

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

AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DELLE FINANZE

"ATTUAZIONE E PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO FISCALE"

Giovedì, 27 marzo 2014

Signor Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

ringrazio per avere l'opportunità di fare dinanzi a questa Commissione il punto sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale.

Desidero, in primo luogo, ricordare quanto prezioso sia stato il lavoro svolto da questa Commissione nella fase di riforma che è iniziata con la legge delega n. 42 del 2009. Le proposte e le osservazioni fornite al Governo sono state utili e importanti anche per l'attività svolta dalle Amministrazioni ai fini della predisposizione degli schemi dei provvedimenti e delle analisi che hanno accompagnato l'attuazione del federalismo fiscale.

La ripresa dei lavori della Commissione rappresenta in questa delicata fase un segnale positivo, a favore del completamento del percorso già avviato, anche nella prospettiva di consolidare i risultati ottenuti sia sul fronte dell'imposizione locale, alla luce delle disposizioni in materia di tassazione immobiliare adottate con la Legge di Stabilità per il 2014, sia sul fronte della spesa, in considerazione della recente approvazione dei fabbisogni standard.

Nel corso di questa audizione **illustrerò l'assetto del federalismo municipale e del federalismo regionale**, evidenziando le peculiarità delle disposizioni di attuazione per le regioni a statuto ordinario e per quelle a statuto speciale. Infine, farò uno specifico **approfondimento sulle evoluzioni recenti nella definizione dei fabbisogni standard e sulle problematiche connesse all'attuazione del meccanismo di perequazione previsto dalla legge n. 42 del 2009.**

1. FISCALITÀ MUNICIPALE

Per quanto riguarda il **federalismo municipale**, è opportuno ricordare che l'attuale assetto della fiscalità degli enti locali è il risultato sia dall'adozione dei decreti legislativi

attuativi della legge delega n. 42 del 2009, sia di altri autonomi provvedimenti, sui cui contenuti mi soffermerò nel prosieguo.

Lo scenario, come è stato evidenziato dalla Corte dei Conti nell'audizione tenutasi presso questa Commissione lo scorso 6 marzo, è stato caratterizzato in particolare da *"l'incoerenza fra la scelta di puntare sulla fiscalità immobiliare come principale fonte di finanziamento del federalismo municipale e il vincolo di esentare da ogni forma di prelievo (patrimoniale e reddituale) la "prima casa", con il duplice risultato di far venire meno la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti (all'insegna del "vedo, voto, pago") e di riversare il finanziamento dei servizi comunali soprattutto sui possessori di immobili non adibiti a residenza principale e su quelli adibiti all'esercizio d'impresa"*.

Ricordo che **una forte accelerazione all'attuazione del federalismo municipale è stata impressa dal D. L. n. 201/2011** anticipando al 2011, in via sperimentale, **l'imposta municipale propria (IMU)** che sostituiva, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'ICI.

Nello stesso provvedimento era stata anche avviata la razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti, TARSU, TIA 1 e TIA 2, istituendo un nuovo e unico tributo, vale a dire la **TARES**.

A fronte della definizione dei nuovi equilibri finanziari tra livelli centrali e locali di Governo, largamente condizionati nel corso del 2012 e del 2013 da esigenze di risanamento dei conti pubblici, l'amministrazione ha gestito la fase di emanazione dei provvedimenti normativi, la predisposizione di simulazioni e stime di gettito su base territoriale finalizzate a verificare la sostenibilità finanziaria delle nuove misure introdotte e la risoluzione delle problematiche connesse al sovrapporsi di nuovi meccanismi di funzionamento dei tributi, in un clima di leale e proficua collaborazione con gli organismi di rappresentanza degli enti territoriali interessati, nell'ambito di rapporti istituzionali ormai ampiamente consolidati.

Dopo una prima fase di assestamento della normativa riguardante l'IMU, che ha avuto luogo nel 2012, con un Governo allora determinato a mantenere il ripristino

dell'imposizione sull'abitazione principale, anche nell'ottica di spostare gradualmente il carico fiscale dal lavoro alla proprietà immobiliare, secondo le raccomandazioni dei principali organismi internazionali, il dibattito politico si è, invece, concentrato, nel corso del 2013, proprio sull'esenzione dall'IMU dell'abitazione principale.

Prima di illustrare l'attuale assetto normativo, ritengo utile effettuare una **breve ricognizione dei passaggi che si sono succeduti nel 2013**.

Il **7 agosto 2013** è stato pubblicato un documento del MEF curato dal Dipartimento delle finanze - mi riferisco a "***Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili***" - che illustrava varie ipotesi di tassazione corredate di adeguati approfondimenti tecnici.

Tale documento, ricordo, si inseriva nell'ambito della preannunciata riforma della tassazione immobiliare prevista dal **D.L. n. 54/2013** con il quale era stata disposta anche la **sospensione del pagamento della prima rata dell'IMU 2013 su abitazioni principali e fattispecie assimilate e sui terreni**.

Le ipotesi che venivano formulate nel documento del MEF del 7 agosto 2013 si sviluppavano lungo le linee del dibattito politico sulla tassazione dell'abitazione principale. Nel documento si sottolineava che "*un'eventuale esenzione dall'IMU per l'abitazione principale comporterebbe per i Comuni una perdita di gettito di circa 4 miliardi annui (di cui circa 3,4 miliardi corrispondenti alle aliquote e detrazioni standard), per la quale sarebbe necessaria un'idonea copertura finanziaria*¹." Si rilevava, inoltre, che questa scelta avrebbe rappresentato "*una netta inversione di tendenza rispetto al processo di attribuzione ai Comuni di una maggiore potestà impositiva in linea con i principi fondamentali del federalismo fiscale in materia di responsabilità fiscale e trasparenza nelle scelte degli amministratori locali*."

Successivamente, il **D.L. n. 102/2013** è intervenuto sulle entrate comunali prevedendo: i) l'**abolizione dell'obbligo di pagamento della prima rata dell'IMU 2013** e il relativo ristoro per i Comuni; ii) l'**introduzione di nuove agevolazioni IMU** con decorrenza immediata e dal 2014; iii) norme procedurali e spazi di regolamentazione comunale sui bilanci e sulla componente rifiuti della TARES.

¹ Il gettito dell'IMU relativo all'abitazione principale riferito all'anno 2012 era risultato pari a 4.028 milioni di euro, versati da circa 17,8 milioni di contribuenti per un importo medio di circa 227 euro pro-capite.

Infine, con il **D. L. n. 133/2013**, è stato **eliminato** anche **il versamento, entro dati limiti, della seconda rata dell'IMU 2013**, portando a compimento l'abolizione dell'IMU dovuta per il 2013 sull'abitazione principale (con l'eccezione di quella sulle abitazioni di lusso) e su altre specifiche fattispecie assimilate. In particolare, i contribuenti beneficiari dell'abolizione della seconda rata dell'IMU hanno versato entro il 24 gennaio un importo pari al 40 per cento della differenza (se positiva) tra l'ammontare risultante dall'applicazione delle aliquote e delle detrazioni deliberate (o confermate) dai Comuni per il 2013 per ciascuna tipologia di immobile e quello risultante dall'applicazione dell'aliquota e della detrazione di base (cd "**Mini-IMU**").

Lo stesso provvedimento prevedeva uno stanziamento di risorse pari a 2,2 miliardi per il ristoro ai Comuni del minor gettito IMU².

Complessivamente, entrambi i provvedimenti (Decreti legge n. 102 e 133) hanno stanziato **circa 4,5 miliardi di euro per ristorare i comuni del minor gettito IMU per l'anno 2013** e hanno comportato un consistente sgravio sui contribuenti proprietari di abitazioni principali. In sintesi:

- in assenza delle misure varate dal precedente Governo di sospensione e abolizione parziale dell'IMU sulle abitazioni principali e fattispecie assimilate, i proprietari di abitazioni principali avrebbero dovuto versare nel 2013 un'imposta pari a 4,4 miliardi di euro, anche in considerazione degli incrementi di aliquota deliberati dai Comuni nel corso del 2012 e del 2013;
- a seguito delle misure varate di sospensione e abolizione parziale dell'IMU sulle abitazioni principali e fattispecie assimilate, poco meno di 8 milioni di proprietari hanno versato nel 2014, a titolo di "mini-IMU", 384 milioni di euro, per un importo medio pro-capite di circa 48 euro. L'IMU è stata interamente versata solo dai proprietari di abitazioni principali di lusso (A1, A8 e A9).
- **nel complesso, i proprietari di abitazioni principali e fattispecie assimilate hanno versato meno del 10% di quanto sarebbe stato complessivamente dovuto in assenza di interventi.**

² Per i comuni ai quali risultava assegnato un ammontare di risorse superiore al necessario ristoro in base ad aliquote e detrazioni effettivamente deliberate nel 2013, si prevedeva la restituzione dell'eccedenza ai contribuenti nel 2014.

La legge di stabilità per il 2014 ha successivamente realizzato la **complessiva riforma della tassazione immobiliare**.

La scelta del Legislatore è stata quella di prevedere l'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie assimilate, nonché della componente della TARES relativa ai servizi indivisibili e la contestuale introduzione dell'imposta unica comunale (IUC).

