismo** *di Ivana Cavazzini*
- 59 **Il federalismo regionale: da arbusto ad albero ricco di intrecci**  
**e di frutti** *di Antonello Turturiello*
- 69 **Il ruolo della Corte dei Conti nel federalismo fiscale**  
*di Nicola Mastropasqua*

### Presentazione

di Attilio Fontana - Presidente ANCI Lombardia

Anci Lombardia propone un vademecum sul federalismo fiscale con l'intenzione di elaborare un utile supporto agli amministratori per lo svolgimento della loro attività e per orientarsi all'interno di una riforma che ha caratteri epocali, ma che è passata negli ultimi mesi attraverso continue modifiche e passaggi che l'hanno profondamente cambiata. Proponiamo le note interpretative, elaborate dai nostri esperti e da autori cui abbiamo chiesto un contributo, sui testi dei decreti attuativi della legge delega 42/2009. Vengono analizzate le novità in materia di fiscalità locale, con riferimento alla loro entrata in vigore e alla loro entità. Vengono anche riportati i tempi e i modi della devoluzione ai Comuni dei tributi regionali. E' una pubblicazione snella e di veloce consultazione, necessaria per l'attività amministrativa nonostante la complessità della materia.

Paradossalmente, però, l'augurio che mi sento di fare a questo vademecum sul federalismo fiscale è quello che possa essere riscritto al più presto, per avvenuta modifica della materia di cui tratta.

Il percorso del federalismo fiscale infatti è ancora ben lontano dall'essere completo e soddisfacente, gli ultimi provvedimenti dell'attuale Governo ne hanno ulteriormente pregiudicato lo spirito e l'efficacia. Mi riferisco innanzitutto all'introduzione dell'Imu: ANCI ha sempre ritenuto necessaria una forma di tassazione, legata al territorio e in grado di fornire agli amministratori strumenti di autonomia finanziaria e amministrativa. Ma se originariamente l'Imu, pur limitata alla seconda casa, veniva considerata una forma di tassazione del tutto locale, oggi l'imposta municipale è stata trasformata di fatto in una tassa statale.

I Comuni sono molto critici nei confronti di questa operazione di facciata, che introduce un'imposta "municipale" di nome, ma che di fatto lascia allo Stato le chiavi della cassa, facendo mancare alla riforma federalista le sue stesse fondamenta di autonomia e responsabilità. Siamo convinti che il federalismo fiscale possa e debba ancora essere migliorato, nella direzione di una maggiore autonomia per i Comuni che solo in questo modo potranno dare ai cittadini prova della loro capacità di governare il territorio. ANCI sta avanzando al governo una proposta in questo senso, chiedendo l'azzeramento di ogni trasferimento in cambio di una completa disponibilità del gettito immobiliare derivante dall'Imu. Sarebbe questo un utile e necessario ritorno a un tipo di tassazione territoriale, in cui le amministrazioni locali sono messe nelle condizioni di riscuotere le imposte e di disporre per lo sviluppo del territorio e i servizi ai cittadini.

Un vero federalismo fiscale, infine, ha senso solo se accompagnato da un federalismo istituzionale

che permetta di definire le funzioni proprie di ciascun livello di governo superando così la sovrapposizione di compiti e funzioni che rappresenta non solo un freno alla realizzazione di opere e servizi, ma anche uno spreco e la incapacità del cittadino di riconoscere e giudicare appieno la responsabilità di chi lo governa.

Auspichiamo che si riapra il confronto con Governo e Parlamento sulla Carta delle Autonomie, che da troppo tempo è fermo nelle Aule parlamentari, per superare le contraddizioni e le criticità ancora presenti, e per inquadrare in un contesto coerente i decreti attuativi del federalismo fiscale che oggi riassumiamo.

## Un vademecum per il federalismo fiscale

### Un vademecum per il federalismo fiscale per cercare di capire

di Pier Attilio Superti - Segretario Generale di ANCI Lombardia

Avremmo voluto pubblicare questo vademecum nel 2011 dopo che erano usciti i primi decreti applicativi della Legge 42/09, la legge quadro sul federalismo fiscale.

Eravamo convinti che sarebbe dovuta intervenire qualche correzione.

In realtà nel 2011 sono intervenute pesanti manovre per aggiustare la finanza pubblica: il DL 98/11 e il DL 138/11 col governo Berlusconi in luglio ed agosto dello scorso anno; il DL 201/11 col governo Monti in dicembre. In seguito il decreto sulle semplificazioni che interviene sull'Imu.

Tutte queste manovre sono intervenute pesantemente sulle autonomie locali modificando anche il quadro normativo precedente.

Da una parte si sono definiti obiettivi molto pesanti di finanza pubblica cui i Comuni devono sottostare che hanno complessivamente tagliato nel corso di poco più di un anno oltre il 40% dei trasferimenti dello Stato ai Comuni a cui si deve aggiungere l'aumento del saldo imposto dal patto di stabilità. Obiettivi del tutto sproporzionati rispetto al peso dei comuni e non sostenibili. Dall'altra le manovre sono intervenute pesantemente nella sfera di autonomia costituzionale ed organizzativa dei Comuni dettando non solo obiettivi di finanza pubblica ma modalità specifiche e di dettaglio per raggiungerli.

Tutto questo nell'epoca che doveva aprire la stagione del federalismo sia istituzionale che fiscale. Una vera contraddizione che tutt'ora non è risolta, anzi, si acquisisce nell'opinione pubblica la convinzione che sia necessario centralizzare per risparmiare così replicando all'infinito la situazione e gli errori che ci hanno portato fin qui.

Le manovre hanno avuto un impatto tale sulla finanza dei Comuni da vanificare le stesse basi del federalismo fiscale che ha come base una certezza delle risorse che vanno usate in autonomia dagli amministratori. La ragione di fondo del federalismo è coniugare autonomia e responsabilità: degli amministratori nell'uso delle risorse e dei cittadini nel partecipare alla vita pubblica della comunità. Se il federalismo per il cittadino è PAGO le tasse al Comune, VEDO come vengono usate, VOTO di conseguenza premiando o punendo i miei amministratori per come hanno utilizzato le risorse che ho loro messo a disposizione, se il federalismo dicevamo è tutto questo, non può che basarsi su un quadro certo di risorse e di regole in cui sia chiaro chi fa che cosa, di chi siano le funzioni e le responsabilità.

Così non è stato e non è. La discussione sulla Carta delle Autonomie non è ancora conclusa, non sono definite le funzioni dei diversi livelli di governo, non si supera l'attuale bicameralismo con l'in-

troduzione del Senato espressione delle Autonomie locali che vorrebbe davvero dire ridurre i costi del sistema politico. I costi enormi del nostro sistema sono costi dovuti all'inefficienza, alla opacità dei meccanismi decisionali, alla sovrapposizione di compiti e funzioni dei diversi livelli istituzionali che allungano e dilatano costi e tempi di realizzazione.

La manovra "Salva Italia" del dicembre 2011, il DL 201/11, ha apportato profonde modifiche al quadro disegnato dai decreti legislativi del 2011 realizzativi del federalismo fiscale: l'anticipazione al 2012 dell'Imposta Municipale (IMU) e l'assoggettamento a questa anche della prima casa.

Contrariamente a quanto si può pensare tutto ciò però non porterà maggiori risorse ai Comuni perché tutto il maggior gettito dell'imposta andrà allo Stato o direttamente o attraverso una diminuzione contestuale dei trasferimenti attraverso la riduzione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR). Un ulteriore colpo alla credibilità del processo verso il federalismo fiscale. ANCI ha avanzato la proposta di togliere ogni trasferimento lasciando ai Comuni il gettito dell'IMU. Sarebbe almeno un passo vero verso l'autonomia finanziaria. In questa pubblicazione troverete diversi contributi che cercano di illustrare le norme che sono state varate in questi anni per concretizzare i principi e il quadro generale contenuto nella legge quadro, la Legge 42/09.

Un ringraziamento a tutti gli autori e i collaboratori di ANCI Lombardia senza la cui passione e professionalità non riusciremmo a rispondere alle sempre più ampie esigenze dei nostri associati. Ci saranno ulteriori cambiamenti in questo quadro normativo? E' probabile, per cui è d'obbligo l'avvertenza che quanto è scritto è riferito alla normativa vigente al Maggio 2012.

Milano, Maggio 2012

## I criteri della Legge delega 42/2009

### **“I criteri della Legge delega 42/2009”.** **Estratto da “Dossier sul federalismo fiscale”**

a cura di Ifel

La legge delega in materia di Federalismo fiscale, legge n. 42 del 5 maggio 2009, reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In particolare, la disposizione costituzionale stabilisce che:

- Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio secondo un sistema di determinazione dei fabbisogni e dei costi standard e di superamento dei criteri di spesa storica;
- è previsto un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;
- Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, così come previsto dalla legge delega in oggetto è, dunque, incentrato, in armonia con il dettato costituzionale, 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 di coesione sociale.

In questo quadro, uno degli obiettivi principali e anche dei più ardui della legge è il passaggio dal sistema dei trasferimenti statali erogati sulla base della spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione di 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.

A tal fine la legge stabilisce la struttura fondamentale delle entrate di Regioni ed Enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli Enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Nel definire i principi fondamentali del nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge dispone che:



- sia prevista l'integrale copertura del fabbisogno per le spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli Enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione;
- sia prevista la perequazione delle capacità fiscali per le restanti funzioni.

Tra le funzioni riconducibili al suddetto vincolo costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione sono comprese la sanità, l'assistenza e l'istruzione, quest'ultima limitatamente alle spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per le altre funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle Regioni. Per tali funzioni, concernenti diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi standard necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.

Più problematico risulta essere, invece, il riferimento alle funzioni fondamentali degli Enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma lettera p). È questa una delle problematiche irrisolte su cui in Parlamento si è acceso il dibattito in quanto appare difficile poter costruire un nuovo sistema di finanziamento degli Enti locali senza aver prioritariamente definito quali sono le funzioni fondamentali ad essi spettanti. In proposito il Governo ha accolto diversi ordini del giorno recanti l'impegno di adottare al più presto il Codice delle autonomie in ottemperanza, in verità, ad un preciso obbligo costituzionale. Sul tema si precisa che è attualmente in corso il dibattito parlamentare presso la I Commissione, Affari costituzionali del Senato sui disegni di legge 2259 e abbinati (*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 conterranno la legge delega in materia.

Il modello proposto configura pertanto un doppio canale perequativo, valido per tutti i livelli di governo, in base al quale sarà garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli Enti locali, mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale (ma non integrale) livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni, si afferma, quale principio generale, che il normale esercizio di esse dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo.

Conseguentemente, è prevista l'eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli Enti territoriali con l'esclusione, ovviamente, delle spese per i fondi perequativi e delle risorse per gli interventi speciali.

La legge reca pertanto i criteri direttivi volti a individuare il paniere di tributi propri e comparteci-

## I criteri della Legge delega 42/2009

pazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché le modalità di attribuzione agli stessi di cespiti patrimoniali, definendo un quadro diretto a consentire l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria da parte dei governi decentrati, nonché un adeguato livello di flessibilità fiscale.

Alle Regioni, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, viene attribuito un complesso di poteri, quali quello di istituire tributi regionali e locali, determinare variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli Enti locali possono applicare nell'esercizio della loro autonomia, nonché istituire a favore di Enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali.

Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale si ricordano il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, finalizzato a favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa delle funzioni fondamentali, nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

In tale sistema di finanziamento, per ciò che concerne le entrate tributarie, è comunque esclusa ogni doppia imposizione, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale.

Il sistema tributario, ad ogni livello istituzionale, dovrà comunque essere coerente con i principi di progressività e capacità contributiva stabiliti dall'articolo 53 della Costituzione.

In linea generale, si stabilisce il principio in base al quale l'imposizione fiscale dello Stato deve essere ridotta in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed Enti locali, calcolata ad aliquota standard.

Viene inoltre prevista l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti – in termini di equilibri di bilancio, qualità dei servizi, contenuto livello della pressione fiscale e incremento dell'occupazione - ovvero sanzionatori per gli Enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica, che possono giungere sino all'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili di stati di dissesto finanziario, ovvero di scioglimento degli organi nei casi più gravi.

Per gli Enti che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni ovvero l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali, le misure sanzionatorie possono determinare anche l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

In linea generale, l'attuazione della delega dovrà risultare compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita europeo; dovrà inoltre essere garantita la simmetria tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie – onde evitare ogni duplicazione di funzioni e dunque di costi – nonché salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva, anche nel corso della fase transitoria.

## Principi e criteri per l'attuazione del Federalismo fiscale

La legge delega in oggetto reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In particolare stabilisce i seguenti principi e criteri:

- autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;
- attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli Enti locali, secondo il principio di territorialità;
- Superamento graduale del criterio della spesa storica a favore:
  - 1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali;
  - 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni sul coordinamento finanza pubblica e sistema tributario;
- esclusione doppia imposizione sulla medesima base imponibile, salvo le addizionali previste dalla legge statale;
- tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio, in modo da favorire corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;
- previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle basi imponibili non assoggettate 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;
- facoltà delle Regioni di istituire a favore degli Enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;
- previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli Enti titolari del tributo;
- 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;
- 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;
- garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un pa-

## I criteri della Legge delega 42/2009

niere di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle Regioni e agli Enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili;

- 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;
- semplificazione del sistema tributario, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;
- 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;
- trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa;
- razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;
- riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed Enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali;
- definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;
- territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte;
- tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza.

### Gli organismi preposti all'attuazione del Federalismo fiscale

#### La Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale

L'articolo 3 della legge 42 del 2009 istituisce la Commissione bicamerale sul Federalismo fiscale. Si tratta di un organo bicamerale cui è demandata una funzione consultiva sugli schemi di decreti legislativi attuativi della delega ed una funzione di verifica sullo stato di attuazione della riforma, al fine di riferirne periodicamente alle Camere. La Commissione è composta da 15 Senatori e da 15 Deputati. Il Presidente viene nominato, tra i membri della Commissione, d'intesa tra i Presidenti delle due Camere, conformemente a quanto avviene per le Commissioni d'inchiesta. Oltre al Presidente, vengono nominati due Vicepresidenti e due Segretari che, insieme al Presidente, costituiscono l'Ufficio di Presidenza. (...). La Commissione può ottenere dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del Federalismo fiscale, dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e dal Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, di cui alla medesima legge n. 42, tutti i dati e le informazioni necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni, anche mediante la richiesta di

predisposizione di apposite relazioni, nonché procedere alle audizioni dei rispettivi membri.

Ai fini dell'esame dei citati schemi di decreti legislativi, il Presidente incarica due relatori, uno dei quali sentiti i gruppi di opposizione.

Sulla base dell'attività conoscitiva svolta, la Commissione può, mediante l'approvazione di un apposito documento, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili ai fini della predisposizione degli schemi di decreti legislativi.

La Commissione riferisce alle Camere ogni sei mesi in merito allo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 fino alla conclusione della fase transitoria.

La Commissione viene affiancata da un Comitato di rappresentanti delle Autonomie territoriali, previsto dall'articolo 3, comma 4 della legge n. 42 del 5 maggio 2009, "al fine di assicurare il raccordo della Commissione con Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni" (...).

L'articolo 2, comma 5 della legge n. 42 definisce le funzioni della Commissione, come peraltro ribadite dal regolamento interno approvato dalla Commissione stessa. Vanno segnalati due caratteri innovativi rispetto all'attribuzione di funzioni/poteri delle altre Commissioni bicamerali:

1. la possibilità, espressa in capo alla Commissione, di ottenere informazioni da altri soggetti, in particolare dalla Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo fiscale e dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
2. la possibilità per la Commissione di attivarsi spontaneamente per formulare osservazioni e per fornire elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti. In questo modo la Commissione è in grado di esprimere pareri ed indirizzi preventivi sugli schemi di decreti legislativi.

In merito agli schemi di decreti legislativi il Governo può decidere di conformarsi o meno ai pareri parlamentari.

L'articolo 2, commi 3 e 4 legge n. 42 del 5 maggio 2009 prevede un doppio passaggio in Parlamento dei decreti. Se il Governo decide di attenersi alla lettera alle indicazioni fornite dal Parlamento il secondo passaggio, previsto dalla legge, è meramente eventuale. Se il Governo non intende conformarsi a pieno alle indicazioni contenute nei pareri parlamentari, dovrà ritrasmettere lo schema di decreto alle Camere con le sue osservazioni ed indicazioni. Anche qui si nota una procedura innovativa rispetto alle precedenti, in quanto finora il procedimento di formazione dei decreti legislativi si sono svolte esclusivamente nelle Commissioni, l'iter di approvazione dei decreti legislativi in esame invece prevede che il Governo dovrà presentare tali schemi obbligatoriamente ad entrambi i rami del Parlamento.

### La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del Federalismo fiscale

La Commissione tecnica è prevista dall'articolo 4 della legge n. 42 del 5 maggio 2009, con il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per l'attuazione della delega in materia di autonomia finanziaria degli Enti territoriali. È istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 2009 (Nota 1) ed opera nell'ambito della

## I criteri della Legge delega 42/2009

Conferenza Unificata Stato Regioni e Autonomie locali. È composta da 15 rappresentanti tecnici dello Stato e 15 rappresentanti tecnici degli Enti territoriali.

La Commissione tecnica:

- svolge attività consultiva per la riorganizzazione dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e dei rapporti intergovernativi sulle questioni finanziarie;
- opera quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie sulla base dei dati forniti dalle amministrazioni;
- promuove le rilevazioni di dati economici e finanziari ed, in generale, delle attività necessarie per gli eventuali, ulteriori fabbisogni informativi.

La Commissione attualmente si è strutturata in diversi gruppi di lavoro, ognuno dei quali lavora su temi specifici. Al termine della fase attuativa della Delega, la Commissione si trasformerà ope legis in segreteria della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

### La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

La Conferenza è disciplinata dall'articolo 5 della legge n. 42, opera nell'ambito della Conferenza Unificata, è costituita dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali ed è incaricata a fungere da organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica (...).

La Conferenza avrà funzioni di verifica e controllo in ordine al sistema di Federalismo fiscale e di proposta di meccanismi correttivi ritenuti necessari. In particolare, negli obiettivi della legge delega, la Commissione avrà le seguenti funzioni:

1. Controllo della definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, svolgendo anche funzioni di proposta, in particolare si specifica che, rispetto alle funzioni di proposta e di impulso, la Commissione opererà con particolare riguardo agli obiettivi del Patto di convergenza (articolo 18 legge n. 42);
2. Proposta dei criteri e verifica dell'adeguatezza dei fondi perequativi;
3. Interventi speciali ex articolo 119 Costituzione, specificati dall'articolo 16 della legge n. 42;
4. Verifica sulla congruità dei tributi e sulla copertura dei fabbisogni standard, nonché adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni svolte, relativamente al funzionamento del nuovo assetto finanziario degli Enti territoriali ed alle relazioni tra i vari livelli di governo;
5. Verifica della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni;
6. Realizzazione del percorso di convergenza a costi e fabbisogni standard e promozione della conciliazione tra i diversi livelli di governo sull'attuazione del Federalismo fiscale.

## L'attuazione della delega

### La fase transitoria

L'attuazione del federalismo, come facilmente si intuisce, è un processo che si realizzerà in tempi medio-lunghi. Infatti, il legislatore ha previsto per il superamento completo del criterio della spesa storica a favore di quello dei fabbisogni standard per le spese relative a tutte le funzioni degli Enti locali un arco temporale di un quinquennio a partire dal momento di entrata in vigore della legge n. 42. Per altri tipi di transizione è la stessa legge delega che demanda ai decreti attuativi la definizione della tempistica ritenuta adeguata lasciando al legislatore delegato la definizione del termine di avvio della fase transitoria stessa (...).

### I decreti legislativi attuativi della delega

La Legge delega n. 42 del 2009 delinea la procedura di adozione ed esame parlamentare dei decreti legislativi attuativi. In particolare, gli schemi di decreto legislativo previa intesa – non vincolante – raggiunta in sede di Conferenza unificata, sono trasmessi alle Camere, ai fini del parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Ciascun decreto deve essere corredato di relazione tecnica che ne evidenzi gli effetti sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico.

Le Commissioni parlamentari competenti hanno sessanta giorni di tempo per esprimersi; decorso tale termine i decreti possono essere comunque emanati. Nell'ipotesi in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, è tenuto a ritrasmettere i testi alle Camere con osservazioni ed eventuali modificazioni e a rendere comunicazioni davanti a ciascuna Assemblea. Dopo trenta giorni dalla data della nuova trasmissione i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

In relazione alla previsione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, il testo di legge stabilisce che l'intesa in oggetto non è considerata presupposto necessario e vincolante per l'esercizio del potere delegato da parte del Governo, in quanto in sua mancanza e trascorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui i decreti legislativi siano posti all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri può comunque deliberare, approvando una relazione, da trasmettere alle Camere, in cui vengano motivate le ragioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

Per l'attuazione del Federalismo fiscale la legge delega prevede l'adozione di un numero imprecisato di decreti, il primo dei quali da emanare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della stessa. Il termine per l'adozione degli ulteriori decreti attuativi è fissato entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame.

Il primo decreto delegato nell'intenzione del legislatore, avrebbe dovuto essere quello relativo all'armonizzazione dei bilanci pubblici. Tuttavia essendosi resa necessaria una fase istruttoria più accurata

## I criteri della Legge delega 42/2009

in materia di armonizzazione dei bilanci, il Governo ha proceduto all'adozione del decreto legislativo n. 85 del 28 maggio 2010 recante: "Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio in attuazione dell'articolo 19 della legge n. 42 del 2009". Il provvedimento ha ad oggetto l'attuazione del cosiddetto Federalismo demaniale ed al fine di realizzarlo affida allo Stato il compito di individuare i beni da attribuire, a titolo non oneroso, agli Enti locali, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale. L'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata, promuovendo la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito. In particolare, le maggiori risorse derivanti a Regioni ed Enti locali dall'alienazione dei beni saranno destinate, per il 75%, alla riduzione del debito dell'ente, e per la parte residua alla riduzione del debito statale.

Il secondo decreto attuativo approvato è il decreto legislativo n. 156 del 17 settembre 2010 recante: "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge n. 42 del 2009 in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale". Il provvedimento configura l'ordinamento provvisorio di Roma capitale, in attesa dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane.

In luogo del Comune di Roma nasce l'ente territoriale "Roma capitale", dotato di una speciale autonomia, cui sono attribuite, oltre a quelle svolte attualmente, ulteriori funzioni amministrative, relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, e alla protezione civile. In considerazione del ruolo di capitale della Repubblica e delle nuove funzioni ad essa attribuite il provvedimento assegna ulteriori risorse a Roma capitale, e stabilisce i principi generali per l'attribuzione all'ente di un nuovo patrimonio.

Attualmente, sono in corso di adozione altri tre decreti attuativi:

- Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (per testo ed approfondimento si rimanda ad apposito dossier);
- Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di Federalismo municipale (per testo ed approfondimento si rimanda ad apposito dossier);
- Schema di decreto legislativo recante l'autonomia di entrata per le regioni a statuto ordinario e le province ubicate nel loro territorio, nonché la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

Lo scopo del primo provvedimento attuativo elencato è quello di disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province al fine di superare definitivamente il criterio della spesa storica e finanziare la spesa relativa alle funzioni fondamentali.

In via provvisoria per la definizione dei fabbisogni standard, per i Comuni, sono considerate fondamentali le seguenti funzioni:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;



- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- funzione riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente, escluso il servizio di edilizia residenziale e locale e piani di edilizia e il servizio idrico integrato;
- funzioni del settore sociale.

I fabbisogni standard sono determinati attraverso l'individuazione di modelli organizzativi in relazione alle funzioni fondamentali e ai relativi servizi, l'analisi dei costi finalizzati alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità e l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard.

Attualmente il decreto legislativo è all'esame della Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale.

Si deve, ad oggi, ancora raggiungere l'intesa in sede di Conferenza Unificata sul decreto legislativo in materia di federalismo municipale, provvedimento riguardante l'autonomia impositiva dei Comuni, nel quadro della devoluzione fiscale delineata dalla legge delega n. 42/2009.

Il decreto prevede la devoluzione ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati in loro territorio, del gettito derivante da alcune imposte tra cui l'imposta di registro, ipotecaria e catastale, l'IRPEF relativa ai redditi fondiari (escluso il reddito agrario), l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili, i tributi speciali catastali, le tasse ipotecarie, la nuova cedolare secca sugli affitti.

In particolare, con l'introduzione della cedolare secca il decreto introduce una rilevante riforma della tassazione sui redditi da locazione immobiliare. Il nuovo prelievo è opzionale, a scelta del contribuente, ed è riservato alle persone fisiche proprietarie di immobili ad uso abitativo date in affitto ed è sostitutivo dell'IRPEF e dell'imposta di bollo.

Il decreto dispone, inoltre, che a partire dal 2014, saranno introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di tributi propri:

1. un'imposta municipale propria;
2. un'imposta municipale secondaria facoltativa.

La prima sostituirà, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione 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; essa non si applicherà al possesso dell'abitazione principale.

La seconda, potrà essere introdotta, dall'anno 2014 e con esclusione degli immobili ad uso abitativo, 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,

## I criteri della Legge delega 42/2009

L'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza.

Con l'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2010 è iniziato l'iter del quinto decreto attuativo del Federalismo fiscale in materia di autonomia impositiva di Regioni e Province e di determinazione dei costi e fabbisogni standard della sanità.

In sintesi, il provvedimento dispone la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni, in cambio le stesse potranno aumentare e diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base entro tetti fissati, stabilire aliquote differenziate in base al reddito, disporre detrazioni e utilizzare tale strumento come mezzo di attuazione di politiche sociali, a carico del proprio bilancio e senza forme di compensazione.

Alle Regioni spetta, inoltre, anche una compartecipazione all'IVA e la riduzione delle aliquote IRAP. Per quel che riguarda le Province delle Regioni a Statuto ordinario, sono soppressi i trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza e contestualmente diventa tributo proprio l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori.

L'imposta provinciale sulle trascrizioni rimane alle Province, mentre a decorrere dal 2012, spetta a ciascuna Provincia una compartecipazione all'accisa sulla benzina.

Dal 2012 è soppressa l'addizionale provinciale sull'accisa sull'energia elettrica e il gettito va allo Stato; dal 2013 le Regioni sopprimono i trasferimenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento delle province e determinano d'intesa con le stesse una compartecipazione alla tassa automobilistica sugli autoveicoli.

### L'autonomia finanziaria degli Enti locali

Il nuovo assetto finanziario relativo agli Enti locali è definito, in particolare, dagli articoli 11, 12, 13 e 14 della legge delega.

Per quanto concerne l'autonomia di entrata degli Enti locali, il provvedimento demanda alla legge statale l'individuazione dei tributi propri dei Comuni e delle Province. Anche la Regione, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, può istituire nuovi tributi comunali, provinciali e delle Città metropolitane nei propri territori, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti alle autonomie territoriali.

Nell'attuazione della delega, la legge statale può inoltre sostituire o trasformare tributi già esistenti, ovvero attribuire a Comuni e Province tributi o parti di tributi già erariali. E' prevista peraltro la possibilità, per gli Enti locali, di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, entro i limiti da queste fissati e di introdurre agevolazioni, coerentemente a quanto previsto in materia di "flessibilità fiscale".

Infine, per i Comuni e le Province sono previsti "tributi di scopo", che l'ente può applicare in riferimento a particolari finalità.

Con riferimento alle Città metropolitane è previsto uno specifico decreto legislativo relativo all'assegnazione a tali Enti dei tributi e delle entrate proprie.

Le modalità di finanziamento di Comuni, Province e Città metropolitane è strutturato sulla base di una classificazione delle spese in tre tipologie:

- a) spese riconducibili alle funzioni “fondamentali”, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, la cui individuazione è rimessa alla legislazione statale;
- b) spese relative alle “altre funzioni”, non riconducibili a quelle fondamentali;
- c) spese che, prescindendo dall’oggetto delle funzioni, risultano finanziate con contributi nazionali speciali, finanziamenti dall’Unione europea e con finanziamenti nazionali.

I criteri generali di delega prevedono il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore di due nuovi criteri ai quali ancorare il finanziamento delle spese degli Enti territoriali: il fabbisogno standard, per il finanziamento delle funzioni fondamentali, e la perequazione della capacità fiscale, per il finanziamento delle altre funzioni.

Come già accennato, il superamento del criterio della spesa storica dovrà realizzarsi in un periodo di cinque anni, a partire dal termine che verrà fissato dai decreti legislativi delegati.

Ulteriore principio generale per la definizione della modalità di finanziamento degli Enti locali, è quello relativo alla valutazioni di alcune specifiche caratteristiche degli Enti locali, in particolare le dimensioni demografiche e territoriali, che risultano determinanti ai fini dell’ottimale svolgimento delle rispettive funzioni.

Per le spese connesse alle **funzioni fondamentali** è prevista la garanzia del finanziamento integrale, con riferimento al fabbisogno standard.

Il finanziamento deve essere assicurato, in via prioritaria, dal gettito derivante da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e da addizionali a tributi erariali e regionali. Il disegno di legge individua espressamente quali entrate dei Comuni e delle Province devono essere specificamente destinate al finanziamento delle funzioni fondamentali. In particolare, per i Comuni è fatto riferimento, in via prioritaria, al gettito derivante dalla compartecipazione all’IVA, alla compartecipazione all’IRPEF e alla imposizione immobiliare, con esclusione dell’abitazione principale; per le Province, al gettito di tributi relativi al trasporto su gomma e alla compartecipazione a un solo tributo erariale.

È rimessa, invece, alla facoltà delle Città metropolitane la scelta circa l’applicazione dei tributi loro assegnati in relazione al finanziamento delle spese fondamentali.

Il finanziamento integrale è assicurato dall’intervento del fondo perequativo. Il provvedimento prevede l’istituzione di due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l’altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, iscritti nel bilancio delle singole Regioni ed alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato. La dimensione del fondo perequativo statale è determinata, per ciascuna tipologia di ente, in misura pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate spettanti ai Comuni e alle Province,

## I criteri della Legge delega 42/2009

intendendosi come tali le entrate derivanti dai tributi propri valutati ad aliquota standard.

La ripartizione tra i singoli Enti del fondo perequativo è effettuata sulla base di due specifici indicatori: un indicatore di fabbisogno finanziario, calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente (esclusa la spesa per interessi) ed il valore standardizzato dei tributi e delle entrate proprie di applicazione generale; e un indicatore di fabbisogno di infrastrutture, per il finanziamento della spesa in conto capitale.

La legge prevede la possibilità per le Regioni di intervenire in sede di riparto delle risorse assegnate a titolo di perequazione, ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, attribuendo ad esse la facoltà di procedere ad una diversa valutazione dei parametri di fabbisogno (finanziario e di infrastrutture) in base ai quali è effettuata la ripartizione dei fondi perequativi, qualora vi sia intesa al riguardo con gli Enti locali medesimi.

La eventuale ridefinizione, da parte delle Regioni, dei parametri di assegnazione dei fondi perequativi non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse. Pertanto, nel caso in cui la Regione non provveda nei termini stabiliti è previsto l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione.

Con riferimento al finanziamento delle **spese riconducibili alle funzioni "non fondamentali"** non è previsto il finanziamento integrale. La legge stabilisce che esse siano finanziate con i tributi propri, con le compartecipazioni al gettito di tributi e dal fondo perequativo. A differenza di quanto previsto per il finanziamento delle spese fondamentali, l'intervento del fondo perequativo, in tale ambito, è basato soltanto sulla capacità fiscale per abitante ed è espressamente diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali dei singoli Enti.

Per gli Enti locali con minor popolazione, la perequazione è effettuata tenendo conto di alcune specificità, quali il fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa, e la partecipazione dell'ente a forme associative.

In relazione al finanziamento del livello di spesa non riconducibile alle funzioni fondamentali degli Enti locali, i criteri generali di delega posti dalla legge riconoscono pertanto agli Enti territoriali una adeguata flessibilità fiscale, articolata su più tributi, in modo tale da consentire di finanziare il livello di spesa per funzioni non fondamentali attivando "le proprie potenzialità".

I decreti delegati attuativi del nuovo sistema di finanziamento delle spese degli Enti locali provvederanno pertanto alla soppressione dei trasferimenti statali e regionali attualmente diretti al finanziamento delle spese, fondamentali e non, degli Enti locali. Dalla soppressione sono esclusi gli stanziamenti destinati alla costituzione dei fondi perequativi.

Nella fase transitoria, i decreti legislativi attuativi della delega, devono dare piena garanzia che la somma delle maggiori entrate derivanti dall'autonomia finanziaria e dei trasferimenti perequativi sia, per il complesso di tali Enti, almeno pari al valore dei trasferimenti che vengono soppressi, in maniera tale da garantire che, nella fase transitoria, il comparto riceva, nel complesso, lo stesso ammontare di risorse di cui dispone nella situazione attuale. A parità di trasferimenti soppressi, l'entità del fondo

perequativo dipende pertanto dalla quota di risorse proprie assegnate a ciascun comparto.

Per quanto riguarda il finanziamento delle spese degli Enti locali nella fase transitoria è previsto che, fino all'entrata in vigore delle norme di legge relative alla individuazione delle funzioni fondamentali, il finanziamento del fabbisogno degli Enti locali sia effettuato considerando l'80% delle spese come fondamentali e il restante 20% di esse come non fondamentali.

Le norme transitorie recano un elenco provvisorio, per i Comuni e le Province, delle funzioni da considerarsi fondamentali.

Per i Comuni sono individuate le seguenti funzioni: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura del 70% delle spese certificate dall'ultimo conto del bilancio; polizia locale; istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; viabilità e trasporti; 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; funzioni del settore sociale. Per le Province: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura del 70% delle spese certificate dall'ultimo conto del bilancio; istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica; trasporti; gestione del territorio; tutela ambientale; funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Alle Città metropolitane vengano assegnate in via provvisoria le medesime funzioni assegnate alle Province, cui si aggiungono la pianificazione territoriale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione dei sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Per quanto concerne la fase transitoria, è prevista una disciplina specifica che consente una "prima" istituzione delle città metropolitane nelle aree di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, ad esclusione di Roma, che gode a sua volta di una disciplina ad hoc. Il sistema previsto dalla legge contiene una serie di incentivi alla costituzione delle Città metropolitane, che ne dovrebbe rendere più rapida la realizzazione: innanzitutto, un incentivo economico consistente nell'ampliamento dell'autonomia finanziaria e di spesa e, in secondo luogo, una procedura di istituzione semplificata rispetto alla legge vigente.

La legge delega prevede, infine, l'abolizione delle Province nel cui territorio sono situate le Città metropolitane, a partire dall'entrata in vigore della futura legge di sistema.

## Il federalismo fiscale municipale

### Il federalismo fiscale municipale nel D.Lgs. 23/11 e nelle manovre del Governo Monti

Masimo Pollini – esperto ANCI

Pier Attilio Superti – Segretario Generale ANCI Lombardia

#### Le fasi di attuazione del Federalismo Fiscale Municipale.

La compiuta attuazione del federalismo fiscale municipale non sarà né breve, né semplice.

Il decreto legislativo 23/11 disegna un lungo percorso fatto di più tappe che avranno bisogno via via di momenti di approfondimento e di maggiore definizione normativa e regolamentare.

La manovra “Salva Italia” del Governo Monti, il Decreto Legge 201/11 convertito nella Legge 214/11, è intervenuto modificando sia la modalità temporale della realizzazione del federalismo fiscale municipale sia innovandone i contenuti.

Schematicamente si può dire che ci sono più passaggi, come sotto indicato:

1. il primo step dal 2011
  - a. Sostituzione dei trasferimenti con
    - i. compartecipazione a tributi statali – IVA;
    - ii. compartecipazione e devoluzione ai Comuni di fiscalità immobiliari;
    - iii. compartecipazione a cedolare secca.
  - b. Istituzione Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR).
  - c. Maggiore gettito dalla compartecipazione alla lotta all’evasione fiscale ed accesso dei Comuni ad alcune banche dati.
  - d. Imposte locali gestite in autonomia dai Comuni;
    - i. Addizionale IRPEF;
    - ii. Imposta di soggiorno;
    - iii. Imposta di scopo.
2. Il secondo step dal 2012
  - a. Introduzione dell’IMU sperimentale fino al 2014 anche sulla prima casa, che invece era esclusa dal D.Lgs. 23/11.
3. Il terzo step dal 2013;
  - a. Introduzione della RES (Tributo comunale rifiuti e servizi).
  - b. Compartecipazione ad IRPEF regionale che sostituisce i trasferimenti regionali.
4. Il quarto step dal 2014
  - a. Imposta Municipale Secondaria facoltativa (IMUS).

- b. Compartecipazione e/o devoluzione imposte immobiliari.
  - c. Compartecipazione Cedolare secca.
  - d. Fondo di perequazione.
5. Il quinto step dal 2015
- a. Entrata a regime dell'IMU con la normativa prevista dal D.Lgs. 23/11 poiché la normativa sperimentale prevista dal DL 201/11 ha termine nel 2014.
  - b. Compartecipazione IVA dei singoli Comuni.
  - c. Fondo di perequazione (a regime).
6. Clausola di salvaguardia relativa al gettito derivante da compartecipazioni (se più alto del previsto resta ai Comuni).
7. Fiscalità di vantaggio per Unioni e fusioni di Comuni.

Il D.L. 201/11, convertito dalla legge 214/11, prevede l'entrata in vigore dell'IMU a titolo sperimentale dal 1 gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2014 e quindi dal 2015 si tornerebbe ad applicare le disposizioni del D.Lgs. 23/11, se non interverranno ulteriori modifiche.

Ricapitolando le entrate dei Comuni sostitutive per gli anni 2011/2013 (fase transitoria) sono composte:

- a) dalla compartecipazione IVA per un valore pari al 2% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (art.4, comma 2);
- b) dal 30% del gettito dei tributi statali immobiliari (imposta di bollo e di registro su atti di trasferimento; imposta ipotecaria e catastale; tributi speciali catastali; tasse ipotecarie);
- c) dal 100% del gettito della componente immobiliare all'Irpef e dalle imposte di registro e di bollo sugli affitti;
- d) dal 21,70% del gettito della cedolare secca sugli affitti per l'anno 2011 e dal 21,60% per il 2012;
- e) dal gettito IMU su prima casa e dal 50% del gettito IMU su seconda casa, altri fabbricati e terreni anche agricoli, con contestuale variazione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR). Si stima un maggior gettito che comporterà una diminuzione contestuale del FSR fino al 2014;
- f) dal gettito RES (tributo comunale sui rifiuti e sui servizi) con contestuale riduzione del FSR pari al gettito determinato dalla maggiorazione comunale.

Nel FSR, istituito per tre anni e, comunque, fino all'entrata in vigore del fondo perequativo a regime, convergono tutti i gettiti di cui alle lettere b), c), d).

**La compartecipazione IVA** è distribuita ai singoli Comuni in relazione al territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo.