La IUC si basa su due presupposti impositivi, il primo costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore; il secondo collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. Le **componenti della IUC** sono:

- **l'IMU**, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, non di lusso;
- per la componente riferita ai servizi:
 - il tributo per i servizi indivisibili (**TASI**), a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile (che sostituisce la maggiorazione standard TARES il cui gettito è stato riservato nel 2013 allo Stato). Tra gli immobili ai quali si applica la TASI è ricompresa l'abitazione principale. Si è superata in tal modo l'incoerenza di un sistema di federalismo fiscale basato sull'imposizione immobiliare che trascurava immotivatamente una parte fondamentale di essa, vale a dire l'imposizione relativa all'abitazione principale. In maniera innovativa si è comunque lasciata ai comuni la facoltà di prevedere la misura di tale imposizione. Infatti, l'aliquota di base della TASI, pari all'1 per mille, può essere incrementata dai comuni nel rispetto di un limite massimo dell'aliquota complessiva IMU+TASI. Il vincolo è rappresentato dalla circostanza che, per ciascuna tipologia di immobile, la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, in relazione alla stessa tipologia di immobile. Per il solo 2014, l'aliquota massima della TASI non può eccedere il 2,5%. Parlerò in seguito della maggiorazione consentita dal D. L. n. 16/2014;
 - la **tassa rifiuti (TARI)** corrisposta dall'utilizzatore del locale o dell'area scoperta - che sostituisce la TARES e gli altri prelievi sui rifiuti - destinata a finanziare

integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nel rispetto del principio comunitario *"chi inquina paga"*.

Si deve osservare che l'istituzione della IUC - che fa comunque salva la disciplina dell'IMU e la possibilità da parte dei comuni di istituire l'imposta di scopo - ha consentito di proseguire l'*iter* prefigurato dalla legge di delega n. 42/2009 sull'attuazione del federalismo fiscale.

Si deve anche evidenziare che l'articolazione del nuovo tributo è caratterizzata dalla finalità di non aumentare il prelievo fiscale complessivo sui contribuenti e che i limiti sopra richiamati alla manovrabilità complessiva dei comuni su TASI e IMU sono stati previsti per garantire il conseguimento di questo obiettivo.

Prima dell'approvazione della legge di stabilità, il gettito complessivo 2014 derivante dalla tassazione immobiliare (IMU - quota Comuni e quota Stato - e maggiorazione TARES) ad aliquota di base era stimato in 20,8 miliardi di euro, di cui 19,8 miliardi derivavano dal gettito IMU (3,8 miliardi sull'abitazione principale e 16 miliardi sugli altri immobili, di cui 4 miliardi come riserva erariale sui fabbricati gruppo cat. D), e 1 miliardo dalla maggiorazione TARES.

Nell'attuale regime il gettito complessivo per i Comuni (IMU e TASI) ad aliquota di base risulta pari a 15,7 miliardi di euro, di cui 12 miliardi per IMU (tenuto conto delle agevolazioni per i fabbricati rurali ad uso strumentale e terreni agricoli nonché della circostanza che l'IMU relativa all'abitazione principale per i soli immobili di categoria catastale A1, A8, A9 si riduce a 0,1 mld), mentre 3,7 miliardi sono imputabili alla TASI (1,7 miliardi sull'abitazione principale e 2 miliardi sugli altri immobili, esclusi i terreni, di cui circa 0,5 miliardi relativi ai fabbricati classificati nel gruppo catastale D). Ad esso va aggiunto sempre il gettito della riserva erariale IMU sugli immobili ad uso produttivo, pari a 4 miliardi di euro.

Pertanto, **ad aliquota di base, l'effetto differenziale della legge di stabilità rispetto al regime previgente consiste in una riduzione dell'onere tributario per i contribuenti pari a 1,1 miliardi.**

Occorre sottolineare che **il gettito fiscale potenziale del regime derivante dall'applicazione della disposizioni contenute nella Legge di Stabilità dal 2014** – vale a dire il gettito che la pubblica amministrazione locale (al netto della riserva erariale su immobili classificati nel gruppo catastale D) realizzerebbe qualora tutti i comuni decidessero di applicare l'aliquota massima consentita dalle norme introdotte dalla Legge di Stabilità 2014 - risulta **inferiore al gettito fiscale potenziale del precedente regime**, come risulta evidente dalla seguente tabella:

Effetti finanziari: confronto vecchio regime e nuovo regime ad aliquota massima (2014)

Regime pre- Legge di Stabilità (2014) in mld di euro		Regime post- Legge di Stabilità 2014 (2014) in mld di euro	
1) TARES (componente servizi indivisibili su tutti gli immobili tranne i terreni ad aliquota massima)	1,3	1) TASI (componente servizi indivisibili su abitazione principale ad aliquota massima al 2,5 per mille)	4,3
2) IMU (su tutte le proprietà – al netto della riserva erariale su immobili di categoria D ad aliquota massima)	25	2) IMU (tutti gli altri immobili, al netto della riserva erariale su immobili cat. D) +TASI (tutti gli altri immobili tranne i terreni)	17,9
		3) IMU abitazioni principali (solo categoria A1, A8, A9)	0.1
Totale	26,3	Totale	22,3

Un passaggio importante in tema di IUC è rappresentato dall'approvazione del D. L. n. 16/2014: a questo proposito devo ricordare che la legge di stabilità per l'anno 2014 non aveva introdotto alcuna detrazione di base, come era invece previsto per l'IMU sull'abitazione principale; era stato, invece, stanziato un fondo di 500 milioni per

finanziare l'eventuale previsione da parte dei comuni di detrazioni dalla TASI a favore dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei familiari dimoranti abitualmente e residenti nell'immobile adibito ad abitazione principale.

Da queste disposizioni derivavano alcune **problematiche** che sono state **evidenziate dall'ANCI nel corso del confronto con il Governo sulla legge di stabilità**:

- la prima riguardava l'**insufficienza delle risorse destinate al finanziamento delle detrazioni TASI sull'abitazione principale** che non consentivano di esercitare l'autonomia tributaria per agevolare gli stessi immobili che, nel regime previgente, risultavano esenti da IMU;
- la seconda riguardava, più in generale, l'**insufficienza di risorse per il comparto dei Comuni nel 2014**. La manovrabilità dei tributi immobiliari, prevista ai commi 676 e 677 della Legge di Stabilità 2014, infatti, rappresentava un limite per i comuni che, nell'anno 2013, avevano fissato l'aliquota al 10,6 per mille sugli altri immobili, poiché questi non potevano di fatto applicare la TASI per gli immobili diversi dall'abitazione principale. In tal caso, i comuni non avrebbero avuto spazi sufficienti di manovra sugli altri immobili. In aggiunta, per il 2014 era stato ridotto lo spazio di manovra sull'abitazione principale (nel regime previgente i comuni potevano elevare l'aliquota IMU fino al 6 per mille - con detrazioni di base - ricavando un gettito potenziale dell'ordine di 7,2 miliardi di euro; nel regime post-Legge di Stabilità 2014, i comuni erano invece vincolati per il 2014 a elevare l'aliquota massima sull'abitazione principale fino al 2,5 per mille - senza detrazioni- ricavando un gettito potenziale di soli 4,3 miliardi).

Al fine di assicurare maggior spazio finanziario ai comuni, il **D. L. n. 16/2014** ha previsto, oltre ad alcune disposizioni atte a migliorare la disciplina della IUC, **norme dirette a risolvere le problematiche appena evidenziate** e in particolare:

- è stata stabilita la **possibilità di aumentare l'aliquota massima TASI applicabile per l'anno 2014 per ciascuna tipologia di immobile**. Detto **incremento non può**

complessivamente superare lo 0,8 per mille³. Per esemplificare, si può ipotizzare il caso in cui il comune, per il 2014, aumenta:

- ❖ dello 0,4 per mille il primo limite del 10,6 per mille, stabilito dal comma 677 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2014, arrivando quindi al massimo dell'11 per mille;
- ❖ del restante 0,4 per mille il secondo limite del 2,5 per mille stabilito dalla medesima disposizione, arrivando quindi al massimo dell'2,9 per mille.

Gli incrementi così deliberati possono essere ulteriormente suddivisi in relazione alle diverse tipologie di immobili in modo che la somma dei singoli incrementi non superi lo 0,4 per mille di ciascun limite e quindi lo 0,8 per mille complessivamente considerato;

- è stato **eliminato il vincolo di destinazione delle risorse attribuite ai comuni per l'anno 2014** e al contempo le stesse **risorse sono state incrementate di 125 milioni di euro** che si aggiungono ai 500 milioni iniziali per un importo complessivo di 625 milioni di euro. L'importo stanziato potrà, quindi, essere utilizzato dai comuni - e, in particolare, da quelli con un'aliquota IMU 2013 vicina al livello massimo previsto - per gestire possibili squilibri di bilancio.

Per quanto concerne le altre disposizioni introdotte dal D. L. n. 16/2014 mi sembra opportuno fare un brevissimo accenno alla circostanza che il provvedimento in questione ha esteso alla TASI le esenzioni previste per l'IMU, compatibili con il presupposto impositivo della TASI⁴.

³ Il comma 677 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2014, modificato dal D. L. n. 16/14, prevede che il comune può determinare l'aliquota rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille e ad altre minori aliquote, in relazione alle diverse tipologie di immobile. Per il 2014, l'aliquota massima non può eccedere il 2,5 per mille. Per lo stesso anno 2014, nella determinazione delle aliquote TASI i predetti limiti possono essere superati, per un ammontare complessivamente non superiore allo 0,8 per mille a condizione che siano finanziate, relativamente alle abitazioni principali e alle unità immobiliari ad esse equiparate di cui all'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, detrazioni d'imposta o altre misure, tali da generare effetti sul carico di imposta TASI equivalenti a quelli determinatisi con riferimento all'IMU relativamente alla stessa tipologia di immobili, anche tenendo conto di quanto previsto dal citato art. 13.