Il D.L. 201/11, convertito dalla legge 214/11, prevede che fino al 2014 anche la compartecipazione all'IVA confluisca nel FSR e quindi si sospende la distribuzione ai Comuni prevista invece dal D.Lgs. 23/11. Questo in conseguenza della riduzione che il FSR avrà per compensare il maggior gettito IMU previsto.

Le modalità di riparto del FSR sono state stabilite con decreto del Ministro dell'Interno, previo accordo in conferenza Stato Città. L'accordo è intervenuto il 31 maggio 2011.

## Il federalismo fiscale municipale

**Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio** è così distribuito:

Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti:

1. un importo pari al 30% del fondo in base al numero di residenti al 31 dicembre 2009;
2. un importo destinato a garantire lo stesso livello di trasferimenti statali oggetto di fiscalizzazione attualizzati al 2011.

Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti:

1. un importo pari al 30% del fondo in base al numero di residenti al 31 dicembre 2009;
2. un importo pari al 10 % del fondo in proporzione al peso di ciascun comune dei tributi immobiliari devoluti. Il risultato per il 2011 è che nessun Comune avrebbe dovuto avere meno dello 0,28% dei trasferimenti che avrebbe ricevuto. I trasferimenti fiscalizzabili, in conformità a quanto analizzato dalla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, considerati gli effetti della riduzione delle risorse di cui al D.L. 78 del 2010, convertito dalla legge 122/10, e del D.L. 201/11, convertito dalla Legge 214/11, ammontano, per l'anno 2011, a 11.265 milioni di euro e, per l'anno 2012 e seguenti, a circa 9.620 milioni di Euro.

La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, all'indirizzo: <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>, nella sezione "documentazione", ha pubblicato i dati sulle tipologie dei trasferimenti ai Comuni fiscalizzabili e non fiscalizzabili, nonché i dati sulla territorializzazione della compartecipazione Iva per i Comuni in base al quadro VI.

Ai Comuni spettano le seguenti risorse non fiscalizzate:

- Contributo per sviluppo investimenti;
- Oneri commissioni straordinarie di cui all'art. 144 TUEL (art. 1, c. 704, l. 296/06);
- Oneri commissioni straordinarie di cui all'art. 144 TUEL (art. 1, c. 706, l. 296/06);
- Incremento contributo Comuni inferiori ai 3000 abitanti (art.1, c.703, l.296/06);
- Contributo fusione tra enti;
- Maggiorazione contributi ordinari sisma Abruzzo (art.2, c. 23, lett. c) e d), legge 191 del 2009);
- Stabilizzazione personale ex ETI (legge 296/06);
- Interessi passivi mancato pagamento fornitori;
- Trasferimenti compensativi addizionale comunale irpef;
- Contributo contrasto evasione fiscale;
- Trasferimenti a singoli enti.

Vediamo ora nel dettaglio alcuni elementi.

### **Fiscalità immobiliare.**

Il D.L.gs. 23/11, sotto questa rubrica, all'art. 2, commi 1 e 2, prevede, in linea generale a decorrere dal 2011, l'attribuzione ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, il gettito dei seguenti tributi:

a) **Imposta di registro ed imposta di bollo.**

L'imposta riguarda i trasferimenti immobiliari di cui all'art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al T.U.



approvato con DPR n. 131/1986, come modificato dall'art. 10 del decreto in esame.

Il gettito del tributo è attribuito al Comune nella misura del 30%;

b) Imposte ipotecaria e catastale.

Il gettito del tributo è attribuito al comune nella misura del 30%, tenuto presente che il gettito delle imposte ipotecarie e catastali relativo agli atti soggetti ad IVA è assegnato totalmente allo Stato;

c) Imposta su reddito alla persone fisiche.

Tale imposta riguarda i redditi fondiari escluso il reddito agrario; tributo totalmente devoluto ai comuni;

d) Imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi agli immobili.

Il gettito tributario è totalmente attribuito ai Comuni;

e) Tributi speciali catastali.

Il gettito del tributo è assegnato al comune nella misura del 30%;

f) Tasse ipotecarie.

Il gettito del tributo è attribuito al comune nella misura del 30%;

g) Cedolare secca sugli affitti.

La quota del gettito del tributo devoluta ai Comuni è pari al 21,70% per l'anno 2011 ed al 21,60% per l'anno 2012. Per i medesimi anni la predetta quota può essere rideterminata, al fine di assicurare ai Comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti erariali soppressi, sulla base di dati definitivi derivanti dal monitoraggio dei relativi flussi. Dal 2013 la quota medesima può essere incrementata, con decreto MEF, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti erariali suscettibili di riduzione. Dal 2014 la quota può essere incrementata fino alla devoluzione totale del gettito, con la contestuale riduzione delle quote di gettito dei tributi sui trasferimenti immobiliari e, ove necessario, sulla compartecipazione IVA. Secondo il comma 1 dell'art. 3 la cedolare secca si applica su indicazione del locatore, il quale ha la facoltà di sceglierla in alternativa al regime di imposizione ordinaria. La cedolare secca decorre dal 2011 e riguarda i contratti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e relative pertinenze. L'imposta, oltre che all'Irpef e relative addizionali, sostituisce anche l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione. L'aliquota è pari al 21% (19% sui contratti stipulati attraverso associazioni sindacali e patronati, nonché nei Comuni ad alta tensione abitativa). Per il versamento, la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso si applicano le regole valide per l'Irpef. La cedolare secca non si applica alle locazioni di immobili ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni (art. 3, comma 6). Il reddito assoggettato a cedolare secca rileva ai fini dell'ISEE. L'applicazione della cedolare secca impedisce l'aggiornamento del canone, inclusa la variazione ISTAT, per tutto il periodo di durata dell'opzione. Sui contratti di locazione aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo, qualora soggetti a cedolare secca, alla fideiussione prestata per il conduttore non si applicano le imposte di registro e di bollo (art. 4 D.L. 16/12 convertito dalla legge 44/12).

Sulla registrazione dei contratti cfr. Circolare Agenzia delle entrate 26/E/2011.

Con DPCM 12.05.2011 è stato spostato il termine di versamento dal 16.06.2011 al 06.07.2011.

## Il federalismo fiscale municipale

### Devoluzione delle quote dei tributi

L'art. 2, comma 7, reca che con decreto interministeriale, previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata, saranno stabilite le quote del gettito dei tributi in precedenza indicati dalla lett. a) alla g) del comma 1 (imposte immobiliari, ipotecarie, IRPEF redditi fondiari, registro e bollo degli affitti, cedolare secca), anno per anno, devolute al comune. Nel riparto si tiene conto della determinazione dei fabbisogni standard, ove effettuati, nonché, sino al 2013, anche della necessità che una quota pari al 30% della dotazione del Fondo sperimentale sia ridistribuita tra i Comuni in base al numero dei residenti. Il comma 9 del medesimo art. 2 garantisce ai Comuni che le variazioni annuali del gettito loro attribuito con l'intero art. 2 medesimo non determinano la modifica delle aliquote e delle quote sui tributi immobiliari, sull'IVA e sulla cedolare secca. Dette aliquote e quote, nonché quella assegnata sui tributi applicati ai trasferimenti immobiliari, possono essere modificate con DPCM, emanato d'intesa con la Conferenza unificata.

### Fondo Sperimentale di Riequilibrio

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare, il comma 3 dell'art. 2 del D.Lgs. 23/11, come modificato dall'art. 13, comma 18, del D.L. 201/11, convertito nella L. 214/11, istituisce un Fondo Sperimentale di Riequilibrio. La durata del Fondo è di 3 anni e comunque fino alla data di attivazione del Fondo perequativo a regime successivo alla determinazione dei fabbisogni standard di cui all'art. 13. Il Fondo sperimentale è alimentato con quote dei tributi precedentemente indicati dalla lett. a) alla lett. g) (imposte immobiliari, ipotecarie, IRPEF redditi fondiari, registro e bollo degli affitti, cedolare secca); quote da definirsi con decreto interministeriale previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata.

Il D.L. 201/11 prevede che in via sperimentale, il FSR sia in vigore fino al 2014 e vi confluisca anche la compartecipazione IVA. E' conseguentemente sospesa la erogazione della compartecipazione all'IVA ai Comuni secondo quanto previsto originariamente dal D.L. 23/11. Confluisce nel FSR anche l'addizionale all'energia elettrica a decorrere dal 2012 (art.2, comma 6, D.Lgs. 23/11).

Per i Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali di cui all'art. 14 del D.L. 78/10, convertito nella legge 122/10, sono in ogni caso stabilite modalità di riparto differenziate, forfetizzate e semplificate, idonee comunque ad assicurare che sia ripartita, in favore dei predetti enti, una quota non inferiore al 20% della dotazione del Fondo, al netto della quota del 30% della dotazione del Fondo distribuita tra i Comuni in base al numero dei residenti.

L'art. 20, comma 16, del D.L. 98/2011, convertito dalla legge 111/2011, dispone che le eventuali riduzioni dei trasferimenti erariali possono incidere anche il Fondo Sperimentale di Riequilibrio.

Con decreto interministeriale 21.06.2011 vengono stabiliti l'importo del Fondo Sperimentale di Riequilibrio, per l'anno 2011, le modalità di riparto e le scadenze di pagamento agli enti. Sulla riduzione del fondo in oggetto in relazione all'anticipazione sperimentale dell'IMU si veda l'art. 13 comma 17 del D.L. 201/11 convertito dalla legge 214/11. Il fondo stesso è stato ulteriormente ridotto

dall'art. 28 comma 7 del citato decreto 201/11 a titolo di concorso alla manovra da parte dei Comuni. L'importo 2012 per i comuni è previsto in 6,8 milioni di euro, fatta salva l'applicazione del citato art. 13 comma 17 del D.L. 201/11.

### Compartecipazione al gettito IVA

Il comma 4 dell'art. 2 attribuisce ai Comuni una compartecipazione al gettito IVA a decorrere dal 2011. La compartecipazione sarà definita con DPCM, il quale determinerà la percentuale della compartecipazione e le modalità di attuazione del meccanismo partecipativo. A regime il gettito verrà suddiviso tra i singoli Comuni assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione è fissata in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% del gettito Irpef. Come detto precedentemente, l'art. 13, comma 18, del D.L. 201/11 ha stabilito che fino al 2015 la compartecipazione all'IVA non viene distribuita ai Comuni perché confluisce, fino al 2014, nel FSR.

### Addizionale energia elettrica

Va al riguardo ricordato che l'art. 2, comma 2-bis, del D.L. 225/10, convertito nella legge 10/11 (mille proroghe) ha consentito dal 2011 l'aumento del tributo in argomento ai fini della copertura integrale del costo del servizio rifiuti.

Ora l'art. 2, comma 6, del decreto in esame sopprime, a decorrenza dal 2012, il tributo stesso che confluisce nel FSR. Le modalità attuative della soppressione saranno definite con decreto MEF da emanarsi entro il 31.12.2011, decreto che a tutt'oggi non risulta essere stato emanato.

### Trasferimenti erariali

L'art. 2, comma 8, dispone che i trasferimenti erariali sono ridotti, con decreto interministeriale, in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo Sperimentale di Riequilibrio, nonché al gettito devoluto ai Comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione all'IVA, al netto del gettito della cessata addizionale sull'energia elettrica.

L'art. 20, comma 16, del D.L. 98/2011, convertito nella legge 111/2011, dispone che le eventuali riduzioni dei trasferimenti erariali possono incidere anche il Fondo Sperimentale di Riequilibrio. La riduzione dei trasferimenti erariali a seguito del Federalismo fiscale è stata definita con decreto interministeriale 21.06.2011.

Circa i recuperi conseguenti alla soppressione di trasferimenti erariali si veda anche l'art. 20 comma 16 del D.L. 98/11, convertito nella legge 111/11. La riduzione dei trasferimenti erariali dei comuni sopra i 5000 abitanti è pari al 19,49% nel 2012 rispetto al 2011 (D.M. 22.03.12). I trasferimenti erariali non fiscalizzati sono stimati in 731,79 milioni di euro nel 2012.

## Il federalismo fiscale municipale

### Partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario

L'articolo 2 comma 10 modifica la pregressa normativa ed in particolare l'art. 18 del D.L. 78/10, convertito nella legge 122/10, che prevedeva la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo con un'aliquota del 33% delle maggiori somme relative ai tributi statali riscossi a titolo definitivo, nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo. La partecipazione per i maggiori tributi è stata portata al 50% in via provvisoria sui tributi riscossi in via non definitiva. E' inoltre assicurato al comune il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili non ancora dichiarati al catasto.

A decorrere dal 1° maggio 2011 gli importi minimo e massimo delle sanzioni amministrative previste per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione riguardanti gli immobili sono quadruplicati. Il 75% dell'importo delle sanzioni erogate a decorrere dalla suddetta data è devoluta al comune ove è ubicato l'immobile interessato (Art. 2, comma 12).

Resta ferma la partecipazione nella misura del 33% relativa ai contributi riscossi a titolo definitivo di cui al ripetuto art. 18 del D.L. 78/10, convertito nella legge 122/10.

L'art. 1, commi 12-bis, 12-ter e 12-quater del D.L. 138/11, convertito nella legge 148/11, stabilisce che, al fine di incentivare la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario, per gli anni 2012, 2013 e 2014, la quota del 50% di cui al richiamato art. 2, comma 10, è elevata al 100%. Inoltre, al fine di rafforzare gli strumenti a disposizione dei Comuni per la partecipazione all'attività di accertamento tributario, all'art. 44 del DPR 600/73 sono apportate modifiche atte a rafforzare i rapporti tra uffici statali e Comuni.

E' anche previsto che con DPCM sono stabiliti criteri e modalità per la pubblicazione, sul sito del comune, dei dati aggregati relativi alle dichiarazioni, con riferimento a determinate categorie di contribuenti ovvero di reddito. Con il medesimo decreto sono altresì individuati gli ulteriori dati che l'Agenzia delle entrate mette a disposizione dei Comuni per favorire la partecipazione all'attività di accertamento, nonché le modalità di trasmissione idonee a garantire la necessaria riservatezza.

Va segnalato che i consigli tributari, disciplinati da norme pregresse, sono stati aboliti dall'art. 11 del D.L. 201/11, convertito dalla legge 214/11. Con D.M. 23.03.11 (G.U. 75/11) sono stati individuati i tributi e le sanzioni riguardo ai quali comuni possono partecipare all'accertamento. Con intesa 12.10.11 Anci Lombardia ed Agenzia delle Entrate hanno stipulato un accordo sulla partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali, realizzando un vademecum operativo per effettuare segnalazioni qualificate da parte dei comuni. Il testo del vademecum può essere richiesto ad Anci Lombardia o reperito sul sito web [www.ancilombardia.it](http://www.ancilombardia.it)

### Imposta di soggiorno e di sbarco

I Comuni capoluogo di provincia, le unioni di Comuni, nonché i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, possono istituire, con deliberazione del Consiglio comunale, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio

territorio. L'imposta va applicata secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte. Il gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compreso quelle a sostegno delle strutture ricettive, interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali (art. 4, comma 1).

L'imposta di soggiorno può sostituire, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione o la sosta nel territorio comunale. L'applicazione dell'imposta è sottoposta a regolamento ministeriale, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 6 giugno 2011, ma che fino ad ora non è ancora stato emanato. Il comune, con proprio regolamento ex art. 52 D.Lgs. 446/97, potrebbe comunque applicare l'imposta. Se entro tale data detto regolamento non fosse emanato il comune, con proprio regolamento ex art. 52 D.Lgs. 446/97, potrebbe comunque applicare l'imposta.

Il TAR Toscana (779/2011) ha infatti respinto la sospensiva contro il regolamento di istituzione dell'imposta di soggiorno adottato da un comune di detta regione. I comuni delle isole minori possono istituire, in alternativa dell'imposta di soggiorno, un'imposta di sbarco (art. 4 D.L. 16/12 convertito dalla legge 44/12).

### Addizionale comunale all'Irpef

L'art. 14, comma 8, del D.Lgs. 23/11 in esame dispone che a decorrere dal 2011 le delibere di variazione dell'addizionale Irpef hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito ministeriale a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 31 dicembre dell'anno a cui la delibera si riferisce (termine fissato, agli effetti dell'acconto, al 20 dicembre dall'art. 13 comma 16 del D.L. 201/11, convertito dalla legge 214/11). Il MEF, con Risoluzione 1/DF, ritiene che le deliberazioni di incremento dell'addizionale adottate prima del 7 aprile 2011 sono sospese e che le deliberazioni adottate dopo tale data e prima della data di approvazione del bilancio preventivo comportino una variazione di bilancio (contro tale interpretazione Corte dei conti Lombardia, parere 205/11, che ritiene vada rideliberato il bilancio preventivo). Appare più coerente l'interpretazione ministeriale.

L'art. 1, comma 11, del D.L. 138/11, convertito nella legge 148/11, sopprime l'art. 5 del D.Lgs. sul Federalismo fiscale e dispone che dal 2012 è disapplicata la sospensione del potere dei Comuni di deliberare aumenti all'addizionale Irpef. In tal modo tale addizionale può essere deliberata fino al preesistente limite dello 0,8%. La norma in esame introduce inoltre la possibilità per i Comuni di differenziare le addizionali in oggetto a seconda del reddito purchè seguano gli scaglioni previsti dalla legge statale. Resta fermo che la soglia di esenzione di cui al comma 3-bis dell'art. 1 del D.Lgs. 360/98 è stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali e deve essere intesa come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale non è dovuta e che, nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applica al reddito complessivo.

### Imposta di scopo

L'art. 6 del decreto in esame come modificato dall'art. 4 del D.L. 16/12, convertito nella legge 44/12, revisiona e potenzia l'imposta di scopo, istituita, senza fortuna, dall'art. 1, comma 145, della legge

## Il federalismo fiscale municipale

296/2006, che l'aveva quantificata nella misura dello 0,50% della base imponibile ICI.

I punti salienti della nuova normativa sono:

- a) l'ampliamento del già nutrito novero delle opere pubbliche previste dalla normativa originaria;
- b) la durata, sino a 10 anni (prima erano 5) dell'imposta;
- c) la possibilità che l'imposta finanzi l'intero ammontare dell'opera pubblica da realizzare (prima era il 30%). La base imponibile è quella dell'IMU. Devono essere rispettate le disposizioni di cui all'art. 1 commi da 145 a 151 della legge 296/06 in quanto compatibili.

L'effettiva applicazione dell'imposta da parte dei Comuni è subordinata all'emanazione, entro il 31.10.2011, di un regolamento ministeriale.

Si ha ragione di ritenere che, a partire dall'esercizio 2012 (e di conseguenza già programmabile nel bilancio pluriennale 2012-2014), la rinnovata imposta troverà applicazione. Infatti essa va posta in diretta relazione all'art. 1, comma 90, della legge di stabilità 2011 (la legge 220/2010), il quale stabilisce che a partire dall'anno 2011 i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti devono conseguire l'obiettivo strutturale del Patto di stabilità realizzando un saldo finanziario pari a zero. Ciò significa che le spese in conto capitale devono essere finanziate senza ricorso all'indebitamento, se non per la piccola parte derivante dalla minore spesa, in termini di quote capitali, riveniente dal rimborso delle rate dei prestiti già in ammortamento. Nella direzione di ridurre drasticamente il ricorso all'indebitamento da parte della generalità degli enti locali è orientato anche l'art. 2, comma 39, del D.L. 225/2010, convertito nella legge 10/2011, il quale diminuisce la percentuale degli interessi passivi ammissibili rispetto alle entrate correnti, dal precedente 15%, al 12% nel 2011, al 10% nel 2012 ed all'8% nel 2013. Tali limiti sono stati ulteriormente ridotti dall'art. 8 della legge di stabilità del 2012 (legge 183/11), all'8% nel 2012; al 6% nel 2013 ed al 4% nel 2014 e successivi. L'imposta di scopo costituisce una entrata corrente che andrà a finanziare spese di investimento. Contabilmente la circostanza non provoca inconvenienti poiché il pareggio di bilancio di parte corrente è un risultato minimo potendo ben derivarne un surplus di entrate correnti rispetto alle spese correnti incrementate delle quote capitali di rimborso dei prestiti (Art. 162, comma 6, Tuel); surplus che andrà quindi a finanziare spese di conto capitale (oppure il rimborso anticipato di prestiti). Molto più complessa è la gestione temporale delle partite di entrata e di spesa. Si è detto che l'imposta di scopo può durare fino a 10 anni. Le entrate ad essa riferite vanno quindi accertate, pro quota, in ciascuno dei medesimi anni (Art. 179, comma 2, Tuel). L'opera pubblica, da parte sua, può essere iscritta in bilancio in più lotti, anche uno per ogni anno, purché con riferimento all'intero lavoro ed al finanziamento dell'intero importo del lavoro medesimo (art. 128, commi 7 e 9, D.Lgs. 163/2006). E' però evidente che la tempistica di realizzazione delle opere non può (fatti salvi piccoli investimenti finanziati con imposta di durata di uno o due anni) automaticamente coincidere con gli accertamenti annuali dell'imposta di scopo, notando, per di più, che gli impegni precedono gli accertamenti.

L'utilizzo diretto dell'imposta in argomento di durata medio - lunga per il finanziamento degli investimenti è dunque problematico poiché viene a mancare la necessaria successione temporale tra accertamenti di entrate ed impegni di spesa. Occorrerà quindi far ricorso a forme di prefinanziamento utilizzando, negli importi

strettamente necessari, avanzi di amministrazione, proventi da alienazioni patrimoniali, proventi da permessi di costruzione ed altre entrate straordinarie.

Gli anzidetti cespiti saranno reintegrati con gli accertamenti annuali del gettito dell'imposta.

### Compartecipazione al gettito dei tributi sui trasferimenti immobiliari

A decorrere dal 2012 è attribuita ai Comuni una compartecipazione al gettito dei tributi sui trasferimenti immobiliari nella misura del 30% (art. 7, commi 2 e 10). L'imposta non può essere inferiore a 1.000 euro. Gli atti assoggettati a questa imposta e tutti gli altri atti e le formalità direttamente posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari sono esenti dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecarie e catastali, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie.

### Imposta Municipale Propria (IMU). Applicazione sperimentale ed a regime

L'imposta municipale propria è istituita a decorrere dal 2014 dal D.Lgs. 23/11.

L'art. 13 del D.L. 201/11 convertito dalla legge 214/11 e successivamente modificato dal D.L. 1/12 convertito dalla legge 27/12 e dal D.L. 16/12 convertito dalla legge 44/12, ha anticipato in via sperimentale l'applicazione dell'IMU al 2012 e fino al 2014, mutando sensibilmente il quadro normativo del citato D.Lgs. 23/2011 ed assoggettandovi anche la prima casa.

In questo periodo l'imposta, che ha per presupposto il possesso di immobili, ivi compresa l'abitazione principale è applicata maggiorando notevolmente le rendite dei fabbricati e dei terreni agricoli. L'aliquota base dell'imposta è pari allo 0,76%. I Comuni, con delibera consiliare, possono modificare, in aumento o in diminuzione, tale aliquota sino a 0,3 punti percentuali. I Comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4% per gli immobili locati, per gli immobili non produttivi di reddito fondiario e per gli immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società.

L'aliquota è ridotta allo 0,4% per l'abitazione principale. I Comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, detta aliquota sino a 0,2 punti percentuali. Dell'abitazione principale fanno parte anche le pertinenze che possono essere solo una per tipo e classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7. L'aliquota è ridotta allo 0,2% per i fabbricati rurali. I Comuni possono ridurre l'anzidetta aliquota fino allo 0,1%.

Dall'imposta dovuta per l'abitazione principale si detraggono euro 200 rapportati ad anno. Per gli anni 2012 e 2013 detta detrazione è maggiorata di 50 euro per ciascun figlio di età non superiore a 26 anni. L'ammontare complessivo di questa ulteriore detrazione non può comunque superare l'importo di 400 euro. La detrazione complessiva può, dunque, arrivare a 600 Euro.

La detrazione di euro 200 si applica anche alle abitazioni ALER ed a quelle in cooperativa indivisa.

Il Comune può ulteriormente aumentare la detrazione fino al raggiungimento dell'intero importo IMU prima casa ma in questo caso non potrà alzare l'aliquota ordinaria sulle seconde case e sugli altri immobili. Il 50 % della IMU ad aliquota base dello 0,76% su tutti gli immobili, ad eccezione della abitazione principale e relative pertinenze, va versata direttamente allo Stato.

## Il federalismo fiscale municipale

Classificazioni catastali	Moltiplicatore attuale	Nuovo moltiplicatore (art. 13, co. 4)	Variazione percentuale
Abitazioni (fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10)	100	160	60%
Caserme, comunità, edifici pubblici (fabbricati classificati nel gruppo catastale B)	140	140	0%
Laboratori artigiani e altri fabbricati ad uso sportivo e balneare senza fini di lucro (fabbricati classificati nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5)	100	140	40%
Uffici (fabbricati classificati nella categoria catastale A/10)	50	80	60%
Edifici industriali e commerciali (fabbricati classificati nel gruppo catastale D, esclusa la cat. D/5). Il moltiplicatore in questione sarà aumentato a 65 dal 1° gennaio 2013	50	60	20%
Banche, assicurazioni (categoria D/5)	50	80	60%
Negozi (fabbricati classificati nella categoria catastale C/1)	34	55	61,8%
Terreni agricoli condotti direttamente	75	110	46,7%
Altri terreni agricoli	75	130	73,3%

E' importante rilevare che il recupero dell'evasione del tributo compete per intero al comune.

Se il gettito dell'IMU complessiva spettante al Comune (abitazione principale, terreni e 50 % degli altri immobili) ad aliquota base è superiore al gettito ICI 2010 lo Stato opererà una corrispondente riduzione del FSR.

Il D.L. 16/12, convertito dalla legge 44/12, ha riconosciuto la potestà regolamentare dei comuni di cui all'art. 52 del d.lgs. 444/97. In tal modo il comune potrà introdurre agevolazioni anche non espressamente previste dalla legge.

Le detrazioni previste dalla norma e quelle applicate dal comune non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato. Con proprio Regolamento il Comune può definire riduzioni dell'aliquota in base a valutazioni di premialità o meno (affitto immobili sfitti o altro ancora). È bene sottolineare che in caso il Comune applichi riduzioni delle aliquote base il mancato gettito sarà a suo scapito perché lo Stato ridurrà il FSR come se il Comune non avesse modificato nulla. Al Comune spetta, invece, per intero il maggior gettito derivante dalle aliquote maggiorate rispetto a quelle di base.

Sono invece espressamente previste dalla legge agevolazioni per le imprese edilizie e per gli anziani e disabili residenti in Istituti di ricovero la cui abitazione è equiparata ad abitazione principale purché sfritta.



A decorrere dal 2012 tutte le deliberazioni regolamentari e tariffarie relative alle entrate tributarie degli enti locali devono essere inviate al MEF entro 30 giorni dalla data di scadenza del termine previsto per l'approvazione del bilancio di previsione.

Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio ed il Fondo perequativo variano in ragione della differenza del gettito stimato ad aliquota di base. In caso di incapienza ciascun comune versa allo Stato le somme residue. La stima del maggior gettito e quindi della riduzione conseguente del FSR è indicata in 1,627 miliardi di Euro nel 2012, 1,762 miliardi di Euro nel 2013 e 2,162 miliardi di Euro nel 2014. Se il gettito ad aliquota base del singolo comune fosse inferiore al gettito ICI 2010, secondo una interpretazione letterale della norma, il FSR dovrebbe compensare la variazione aumentando i suoi trasferimenti diretti al Comune. Nelle ultime versioni, tuttavia, sembra emergere una diversa valutazione che porta il taglio del FSR sulla base della stima del MEF. Ciò aprirà una lunga fase di contenzioso fra Comuni e Stato.

I comuni devono comunque iscrivere convenzionalmente nel bilancio preventivo l'entrata IMU comunicata dal MEF.

Sono esclusi dall'imposta gli immobili dello Stato, degli EELL, del servizio sanitario nazionale, destinati al culto o di proprietà della Santa Sede, di enti pubblici o privati destinati allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche che non hanno per oggetto esclusivo l'esercizio di attività commerciali.

L'art. 91-bis del D.L. 1/2012, convertito dalla legge 27/12, ha stabilito che, a partire dal 2013, qualora l'unità immobiliare abbia un'utilizzazione mista, l'esenzione si applica solo alla frazione di unità nella quale si svolge l'attività di natura non commerciale, se identificabile attraverso l'individuazione degli immobili o porzioni di immobili adibiti esclusivamente a tale attività. Nel caso non sia possibile procedere alla identificazione di cui sopra, a partire dal 2013, l'esenzione si applica in proporzione all'utilizzazione non commerciale dell'immobile quale risulta da apposita dichiarazione. Il D.L. 2 marzo 2012 n. 16, convertito dalla legge 44/12, ha esonerato dal pagamento dell'IMU allo Stato tutti gli immobili di proprietà dei Comuni sul proprio territorio, degli ALER e le abitazioni in cooperativa di proprietà indivisa.

Ha anche ridotto del 50% la base imponibile dell'IMU per gli immobili inagibili o inabitabili sulla base di una certificazione di un tecnico abilitato o da parte dell'ufficio tecnico del comune con costi a carico del Comune.

Inoltre ha esonerato dall'IMU gli immobili agricoli strumentali situati in montagna ricompresi nell'apposito elenco ISTAT; ridotta del 25% la base imponibile per gli imprenditori agricoli professionali; rivalutato del 5% le rendite dei terreni posseduti da soggetti diversi dai coltivatori diretti e professionisti; ridotto del 50% la base imponibile degli edifici storici ed artistici.

Sempre il D.L. 16/2012, convertito dalla legge 44/12, ha stabilito che per il 2012 la prima rata dell'IMU viene calcolata sull'aliquota base (0,4 per la prima casa e 0,76 per gli altri immobili), che l'IMU sulla prima casa può essere pagata in tre rate, che i Comuni hanno tempo fino al 30 settembre

## Il federalismo fiscale municipale

per determinare le aliquote e lo Stato entro il 10 dicembre può modificare le aliquote per raggiungere il gettito previsto nel D.L. 201.

L'effetto è che mentre ai cittadini si chiederà molto, i Comuni avranno meno entrate. In questo modo si mette radicalmente in discussione il rapporto tra tassazione sulla casa ed autonomia del governo locale nell'utilizzo delle risorse. L'IMU mette insieme due diversi livelli di tassazione: una patrimoniale di Stato, seppur non progressiva, e una legata al principio federalista di tassazione territoriale. L'effetto finale è contraddittorio e pieno di confusione.

ANCI ha proposto una soluzione radicale per riconoscere ai Comuni autonomia finanziaria: lasciare ai Comuni l'intero gettito IMU togliendo del tutto i trasferimenti.

L'applicazione a regime dell'imposta è fissato al 2015.

Per l'imposta a regime valgono le indicazioni che seguono, con riferimento al d.lgs. 23/11, in particolare agli artt. 8 e 9.

Dal completamento dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e comunque dal 1° gennaio 2015, l'imposta è corrisposta con le modalità stabilite dal comune. Tale imposta 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 e l'ICI (Art. 8).

Il presupposto è il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale, intendendo per tale l'immobile, iscritto od iscrivibile in catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente.

L'imposta non si applica al possesso dell'abitazione principale; non si applica nemmeno alla sue pertinenze classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7 anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo, nella misura massima di una unità pertinenziale. L'esclusione dall'imposta non si applica invece alle unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9, ancorché adibite ad abitazione principale (immobili di lusso).

La base imponibile è data dal valore dell'immobile determinata ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 504/92 (imponibile ICI).

L'aliquota base è pari allo 0,76%, che può essere modificata con DPCM. I comuni possono, con deliberazione da adottare entro i termini di approvazione del bilancio preventivo, modificare, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali, l'aliquota base.

Nel caso in cui l'immobile sia locato, l'aliquota è ridotta allo 0,38 punti percentuali. Tale aliquota, con le medesime modalità di cui sopra, può essere modificata sino allo 0,20%.

I comuni possono, sempre con le medesime modalità, deliberare la riduzione fino alla metà dell'aliquota base dello 0,76% anche nel caso l'imposta abbia ad oggetto immobili non produttivi di reddito fondiario, ovvero nel caso in cui abbia ad oggetto immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società.

Sono soggetti passivi dell'imposta municipale propria 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 (comma 1, art. 9).

Il versamento dell'imposta avviene in due rate di uguale importo scadenti il 16 giugno ed il 16 dicembre dell'anno di riferimento. Resta salva la possibilità di versamento dell'intero importo dell'imposta alla scadenza del 16 giugno. Con regolamento ex art. 52 del d.lgs. 446/97 il comune può introdurre l'accertamento con adesione e prevedere una forma specifica di pagamento rateale senza maggiorazione di interessi.

I modelli della dichiarazione, di versamento, nonché di trasmissione dei dati di riscossione saranno definiti con uno o più decreti ministeriali. Sono esenti dall'imposta gli immobili posseduti dallo Stato, dalle regioni, dalle provincie, da altri comuni, dalle comunità montane, dai consorzi tra detti enti, dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali. Sono inoltre esenti i fabbricati di cat. E/1 ed E/9, quelli destinati all'esercizio del culto, quelli di proprietà della Santa Sede, quelli appartenenti a Stati esteri, i terreni agricoli montani, nonché gli immobili utilizzati da enti pubblici e privati diversi delle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali e destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, religione o di culto.

Il reddito agrario, i redditi fondiari diversi da quelli cui si applica la cedolare secca, i redditi derivanti dagli immobili non produttivi di reddito fondiario e quelli derivanti dagli immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, continuano ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi.

L'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'IRAP (Art. 14, comma 1).

### Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi

L'art. 14 del D.L. 201/11, convertito dalla legge 214/11, istituisce, a decorrere dal 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni.

Il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga, a qualsiasi titolo, locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

La tariffa è commisurata alle quantità ed alle qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie. E' prevista l'emanazione di un regolamento, entro il 31 ottobre 2012, ex legge 400/88 per stabilire i criteri per l'individuazione del costo del servizio e per la determinazione della tariffa, che si applica a decorrere dall'anno successivo alla data della sua entrata in vigore.

Si applicano comunque, in via transitoria, a decorrere dal 1° gennaio 2013, e fino alla data di entrata in vigore del predetto regolamento, le disposizioni del DPR 158/99.

Alla tariffa si applica una maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, i quali possono, con deliberazione del Consiglio comunale, modificare in

## Il federalismo fiscale municipale

aumento la misura della maggiorazione fino a 0,40 euro, anche graduandola in ragione della tipologia dell'immobile ed alla zona ove è ubicato.

A decorrere dal 2013 il Fondo sperimentale di riequilibrio ed il Fondo perequativo di cui al d.lgs. 23/11, sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di 0,30 euro.

Resta ferma la disciplina del tributo dovuto dalle Istituzioni scolastiche di cui all'art. 33-bis del D.L. 248/07, convertito dalla legge 31/08. Il costo relativo alla gestione dei rifiuti delle Istituzioni scolastiche è sottratto dal costo che deve essere coperto con il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi.

Il Comune, con proprio regolamento, può prevedere riduzioni tariffarie nella misura massima del 30% in determinate situazioni; il Consiglio comunale con il suddetto regolamento determina anche la disciplina per l'applicazione del tributo: unico occupante, uso stagionale, locali diversi dalle abitazioni adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo non ricorrente, abitazioni occupate da chi è in gran parte dell'anno all'estero, fabbricati rurali ad uso abitativo.

Il Consiglio comunale deve approvare le tariffe del tributo entro il termine fissato da norma statale per l'approvazione del bilancio di previsione.

I soggetti passivi del tributo presentano la dichiarazione entro il termine stabilito nel regolamento comunale, redatta su modello messo a disposizione del comune. La dichiarazione ha effetto anche per gli anni successivi, salvo che non vi siano modificazioni.

Il corretto assolvimento degli obblighi tributari è verificato dal funzionario responsabile.

Relativamente alla semplificazione dello smaltimento dei rifiuti speciali per talune attività cfr. art. 40.8 citato D.L. n. 201/11.

### Imposta municipale secondaria.

Viene introdotta a decorrere dal 2014. La stessa sostituisce le seguenti forme di prelievo:

- taxa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni;
- canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari;
- addizionale ECA.

Con regolamento ministeriale sarà dettata la disciplina generale dell'imposta in base ai principi contenuti nell'art. 11, comma 2. I Comuni, con proprio regolamento, ex art. 52 del D.Lgs. 446/97, hanno facoltà di disporre esenzioni ed agevolazioni, in modo da consentire anche la piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, nonché ulteriori modalità applicative del tributo.

### Misure in materia di finanza pubblica

L'art. 12 del D.Lgs. 23/11 detta i seguenti principi generali:

- l'autonomia finanziaria dei Comuni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità;

- in ogni caso, dall'attuazione dei decreti legislativi previsti dalla legge 42/09 e successive modificazioni, non può derivare, anche nel corso della fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale a carico dei contribuenti;
- in caso di trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, secondo le modalità di cui all'art. 7 della legge 131/03, è assicurato al complesso degli enti l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento.

### Fondo perequativo a regime

Per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province, dopo la determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali, è istituito (art. 13) nel bilancio dello Stato un Fondo perequativo con indicazione separata degli stanziamenti per i Comuni e per quelli delle Province. Con DPCM, sulla base di quanto disposto dall'art. 13 della legge 42/09, saranno determinate le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo.

Il Fondo perequativo dei Comuni è alimentato con quote del gettito dei tributi immobiliari ex commi 1 e 2, del decreto in esame e dei tributi sui trasferimenti immobiliari (art.7, comma 2).

Il Fondo è articolato in due componenti: la prima per le funzioni fondamentali e la seconda per le funzioni non fondamentali. Con l'attivazione del presente Fondo viene a cessare il Fondo sperimentale di cui all'art. 2, comma 3, del decreto. Questo fondo è soggetto alle riduzioni di cui agli artt. 13 comma 17 e 28 comma 7 del D.L. 201/11, convertito dalla legge 214/11.

Ricordiamo che il fondo perequativo finanzia integralmente le sole funzioni fondamentali sulla base dei valori indicati dai fabbisogni standard. Per le funzioni non fondamentali il finanziamento viene garantito dalle entrate proprie dell'Ente.

### Norme generali e transitorie

L'art. 14 del D.Lgs. 23/11 detta alcune norme di chiusura e principalmente:

- viene prevista una forma di monitoraggio al fine del rispetto del limite massimo della pressione fiscale complessiva prevista dall'art. 10 della legge 196/09;
- è confermata la potestà regolamentare dei Comuni di cui all'art. 52 ed all'art. 59 del D.Lgs. 446/97 anche per i nuovi tributi in esame;
- sino alla revisione della disciplina relativa ai prelievi inerenti la gestione dei rifiuti solidi urbani, continuano ad applicarsi i regolamenti comunali adottati in base alla normativa concernente la tassa sui rifiuti solidi urbani e la tariffa di igiene ambientale. Resta ferma la possibilità per i Comuni di adottare la tariffa integrata ambientale.