⁴ Pertanto, sono applicabili alla TASI le esenzioni relative agli immobili posseduti dallo Stato, nonché agli immobili posseduti, nel proprio territorio, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, ove non soppressi, dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali, nonché quelle previste dall'art. 7 del D. Lgs. n. 504 del 1992 in materia di ICI e cioè:

- a. i fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9;

La stretta interdipendenza che esiste tra IMU e TASI, renderebbe **auspicabile l'estensione alla TASI delle disposizioni in materia di IMU che prevedono che i comuni inviino al MEF altri elementi, oltre al testo delle delibere di approvazione delle aliquote e dei regolamenti**, mediante inserimento di detti documenti nell'apposita sezione del Portale del federalismo fiscale.

Infatti, le norme in materia di IMU prevedono che i comuni inseriscano nella suddetta sezione alcuni elementi risultanti dalle delibere (in primo luogo la misura delle aliquote) secondo le indicazioni stabilite dal Dipartimento delle finanze, sentita l'ANCI.

Data l'incertezza normativa che ha contraddistinto l'imposizione immobiliare, tale procedura non è stata ancora avviata e sorge in questo caso l'esigenza, proprio per salvaguardare le finalità di disporre di una banca dati significativa, di valutare le modalità di estensione della procedura in questione anche alla TASI.

Rispetto al quadro normativo sin qui delineato, **restano ancora aperte alcune tematiche** che riguardano i **tributi minori previsti dal D. Lgs. n. 23 del 2011** sul federalismo fiscale:

- **Imposta di soggiorno.** L'art. 4 prevede che i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possano istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul

-
- b. i fabbricati con destinazione ad usi culturali di cui all'art. 5-*bis* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601; vale a dire gli immobili totalmente adibiti a sedi, aperte al pubblico, di musei, biblioteche, archivi, cineteche, emeroteche statali, di privati, di enti pubblici, di istituzioni e fondazioni, quando al possessore non derivi alcun reddito dall'utilizzazione dell'immobile;
 - c. i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione, e le loro pertinenze;
 - d. i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929 e reso esecutivo con legge 27 maggio 1929, n. 810;
 - e. i fabbricati appartenenti agli Stati esteri e alle organizzazioni internazionali per i quali è prevista l'esenzione dall'imposta locale sul reddito dei fabbricati in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia;
 - f. gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c), del TUIR, fatta eccezione per gli immobili posseduti da partiti politici, che restano comunque assoggettati all'imposta indipendentemente dalla destinazione d'uso dell'immobile, destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera a), della legge 20 maggio 1985, n. 222. A questo proposito la norma conferma l'applicazione ai fini TASI delle disposizioni contenute nell'art. 91-*bis* del D. L. n. 1 del 2012 che consente di applicare l'esenzione in questione alle sole parti dell'immobile che viene utilizzato per lo svolgimento delle attività meritevoli con modalità non commerciali.

proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali. La disposizione **prevede anche l'emanazione di un regolamento governativo contenente la disciplina generale di attuazione dell'imposta**. La bozza di regolamento predisposta dal Dipartimento ha subito una battuta d'arresto nel suo *iter* di approvazione, poiché **ANCI ha dichiarato, in sede di Conferenza Unificata in data 15 novembre 2011, che avrebbe proposto emendamenti al testo dell'art. 4 del D. Lgs. n. 23 del 2011, per eliminare la previsione relativa all'emanazione di detto regolamento**. Al riguardo devo precisare che la mancanza del citato regolamento non ha intralciato l'autonomia impositiva dei comuni in questione, poiché **l'art. 4 contiene una disposizione di salvaguardia che, nel caso di mancata emanazione del regolamento nel termine ivi indicato, consente comunque ai comuni di adottare gli atti previsti dal medesimo articolo**. In virtù di detta disposizione di salvaguardia **i comuni che allo stato attuale hanno istituito l'imposta** in questione e hanno inviato le relative deliberazioni **sono 466**;

- **Imposta di sbarco**. Lo stesso art. 4 del D. Lgs. n. 23/2011, prevede che i comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, in alternativa all'imposta di soggiorno, un'imposta di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea. Diversamente dall'imposta di soggiorno, **non è prevista l'emanazione di alcun regolamento governativo**, in quanto le linee essenziali per l'istituzione di questo tributo da parte del comune con proprio regolamento sono contenute direttamente nella disposizione di legge. A questo proposito faccio presente che **i comuni che hanno istituito l'imposta** in questione, e hanno inviato le relative deliberazioni regolamentari, **sono 16**;

- **Addizionale comunale all'Irpef.** Ricordo che, con effetto dal 2012, è stato abrogato l'art. 5 del D. Lgs. n. 23 del 2011 che prevedeva l'emanazione di un decreto governativo per lo sblocco graduale della sospensione del potere di aumentare le aliquote dell'addizionale. Pertanto, **i comuni possono istituire il tributo e prevedere l'applicazione di un'aliquota che non può eccedere complessivamente 0,8 punti percentuali.** Anche a questo riguardo posso indicare alcuni dati utili per la verifica dello stato di espressione dell'autonomia impositiva. Infatti, **sono 6637⁵ i comuni che hanno istituito l'addizionale e inviato al MEF le aliquote per la pubblicazione sul sito ai fini dell'efficacia costitutiva delle stesse.**
- **Imposta municipale secondaria.** In tema di attuazione del federalismo fiscale occorre ricordare che il comma 714 dell'art. 1 della **legge di stabilità per l'anno 2014 ha posticipato** di un anno, e cioè **al 2015, l'emanazione del regolamento governativo diretto a introdurre le linee guida per l'istituzione dell'imposta municipale secondaria** diretta a sostituire le 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.

Con riferimento ai nuovi equilibri finanziari tra diversi livelli di governo si deve ricordare che già la **Legge di Stabilità per l'anno 2013** (L. 228/2012, art. 1, comma 380) **aveva modificato la natura della riserva di gettito per lo Stato**, attribuendo a quest'ultimo le entrate derivanti dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolate ad aliquota standard, pari a 0,76%, in luogo della metà del gettito IMU ad aliquota standard, con esclusione dell'abitazione principale.

⁵ Altri dati che riguardano l'addizionale sono i seguenti:

- Comuni con monoaliquota: 4274;
- Comuni con una aliquota ed esenzione: 1435
- Comuni con una aliquota e più esenzioni: 15
- Comuni con multi aliquota: 358
- Comuni con multi aliquota ed esenzione: 555
- Comuni che hanno la mono aliquota al massimo (0,8% e 0,9%): 1708 (di cui 1153 senza esenzione e 555 con esenzione).

La stessa legge aveva inoltre soppresso il fondo sperimentale di riequilibrio e **istituito il fondo di solidarietà comunale**. Il nuovo fondo è alimentato con una quota dell'IMU, di spettanza dei comuni, definita con DPCM, su proposta del MEF, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato - città ed autonomie locali.

Con il medesimo DPCM sono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del fondo tenendo anche conto per i singoli comuni:

1. degli effetti finanziari derivanti dalla modifica della natura della riserva dello Stato sul gettito dell'IMU;
2. della definizione dei costi e dei fabbisogni standard;
3. della dimensione demografica e territoriale;
4. della dimensione del gettito dell'IMU ad aliquota base di spettanza comunale;
5. della diversa incidenza delle risorse da fondo sperimentale sopprese sulle risorse complessive per l'anno 2012;
6. delle riduzioni stabilite dal D.L. 95/2012;
7. dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia.

I criteri di cui ai punti 1, 4, 6, 7 hanno natura compensativa, mentre quelli di cui ai punti 2 e 3 sono perequativi (il punto 5 riduce le risorse).

Successivamente, con il D.L. n. 35/2013 (art. 10-sexies), che ha inserito all'art. 1 della legge n. 228/2012 il comma 380-*bis*, **sono stati esclusi i costi e i fabbisogni standard dai criteri di riparto per il 2013.**

La Legge di Stabilità per il 2014 ha modificato nuovamente le norme relative al fondo di solidarietà comunale.

Si è, in primo luogo, eliminato il limite temporale di vigenza del fondo inizialmente fissato al 2014. **Il fondo di solidarietà comunale** perde dunque la natura transitoria e **diventa definitivo.**

Tra i **criteri di riparto del fondo** si fa **riferimento a quelli inizialmente stabiliti per il 2013** eliminando tuttavia i due criteri di natura perequativa e **conservando solo quelli**

di natura compensativa. Il criterio dei fabbisogni standard viene tuttavia **reintrodotta** collateralmente e **limitatamente ad una quota pari al 10% del fondo.**

Questa ultima previsione è stata superata dal D. L. n. 16/2014 che ha sostituito il comma 380-quater della Legge di Stabilità per l'anno 2013, **prevedendo che**, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, **la quota del 10 per cento dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale è accantonato per essere redistribuito tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Copaff, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.**

Ai fini dell'applicazione di quest'ultima disposizione, le modalità e i criteri di attuazione sono stabiliti mediante intesa in Conferenza Stato - città ed autonomie locali entro e non oltre il 15 marzo 2014. In caso di mancata intesa, le risorse corrispondenti sono distribuite per l'anno 2014 con la medesima metodologia applicata per il riparto del fondo di solidarietà di cui al comma 380-ter e, a decorrere dall'anno 2015, in base alle disposizioni del predetto comma 380-quater.

A fronte della maggiore autonomia tributaria riconosciuta agli enti locali con il processo di attuazione del federalismo fiscale, assumono nuovo e centrale rilievo le problematiche connesse alla **riscossione dei tributi locali**, materia caratterizzata da notevole confusione normativa che necessita una **razionalizzazione** e una **riconduzione al rispetto dei principi comunitari**. Sono in questo campo note le vicende giudiziarie che hanno interessato un concessionario della riscossione dei tributi locali e non sfugge all'attenzione degli esperti che le continue proroghe dei contratti in essere, seppure condizionate dalla previsione di una riforma radicale del settore, si sono susseguite nel corso degli anni in spregio ai principi comunitari di libera concorrenza e di trasparenza.

Il **riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali** è previsto dalla **legge n. 23/2014** ("Delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita") che contiene nell'**art. 10, comma 1, lett. c), i**

principi e i criteri direttivi finalizzati ad assicurare **certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione dei tributi locali**. Appare significativa la scelta del Legislatore, il quale ha previsto per la definizione della riforma un *iter*, delimitato dalle norme di legge, ma attuato in sede delegata, assicurando che il nucleo di norme della riforma possa essere predisposto in maniera più meditata.

Le disposizioni della Legge di Delega tendono soprattutto a **rivitalizzare gli strumenti giuridici della riscossione a disposizione degli enti locali** e a **collocare nel suo corretto alveo la possibilità di avvalersi di soggetti esterni per la riscossione delle entrate locali**.

Si prevede, in primo luogo, la **revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale** di cui al R. D. n. 639/1910 che, sebbene datato, rappresenta ancora oggi l'unico mezzo a disposizione degli enti locali e dei soggetti iscritti all'albo per poter procedere alla riscossione coattiva delle entrate degli enti locali. Detta revisione si inserisce nel contesto di una più ampia rivisitazione della normativa vigente che deve essere raccolta in un **testo unico di riferimento in cui siano recepite anche le procedure e gli istituti previsti per la riscossione mediante ruolo**, adattandoli alle caratteristiche della riscossione delle entrate locali.

Con riferimento alle **attività di riscossione coattiva** la Legge Delega contiene un principio direttivo in base al quale le stesse dovranno essere **assoggettate a regole pubblicistiche**, a garanzia dei contribuenti, prevedendo, in particolare, che gli enti locali possano utilizzare lo strumento del ruolo per riscuotere i tributi e le altre entrate esclusivamente in forma diretta o attraverso società interamente partecipate, ovvero avvalendosi delle società del gruppo Equitalia

Particolare attenzione è riservata anche alla **semplificazione delle procedure di recupero delle somme di modesta entità**, nonché degli istituti che gli enti possono introdurre facoltativamente per la **definizione agevolata dei crediti già oggetto di riscossione coattiva, sempre avendo riguardo ai crediti di modesta entità**.

In generale, la Legge Delega prevede la definizione di un **quadro di iniziative idonee a rafforzare, all'interno degli enti locali, le strutture e le competenze specialistiche utili ad accrescere le capacità complessive di gestione dei tributi, di accertamento e di recupero delle somme evase**, nonché quelle **necessarie per la gestione diretta della riscossione ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie**. Nello stesso ambito è previsto anche il **riordino della disciplina delle aziende pubbliche locali preposte alla riscossione e alla gestione delle entrate in regime di affidamento diretto**.

Nei casi in cui le **funzioni di accertamento e riscossione** sono **esternalizzate** si prevede, invece, l'individuazione di *"adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione diretta da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo"* dei **concessionari della riscossione**.

In questo ambito, la Legge Delega non trascura la necessità di un **nuovo assetto delle attività di controllo e di monitoraggio della gestione da parte di terzi delle entrate degli enti locali**. In particolare, si prevede la predisposizione di **linee guida per la redazione di capitolati di gara per la formulazione di contratti di affidamento** che consentirà di affrontare la problematica relativa alla durata dei contratti, poiché attualmente gli strumenti di controllo a disposizione del Ministero dell'economia e delle finanze non consentono di intervenire su detto elemento. Merita un particolare richiamo la previsione di **pubblicizzazione dei principali elementi dei contratti stipulati** che consentirebbe la costituzione di una banca dati concernente l'anagrafe degli affidamenti, migliorando, in tal modo, gli elementi a disposizione dell'attività di vigilanza, e che permetterebbe di rispondere sollecitamente anche alle richieste in tale materia provenienti dalla Commissione europea. Un ulteriore criterio meritevole di considerazione può essere sinteticamente individuato nell'**allineamento degli oneri e dei costi in una misura massima**, stabilita con riferimento alla

remunerazione del servizio di riscossione prevista per le società del gruppo Equitalia o con riferimento ad altro congruo parametro.

La legge n. 23/2014 prevede anche che l'**affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione** debba avvenire nel **rispetto della normativa europea** e che le competenze specialistiche acquisite dalle società iscritte all'albo nonché dalle aziende del gruppo Equitalia siano adeguatamente valorizzate e messe a disposizione degli enti locali.

Infine, la Legge Delega prevede che i soggetti affidatari dei servizi di riscossione e gli ufficiali della riscossione dovranno rispettare un **codice deontologico da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze** e che, per i medesimi soggetti, siano individuate specifiche **cause di incompatibilità** per i rappresentanti legali, gli amministratori e i componenti degli organi di controllo interno.

Dal quadro delle linee guida della riforma della riscossione dei tributi locali sommariamente delineato emerge, quindi, la prospettiva che le nuove regole che risulteranno dall'attuazione della delega costituiranno un saldo presidio di garanzia per i contribuenti e per i comuni che, al pari dello Stato, sono enti impositori ai quali deve essere assicurato un sistema di riferimento per la riscossione delle entrate tributarie altrettanto valido ed efficace.

2. FISCALITÀ DELLE REGIONI

La disciplina dell'**autonomia impositiva delle Regioni** è contenuta nel **D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68**, attuativo della legge delega n. 42 del 2009. La logica che pervade detto provvedimento è quella di addivenire alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni ed alle province che il legislatore delegato individua come tappa obbligata per l'attuazione del federalismo, in quanto segna l'abbandono del sistema di finanza derivata e il passaggio ad un sistema fondato su risorse proprie. La finalità che si intende perseguire è quella di garantire maggiore trasparenza in ordine alla gestione e all'allocazione delle risorse, che si mostra come adeguato veicolo per assicurare il

potenziamento della responsabilizzazione degli amministratori locali ed il controllo democratico da parte della collettività.

Il legislatore delegato con il D.Lgs. n. 68 del 2011 ha sicuramente ampliato la potestà normativa delle regioni che, paradossalmente, per detti enti era ancora più imbrigliata rispetto a quella riconosciuta ai comuni e alle province dall'art. 52 del D.Lgs. n. 446 del 1997.

Il D.Lgs. n. 68 del 2011 individua come **fonti principali di finanziamento delle funzioni regionali l'IRAP, l'addizionale regionale all'IRPEF e la compartecipazione all'IVA.**

In relazione a quest'ultima si ricorda che l'art. 4 del D.Lgs. n. 68 del 2011 ha radicalmente modificato la disciplina relativa alla **compartecipazione regionale all'IVA**, istituita dall'art. 2 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, eliminando i difetti strutturali del sistema previgente.

La norma prevede l'abbandono del criterio della determinazione *ex post* dell'aliquota di compartecipazione a copertura di spese già sostenute e stabilisce un nuovo criterio per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione: tale aliquota deve essere fissata al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in una sola regione e determinata in modo tale da garantire, in ogni regione, il finanziamento delle spese in materia di sanità, al netto di quanto devoluto alle RSS e delle risorse UE.

Viene, inoltre, prevista una modifica del meccanismo di assegnazione delle risorse in base ai consumi Istat, che mostrava i suoi limiti dovuti al fatto che detti dati non tengono conto del fenomeno dell'evasione fiscale⁶.

L'attribuzione della compartecipazione all'IVA è previsto che avvenga in base al principio di territorialità, tenendo conto, quindi, degli importi effettivamente riscossi

⁶ La compartecipazione regionale all'IVA è stata finora fissata, per ciascun anno, in una percentuale del gettito IVA complessivo realizzato nel penultimo anno precedente a quello in considerazione, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse UE. L'attribuzione alle regioni è avvenuta utilizzando come indicatore di base imponibile la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. Annualmente, con apposito DPCM adottato ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 56 del 2000, si provvede alla rideterminazione della misura della compartecipazione spettante alle regioni a statuto ordinario e con ulteriore DPCM, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 4, dello stesso decreto legislativo, viene disposta la ripartizione della compartecipazione IVA tra le diverse regioni. Per l'anno 2012 l'aliquota della compartecipazione regionale all'IVA, è stata rideterminata nella misura del 49,79 % con DPCM 21 ottobre 2013.

sul territorio che si desumono dai dati forniti dai contribuenti nelle dichiarazioni annuali dell'IVA.