Va ora tenuta presente l'avvenuta istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi di cui all'art. 14 del D.L. 201/11, convertito dalla legge 214/11.

- a decorrere dal 2011 le delibere di variazione dell'addizionale Irpef hanno effetto dal 1° genna-

## Il federalismo fiscale municipale

io dell'anno di pubblicazione sul sito ministeriale a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 31 dicembre dell'anno a cui la delibera si riferisce. L'Agenzia delle entrate ha annunciato che dal 2011 l'elenco dei codici catastali dei Comuni e le aliquote dell'addizionale saranno disponibili sul sito internet;

- con il DPCM che dovrà disciplinare la compartecipazione all'IVA dei Comuni saranno determinati i valori del gettito per provincia. Fino a quando non saranno disponibili i suddetti dati per provincia, saranno utilizzati i dati per regione.

### Partecipazione ai tributi regionali

La normativa sul fisco regionale prevede la soppressione, a partire dal 2013, dei trasferimenti regionali di parte corrente ai Comuni aventi carattere di "generalità e permanenza", con esclusione di quelli sulle rate di ammortamento dei mutui accessi dai comuni medesimi.

La soppressione è compensata mediante l'attribuzione ai Comuni di una compartecipazione al gettito dei tributi regionali, prioritariamente sulla addizionale regionale all'IRPEF, o con la devoluzione di tributi regionali.

Una quota non superiore al 30% del gettito dei tributi destinato ai Comuni andrà ad alimentare un Fondo sperimentale regionale. Detto Fondo avrà una durata di tre anni, dopo sarà sostituito con il Fondo perequativo a regime (art 12 D.lgs 68/11).

## Sul federalismo demaniale

### Sul federalismo demaniale

Tommaso Dal Bosco ANCI – Dipartimento patrimonio, urbanistica, politiche abitative

#### Premesse e contesto economico:

Il 26 giugno 2010 è entrato in vigore il D. Lgs n. 85 del 28 maggio 2010 e contiene le norme che disciplinano l' *"Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*.

Questo provvedimento, noto come decreto sul "Federalismo demaniale", che prevede la possibilità di trasferire, a titolo gratuito, beni dello Stato insistenti sul territorio di propria competenza, ha generato nei Comuni grandi aspettative in un periodo in cui, la drastica riduzione dei trasferimenti, rende sempre più difficile garantire i servizi alla collettività.

Il decreto legislativo 85, è importante perché oltre a rappresentare il primo decreto attuativo del federalismo fiscale costituisce una svolta epocale nel rapporto fra Stato e territorio, nelle modalità di gestione ed uso del patrimonio pubblico, inteso come patrimonio dei cittadini. Poiché l'esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica non è più rinviabile, questa costituisce una delle spinte che dovrebbe muovere un' operazione trasparenza del patrimonio pubblico.

La cornice normativa delineata nel decreto in questione, è stata il frutto di una composizione di interessi e spinte anche contrapposte, contiene e cerca di implementare principi generali di grande rilievo: i Comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà, sono destinatari in via prioritaria dei beni immobili<sup>1</sup>; il trasferimento deve aver quale fine principale la valorizzazione non solo economica, ma anche sociale del bene.

Si può pertanto concludere che questo provvedimento, conteneva, e contiene, tutti gli elementi per essere considerato un primo reale passo in avanti nella riorganizzazione efficiente del patrimonio pubblico italiano, manca solo il coraggio e la forza di attuarlo.

#### Procedura per l'attribuzione dei beni prevista dal D.Lgs n. 85/2010

Entrando nel merito della disciplina stabilita dal D.Lgs n. 85/2010 all'art. 3 comma 4, viene prevista la procedura tipo per l'attribuzione dei beni che può essere sintetizzato nei seguenti punti:

o Individuazione dei beni da attribuire. Entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto citato (termine abbondantemente superato) dovevano essere emanati uno o più decreti del Presidente del consiglio dei Ministri contenenti gli elenchi dei beni individuati ai fini del trasferimento da adottare<sup>2</sup>.

o Richiesta di attribuzione. Entro 60 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti di

## Sul federalismo demaniale

cui sopra, gli enti interessati, avrebbero dovuto presentare una domanda di attribuzione all'Agenzia del Demanio<sup>3</sup>.

o Attribuzione del bene. Entro 60 giorni dal termine di cui al precedente punto, sulla base delle richieste formulate, si sarebbe dovuto adottare un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto l'attribuzione dei beni.

o Acquisizione del bene. Avviene con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del DPCM di attribuzione che costituisce titolo per la trascrizione e la voltura catastale dei beni a favore di ciascun ente. Il trasferimento avviene nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano ed entrano a far parte del patrimonio disponibile.

Un primo elenco di beni da attribuire, una lista di circa 12000 immobili meglio nota come White list, è stata licenziata dalla Conferenza Unificata del 27 luglio 2011 (tutt'ora disponibile sul sito dell'Agenzia del Demanio o sul sito [www.federalismodemaniale.anci.it](http://www.federalismodemaniale.anci.it)). In quella occasione l'Anci, a seguito dell'impegno del Governo di individuare i Comuni quali destinatari prioritari dei beni, ha espresso l'intesa sul primo elenco dei beni trasferibili sebbene non soddisfacente per quantità e qualità rispetto alle attese.

A nove mesi di distanza dal passaggio in Conferenza Unificata, non è stata pubblicata la prima lista di beni da trasferire ed è per tale ragione che viene utilizzato il condizionale.

Il decreto Legislativo individua inoltre **procedure speciali** per alcune tipologie di beni che assumono un particolare interesse per i Comuni. Facciamo riferimento ai:

- **Beni della Difesa** per i quali la norma (art. 5 comma 4 del D.Lgs n. 85/2010) prevedeva che entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto con DPCM venissero individuati e attribuiti a titolo gratuito i beni comunque in uso al Ministero della Difesa che potevano essere trasferiti perché non utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale. Ad oggi non risulta essere emanato il decreto in questione.

- **Beni culturali** per i quali la norma (art. 5 comma 5 del D.Lgs n. 85/2010) prevede uno specifico percorso, attraverso accordi di valorizzazione ai sensi dell'art. 112 comma 4 del D.Lgs 42/2004. Per richiedere i beni appartenenti a questa particolare tipologia di beni, di cui non esiste alcuna lista, i Comuni avrebbero dovuto inviare richiesta di trasferimento entro un anno dall'entrata in vigore del D.Lgs n. 85/2010, ossia entro il 26 giugno 2011. Procedura che è stata modificata dall'art. 27 del DL n. 201 del 2011 convertito con modifiche con L. 214 del 22 dicembre 2011. Con questo dispositivo normativo si rende ordinario e reiterabile il processo di richiesta dei beni di interesse artistico e culturale che il D.Lgs n. 85 del 28 maggio 2010 prevedeva come straordinaria.

### Attuazione del decreto sul federalismo demaniale

Il federalismo demaniale riflette e sconta le difficoltà del federalismo fiscale. Infatti la presenza di spinte contrapposte, la resistenza della burocrazia ministeriale ad assorbire i principi del federalismo,



ossia alla costruzione di un nuovo assetto istituzionale che contempla una nuova ripartizione delle responsabilità, dei poteri e delle scelte in modo paritario, hanno prodotto dei ritardi preoccupanti. Pur riconoscendo che il procedimento previsto per l'emanazione della cosiddetta white list - è stato molto complesso ed ha coinvolto l'ANCI in numerosi incontri tecnici e riunioni (Conferenza Unificata, Governo ecc) e nonostante l'Agenzia del Demanio abbia reso noto, sul proprio sito, un elenco di beni trasferibili, a distanza di un anno e mezzo dall'emanazione del Decreto, non è stato ancora pubblicata alcuna lista (DPCM di individuazione dei beni)<sup>4</sup>.

L'Anci, consapevole del forte rischio di imprecisione delle informazioni contenute nelle liste, all'indomani della pubblicazione del decreto n°85/2010, si è immediatamente attivata per raccogliere indicazioni ed osservazioni dei Comuni sui beni oggetto di esclusione dal trasferimento (black list) e di trasferibilità (white list), al fine chiedere la revisione delle stesse.

Tra le richieste sollecitate dall'ANCI, vi è quella di indicare nella white list i Comuni quali destinatari prioritari dei beni trasferibili, al fine di evitare che sullo stesso bene pervenissero più richieste di amministrazioni diverse. Richiesta accolta nella Conferenza Unificata del 27 luglio 2011 e a seguito della quale l'Associazione Nazionale dei Comuni ha espresso intesa sulla lista.

Al fine di supportare gli enti locali, l'ANCI in data 29 luglio 2010 ha proposto di istituire un fondo immobiliare per consentire ai Comuni, soprattutto quelli di piccole e medie dimensioni, di accedere allo strumento del fondo comune di investimento così da beneficiare delle sinergie legate alla gestione unitaria della valorizzazione e dismissione di immobili appartenenti a più enti. Tale proposta è stata in seguito superata dalla decisione di costituire un Fondo nazionale per iniziativa del Ministero delle Finanze, proprio con lo scopo di assistere e partecipare a fondi locali.

### Stato dell'arte del federalismo demaniale

Considerando imminente la pubblicazione della *white list* contenente i beni trasferibili l'ANCI si prepara a fornire, agli enti che lo richiedono, un servizio di accompagnamento, attraverso il **“Progetto Patrimonio Comune”** consistente nell'assistenza tecnica ai Comuni nell'acquisizione di beni. A tale progetto, ad oggi, hanno aderito circa 40 comuni interessati ad un supporto sia sui beni del proprio patrimonio, sia su beni trasferibili in virtù del federalismo demaniale.

Progetto che con la collaborazione dell'Agenzia del Demanio e altri attori economici e professionali è sfociato nella costituzione della **Fondazione Patrimonio Comune**.

Tale Fondazione ha come obiettivo principale l'assistenza ai Comuni nella valorizzazione dei beni, inizialmente attivata attraverso un programma di interventi che prevede l'individuazione di best practices e la definizione di linee guida operative da applicare ai processi di valorizzazione degli immobili pubblici oltre allo svolgimento di attività formative al fine di condividere ed implementare competenze specifiche in materia di gestione e sviluppo di patrimoni immobiliari.

Per raggiungere questi obiettivi, ANCI e l'Agenzia del Demanio il 13 aprile 2012 hanno firmato un Protocollo d'Intesa che prevede una collaborazione tecnico-operativa. La principale finalità del

## Sul federalismo demaniale

Protocollo è quella di promuovere attività di collaborazione, attraverso:

- la condivisione e la messa a sistema delle rispettive competenze
- l'attuazione di un Programma di interventi volti a supportare gli enti territoriali nella realizzazione di iniziative di valorizzazione e sviluppo dei patrimoni immobiliari.

### Conclusioni

Ancora non ci sono le condizioni per formulare un giudizio completo su quanto è avvenuto sul federalismo demaniale in quanto il processo è stato interrotto ma si possono tentare alcune riflessioni. Poiché l'unica forma di federalismo demaniale attuato è quello relativo al trasferimento dei beni del demanio culturale, rispetto alle altre due, quella ordinaria e l'altra "straordinaria" dei beni della Difesa, **si ritiene che la ragione del successo sia attribuibile**, oltre che alla tempestiva e opportuna attivazione del Ministero dei Beni e dell'Ag del Demanio<sup>5</sup>, **soprattutto nell'inversione dell'onere di attivazione del procedimento**. Infatti sotto il profilo dell'iniziativa mentre per tutti gli altri beni è lo Stato che deve formare l'elenco dei beni trasferibili, nel caso dei beni culturali opera la regola opposta. La procedura esposta dal comma 5 dell'art. 5 (Beni Culturali) prevede che siano le autonomie locali ad agire per chiedere il trasferimento mediante proposta al Ministero di uno specifico accordo di valorizzazione. La constatazione che l'unica procedura attuata è quella in cui agli enti locali viene attribuito il potere di iniziativa, non può che portare ad una conclusione, ossia che, al di là delle parole, **i Comuni sono i soli a credere, e a scommettere, nel federalismo**.

Infine l'Anci, in considerazione dell'inerzia del Governo circa l'attuazione del federalismo demaniale, e consapevole della svolta epocale che rappresenta per gli enti locali soprattutto in questo periodo di congiuntura economica in cui i trasferimenti<sup>6</sup> sono stati ridotti e acuite le difficoltà legate al rispetto del Patto di stabilità interno che blocca, di fatto, le spese per investimenti, si è attivata per trovare possibili soluzioni.

La più importante e concreta consiste nella rilevazione che, in mancanza della pubblicazione della lista licenziata dalla Conferenza Unificata del 27 luglio 2011, a parere dell'Associazione, trovano applicazione le disposizioni normative contenute nell'art. 7 comma 2 del decreto. In base al suddetto articolo sono pertanto, a nostro avviso, maturate le condizioni per richiedere, con le modalità previste dalla procedura ordinaria, i beni non inseriti in precedenti decreti, e quindi anche quelli contenuti nella white list in quanto mai pubblicata.

In applicazione di tale norma, i Comuni possono individuare e richiedere i beni, *non inseriti in precedenti decreti né provvedimenti del Direttore dell'Agenzia del Demanio, allegando una relazione che attesti i benefici derivanti alle Pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione*<sup>7</sup>.

Per questa ragione l'ANCI ha inviato ai comuni aderenti al Progetto Patrimonio una lettera, con allegato un kit di documentazione di supporto, per informarli sulla possibilità di richiesta dei beni statali

maturata con il compimento del biennio.

In questo modo, pur consapevoli che si tratta di una norma concepita, in origine, per rendere trasferibili i beni demaniali residuali al processo ordinario, siamo convinti che sia possibile avviare il percorso di attuazione del Federalismo Demaniale fino ad ora eccessivamente stentato.

### Note

1. Questo riconoscimento è stato tutt'altro che pacifico. L'Anci ha condizionato l'intesa sul primo elenco dei beni trasferibili, nell'ambito della Conferenza Unificata del 27 luglio 2011, all'impegno del Governo di individuare i Comuni quali destinatari prioritari dei beni.
2. Con le seguenti modalità:
  - Previa intesa in conferenza unificata
  - Su proposta del Ministro dell'Economia e Finanze;
  - Di concerto con il Ministro per le riforme e per il federalismo, il ministro per i rapporti con le regioni e gli altri ministri competenti per materia.
3. La richiesta deve essere corredata dai seguenti elementi:
  - le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene
  - la relativa tempistica ed economicità
  - la destinazione del bene
4. La prima lista di beni potenzialmente trasferibili, oggetto di confronto in Conferenza Unificata, è di circa 12.000 beni per un valore di 3,6 miliardi di euro. Sono esclusi i beni di Roma Capitale, che necessitano di accordi ad hoc, e quelli delle Regioni a Statuto speciale. La regione più ricca di beni risulta la Lombardia con 1.400 schede archiviate per un valore inventariale di 685,4 milioni di euro
5. A tal riguardo il 9 febbraio 2011 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dei Beni culturali e l'Agenzia del Demanio che prevedeva tavoli di lavoro a livello regionale. Per agevolare l'elaborazione di programmi di valorizzazione il Segretario Generale del Ministero dei Beni culturali ha diffuso la circolare del 18 maggio 2011 n. 18 contenente le linee guida per l'elaborazione di detti programmi.
6. Tale riduzione incide sulla parte del bilancio più discrezionale, ovvero la spesa in conto capitale, poiché la spesa corrente rappresenta la voce più rigida ed è difficilmente manovrabile, anche alla luce delle regole imposte dal Patto di stabilità interno. Verosimilmente, le manovre che gli enti possono attivare per rispettare i saldi del patto, agiscono sui pagamenti delle spese di investimento; ciò

## Sul federalismo demaniale

significa che gli enti sono costretti a rallentare, oppure bloccare i pagamenti relativi ad investimenti già finanziati negli anni passati. E' chiaro che in questo contesto economico-finanziario il Decreto sul Federalismo Demaniale (D.Lgs n. 85/2010) è stato visto dai Comuni come una "boccata di ossigeno" poiché rappresenta un effettivo volano per lo sviluppo economico e la coesione sociale, potenzialmente in grado di innescare meccanismi virtuosi, attraverso la valorizzazione anche ai fini dell'eventuale vendita, per la quale in ogni caso è richiesta la preventiva attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del Demanio. Nel caso in cui i Comuni decidessero di alienare i beni o di conferirli a fondi immobiliari, il Decreto (D.Lgs n. 85/2010) prevede che il 75% delle risorse derivanti dall'alienazione dei beni o dalla cessione delle quote dei fondi immobiliari dovrà essere destinato dall'ente alla riduzione del debito (ovvero, in mancanza di debito, o per la parte di risorse eccedente il debito, dovranno essere destinati a spese di investimento), mentre il restante 25% delle risorse confluirà nel fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

<sup>7</sup> In caso di richiesta dei beni da parte degli enti locali all'Agenzia del Demanio sarà a carico del Ministero dimostrare e motivare l'eventuale diniego al trasferimento.

## Premi e sanzioni

### Premi e Sanzioni

di Alessandro Beltrami - Dirigente area finanziaria Comune di Brescia

Il decreto legislativo denominato “premi e sanzioni” (D.Lgs. n. 149/2011) è l’ultimo decreto, in ordine di tempo, attuativo della legge quadro del federalismo fiscale. La disposizione, nel corso del suo iter presso le commissioni parlamentari, si è via via trasformato in un “veicolo legislativo” nel quale sono confluite disposizioni non propriamente attinenti alla delega, ancorché molto rilevanti per il corretto operare degli enti territoriali. Sono state così introdotte norme che modificano il sistema sanzionatorio per gli enti inadempienti al patto di stabilità (artt. 7, 8 e 9), nuove misure per la partecipazione degli enti territoriali alla lotta all’evasione fiscale nazionale (artt. 10, 11, 12) e, infine, norme relative al riordino dei termini di trasmissione delle informazioni a carico degli enti locali (art. 15) e alla tempestività dei pagamenti (art. 16).

La parte più coerente rispetto allo spirito del decreto è, per quanto riguarda Province e Comune, concentrata negli articoli 4, 5 e 6 che disciplinano, rispettivamente, la relazione di fine mandato, la regolarità amministrativa e contabile e la responsabilità politica del Sindaco e del Presidente della Provincia. La relazione di fine mandato rappresenta una novità tra gli adempimenti cui sono tenute le amministrazioni locali. Lo scopo, sulla scia di un percorso di avvicinamento sempre più coerente con la logica federalista della riforma, è quello di rendere esplicita e trasparente la gestione delle risorse acquisite attraverso la leva fiscale e le tariffe dai servizi, secondo la logica anglosassone del “No taxation without representation”.

A mente dell’articolo 4 del decreto, la relazione deve essere obbligatoriamente redatta e contiene una descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato.

In particolare, la relazione si deve focalizzare su alcuni aspetti fissati dal legislatore, quali:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) 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 primo dell’articolo 2359 del codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche

## Premi e sanzioni

utilizzando come parametro di riferimento, realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;

f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Oltre a rendere trasparenti i riflessi contabili delle scelte operate dall'amministrazione, la lettura dei sopra indicati punti, tradisce un'impostazione molto orientata ad una visione ragionieristica, resa evidente dall'inciso previsto nell'articolo 4 stesso che individua nella garanzia del coordinamento della finanza pubblica una delle principali ragioni della stesura della relazione. L'obiettivo è, infatti, rappresentare potenziali azioni che hanno intaccato l'equilibrio finanziario ed economico dell'ente.

A rendere ancora più evidente tale impostazione è l'obbligo di adottare uno schema – tipo di relazione che dovrà essere adottata attraverso un apposito decreto ministeriale, con una sezione semplificata da redigersi per gli enti con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti.