L'operatività di tale sistema in base all'art. 4, comma 1, del D.lgs. n. 68 del 2011, avrebbe dovuto essere avviata dal 2013, ma l'attuazione della norma presenta problemi operativi di non facile soluzione che sono tuttora oggetto di approfondimento da parte dei competenti Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ad ostacolare la concreta fattibilità della norma è, innanzitutto, la mancata definizione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard nei settori extra-sanitari.

Sempre in questa materia si ricorda che l'art. 9, comma 4, del D.Lgs. n. 68 del 2011, prevede che sia **attribuita alle regioni a statuto ordinario una quota del gettito riferibile al concorso delle stesse all'attività di recupero fiscale in materia di IVA**, rinviando ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità di attuazione della norma.

Il Dipartimento delle Finanze ha predisposto lo schema di decreto - che non ha ancora concluso il suo *iter* procedimentale - nel quale si prevede che sia attribuita alle regioni che abbiano posto in essere determinate attività normative o amministrative per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale, l'IVA riscossa a titolo definitivo a seguito di accertamenti eseguiti dall'Agenzia delle Entrate in materia di addizionale regionale IRPEF e IRAP. E' altresì stabilito che la quota di gettito spettante alla Regione è commisurata all'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA vigente nell'anno d'imposta cui si riferisce l'accertamento.

Per quanto attiene ai "**tributi propri derivati**" vale a dire ai tributi "*istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni*" – come si legge nell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge n. 42 del 2009 e come confermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale – si ricorda che la successiva lettera c) della norma innanzi richiamata stabilisce che **le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e**

secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria.

Relativamente all'**IRAP**, l'art. 5 del D.Lgs. n. 68 del 2011, nell'attuare le suddette disposizioni, ha attribuito a ciascuna regione a statuto ordinario, a decorrere dal 2013, la facoltà di ridurre, con propria legge, le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle e di disporre deduzioni dalla base imponibile.

Al fine di evitare il trasferimento del carico fiscale dalle imprese alle persone fisiche, il comma 3 dell'art. 5 in esame stabilisce che **la riduzione dell'IRAP non può essere disposta se la maggiorazione dell'addizionale IRPEF è fissata in misura superiore a 0,5 punti percentuali.**

Non sembra a tutt'oggi che le regioni si siano avvalse della possibilità di abbassare né tantomeno di azzerare l'IRAP, anche per effetto della grave crisi economica che ha creato problemi di cassa anche per detti enti territoriali. Non è infatti un caso che manovre agevolative in materia siano state effettuate dalle autonomie speciali che, come si vedrà in seguito, sono svincolate dall'osservanza delle norme del D.Lgs. n. 68 del 2011.

In relazione all'**addizionale regionale all'IRPEF**, si ricorda che il D.Lgs. n. 68 del 2011 prevede specifiche disposizioni sia nell'art. 2 e sia nell'art. 6.

Occorre precisare che **l'art. 2 del D.Lgs. n. 68 del 2011** prevedeva che dal 2013, con riferimento all'anno di imposta precedente, avrebbe dovuto essere effettuata la **rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF** in modo tale da garantire entrate corrispondenti all'ammontare di risorse derivanti dalla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina "soppressa ai sensi dell'articolo 8, comma 4" ed ai trasferimenti statali "soppressi ai sensi dell'articolo 7".

Da tali manovre sarebbe dovuta scaturire una riduzione delle aliquote IRPEF di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

La norma si presenta, però, di difficile attuazione, soprattutto a causa della sostanziale criticità di fondo che caratterizza l'intera struttura del D.Lgs. n. 68 del 2011, vale a dire l'applicabilità dello stesso alle sole regioni a statuto ordinario.

Ed invero, l'applicazione della norma avrebbe come conseguenza che la riduzione delle aliquote dell'IRPEF interesserebbe le sole regioni a statuto ordinario, circostanza che darebbe sicuramente luogo a problemi di carattere applicativo e sostanziale.

Oltre a tale non trascurabile incongruenza, ad ostacolare la concreta attuazione della norma ha contribuito anche il fatto che sono venuti meno i presupposti oggettivi per realizzare la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF. Infatti, in primo luogo non risultano esserci trasferimenti da tagliare ai sensi dell'art. 7. A ciò bisogna aggiungere che l'art. 30, comma 3, lettera b), del D.L. n. 201 del 2011, ha abrogato il comma 4 dell'art. 8 del D.Lgs. n. 68 del 2011, mantenendo, quindi, in vita la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, che è divenuta fonte di finanziamento del "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario" proprio a decorrere dal 2013.

L'art. 6 del D.Lgs. n. 68 del 2011 attribuisce alle Regioni a decorrere dal 2012 il **potere di aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF**, in misure percentuali differenziate a seconda delle annualità.

L'art. 6 accorda, quindi, alle regioni una serie di facoltà che indubbiamente consentono ad ognuna di modulare il tributo a seconda delle esigenze del proprio territorio.

La norma ribadisce, poi, al comma 3, che il limite della maggiorazione di 0,5 punti percentuali resta fermo ove la regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP e che la maggiorazione oltre i 0,5 punti percentuali non trova applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione dei redditi Irpef.

Con il comma 5 dell'art. 6 del D. Lgs. n. 68 del 2011 si è inteso, inoltre, perseguire l'obiettivo di attuare una propria politica fiscale a favore della famiglia, in ossequio, peraltro, ai principi stabiliti dall'art. 2, comma 2, lett. ff), e gg) della legge di delega n. 42 del 2009⁷. Ed invero, le Regioni potranno disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'art. 12 del D.P.R. n. 917

⁷ Le norme richiamate fanno riferimento alla: "definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale" ed alla "individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti").

del 1986 e potranno adottare misure di sostegno economico diretto, a favore dei soggetti IRPEF, il cui livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base familiare, non consente la fruizione delle detrazioni fiscali.

Occorre, però, far presente che l'attivazione di tali spazi di autonomia, fissata inizialmente al 2013, è stata rinviata prima al 2014 - dalla legge di stabilità per il 2013 - e poi al 2015 dall'art. 1, comma 509 della legge n. 147 del 2013.

Rientra in tale ambito anche il comma 4 dell'art. 6 in esame nel quale è contenuta una norma di coordinamento tra la disciplina dell'addizionale regionale all'IRPEF con quella del tributo erariale. Viene infatti previsto che le regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla normativa statale, proprio al fine di assicurare la tutela della razionalità del sistema tributario e dei criteri di progressività cui lo stesso è informato.

Quest'ultima disposizione, introdotta anche in materia di addizionale comunale all'IRPEF, presenta il notevole vantaggio di evitare eccessive complicazioni ai sostituti di imposta ed appare, quindi, in linea con uno dei principi della legge delega n. 42 del 2009, in base al quale l'attuazione del federalismo fiscale deve comunque assicurare le esigenze di semplificazione.

Il rinvio dell'operatività della norma in questione al 2015 non impedisce alle regioni di introdurre aliquote differenziate, in quanto la Corte Costituzionale, già con la sentenza n. 2 del 13 gennaio 2006, ha considerato conforme ai parametri costituzionali la scelta della regione di non adottare un'unica aliquota proporzionale, ma di modulare il carico tributario attraverso il ricorso ad un'aliquota progressiva, articolata in più aliquote crescenti in funzione del reddito.

Nel panorama nazionale si registrano, pertanto, solo **11 regioni** che **per l'anno 2013 hanno adottato un'aliquota unica**, mentre **le altre hanno approvato aliquote progressive**: alcune hanno applicato la progressività per classi di reddito (con conseguente aliquota crescente al crescere del reddito ed applicabile all'intero imponibile); altre per scaglioni di reddito (con aliquote differenziate per ciascuno degli scaglioni dell'Irpef) .

Dal 2015, invece, sarà **operativo il comma 4 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 68 del 2009**, la cui *ratio*, come di recente precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 8 del 23 gennaio 2014, è quella di **vietare aliquote delle addizionali disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali**.

Merita, infine, un richiamo l'**art. 7, comma 1. lettera b), della legge delega n. 23 del 2014** che affronta proprio il problema del **coordinamento tra la disciplina delle addizionali all'IRPEF con quella del tributo erariale**. Esso impegna il Governo a provvedere *"alla revisione degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni anche in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali, ovvero a quelli che risultino di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità"*.

Tra le **finalità** da perseguire con i provvedimenti delegati la norma in esame annovera, ancora una volta, quella **di semplificare le procedure, di eliminare complessità superflue e di potenziare, altresì, l'utilizzo dei sistemi informatici**, "avendo anche riguardo ai termini dei versamenti delle addizionali comunali e regionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche".

3. FISCALITÀ DELLE AUTONOMIE SPECIALI

Un discorso diverso deve essere fatto per **le autonomie speciali** che in base all'**art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, sono escluse dal campo di applicazione delle norme sul federalismo fiscale**. La norma stabilisce infatti che agli enti ad autonomia differenziata si applicano "esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27", relative rispettivamente al finanziamento delle città metropolitane, alla perequazione infrastrutturale ed al coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Come precisato dalla Corte Costituzionale⁸, **il legislatore delegante**, nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, **ha**

⁸ Corte Costituzionale, sentenza della 28 marzo 2012, n. 71.

rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell’art. 119 – **a stabilire una disciplina unilaterale, preferendo**, nella sua discrezionalità, **regolare la materia mediante le particolari procedure legislative previste per l’attuazione degli statuti speciali**⁹.