Il decreto prevede che la relazione sia redatta, in via ordinaria, entro i novanta giorni che precedono la scadenza del mandato. Nel caso in cui le elezioni siano dovute allo scioglimento anticipato del Consiglio nei casi stabiliti dal Testo Unico degli enti locali, la scadenza si riduce al quindicesimo giorno antecedente le elezioni. Una volta firmata dal Sindaco o dal Presidente della provincia, la relazione deve essere certificata dall'organo di revisione dell'ente e trasmesso al tavolo tecnico della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dell'art. 5 della legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42/09).

Il ruolo della commissione, negli intenti del legislatore, assume un particolare rilievo poiché è l'organo preposto alla verifica e alla conformità dei dati finanziari contenuti nella relazione sindacale (o presidenziale) e ne attesta la rispondenza con i dati in possesso delle amministrazioni centrali attraverso un apposito rapporto.

I due documenti, relazione e referto del tavolo tecnico, sono, entro il giorno successivo, da pubblicare sul sito istituzionale dell'ente e trasmesso alla Conferenza permanente di finanza pubblica. Dell'eventuale mancato adempimento deve essere dato atto, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

L'impostazione "contabile" del decreto legislativo in parola è esplicitata ulteriormente nell'art. 5, il quale prevede la possibilità della Ragioneria Generale dello Stato, di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, qualora un Ente evidenzia situazioni di squilibrio finanziario, in relazione soprattutto ad alcuni indicatori quali, il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, un disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio e anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi. L'oggetto della verifica, per espressa previsione normativa, sono soprattutto i comuni capoluogo di provincia.

L'altro aspetto qualificante dell'ottavo decreto attuativo della legge quadro è la previsione di un forte sistema sanzionatorio a carico degli amministratori che hanno provocato dei danni all'ente amministrato.

È bene subito affermare che le pesanti sanzioni previste sono comminate solo in casi estremi, ed a seguito del dissesto dell'ente. L'art. 6 del D.Lgs. 149/2011, infatti, modifica direttamente il titolo VIII - Enti locali deficitari o dissestati del Testo Unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000 e s.m.).

Per applicare le sanzioni previste dal decreto, gli amministratori devono essere riconosciuti dalla Corte dei Conti responsabili di danni cagionati con dolo o colpa grave nei 5 anni precedenti il dissesto. In questo caso, tali soggetti non possono, per i successivi 10 anni, ricoprire le seguenti cariche:

- di assessore;
- di revisore dei conti di enti locali;
- di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati.

Sindaci e Presidenti, oltre a non poter ricoprire la carica di assessore né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, non sono candidabili, sempre per i 10 anni successivi a:

- sindaco o presidente di provincia;
- presidente di Giunta regionale;
- membro dei consigli comunali o provinciali e regionali;
- membro del Parlamento e del Parlamento europeo.

Le conseguenze di un eventuale dissesto non si limitano alle sole cariche politiche. Se, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, e gli stessi sono riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte, gli stessi non possono, sempre per i 10 anni successivi, essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili in funzione della gravità accertata e sono segnalati all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari.

Come anticipato nelle premesse, il decreto in parola è stato utilizzato dal Governo anche come "veicolo legislativo" facendo nello stesso confluire altri aspetti ordinamentali non attinenti, in senso proprio, alla riforma federale. Entrano norme riguardanti le sanzioni del patto di stabilità per le autonomie territoriali, ad esempio, che rivedono la disciplina uniformata e corretta con la legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010). In particolare, per quanto riguarda Comuni e Province, si riduce il taglio del fondo sperimentale di riequilibrio in caso di mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. La riduzione per l'anno successivo lo sfioramento, continua ad essere determinato dal differenziale tra l'obiettivo programmato e il saldo reale, ma con una "clausola di salvaguardia" pari al 3% delle entrate correnti dell'ultimo rendiconto approvato. Tuttavia, tale clausola ha avuto efficacia per il solo anno 2011. A decorrere, dal 2012, infatti, l'art. 4, comma 12 bis, del D.L. n. 16/12, convertito in legge n. 44/12, agli enti che non rispettano i vincoli imposti dal patto di stabilità interno è ridotto il Fondo sperimentale di riequilibrio per un importo pari all'entità dello sfioramento. In caso di incapienza del fondo, gli enti devono versare al bilancio dello Stato le somme residue.

Anche per le spese è confermata la modifica nel senso che il tetto massimo impegnabile è pari all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio solo nel caso in

## Premi e sanzioni

cui lo sfioramento non 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.

Restano del tutto confermate le altre sanzioni previste in precedenza relative all'impossibilità di assumere nuovo debito, procedere ad assunzioni e alla rideterminazione delle indennità agli amministratori locali.

Tutta da definire, in ultimo, la disposizione contenuta nell'art. 16, comma 1, lett. e), la quale stabilisce che un tavolo tecnico appositamente istituito per il ministero dell'economia deve definire i casi in cui la stipulazione, da parte degli enti locali, di un contratto di locazione finanziaria avente ad oggetto la realizzazione e la successiva concessione in locazione finanziaria di un bene immobile non costituisce forma elusiva delle regole del patto di stabilità interno, in considerazione della convenienza economica per l'amministrazione contraente.

In attesa di indicazioni più precise, pare difficile non leggere una certa diffidenza da parte del legislatore nei confronti della stragrande maggioranza dei contratti di leasing in costruendo contratti fino ad oggi.



## I piccoli comuni lombardi e l'associazionismo

### I piccoli comuni lombardi e l'associazionismo

Di Ivana Cavazzini – Presidente Dipartimento Piccoli Comuni - Unioni di comuni e forme associative ANCI Lombardia

Con il passaggio da un associazionismo di tipo volontario a uno obbligatorio (dl 78/2010) il legislatore di fatto impone agli amministratori dei Piccoli Comuni una riflessione politica che, trascendendo la norma e i suoi vincoli, porta a un approfondimento sull'obiettivo vero della Gestione Associata e su come questa possa essere sviluppata e interpretata dai Comuni.

Accanto al tema dell'adeguatezza tipico dei Piccoli Comuni, infatti, emerge con forza ormai anche la necessità di un riordino territoriale quale presupposto fondamentale per delle politiche di governo delle funzioni comunali (siano esse fondamentali e non) che possono trovare il loro ambito di gestione ottimale in dimensioni di livello sub-provinciale (quali per esempio i distretti socio sanitari). Appare pertanto opportuno che l'analisi che i Piccoli Comuni debbono compiere al fine della costruzione della gestione associata debba tenere conto non solo degli aspetti tipicamente organizzativi e gestionali interni ai singoli Comuni, ma proponga un disegno strategico di lungo respiro nel quale la governance territoriale acquisti il valore di una rinnovata capacità politica di programmazione sovra-comunale e di protagonismo degli Enti Locali come enti motori dello sviluppo del proprio territorio. Fondamentale in questo senso sarà la concertazione con il livello regionale al quale compete la definizione degli ambiti territoriali ottimali e omogenei: da tempo Anci Lombardia afferma la necessità di una legge di riordino territoriale espressione delle volontà dei singoli territori che autodeterminandosi definiscono e propongono il proprio livello associativo e ridisegnano la geografia associativa territoriale lombarda.

Per attuare questo ambizioso disegno, all'interno del quale si debbono collocare le successive norme di stampo aggregativo del governo Monti (centrale unica di committenza, gestione associata obbligatoria delle ITC...), che fanno intuire la volontà precisa di riaffermare e rafforzare i precedenti obblighi associativi (dal dl 78/2010 alla 148/2011) è necessario anche un ragionamento sulle due tipologie di aggregazione individuate dal legislatore (Unioni e Convenzioni), in particolare sulle Unioni.

Le Unioni (sia quelle ai sensi del 32 del Tuel, sia quelle ai sensi del 16/148) rappresentano senza dubbio uno strumento complesso che accanto a un vero e proprio sistema di rappresentanza istituzionale (per legge a costo zero) permette l'integrazione della struttura gestionale che nel nuovo Ente Locale ha riconoscimento giuridico (si pensi alla delicata questione del personale che nell'Unione trova naturale soluzione).

Gli incentivi che sia lo Stato che la Regione hanno sempre riconosciuto alle Unioni hanno proprio

## I piccoli comuni lombardi e l'associazionismo

il senso di affermare che questi Enti Locali sono strumenti adatti al governo della complessità: sono tendenzialmente stabili, duraturi, hanno forma giuridica in grado di esercitare le proprie peculiari prerogative sia in termini fiscali che urbanistici o di programmazione delle politiche del proprio territorio e da ultimo sono potenzialmente in grado di implementare la propria capacità di governance. In questo contesto di obbligatorietà associativa il tema dei finanziamenti acquista un rilievo nuovo: la concertazione sulla definizione di criteri di finanziamento dovrà evidenziare differenze e virtuosismi delle gestioni associate a partire dallo strumento scelto (Unioni o Convenzioni).

Purtroppo l'art. 16 della 148/2011 mette una vera e propria ipoteca sulla istituzione di nuove Unioni e rappresenta un serio rischio per le Unioni miste esistenti (cioè con Comuni sopra e sotto i 1000 abitanti). Infatti la prospettiva di doversi assoggettare ai vincoli previsti dall'Unione ai sensi dell'art. 16, obbligatoria per i Comuni sotto i 1000 abitanti, ma facoltativa per quelli sopra i 1000, di fatto determina una generale propensione verso l'uso delle Convenzioni; le Unioni miste, d'altro canto, se il legislatore non interverrà, saranno destinate a sciogliersi. In Lombardia le Unioni miste sono 45 su un totale di 53 Unioni esistenti e consolidate. Appare pertanto urgente, nell'ottica di riaffermare la prevalente adeguatezza dell'Unione (rispetto alla Convenzione) come strumento articolato di governance finalizzata ad un gestione associata complessiva di un ambito territoriale, che il legislatore ponga mano alla norma vigente e in tempi brevi risolva le criticità insite nell'art.16 (che peraltro è stato impugnato da Regione Lombardia per evidenti elementi di incostituzionalità) e possa attraverso l'elaborazione di una norma chiara, semplificata e concretamente applicabile consentire al processo associativo dei Piccoli Comuni di arrivare a conclusione nei tempi prescritti.

Appare altrettanto urgente che il legislatore regionale attivi il tavolo concertativo per la definizione degli ambiti territoriali ottimali presupposto fondamentale delle nuove gestioni associate. E affronti, risolvendolo, il problema ancora aperto del destino delle aziende speciali e dei consorzi che su base regionale gestiscono in forma aggregata i servizi sociali: così come fatto per le Comunità Montane, definite dalla Regione "strumenti idonei per la gestione associata" di fatto superando il vincolo della norma nazionale sugli strumenti di gestione associata. Gli amministratori dei Piccoli Comuni lombardi hanno ormai colto il senso profondo del valore dell'associazionismo: una norma incompiuta e inapplicabile come quella vigente di fatto blocca le scelte politiche di prospettiva, delude le aspettative insite negli obiettivi del legislatore producendo un associazionismo di facciata che gattopardescamente cambia tutto per non cambiare nulla. Se la norma non verrà emendata e completata, il legislatore dovrà farsi carico di questa pesante responsabilità.

## Il federalismo regionale

### Il federalismo regionale: da arbusto ad albero ricco di intrecci e di frutti

di Antonello Turturiello Vice segretario generale Presidenza della Regione Lombardia

#### Un percorso lungo

Come un albero prima del suo completo radicamento impiega anni e necessita di cura e attenzione, così il dibattito sul federalismo fiscale ha una lunga tradizione nel nostro Paese. Le Regioni hanno contribuito a rendere corposa e importante la riflessione concreta sugli spazi di autonomia partendo proprio dall'attuazione della Carta Costituzionale e, nel ravvisarne alcuni limiti, nella riforma della stessa a partire dalla riscrittura del Titolo V. Senza voler risalire molto indietro nel tempo si può affermare che l'aspirazione ad una maggiore autonomia delle entità territoriali ha ripreso vigore nella società e nel mondo politico italiano all'inizio degli anni Novanta, in coincidenza con una profonda crisi di legittimità del sistema politico e con lo svilupparsi dei processi di globalizzazione economica, che hanno esaltato i vantaggi competitivi dei sistemi territoriali. Le Regioni italiane, con gradazioni diverse, hanno abbracciato la causa dell'autonomia e del federalismo per rispondere a questa duplice sfida della legittimità del sistema e della globalizzazione.

Un importante segnale alla valorizzazione delle autonomie territoriali risale all'introduzione, siamo nel 1993, del sistema di elezione diretta dei sindaci e presidenti di provincia, che prima di allora erano eletti dai rispettivi Consigli.

Sul finire del millennio scorso, la legge cost. n. 1 ha stabilito l'elezione diretta anche per i Presidenti delle Regioni. L'attribuzione di questa forte autorevolezza istituzionale e di compiti e funzioni più ampie agli organi esecutivi delle amministrazioni locali e del territorio ha prodotto effetti positivi perché ha portato i cittadini a riconoscersi nelle istituzioni molto di più rispetto al passato, ha reso più tempestivi ed incisivi i meccanismi decisionali e ha reso più stabili i governi regionali. Il motivo che spinse il Parlamento nazionale ad approvare queste leggi fu proprio la consapevolezza che solo attraverso una legittimazione da parte del corpo elettorale agli esecutivi si poteva incrementare stabilità ed efficacia delle istituzioni locali.

In mezzo a queste due leggi si collocano una serie di provvedimenti di decentramento amministrativo, culminati nella legge 59/1997 e nei decreti legislativi di accompagnamento. Essi hanno modificato il sistema delle competenze amministrative attribuendone la gran parte alle Regioni, alle Province e ai Comuni. Le competenze affidate alle Regioni interessavano infatti tutti i settori di principale azione di governo: dal trasporto pubblico locale al mercato del lavoro, dal sistema di incentivazione delle imprese alle competenze in materia di viabilità. E valorizzavano il ruolo programmatico della Regione.

## Il federalismo regionale

Un ulteriore e decisivo passo avanti è stato fatto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riformato il Titolo V della Costituzione.

A fronte di questa esposizione sul versante amministrativo, di fatto, si è potuto osservare un limitato intervento sul lato del reperimento delle risorse necessarie al finanziamento delle autonomie territoriali perpetuando un meccanismo di “finanza derivata” che ha, purtroppo, compreso la responsabilità degli amministratori locali.

In conseguenza di ciò la discussione sul modello di federalismo fiscale dopo l’emanazione della legge 133/99, del D.Lgs. 56/00, ma soprattutto dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, ha avuto un iter spesso incerto e controverso.

Il D.Lgs. 56/00 ha tentato una prima sistematizzazione della fiscalità territoriale, ma va tenuto presente che il provvedimento è intervenuto ancor prima della modifica Costituzionale del Titolo V, quindi a Costituzione invariata.

Il D.Lgs. 56/00 ha avuto il merito di cercare di dare una risposta innovativa al sistema della fiscalità che andava rimodellato in conseguenza delle riforme Bassanini che hanno trasferito funzioni soprattutto sul versante regionale. Tra le funzioni trasferite in particolare la sanità assumeva un impatto di grande entità in quanto, già prima del D.Lgs. 112/98, le regioni assolvevano un ruolo essenziale nell’organizzazione dei servizi sanitari. Come sappiamo la spesa sanitaria nei bilanci regionali rappresentava, e ancora oggi rappresenta, tra l’80 e il 90% della spesa complessiva.

Il D.Lgs. 56/00, molto sinteticamente, ha previsto:

- dal 2001 la soppressione dei trasferimenti erariali vincolati del Fondo Sanitario Nazionale di parte corrente in favore delle Regioni a statuto ordinario;
- la rimodulazione dell’addizionale regionale all’Irpef dallo 0,5% allo 0,9% (senza aumento della pressione fiscale, quindi con contemporanea riduzione della quota nazionale);
- la rideterminazione della compartecipazione dell’aliquota dell’accisa sulla benzina (oggi 250 lire pari a 12,9 centesimi al litro).

Il D.Lgs. 56/00 continuava a mantenere quantomeno controverso il tema della perequazione, affrontato attraverso la compartecipazione regionale all’IVA.

La perequazione prevista dal D.Lgs. 56/2000 partendo dalle differenze regionali tra regioni che hanno un’IVA più ampia in quanto hanno maggiori consumi interni, attua una perequazione che potremmo definire, almeno sul versante della trasparenza, “orizzontale” con l’evidenza di una quota di solidarietà a carico delle regioni economicamente più forti.

Dal 2001 ogni regione ha beneficiato di una quota di IVA che sommata alle entrate derivanti dalle altre entrate tributarie locali ha garantito inalterato il livello di copertura precedentemente svolto dai trasferimenti statali. Questa situazione ha comportato che la percentuale di IVA nel primo anno (2001) pari al 27,5% del gettito IVA complessivo, è arrivata ad oltre il 44% con l’innalzarsi del livello della quota di risorse ritenuta congrua dal Governo e oggetto di Patto con le Regioni in materia sanitaria.

Il meccanismo introdotto dal citato decreto ha innescato la contestazione delle regioni del Mezzogiorno che hanno impugnato il DPCM 14 maggio 2004 di attuazione del sistema di compartecipazione e perequazione. Successivamente le Regioni hanno determinato le loro proposte nel “Documento di Santa Trada” contenente proposte operative per le modalità di reperimento e la gestione dei finanziamenti della spesa sanitaria per gli anni 2002 – 2005 e le indicazioni per gli anni successivi. Le proposte avanzate dalle Regioni sono state successivamente tradotte in un accordo della Conferenza Stato Regioni, che ha trovato sbocco operativo nella Legge finanziaria del 2006 (legge n. 266/2005: art. 1, comma 320 e successivi).

**L'accordo prevedeva che l'aggancio alla “spesa storica” rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. 56/00 avesse una decrescita più rapida nel determinare le quote spettanti alle regioni annualmente.**

Questo obiettivo è stato in gran parte “disatteso” e si è realizzato un sostanziale congelamento del D.Lgs. 56/00 in attesa di un suo complessivo superamento.

Pertanto, relativamente alla parte sanitaria si era provveduto con l'avvio di una sistema negoziale tra Stato e Regioni confluito nell'importante accordo sul sistema sanitario attraverso la stipula dei “Patti per la salute”.

In linea generale il disegno, che era già alla base del D.Lgs. 56/00 ovvero il superamento del Fondo sanitario nazionale attraverso una piena autonomia regionale di finanziamento della spesa sanitaria si incanalava certamente nella direzione di iniziare un percorso verso il federalismo amministrativo e fiscale.

Per far evolvere questa condizione si pervenne al DDL Delega sul federalismo fiscale per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione presentato nel 2006 nel corso della XV legislatura che sembrava dovesse trovare tempi rapidi per l'approvazione. Così non è stato.

Il provvedimento traeva spunto da alcune delle proposte regionali emerse proprio in occasione dell'accordo tra i Presidenti intervenuto a Santa Trada in Calabria:

- Le fonti di finanziamento previste ai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost. (cioè: tributi ed entrate proprie, compartecipazioni, perequazione) avrebbero dovuto consentire alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite tenendo conto anche delle problematiche derivanti dalla ridotta dimensione territoriale.
- Tali fonti in particolare, dovevano assicurare la copertura al 100% delle spese, come quella sanitaria, rientranti nella lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Allo scopo, si sarebbe dovuta individuare la composizione delle risorse rese disponibili dalle suddette tipologie di entrata.
- Le risorse avrebbero dovuto essere il frutto di un'adeguata proporzione tra compartecipazioni a tributi erariali e tributi propri (tra i quali eventualmente anche tributi di scopo).
- Sia le compartecipazioni, sia i tributi propri, avrebbero dovuto garantire una base imponibile stabile e distribuita in modo il più possibile uniforme sul territorio nazionale.
- L'incentivazione dell'esercizio virtuoso delle potestà tributarie dei vari livelli di governo doveva

## Il federalismo regionale

costituire un perno del nuovo sistema che avrebbe dovuto virare da un carattere sanzionatorio ad uno premiale.