In ossequio a quanto disposto dal comma 7, del citato art. 27 della legge n. 42 del 2009 con DPCM 6 agosto 2009 è stato **istituito, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma** con lo scopo di individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all’entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica.

Detto tavolo, come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 201 del 2010, rappresenta, dunque, il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delega, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione.

I **lavori di detto tavolo**, dopo una brusca battuta di arresto dopo la riunione di insediamento del 24 maggio 2012, sono **di recente ripresi con quasi tutte le autonomie speciali**.

⁹ L’art. 27, infatti, dispone, in particolare, che il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all’assolvimento degli obblighi posti dall’ordinamento comunitario, deve avvenire nel «rispetto degli statuti speciali» e secondo «criteri e modalità» stabiliti da «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi», con ciò ribadendo, come ha precisato la Corte Costituzionale nella sentenza 21 marzo 2012, n. 64, la generale clausola di “salvaguardia” contenuta nell’art. 1, comma 2 della legge n. 42 del 2009. Dette norme di attuazione devono disciplinare il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma e definire i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

Va ad ogni modo messo in evidenza che **alcune regioni ad autonomia differenziata**, non appena approvata la legge delega n. 42 del 2009, **si sono attivate per modificare i propri ordinamenti finanziari**. La prima regione è stata il Trentino Alto-Adige, seguita dal Friuli Venezia-Giulia e dalla Valle d'Aosta.

L'*iter* è iniziato attraverso specifici accordi¹⁰ siglati con il Governo, che rappresentano il primo passo per l'attuazione del processo di modifica statutaria per quanto attiene ai rapporti finanziari, processo che si è concluso con l'adozione di specifiche norme modificative degli statuti di autonomia¹¹.

Il percorso intrapreso dagli enti ad autonomia differenziata ha segnato un'**ulteriore tappa con la legge di stabilità per l'anno 2014, nella quale**, con l'art. 1, commi 514 e 518, **sono stati modificati l'art. 10 della Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante lo Statuto speciale per la Sardegna e, di nuovo, l'art. 80 dello Statuto del Trentino Alto-Adige**.

L'**elemento comune delle norme in questione** è rappresentato dal **riconoscimento** da un lato **del potere di istituire tributi propri** e dall'altro **di prevedere deduzioni, detrazioni ed esenzioni dei tributi erariali esistenti ad esse devoluti**.

Si deve osservare che a volte dette modifiche sono state dettate dalla necessità di estendere alcune prerogative che il D.Lgs. n. 68 del 2011 riconosce alle sole regioni a statuto ordinario. E' il caso, ad esempio, delle disposizioni dell'art. 5 del D.Lgs. n. 68 del 2009 che consente solo a dette regioni di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile; infatti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome in materia di IRAP continuano ad applicarsi le disposizioni previste dall'art. 16 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, le quali consentono alle regioni di variare l'aliquota dell'imposta fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali.

¹⁰ Sono stati siglati:

- l'accordo di Milano, il 30 novembre 2009, tra Governo e il Trentino Alto-Adige;
- l'accordo di Roma, il 29 ottobre 2010, tra Governo e Friuli Venezia-Giulia;
- l'accordo di Roma, il 11 novembre 2010, tra Governo e Valle d'Aosta.

¹¹ Le norme in questione hanno modificato:

- gli artt. 70 e 80 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, di approvazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige;
- l'art. 51 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, di approvazione dello Statuto della regione Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 1, comma 162, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, ha dettato specifiche norme per la regione Valle d'Aosta.

Il **risultato di tali interventi** è stato quello di avere **norme che caratterizzano ancor più la "specialità" di tali autonomie, consentendo spazi di manovra ancora più ampi di quelli riconosciuti alle regioni a statuto ordinario.**

Significativa al riguardo è la nuova formulazione del citato art. 80 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, di approvazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige, che accorda alla legge provinciale il potere di disciplinare *"i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge"*, aprendo il varco alla possibilità di avere un'IMU sostanzialmente differenziata sul territorio nazionale.

In via di fatto si deve evidenziare che **nelle autonomie speciali le aliquote dei principali tributi regionali sono decisamente più basse rispetto a quelle adottate dalle regioni ordinarie**¹².

Tale situazione ha, naturalmente, numerose **implicazioni di politica tributaria** perché è indubbio che una regione diventa più competitiva nel momento in cui introduce esenzioni o agevolazioni in materia di IRAP o di addizionali regionali all'Irpef, con inevitabili riflessi soprattutto sulla localizzazione delle imprese.

4. I FABBISOGNI STANDARD

Come ho avuto modo di anticipare all'inizio del mio intervento, un altro **importante passo nell'attuazione del federalismo fiscale** è rappresentato dalla **definizione dei fabbisogni standard degli enti locali.**

Come noto, il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 disciplina, in attuazione dei principi fissati nella legge delega n. 42 del 2009, il processo di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali (comuni e province) delle Regioni a Statuto ordinario, cui rapportare, progressivamente nella fase

¹² Basti pensare che con l'art. 2, comma 1, della legge del 23 maggio 2013, n. 12, la regione Sardegna ha ridotto le aliquote dell'IRAP del 70% per le società, gli enti e le persone fisiche, di cui all'art. 3, comma 1, lettere da a) ad e) del citato D.Lgs. n. 446 del 1997 e per l'Amministrazione regionale, il Consiglio regionale, gli enti locali, gli enti pubblici regionali e le agenzie regionali e locali, le aziende sanitarie, l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna; dell'1 %, invece, per le altre amministrazioni pubbliche statali.

transitoria e, successivamente, a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali dei predetti enti ed ai livelli essenziali delle prestazioni.

La finalità del provvedimento è quella di assicurare, in maniera graduale ed al contempo efficace, il definitivo superamento del criterio della spesa storica incrementale finora utilizzato per il finanziamento delle predette funzioni, criterio che, oltre ad essere fonte di iniquità nella distribuzione delle risorse, ha contribuito a generare una crescita esponenziale della spesa pubblica e la contestuale deresponsabilizzazione degli amministratori locali nella gestione delle risorse disponibili.

I fabbisogni standard rappresentano, quindi, lo strumento attraverso il quale si intendono superare le distorsioni generate dal criterio della spesa storica, stimolando l'efficientamento nell'allocazione delle risorse da parte degli enti territoriali ed una maggiore *accountability* in merito alla loro gestione da parte degli amministratori locali.

In questo ambito il legislatore delegato ha previsto una rivoluzione copernicana, la cui attuazione ha richiesto – e richiede tuttora – un intenso lavoro e che ha interessato, a diverso titolo, le amministrazioni centrali, gli enti territoriali e le relative associazioni rappresentative che – sia pur dopo iniziali quanto inevitabili difficoltà, considerata la novità e la portata del processo – hanno fattivamente collaborato in questi ultimi anni.

Come noto, **il decreto legislativo n. 216 del 2010 ha affidato alla SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (già Società per gli studi di settore), società *in house* del Dipartimento delle Finanze, il compito, di carattere esclusivamente tecnico, di predisporre le metodologie per definire i predetti fabbisogni standard e per determinarne i relativi valori, curandone, altresì, il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle relative elaborazioni.**

Come già evidenziato nella recente audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, tale scelta soddisfa efficacemente sia l'esigenza di garantire, al contempo, competenza tecnica – in ragione del *know how* statistico ed econometrico maturato dalla SOSE nell'ambito degli studi di settore – sia la terzietà del soggetto chiamato a determinare

simili fabbisogni, in modo da facilitare la mediazione tra governo centrale ed enti locali.

La Sose, inoltre, si è avvalsa, come previsto dal medesimo decreto legislativo n. 216 del 2010, anche della *partnership* scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL, garantendo in tal modo un rapporto più stretto con le amministrazioni locali coinvolte e una conoscenza *ab intus* delle relative problematiche, nonché della collaborazione dell'Istat.

Le note metodologiche elaborate dalla SOSE ai fini della determinazione dei fabbisogni standard sono, inoltre, soggette all'approvazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale-Copaff che, anche in ragione della sua composizione, garantisce la massima condivisione e partecipazione dei diversi livelli di governo al processo di determinazione dei fabbisogni standard in argomento.

In questo contesto di riferimento, **il Dipartimento delle Finanze ha svolto un ruolo di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti, di promozione e monitoraggio delle molteplici attività necessarie all'attuazione della riforma, di condivisione dei dati e mediazione delle diverse posizioni, nonché di predisposizione dei provvedimenti normativi per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard degli enti locali, garantendo il proprio supporto tecnico-giuridico durante tutto l'iter procedurale previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010.**

Fin dall'avvio dei lavori per la determinazione dei predetti fabbisogni, sono stati adottati 5 decreti direttoriali per comunicare la disponibilità sul sito della SOSE dei questionari per raccolta dei dati contabili e strutturali di comuni e di province ai fini della determinazione dei predetti fabbisogni^{13,14}.

¹³ Come noto, ai fini della determinazione e del successivo aggiornamento dei fabbisogni standard, l'art. 5, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 216 del 2010, riconosce alla SOSE la possibilità di somministrare agli enti locali appositi questionari funzionali alla rilevazione dei relativi dati contabili e strutturali. Detti questionari debbono, poi, essere restituiti per via telematica entro un determinato termine, pena la sospensione, sino alla loro restituzione, dei trasferimenti erogati a qualsiasi titolo agli enti locali. Al fine di garantire il contenimento degli oneri di gestione dell'attività di somministrazione dei predetti questionari ed assicurare, al contempo, la contestualità della loro somministrazione - e, quindi, certezza in ordine all'individuazione del dies a quo dal quale computare il termine per la loro restituzione - è stato previsto che con decreto del Direttore Generale delle Finanze pubblicato in Gazzetta Ufficiale sia data notizia della disponibilità dei questionari sul sito della SOSE, decorrendo da tale pubblicazione il termine per la loro restituzione da parte degli enti locali (Cfr. art.6, comma 2, lett. b), numero 6), del d. l. 13.5.2011, n. 70, conv. in L. 12.7.2011, n. 106, disposizione abrogata

Si segnala, inoltre, il prossimo avvio del monitoraggio della fase applicativa e di aggiornamento delle relative elaborazioni da parte della SOSE.

In particolare, già a partire dal prossimo mese di aprile è prevista la somministrazione alle province delle Regioni a Statuto ordinario, previa adozione del relativo decreto direttoriale, di un unico questionario, elaborato da SOSE con la collaborazione dell'UPI. Giova fin d'ora evidenziare che, nonostante il riassetto istituzionale di tali enti territoriali, restano le funzioni fondamentali da questi esercitate, funzioni che, presumibilmente, saranno oggetto di riallocazione ad un diverso livello di Governo. Ciò posto, appare corretta la scelta metodologica di proseguire l'attività di monitoraggio ed aggiornamento delle elaborazioni relative ai fabbisogni delle province.

Lo stesso Presidente dell'UPI, nel corso dell'audizione del 6 febbraio scorso, ha avuto modo di sollecitare la prosecuzione del lavoro di determinazione dei fabbisogni, osservando che questi rappresentano un patrimonio informativo fondamentale *"per la costruzione di una riforma degli enti locali che garantisca efficienza senza generare sprechi e vuoti di responsabilità"*. Analoghe considerazioni sono state svolte anche nel corso dell'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 13 marzo scorso.

Sempre in relazione all'attività di rilevazione dei dati degli enti locali per la determinazione dei fabbisogni standard, il Dipartimento delle Finanze ha partecipato attivamente alla elaborazione dell'Accordo, sancito in Conferenza Stato - città ed autonomie locali del 27 luglio 2011, per disciplinare la procedura amministrativa per

dall'art. 53, c.1, lett. l), D.Lgs. 14.3.2013, n. 33, e, successivamente, riprodotta dall'art.54 del D.L. 69 del 2013, conv. in L. n. 98 del 2013).

¹⁴ Si tratta dei seguenti decreti del Direttore Generale delle Finanze: D.D. 24 maggio 2011, in G.U. 30 maggio 2011, n. 124, per i questionari relativi alle "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" di comuni e province (per i comuni: questionari FC01A - Servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, FC01B - Servizi di ufficio tecnico, FC01C - Servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico e FC01D - Altri servizi generali; per le province, questionario FP01U - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo); D.D. 21 febbraio 2012, in G.U. 25 febbraio 2012, n. 47, per i questionari FC03U - Funzioni di istruzione pubblica, per i comuni, nonché FP02U - Funzioni di istruzione pubblica e FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio, per le province; D. D. 4 maggio 2012, in G.U. n. 110 del 12 maggio 2012, per il questionario FC06U - Funzioni nel settore sociale, per i comuni; D.D. 16 novembre 2012, in G.U. 20 novembre 2012, n. 271, per i questionari FP03U - Funzioni nel campo dei trasporti, FP05U - Funzioni nel campo della tutela ambientale e FP07U - Servizi di polizia provinciale, per le Province; D.D. 7 dicembre 2012, in G.U. 12 dicembre 2012, n. 289, per i questionari FC04U - Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti e FC05U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, per i Comuni.

l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 5, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 216/2010, per il caso di mancata risposta ai suddetti questionari ¹⁵.

Ha inoltre partecipato ai lavori per l'elaborazione del successivo Accordo integrativo del 2 agosto 2012 ed, infine, dell'Accordo, sancito in Conferenza Stato – città ed autonomie locali, del 24 aprile 2013 sostitutivo di quello del 27 luglio 2011.

Il Dipartimento ha, quindi, ottemperato ai diversi adempimenti previsti dalla suddetta procedura, provvedendo al monitoraggio – con cadenza, dapprima, settimanale, infine, mensile - degli enti inadempienti all'obbligo di risposta, e ne ha fornito evidenza al Ministero dell'Interno ai fini dell'applicazione delle relative sanzioni.

In esito a tale attività di monitoraggio si deve rilevare che, allo stato, risultano soltanto **pochissimi gli enti tuttora inadempienti all'obbligo di risposta ai questionari somministrati**¹⁶.

Il Dipartimento, inoltre, ha garantito il proprio supporto nella fase di elaborazione delle note metodologiche e dei fabbisogni, autorizzando la fornitura dei dati ad IFEL e all'UPI – in quanto attori del processo – ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al citato decreto legislativo n. 216 del 2010.

I risultati predisposti con le metodologie – soggette a loro volta all'approvazione della Copaff – sono stati trasmessi, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. e) del predetto decreto, al Dipartimento delle Finanze che ha, quindi, curato l'attività istruttoria per la predisposizione dei provvedimenti normativi per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard degli enti locali. Ha garantito il proprio supporto tecnico-giuridico durante tutto l'*iter* procedurale previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010, partecipando ai lavori della Conferenza Stato – Città ed autonomie

¹⁵ La mancata tempestiva risposta a detti questionari da parte degli enti locali è sanzionata, dall'articolo 5, comma 1, lett. c) del decreto legislativo n. 216 del 2010, con la sospensione dei trasferimenti agli enti locali inadempienti e con la pubblicazione sul sito del Ministero dell'interno degli enti inadempienti.

¹⁶ Per quanto riguarda i questionari somministrati alle Province delle Regioni a Statuto ordinario, tutti gli enti interessati hanno risposto a tutti i questionari. Per quanto concerne i Comuni delle Regioni a Statuto ordinario, si rileva che, alla data del 20 marzo 2014, risultano inadempienti: 3 comuni per i questionari FC01A, FC01B, FC01C, FC01D – funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; 6 comuni per il questionario FC03U - Funzioni di Istruzione Pubblica; 48 comuni per il questionario FC04U - Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 62 comuni per il questionario FC05U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; 18 comuni per il questionario FC06U - Funzioni nel settore Sociale.

locali e fornendo gli elementi utili per l'esame dei provvedimenti da parte delle competenti Commissioni parlamentari ai fini dell'espressione dei rispettivi pareri.

Il decreto legislativo n. 216 del 2010, ha disciplinato, all'articolo 2, **la tempistica e le modalità per la determinazione dei fabbisogni**, prevedendo diversi *steps* per l'avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica.

In particolare, l'articolo 2, comma 5, lettera c) ha previsto che "nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali" di comuni e province, come definiti provvisoriamente dall'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

Tale **tempistica può ritenersi sostanzialmente rispettata**. Infatti, **con la delibera della COPAFF del 23 dicembre 2013, è stata ultimata l'approvazione delle note metodologiche, elaborate dalla SOSE, relative a tutte le funzioni fondamentali dei comuni e delle province delle regioni a statuto ordinario**¹⁷.

Ai fini della **effettiva determinazione dei fabbisogni standard** i diversi attori istituzionali coinvolti nel processo di determinazione dei fabbisogni standard hanno condotto un intenso lavoro che è iniziato con l'**acquisizione dalle amministrazioni locali informazioni puntuali sugli output, sugli input, sulle modalità di gestione e sulle scelte organizzative adottate nel processo di produzione dei servizi locali**.

La quantità dei dati raccolti ed elaborati ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, oltre a rivestire di per sé un importante valore in termini di patrimonio informativo, garantisce un **notevole grado di robustezza alla procedura di stima dei fabbisogni**, consentendo di raggiungere elevati livelli di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali.

È stata utilizzata la **metodologia RCA (Regression Cost Base Approach)**, che, oltre ad essere riconosciuta dalla comunità scientifica internazionale come la tecnica più

¹⁷ In allegato si fornisce il dettaglio dello stato dell'arte in materia di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali delle Province e dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

avanzata, viene adottata in alcuni paesi - tra cui la Gran Bretagna e l'Australia. Tale approccio **prevede la determinazione dei fabbisogni standard mediante la stima di una funzione di costo (RCA puro) e/o di una funzione di spesa (RCA funzione di spesa) utilizzando la tecnica della regressione lineare multipla.**

L'applicazione della metodologia RCA presuppone la disponibilità di una consistente base informativa, trattandosi di un metodo cd. data intensive.

Si è, pertanto, proceduto alla costituzione di una banca dati che raccoglie le informazioni desumibili dai certificati di conto consuntivo inviati dagli enti locali al Ministero dell'Interno e quelle ricavabili da altre fonti istituzionali (ISTAT, Agenzia del Territorio, Miur, Ancitel, ecc.), integrandole con quelle acquisite tramite la somministrazione agli enti locali di questionari specifici con i quali sono state raccolte informazioni sia di natura contabile che extracontabile, dati di tipo strutturale concernenti informazioni sugli input (personale impiegato, dotazioni strumentali, unità locali utilizzate ecc.), sugli output (le diverse tipologie di prestazioni) e sul modello organizzativo adottato dall'ente (gestione diretta o associata).