- Sulla perequazione appariva interessante, per il contesto in cui venne avanzata la proposta, la richiesta di evidenziare un costo standard dei servizi sui quali fare poi la necessaria perequazione in base alle esigenze reali di garantire una uniformità dei LEP. Nella proposta delle regioni il Fondo perequativo andava alimentato tramite la compartecipazione a un grande tributo erariale che conservasse un rapporto dinamico con l'andamento del PIL.

- Circa il fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive, previsto al comma 5, art. 119 Cost., le Regioni avrebbero dovuto concorrere con lo Stato nel definire l'entità e i criteri di riparto di tale fondo nazionale destinato a colmare le disparità strutturali, soprattutto tra Nord e Mezzogiorno, ancora presenti tra le Regioni.

### La riforma delinea i contorni dell'albero.

La lungimiranza e la determinazione dei Presidenti di Regione ha contribuito alla elaborazione di questo progetto fino alla stesura di un disegno di delega che (tra gli altri fattori) ha dato un forte slancio per l'approvazione della legge 5 maggio 2009 contenente la "delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Le Regioni hanno, significativamente, lavorato per addivenire ad un testo di riforma condiviso e, in effetti, tale risultato è stato raggiunto in considerazione dell'avvenuta approvazione delle legge delega con ampio consenso nelle aule del Parlamento anche a seguito della precedente approvazione unanime del testo in Conferenza Unificata.

L'accordo sul testo della delega ha provato a ricucire la frattura tra decentramento delle funzioni e conservazione della permanenza delle risorse al "centro". Infatti, l'unanimità in Conferenza Unificata ha, di fatto, rappresentato una convergenza importante sulla definizione delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni e del relativo finanziamento che in passato aveva determinato il dissenso tra Regioni e Enti Locali, nonché sui modelli di perequazione a seconda che ci si riferisse a tali funzioni ovvero alle altre competenze non assistite dalla medesima garanzia costituzionale.

Questo percorso condiviso e supportato dalle regioni anche nella fase di allestimento dei decreti attuativi previsti dalla legge 42/09 ha incontrato fasi di stanca per l'incrocio tra le ricorrenti manovre di aggiustamento dei conti che ci spingono a domandarsi se la portata della riforma introdotta dal federalismo fiscale sia ancora inalterata al meno per quanto riguarda il versante delle Regioni. Il federalismo fiscale regionale, come declinato dal decreto legislativo del 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a s.o. e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", ha costituito un momento di prova importante nel cammino condiviso tra Governo e Regioni. Il decreto ha concretizzato i contenuti della delega, che potremmo così riassumere:

### – Definitivo abbandono del criterio della spesa storica e nuova perequazione

Finanziamento fondato sul costo standard dei livelli essenziali relativi a sanità, assistenza, istruzione e trasporti (conto capitale). Questo principio, coniugato nelle modalità di determinazione dello standard, dovrà garantire l'abbandono della spesa inefficiente e inefficace per favorire quelle Amministrazioni che hanno assicurato virtuosità nella tenuta del proprio bilancio. Se attualmente in ambito sanitario sussistono esperienze consolidate per l'individuazione del costo standard, nelle altre materie non si intravedono segnali importanti per la determinazione dello standard di riferimento. In ogni caso, si potrebbe affermare che i costi standard in sanità hanno raccolto gli esiti del percorso interistituzionale fra Governo e Regioni confluito nei successivi "Patti per la Salute". Infatti la determinazione dei costi standard sarà funzionale a ricondurre la maggiore spesa sanitaria effettivamente sostenuta, rispetto a quella programmata, dalle sole Regioni inefficienti e/o inappropriate (con oneri esclusivamente a loro carico) verso un livello coerente con un regime erogativo efficiente e appropriato. Questo percorso, quindi, non incide sul livello del finanziamento programmato a livello nazionale, andando viceversa a incidere solo sulla maggiore spesa che già a legislazione vigente è posta a carico esclusivo delle singole Regioni che l'hanno realizzata.

Viceversa, se con l'elaborazione dei costi standard si ritenesse di poter recuperare risorse attualmente comprese nel finanziamento programmato, allora sarebbe necessario ridurre quest'ultimo, ma ciò potrebbe avvenire in conseguenza di una rideterminazione a ribasso dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (vale a dire mediante l'esclusione di gruppi di prestazioni a carico del SSN).

### – Autonomia finanziaria delle Regioni

Il sistema finanziario delle Regioni è strutturato, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 68/2011, in compartecipazioni a tributi erariali e in tributi regionali propri e derivati.

Le Regioni si vedono riconosciuta una manovrabilità fiscale. Si tratterà di verificare come e quanto questo potrà determinare una politica economica territoriale. La manovrabilità potrà essere esercitata in favore di imprese, famiglie e cittadini. Occorrerà comprendere se, stante l'attuale contesto normativo, si potranno esaltare le peculiarità economiche del territorio ovvero se le Regioni potranno essere solamente complementari a politiche economiche stabilite centralmente. In tale misura l'attuazione della delega ha circoscritto la pur significativa convergenza delle Regioni e degli Enti Locali sulla previsione della permanenza delle risorse riscosse sul territorio al netto delle esigenze perequative. I limiti previsti all'azione regionale per la riduzione dell'IRAP costituiscono un'indicazione di salvaguardia operata a discapito dell'autonomia regionale.

### – Soppressione dei trasferimenti statali

Il federalismo fiscale presuppone la fine della "finanza derivata" e il D.Lgs. n. 68/2011 interviene in tal senso innanzitutto attraverso la soppressione dei trasferimenti statali e la loro fiscalizzazione. Sulla questione emergono alcuni elementi di attenzione: uno di carattere strutturale e cioè lo *spostamento* dei

## Il federalismo regionale

trasferimenti sulle compartecipazioni ai tributi erariali, queste ultime determinate in modo da assicurare la copertura integrale delle spese essenziali di cui alla lett. m) dell'art. 117, secondo comma della Costituzione, commisurata al relativo costo standard, e il finanziamento secondo le capacità fiscali delle altre spese assicurando, comunque, una perequazione delle stesse fino a ridurne le differenze in misura non inferiore al 75%: sono quindi molto orientate alla solidarietà.

L'altro elemento di attenzione è costituito dalle misure introdotte con le manovre correttive dei conti pubblici, a partire dal decreto legge n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010, per finire con il D.L. 138/2011 e la sua legge di conversione n. 148/2011 che hanno sostanzialmente abolito i trasferimenti vanificando l'ipotesi di fiscalizzazione degli stessi, introdotta dal D.Lgs. n. 68/2010, senza oneri ulteriori per la finanza pubblica così come era stato impostato il percorso.

Emblematico, a proposito, è il caso del Trasporto Pubblico Locale e dell'assistenza, del Fondo Unico Imprese e Edilizia Residenziale Pubblica ecc. per le quali alle Regioni rimane di governare le materie attribuite alla loro competenza dalla Costituzione con risorse, quantificate dalla COPAFF, in 7,4 mld e azzerate dal susseguirsi delle manovre di finanza pubblica (come evidenziato nella tabella allegata). Tale complessità impatta non solo sul fronte delle risorse regionali e sulla inapplicabilità delle norme che in materia di federalismo regionale legano le risorse ai territori, ma anche sulla possibile realizzazione di quanto previsto dagli articoli 12 e 19 del D.Lgs. n. 68/2011 laddove si prevede la soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a s.o. ai comuni e alle province e la loro sostituzione con quote di fiscalità. L'azzeramento delle risorse statali relative ai trasferimenti sopprimibili si ripercuote anche sulle dotazioni del bilancio regionale destinate ai medesimi enti e finalizzate all'esercizio delle rispettive funzioni. Infatti, diversamente da quanto previsto dall'art. 7 del D.Lgs. 68/2011, questi trasferimenti non si connotano più per il "carattere di generalità e permanenza" come invece stabilito dalla norma e, conseguentemente, impattano sul livello di finanziamento degli enti locali incrementando il tasso di criticità per gli equilibri dei bilanci pur mantenendo inalterate le competenze istituzionali.

### – Misure premiali e sanzionatorie

Il disegno delineato dalla legge n. 42/2009 ha previsto l'introduzione di misure premiali per le amministrazioni "virtuose" e censorie per le amministrazioni inefficienti. Il D.Lgs. n. 149/2011, che ha visto le Regioni molto scettiche, interviene in alcune fattispecie rispetto alle quali non viene riconosciuta la reciproca dignità istituzionale emersa a seguito della riforma Costituzionale del Titolo V. Tra l'altro molte Regioni hanno preannunciato il ricorso alla Corte Costituzionale che dirimerà i punti di maggior attrito.

### Quali prospettive dall'attuazione del federalismo fiscale?

1) **La riforma a costo zero:** il federalismo fiscale abbasserà il costo complessivo della finanza locale. Nella cosiddetta "clausola di salvaguardia" la riforma prevede che «dai decreti legislativi non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Un eventuale maggiore costo del



federalismo fiscale sarà dunque associabile non alla riforma ma al suo fallimento. La Corte dei Conti ha calcolato che la sola applicazione per le spese sanitarie delle best practices di Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana genererà risparmi per 2,3 mld di euro. Le risorse sono quindi riallocate attraverso un percorso che dalla spesa storica gradualmente assegna maggior valore al costo standard fino ad arrivare alla completa riallocazione secondo i costi standard. L'invarianza di oneri per la finanza pubblica è ovviamente da intendersi, sicuramente, anche come invarianza fra le risorse che storicamente sono assegnate ai diversi livelli istituzionali. Anzi, la riforma potrà partire con successo solo se sarà accompagnata da risorse congrue per ogni funzione trasferita, infatti, la verifica dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie e con la conseguente permanenza dei risparmi di spesa a favore degli enti "virtuosi".

2) **L'abbandono del criterio della spesa storica:** la realizzazione del federalismo fiscale porterà al superamento della spesa storica a favore del **finanziamento del costo standard dei livelli essenziali relativi a sanità, assistenza e istruzione**. La definizione dei costi standard **interesserà almeno il 90% del bilancio di ogni Regione e una percentuale pressoché simile del bilancio di ogni Comune**. Il dato sicuro è che la sostituzione del criterio della spesa storica **potrà determinare un effetto virtuoso se l'inefficienza non verrà più finanziata**.

3) **Il superamento del divario tra Nord e Sud: il centralismo statale si è dimostrato responsabile di profonde disuguaglianze.** Di fronte a una situazione così critica la riforma potrà portare miglioramenti. Il federalismo rappresenta uno strumento efficace perché, coniugando senso di responsabilità e solidarietà, può fare in modo che queste distanze si riducano. Tutto ciò sarà possibile grazie a un medesimo livello di prestazioni su tutto il territorio nazionale per le funzioni fondamentali misurate in base ai livelli essenziali delle prestazioni.

4) **La semplificazione della macchina burocratica:** semplificando la macchina burocratica il federalismo fiscale **si pone l'obiettivo di avvicinare lo Stato ai suoi cittadini e risponderà in modo più efficace** e mirato alle loro esigenze. Questo sembra essere un obiettivo tra i più ambiziosi. In quest'ottica il processo della riforma federale dello Stato non è affatto da rallentare, tanto meno da rinviare. Proprio la situazione che stiamo attraversando richiede che il **federalismo**, quando non è concepito come mero spostamento di logiche dirigitiche dal centro alla periferia, ma quando **inteso come partecipazione e corresponsabilizzazione di tutti**, è la strada maestra per risalire la china. "Partecipazione" e "corresponsabilizzazione" comportano alcune implicazioni particolarmente significative:

- a. le parti coinvolte nelle decisioni non possono limitarsi a porre solamente veti, ma devono assumersi la responsabilità di indicare alternative;
- b. la partecipazione di più soggetti, appartenenti a più livelli di governo, coincide con la capacità

## Il federalismo regionale

di individuare ipotesi di risposta ai bisogni dei cittadini e dei territori più puntuali e diversificate;

c. l'attuazione del federalismo fiscale presuppone una partecipazione consapevole e responsabile nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Il federalismo fiscale “senza oneri per la finanza pubblica” vuole significare una compartecipazione equa dei vari livelli di governo in special modo laddove essi si traducono in oneri per quelli più prossimi al cittadino a seguito di tagli delle risorse operati dal centro. Infatti, al fine di garantire la realizzazione delle politiche e dei servizi, l'azionamento della leva fiscale rimane l'ultima via per perseguire l'invarianza dei saldi di bilancio scaricando prevalentemente sul territorio il peso del risanamento.

### L'albero del federalismo potrà ora crescere più rigoglioso

**Il federalismo contiene in sé, in quanto innovazione, opportunità per tutti.** Opportunità per le Regioni più avanzate di intervenire in differenti ambiti, perché più tempestive e più efficaci dello Stato centrale. Opportunità per le Regioni che fanno più fatica di avere un modello cui fare riferimento e, godendo degli strumenti che la riforma federale concede loro, poterlo seguire e, nel contempo, rinnovare. Opportunità per i cittadini, le famiglie e la società di partecipare alla realizzazione di un nuovo welfare a misura di persona, di costruire una rete in grado di contenere gli effetti delle crisi, generare ricchezza e garantire benessere. È questa l'altra faccia del federalismo fiscale: un federalismo solidale si accompagna a un federalismo della sussidiarietà che impone a ciascuno il proprio grado di responsabilità. Ciascuno, a partire dalla famiglia, può e deve raccogliere la giusta premialità del *buongoverno*.

È una strada ancora lunga da percorrere, ma è quella giusta. Per tornare a una metafora già utilizzata in passato, l'albero, che è il nostro sistema Paese, se curato, può ancora crescere rigoglioso e dare molti frutti, soprattutto all'insegna della responsabilità e dell'autonomia di un sano federalismo fiscale. Occorre, pertanto, partire dall'attuazione dell'art. 14, comma 2, del D.L. n. 78/2010 che recita “...in sede di attuazione dell' articolo 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal primo, secondo, terzo e quarto periodo del presente comma. ....” (così predisposto al fine di non vanificare l'attuazione del federalismo fiscale a seguito della sostanziale eliminazione delle risorse spettanti alle regioni introdotta nella prima parte del medesimo articolo) e dell'art. 39, comma 5, del D.Lgs. n. 68/2011, che recita: “La rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF ai sensi dell'articolo 2, comma 1, e la soppressione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 7, comma 1, sono effettuati conformemente a quanto disposto dai commi 3 e 4 del presente articolo, facendo riferimento alle risorse spettanti a tali enti nell'esercizio finanziario 2010”, cioè alla situazione precedente la manovra correttiva stabilita dal citato D.L. n. 78/2010. In caso contrario non essendoci più le disponibilità finanziarie per attuare la fiscalizzazione a costo zero cade anche la perequazione in base alla capacità fiscale che aveva come obiettivo quello di aumentare la responsabilità e la trasparenza nella gestione e nella distribuzione delle risorse rispetto alla provenienza dal singolo territorio regionale.

# Il ruolo della Corte dei Conti

## Il ruolo della Corte dei Conti

di Nicola Mastropasqua – Presidente Sezione Regionale di controllo  
Corte dei Conti Lombardia

### 1. Premessa

Il difficilissimo momento che stiamo vivendo ha posto al centro dell'attenzione i bilanci pubblici e più in generale la contabilità pubblica.

La domanda alla quale intende dare risposta l'intervento è se esista, ed in quali termini, nell'ordinamento una tutela dei diritti e degli interessi delle singole componenti che costituiscono la Repubblica e delle comunità locali nell'attuale momento storico caratterizzato, da un lato, dall'evoluzione in senso federalistico e, dall'altro, dai crescenti problemi posti dalla crisi finanziaria internazionale e nazionale.

*E' ovvio constatare che gli interessi delle collettività, la loro scelta, il grado e le modalità della loro soddisfazione costituiscono oggetto della "politica", intesa in senso ampio anche come modalità di espressione di interessi organizzati ed investono in particolare la discrezionalità delle scelte degli organi deliberanti del rispettivo livello di governo. Il punto da valutare è se esistano e possano esistere modalità di tutela intese ed accertare la correttezza delle scelte e la loro rispondenza a principi giuridici positivi. Altro punto da valutare è la individuazione dell'organo al quale affidare siffatto compito.*

### 2. L'esigenza della tutela degli interessi collettivi

La tutela giuridica degli interessi collettivi si puntualizza su tre poli: la legalità dell'azione amministrativa, l'efficienza e l'economicità dei servizi resi dagli enti, l'osservanza delle norme e dei principi costituzionali tra i vari livelli di governo ovvero il rapporto tra interessi nazionali, regionali e locali. La verifica dei rapporti tra i vari livelli di governo avviene sulla base del rispetto di norme e principi costituzionali e della legislazione europea, ma anche sulla base di elementi che emergono in sede di controllo quando l'organo che lo svolge ha competenze generali. Sembra quindi potersi affermare che la tutela giuridica degli interessi collettivi debba essere affidata in primo luogo al controllo svolto da un organo esterno e terzo rispetto ai soggetti ai quali spetta di soddisfare gli interessi stessi.

### 3. Affidamento della tutela e controlli

Le questioni da porsi nel nuovo assetto della Repubblica, conseguito alla modifica del titolo V° della Costituzione, riguardano la necessità di organi di controllo, la loro conformazione ed i loro poteri. L'attuazione del federalismo fiscale non attenua gli obblighi derivanti anche sulle autonomie dal quadro europeo.

## Il ruolo della Corte dei Conti

Egualemente il sistema del federalismo fiscale, che dovrebbe esaltare la responsabilità degli amministratori locali, si regge sugli equilibri di bilanci e sulla sana gestione degli enti.

Si tratta di una serie di problematiche che non possono non riflettersi sul sistema dei controlli esterni, tanto più che i controlli esterni sono essenziali in ogni ordinamento decentrato, anche a carattere federale, non solo per garantire l'unità dell'ordinamento ma anche per la realizzazione dei principi che riguardano la concretizzazione dell'azione amministrativa e prima ancora al componimento dello stesso disegno costituzionale con i principi di democrazia e di autonomia.

Di non minor rilievo è il versante del rapporto tra i vari livelli di governo.

Se la verifica del corretto esercizio del potere legislativo è essenzialmente affidata alla Corte costituzionale, molto più articolato e complesso è il problema dei rapporti sul piano amministrativo e soprattutto su quello dell'esercizio dei poteri di coordinamento in uno Stato nel quale il riparto delle risorse rimane sostanzialmente affidato allo Stato centrale.

Rispetto dei vincoli da parte degli enti destinatari, rispetto delle autonomie, valutazioni di effetti distorsivi, lettura complessiva dei bilanci e conseguenti regole di contabilità pubblica sottolineano l'essenzialità di una ricomposizione affidata ad un organismo unitario.

La Corte dei conti si caratterizza oggi per la sua unitarietà, articolata però in Sezioni centrali e territoriali, e per la neutralità e terzietà nell'esercizio delle sue funzioni, caratteristiche garantite dalle norme scritte in Costituzione. Intorno alla Corte può essere quindi ricostruito un sistema di controlli.

La scelta compiuta dalla legge n. 131 ha trovato conferma nella successiva giurisprudenza costituzionale che ha connotato il ruolo della Corte rispetto alla intera Repubblica, sottraendo gli Enti territoriali dalle limitazioni che lo Stato potrebbe indebitamente apporre allo loro sfera di autonomia, il lavoro della Corte, rinverrebbe il suo fondamento specifico nel principio di pari ordinazione dei diversi enti territoriali che costituiscono la Repubblica, enunciato nell'art. 114, comma 1, Cost. (Corte cost. giugno 2007, n. 179 e 6 luglio 2006, n. 267).

I poteri di cui appare munita la Corte dei conti, perciò, consentono di collocarla al centro del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 119 Cost., grazie al quale la concretizzazione della legalità sostanziale diventa misura unificante dell'intero ordinamento e garanzia delle autonomie territoriali, con un ruolo non indifferente di raccordo dei diversi livelli di governo con il Parlamento nazionale (ancor meglio se rappresentativo delle stesse entità territoriali), con le assemblee regionali e, adesso, anche con quelle locali. La Corte, pertanto, opera una concretizzazione anche del principio democratico.

### 4. L'evoluzione dell'ordinamento

Un discorso sulle funzioni della Corte dei conti in uno Stato che si ispira ai principi dell'autonomia e che si articola in una pluralità di livelli di governo deve trovare il suo fondamento nella collocazione dell'istituto nelle norme scritte in Costituzione.

Coniugando le attribuzioni conferite alla Corte dei conti ed al Consiglio di Stato dagli articoli 100 e

103 della Costituzione si può affermare che i due istituti esercitano le funzioni di garanzia di legittimità dell'azione amministrativa, di legalità e di trasparenza nella gestione della spesa pubblica, che nell'assetto dello stato democratico debbono caratterizzare la P.A.

La Costituzione repubblicana ha assegnato al pluralismo una funzione prevalente di organizzazione della società e dello Stato, privilegiando gli enti intermedi, e ha accordato un ruolo essenziale al grande tema delle libertà individuali.

Ricorrente è il dibattito sul soggetto rispetto al quale si dispiega la funzione ausiliaria della Corte dei conti, dibattito che sul finire del secolo scorso ha avuto il punto di maggior rilievo all'epoca della riforma delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

In una cosiffatta visione l'ausiliarità della funzione di controllo si attua nei confronti dell'intera Repubblica e va, perciò, indagato in quali direzioni essa si dispieghi e quali risultati è in grado di ottenere. Fondamentale in proposito è ripercorrere la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995.

Nella sentenza n. 179 del 2007 la Corte costituzionale considera che le funzioni assegnate alla Corte dei conti della legge finanziaria per il 2006 introducono un nuovo tipo di controllo dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Si richiama inoltre la recente modifica del terzo periodo del comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, compiuta con la legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007, art. 1, comma 473).

Dai più recenti indirizzi normativi emerge che l'azione della Corte è intesa ad attuare il diritto oggettivo, senza alcuna intermediazione ed angolazione di diritto soggettivo od interesse legittimo. A ciò si aggiunge che in un ordinamento rispettoso delle autonomie la tutela della Corte investe anche il rapporto tra gli interessi delle varie collettività e perciò i rapporti tra i loro enti esponenziali.

La terzietà e l'indipendenza della Corte e dei suoi componenti, nell'attuale assetto ordinamentale, garantiscono anche che il potere di sopraordinazione dello stato avvenga a livello legislativo attraverso la riserva di legge ed il coordinamento della finanza pubblica e non attraverso l'esercizio di poteri amministrativi.

Ed è qui la differenza fondamentale tra il ruolo della Corte e quello di apparati amministrativi governativi quali il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato o la Funzione pubblica o il Ministero degli Interni.

La materia dei controlli ha avuto rilievo peculiare nella costruzione dei modelli di trasformazione dell'organizzazione amministrativa degli anni novanta dello scorso secolo.

## 5. Il sistema attuale dei controlli

### 5.1. Il controllo di legittimità di atti

Molto si è discusso in prossimità della emanazione della legge 20 del 1993 sul ruolo del controllo preventivo di legittimità.

## Il ruolo della Corte dei Conti

Ora la limitazione del controllo è conseguenza della scelta, coerente con l'evolversi dell'organizzazione della P.A. e dei valori che ad essa sottostanno, di privilegiare nel controllo i parametri desumibili dall'art. 97 Cost., che peraltro sono entrati anch'essi a far parte del principio di legalità, investendo interesse gestioni con limiti quanto all'oggetto dell'attività indagata.

È però oggi da porre in rilievo una modalità di controllo che si colloca per così dire a metà strada tra controllo preventivo e controllo successivo. L'oggetto di questo controllo sono regolamenti od atti generali ai quali si debbono conformare i singoli provvedimenti. Paradigmatico in tal senso è il controllo sui regolamenti degli enti locali concernenti il conferimento di consulenze ed incarichi di studio. L'essere estesa questa tipologia di controllo ai regolamenti di tutti gli enti locali ha intanto consentito alla Corte dei conti di adottare delibere a carattere generale.

### **5.2. Il controllo successivo sulla gestione. Ambiti**

Il punto nodale delle riforme in materia di controllo intervenute a partire dalla legge 20/1994 è costituito dalla centralità del controllo successivo, anche in corso di esercizio, sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche.

Va precisato innanzitutto, ed è acquisizione comune, che il controllo successivo sulla gestione comprende valutazioni sia di ordine giuridico sia sulle modalità della gestione e sui risultati conseguiti.

I controlli finanziari investono i limiti, i vincoli, le grandezze che vengono imposti alle amministrazioni pubbliche dalle leggi di bilancio e dalle normative in materia di finanza pubblica.

Questo tipo di controllo attiene anche i rapporti tra i vari livelli di governo e perciò ha uno dei suoi presupposti nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica attribuita allo Stato centrale ma ha anche quale parametro le norme Costituzionali che limitano e vincolano la stessa attività legislativa.

Gli effetti dell'azione amministrativa si ripercuotono sul contenuto dell'art. 97 cost., con la necessità di specificare il principio di economicità, di visibilità, di proporzionalità, di accessibilità. Vanno infatti, colmate le carenze di sistema individuando principi e metodi che consentano all'amministrazione di valutare il rapporto tra costi e benefici, apprezzando quanto costi il perseguimento di una determinata attività. Dovrebbe in quest'ottica trovare rilievo il principio di responsabilità dell'amministrazione anche in ordine alla proporzione tra una determinata procedura ed il risultato perseguito sin dalla fase programmatica e sino all'attuazione.

Una realtà amministrativa così strutturata richiede un efficace sistema di controlli a partire dai controlli interni.

### **6. I nuovi ambiti dei controlli**

Alle ragioni di fondo che negli anni 90 dello scorso secolo hanno determinato il mutamento del quadro dei controlli è nel tempo sopravvenuta una serie di evenienze che hanno dato luogo e stanno dando luogo ad un sistema di controlli assai articolato e per taluni aspetti asistematico.

L'esigenza di legalità ha dato luogo alla necessità che vengano sottoposti a controllo gli atti fundamenta-

li che vengono emanati nel settore della protezione civile, ha innanzitutto posto in evidenza la necessità di un controllo preventivo di legittimità.

Il punto di snodo di una nuova dimensione dei controlli è però segnato, *come si è già accennato*, dalla introduzione di una particolare tipologia di controllo sui bilanci degli enti locali introdotta dai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge finanziaria per l'anno 2006.

Il controllo della Corte dei conti deve essere teso ad accertare la sana gestione e gli equilibri di bilancio degli enti.

L'ampiezza della dizione adottata dal legislatore consente verifiche quanto mai significative.

Invero la nozione di sana gestione va riempita di contenuti facendo riferimento ai principi contabili ma anche agli esiti dei controlli interni ed in particolare ai controlli di gestione.

Ma la verifica serve oggi anche per accertare il rispetto sostanziale dei limiti e vincoli del patto di stabilità. Le pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei conti sui consuntivi hanno una duplice funzione. In quanto indirizzati ai Consigli degli enti sono finalizzati a promuovere azioni correttive, ma il contenuto della pronuncia della Corte è parificabile ad una sentenza di accertamento, con effetti sull'ordinamento. Una tale pronuncia, infatti, è la condizione per gli effetti sanzionatori, direttamente derivanti dall'ordinamento ovvero applicabili da altri soggetti.

Le verifiche assumono ancor più rilievo in vista del sistema premiale e punitivo previsto *dai decreti attuativi del federalismo e dagli ultimi provvedimenti di finanza pubblica*.

Essenziali sotto ambedue i profili appaiono gli esiti delle verifiche della Corte dei conti ed il loro seguito presso gli enti. Il tema degli effetti delle pronunce della Corte dei conti in uno schema di controllo di tipo collaborativo è argomento di dibattito.

La verifica e la conseguente pronuncia sui bilanci è pertanto la sede per far emergere effetti distorsivi di norme contenute nelle leggi finanziarie sulla sana gestione dell'ente o lesivi all'autonomia costituzionalmente garantita.

Per quanto riguarda lo Stato, il giudizio di parificazione costituisce l'atto conclusivo di tutta l'attività di controllo della Corte ed era inteso a certificare la legittimità dell'intera attività di spesa della P.A.

Nel tempo però è venuta assumendo sempre maggiore importanza la relazione che accompagna la decisione sul consuntivo e che costituisce una forma di controllo generalizzato sulla gestione della P.A., segnalando anche proposte migliorative. La relazione va ormai assumendo la funzione di un referto su tutta la finanza pubblica ponendo in luce gli effetti delle leggi finanziarie sull'intero comparto pubblico. Ad esso si raccordano altri referti quali quello sulla copertura delle leggi di spesa che danno un quadro complessivo di finanza pubblica.

## 7. Il coordinamento della finanza pubblica

Viene a questo punto in rilievo la funzione e l'ambito del potere di coordinamento in materia di finanza pubblica che, in un quadro di integrazione europea investe i diversi livelli di governo, sancendo la transizione del nostro ordinamento finanziario - contabile dal bilancio dello Stato alla finanza

## Il ruolo della Corte dei Conti

pubblica. Significativa in tal senso è la più recente legislazione che prevede la necessità di una riscrittura della costituzione finanziaria (Nota 1). Concorrono a questa esigenza sia i vincoli europei sia l'attuazione del titolo V° della Costituzione.

Conseguentemente nel DEF 2011 lo Stato italiano ha assunto l'impegno ad introdurre nella Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio mediante un appropriato testo di riforma costituzionale, onde garantire la "responsabilità di bilancio" dei diversi livelli di governo.

Sul coordinamento della finanza pubblica si va così incentrando il nucleo dei rapporti tra i vari livelli di governo nel quadro generale delle competenze legislative fissate nel titolo V° della Costituzione. Il riparto delle competenze e soprattutto il suo effettivo esercizio vanno però inseriti in un quadro di partecipazione complessiva alla costruzione delle regole di finanza pubblica di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica sia in attuazione del disposto dell'art. 5 Cost. sia in forza del principio di leale collaborazione.

Non va poi dimenticato che le norme di finanza pubblica impattano su diritti, anche costituzionalmente garantiti, dei cittadini sotto il profilo del rapporto tra risorse assegnate alle autonomie ed ambito e livello dei servizi, sotto il profilo tributario regionale e locale, sotto il profilo del rispetto sostanziale dell'art. 3 Cost.

Conseguenza naturale dovrebbe essere la costruzione di un adeguato sistema di controlli. In proposito va ricordato che, tra le proposte avanzate in sede europea, vi è stata la raccomandazione di costituire istituzioni pubbliche o organismi che forniscano analisi indipendenti, valutazioni e previsioni sugli argomenti di politica fiscale interna come una strada per rinforzare la governance fiscale ed assicurare la sostenibilità a lungo termine.

A tali presupposti sembra rispondere, in una lettura attualizzata della Costituzione, l'art. 100, comma secondo, Cost. In ogni caso risponde alle esigenze innanzi delineate il ruolo della Corte dei conti, quale garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica nel rinnovato contesto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni- autonomie locali.

La ancora più recente legislazione sembra voler recuperare tale ruolo.

Le funzioni della Corte possono dislocarsi in più direzioni.

Esse investono innanzitutto l'accertamento del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ma anche il conseguimento degli equilibri di bilancio.

Per altro verso la Corte può segnalare al Parlamento anomalie e distorsioni dovute ai vincoli e limiti fissati nel Patto o in altre leggi, dando anche spazio a considerazioni di flessibilità del sistema necessaria rispetto ed una platea variegata di enti.

Limiti e i vincoli di finanza pubblica non riguardano solo gli enti territoriali ma investono anche lo Stato centrale soprattutto nell'ottica del rispetto dei vincoli europei e dei principi costituzionali in materia. La Corte ha più sedi nelle quali intervenire e cioè in primo luogo la relazione resa in sede di giudizio di parificazione, nelle relazioni quadrimestrali sulla copertura delle leggi di spesa ma anche in sede di audizioni parlamentari.

Nota 1: La Legge N.42 del 5 maggio 2009, la Legge N.96 del 31 maggio 2009, la Legge N.39 del 7 aprile 2009



D'altro canto la natura unitaria dell'Istituto non solo conferisce autorevolezza e sostegno al suo intervento ma consente anche di acquisire, valutare, apprezzare tutti gli interessi in gioco, contribuendo così a garantire che il nuovo sistema dei rapporti funzionali e finanziari tra le diverse componenti della Repubblica si svolga in modo equo assicurando l'equilibrio economico e finanziario della stessa. In ogni caso il tema degli effetti del controllo si inserisce in un contesto generale sui modi e sui limiti della tutela degli interessi collettivi adespoti. L'ordinamento, infatti, mentre assicura sempre più incisive forme di tutela di diritti e interessi legittimi dei soggetti singoli (anche la class action in effetti è la sommatoria di interessi di ciascun soggetto) offre assai limitate forme di tutela degli interessi delle collettività. Occorre, quindi, rafforzare luoghi e modalità di tutela degli interessi adespoti, interessi che nella maggior parte dei casi hanno ad oggetto servizi primari che determinano la qualità della vita. È da escludersi che la sede giurisdizionale, per struttura del giudizio e per parametri di valutazione, possa essere la sede generalmente idonea alla tutela di tali interessi.

Una forma di tutela forte è l'accesso alla Corte costituzionale davanti alla quale far valere, nei limiti dei principi fissati in Costituzione e dell'ordinamento europeo, interessi nell'attualità sicuramente recessivi quali quelli della generazioni future.

Egualmente importante è la tutela degli interessi delle collettività locali, posto che comuni e province non hanno accesso diretto alla Corte e che è difficile ipotizzare almeno in prossimità della emanazione delle norme l'introduzione di giudizi incidentali di costituzionalità sollevati in sede giudiziaria. È pertanto auspicabile un mutamento della giurisprudenza della Corte Costituzionale in ordine alla legittimazione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità almeno nella materia della contabilità pubblica, valorizzando più che il dato formale della sede nella quale viene sollevata la questione il dato funzionale dell'attività della Corte e la sua posizione istituzionale di terzietà rispetto agli interessi coinvolti (il riferimento è a corte cost., 9 febbraio 2011, n. 37). Al di fuori di questi aspetti la costruzione di un sistema forte di controlli, che trovi nella Corte dei conti un punto di riferimento, che preveda gli obblighi strumentali di deliberare sulle osservazioni della Corte in ordine agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione, uno specifico sistema sanzionatorio può costituire una valida base per la tutela di tutti gli interessi compresenti che trascendono scelte discrezionali degli enti di esclusiva competenza degli organi elettivi.

Le funzioni complessive della Corte dei conti potrebbero risultare ancora più incisive nella prospettata ipotesi della introduzione in Costituzione di una norma impositiva dell'obbligo del pareggio di bilancio. Essa non è di per sé sola idonea ed assicurare gli equilibri di bilancio anche se non dovesse subire le vicende interpretative riduttive alle quali è stata sottoposto il vigente art. 81 Cost.

In proposito è intanto da porre in rilievo che l'obbligo del pareggio non dovrebbe riguardare solo il bilancio preventivo ma anche il consuntivo in modo da ammortizzare eventuali vicende negative verificatesi nel corso dell'esercizio.

È poi necessaria l'applicazione ferrea di principi quali la veridicità, la trasparenza, l'integrità ma anche l'integralità del bilancio, e l'individuazione di forme per coinvolgere in un vincolo inteso ad assicurare

## Il ruolo della Corte dei Conti

gli equilibri effettivi di bilancio l'intero settore pubblico.

Due sono i profili di maggiore rilevanza.

Il primo attiene ai costi dei servizi pubblici forniti da ciascun ente da rendere compatibili con i costi standard soprattutto per quei servizi per i quali lo Stato è tenuto ad assicurare livelli elementari ed individuare per tipologia e dimensioni di ente numeri e costi del personale in modo da renderli omogenei.

Il secondo profilo attiene all'inserimento in un bilancio consolidato di tutti i costi sostenuti per la erogazione dei servizi quale che siano le forme organizzative prescelte, con particolari considerazioni per i costi relativi al personale nonché tutti gli elementi positivi e negativi delle gestioni economico-finanziarie.

Per quanto riguarda i procedimenti premiali e sanzionatori sono intervenuti i decreti delegati in attuazione della delega di cui alla legge quadro sul federalismo fiscale, e, da ultimo, quello riferito al sistema premiale e sanzionatorio, ancora in attesa di emanazione.

La nuova legislazione, peraltro ancora in corso di perfezionamento, presenta luci ed ombre.

Di grande interesse sono le relazioni di fine legislatura regionale e di fine mandato provinciale e comunale. Esse, al di là dei fini espressamente dichiarati, attuano un principio democratico fondamentale e cioè la conoscenza da parte dei cittadini dei dati gestionali.

Tra i contenuti delle relazioni di fine legislatura regionale vanno messi in luce gli specifici riferimenti al sistema ed agli esiti dei controlli interni ed agli eventuali rilievi della Corte dei conti.

Di particolare rilievo è il secondo comma dell'art. 6, che contiene un riconoscimento esplicito delle attribuzioni e degli effetti dell'attività di controllo della Corte dei conti. La norma infatti sancisce l'obbligo dei Consigli comunali/provinciali di adottare misure correttive qualora la competente Sezione Regionale della Corte dei conti abbia messo in luce nelle proprie delibere comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata, irregolarità contabili o squilibri strutturali di bilancio. Nel procedimento di controllo debbono confluire gli esiti delle verifiche ispettive effettuate dal Ministero dell'economia (che debbono ritenersi pertanto strumentali ad interventi correttivi della Corte dei conti) ma anche, secondo la logica di sistema, gli esiti dei controlli interni.

Qualora poi fatti di gestione innanzi descritti possano provocarne il dissesto, l'ente deve adottare misure correttive. In caso di inadempimento dell'obbligo accertato sempre dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti, l'ente deve deliberare il dissesto.

Il corollario della norma è il riconoscimento della natura di "sentenza", dichiarativa delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo sui bilanci degli enti: spetta alla Corte accertare il raggiungimento degli equilibri di bilancio, il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, di obblighi e divieti posti dalle leggi finanziarie con effetti per l'intero ordinamento. Alle pronunce della Corte conseguono gli effetti negativi previsti dall'ordinamento, anche se comminati da altri soggetti ma solo nell'infedeltabile presupposto dell'accertamento della Corte.

Rimane da esaminare un'ulteriore funzione collaborativa attribuita alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è cioè la funzione consultiva nella materia di contabilità pubblica.

L'esercizio di questa funzione si sta rivelando strumento utile per una azione delle amministrazioni conforme ad una corretta interpretazione delle norme e perciò modalità efficace per tutelare il principio di legalità e nello stesso tempo evitare procedimenti dannosi per gli enti.

Sempre maggior rilievo va poi assumendo il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, da qualche anno redatto dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sulla base dei programmi annuali di attività. Il documento prende in esame ed analizza i fenomeni più rilevanti della finanza dell'intero settore pubblico, di cui misura elementi di forza ed elementi di debolezza avvalendosi dell'intera struttura organizzativa della Corte.