Occorre, inoltre, evidenziare che **talune funzioni fondamentali sono state articolate in sotto-funzioni o servizi, per ognuno dei quali è stata redatta una specifica nota metodologica.** In tal modo, è stato possibile adattare la metodologia generale alle specificità dei servizi offerti, raggiungendo così elevati livelli di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali.¹⁸

In generale, la stima del fabbisogno è avvenuta utilizzando una funzione di spesa, mentre in due casi (funzioni di istruzione pubblica e asili nido), è stato possibile adottare una funzione di costo¹⁹. Con l'utilizzo di una funzione di costo, le determinanti principali del fabbisogno sono le variabili che misurano il livello dei servizi offerti; ove, invece, si è fatto ricorso alla funzione di spesa, sono state utilizzate come principali determinanti del fabbisogno le variabili di contesto che spiegano la

¹⁸ In particolare, per quanto concerne i comuni, le "funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" sono state segmentate nei quattro servizi "ufficio tributi", "ufficio tecnico", "anagrafe", "servizi generali", cui sono corrisposti altrettanti questionari; le "funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti" sono state distinte nei servizi "viabilità" e "trasporto pubblico locale"; le "funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente" sono state segmentate in "territorio" e "gestione dei rifiuti"; le "funzioni del settore sociale" sono state articolate nei due "servizi sociali generali" e "asili nido". Diversamente, le funzioni "polizia locale" e "istruzione pubblica" hanno mantenuto la loro originaria unitarietà.

¹⁹ Nel caso delle Province il fabbisogno standard è stato sempre stimato utilizzando una funzione di spesa.

domanda di servizio pubblico (la numerosità della popolazione residente, le caratteristiche dell'economia locale, la struttura del patrimonio immobiliare, la struttura demografica, etc.). Le altre determinati dei fabbisogni standard, comuni ad entrambi i modelli, sono state i prezzi degli input (costo del lavoro e del capitale), le variabili di contesto dell'offerta (caratteristiche morfologiche e climatiche del territorio etc.), i fattori esogeni di carico (servizi svolti per conto di enti di livello superiore o comunque non direttamente riconducibili alle scelte discrezionali del governo locale) e le scelte organizzative non direttamente modificabili nel breve periodo.

Il lavoro di stima ha riguardato la spesa corrente, al netto degli interessi,²⁰ relativa alle funzioni fondamentali degli enti locali come definite dall'art. 3 del D.Lgs. 216/2010.

I fabbisogni stimati sono stati espressi in termini di coefficienti di riparto: come precisato nelle diverse note metodologiche approvate, nonché dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato in sede di verifica, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.lgs. n. 216 del 2010, **i fabbisogni standard non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono solo di ausilio al calcolo dei coefficienti di riparto.**

La qualità del lavoro metodologico e la consistenza del materiale informativo che è stato raccolto grazie all'attività di determinazione dei fabbisogni standard rappresenta un patrimonio che deve essere valorizzato ed implementato.

D'altronde, anche il Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, in occasione della propria audizione del 30 gennaio 2014, ha evidenziato l'importanza della condivisione delle informazioni dei fabbisogni standard, riconoscendo che *"il lavoro svolto negli ultimi tre anni per la misurazione dei fabbisogni standard per i comuni, [è] un lavoro di qualità ottima, a livello mondiale. La banca dati che è stata costituita è preziosissima sia per il calcolo dei fabbisogni standard, sia più in generale per misurare l'efficienza della spesa a livello locale. Questo lavoro deve continuare per averne un pieno utilizzo"*.

Lo stesso Commissario ha, altresì, posto l'accento sulla necessità di aggiornare e rendere accessibile la banca dati sui fabbisogni standard, ferma restando l'importanza di *"tenere in considerazione e completare i lavori sulla capacità fiscale standard"*.²¹

²⁰ Sono stati esclusi anche gli oneri straordinari della gestione corrente e gli ammortamenti.

Tale ultima osservazione, fatta anche dalla Corte dei Conti nell'audizione svolta il 6 marzo scorso, anticipa l'ultima area tematica inerente al processo di attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge delega n. 42/2009 che interessa direttamente l'attività del Dipartimento delle Finanze: **la stima della capacità fiscale standard dei comuni.**

Anche questa Commissione bicamerale, in occasione del parere reso lo scorso 23 gennaio allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri²² (Atto Gov. n. 41), ha rappresentato la necessità di procedere nel processo di determinazione delle capacità fiscali – effettive e potenziali – di comuni e province in parallelo a quello di determinazione dei fabbisogni standard. Analoga raccomandazione era stata espressa dalla V Commissione Bilancio nel parere reso al medesimo provvedimento il 30 gennaio scorso, in relazione all'utilizzo dei dati dei fabbisogni standard ai fini del riparto del Fondo di Solidarietà Comunale *“solo previa individuazione delle capacità fiscali per comune e provincia e previo raffronto tra i fabbisogni stessi e le predette capacità fiscali”*.

Occorre, al riguardo, ricordare che la legge di stabilità per il 2014 (comma 380-*quater* dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228) modificando, a decorrere dall'anno 2014, la disciplina del Fondo di solidarietà comunale, aveva già previsto che il 10 per cento dell'importo del Fondo avrebbe dovuto essere redistribuito tra i comuni delle Regioni a Statuto ordinario sulla base dei fabbisogni standard approvati dalla Copaff entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento²³.

²¹ Anche la COPAFF, nelle proprie "Raccomandazioni in merito alle prospettive di impiego dei fabbisogni standard" del 23 dicembre 2013, aveva rilevato che "la possibilità di utilizzare i fabbisogni standard in modo ottimale come riferimento per l'attribuzione delle risorse finanziarie a favore dei singoli enti territoriali dipende anche dalla disponibilità di informazioni circa la capacità fiscale standard di ciascun ente".

²² Cfr. lo schema di DPCM recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo".

²³ Cfr. l'articolo 1, comma 730, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

Successivamente, l'articolo 14 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, ha previsto il riparto del 10 per cento del Fondo di solidarietà comunale sulla base non solo dei fabbisogni standard approvati dalla Copaff, ma anche delle capacità fiscali ²⁴.

Per quanto riguarda in particolare la stima delle capacità fiscali **è stato costituito**, nell'ambito del progetto "Incontro al federalismo fiscale"²⁵, **presso il Dipartimento delle Finanze il Gruppo di lavoro "Sviluppo di modelli di valutazione della capacità fiscale standardizzata: il caso dei comuni"**. Sono stati illustrati lo scorso 7 marzo ai rappresentanti dell'Anci-Ifel, della Copaff e della Ragioneria Generale dello Stato. Oltre a rappresentare - per la prima volta nel nostro Paese - un esercizio di stima delle capacità fiscali dei comuni, questo contributo tecnico fornisce anche alcune indicazioni sulle modalità della concreta articolazione di un meccanismo perequativo basato sulla distinzione tra due categorie di spesa corrente (quella per le funzioni fondamentali e quella per le altre funzioni), nonché sull'interazione dei due criteri, dei fabbisogni di spesa e delle capacità fiscali²⁶.

Nella **stima delle capacità fiscali** si è fatto ricorso a **due principali metodologie**. La **prima** è quella del **"sistema tributario rappresentativo" (Representative Tax System, RTS)**, ampiamente usata a livello internazionale, che consiste nell'individuare la struttura *"normale"* di ogni tributo, per quanto riguarda le regole di determinazione della base imponibile e le aliquote. Si tratta, nella sostanza, di distinguere le componenti strutturali, caratterizzanti la natura del tributo, da quelle riconducibili alla

²⁴ L'art. 14 del d.l. n. 16 del 2014 ha, inoltre, aggiunto il comma 380-quinquies, secondo il quale, con intesa in Conferenza Stato Città e autonomie locali da conseguire entro il 15 marzo 2014, sono definite le modalità ed i criteri di attuazione della predetta disposizione; in caso di mancata intesa, le risorse corrispondenti sono distribuite per l'anno 2014 con la medesima metodologia applicata per il riparto del fondo di solidarietà di cui al comma 380-ter e, a decorrere dall'anno 2015, in base alle disposizioni del predetto comma 380-quater.

²⁵ In particolare, si tratta del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo "Governance e azioni di sistema" FSE 2007 – 2013 – Obiettivo 1 – Convergenza Asse e "Capacità Istituzionale" - Obiettivo specifico 5.2 "Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del Partenariato Pubblico Privato (PPP)" - Progetto "Sviluppo della capacità di monitorare l'andamento dei costi di servizi e funzioni pubbliche nella prospettiva del federalismo fiscale" - Linea intervento 2.2 b)1 Progettazione e implementazione di modelli e progetti specifici.

²⁶ Lo studio – che ha visto impegnato il gruppo di lavoro da gennaio 2013 a febbraio 2014 – assume a riferimento l'assetto della finanza comunale del 2011, modificato con la considerazione dell'IMU in luogo dell'ICI, presenta un meccanismo concreto di funzionamento del sistema perequativo per i comuni ed effettua alcune simulazioni ipotizzando diversi scenari per quanto riguarda l'entità e la composizione della capacità fiscale standard. Discute inoltre alcune importanti tematiche relative al sistema perequativo a regime, in particolare alla scelta tra basi imponibili effettive e basi imponibili potenziali, e alla distinzione tra componente strutturale e ciclica della capacità fiscale.

sfera dell'autonomia riconosciuta al singolo governo locale. Il tributo, nel suo impianto di base, viene poi applicato alla base imponibile effettiva di ogni ente locale per ottenere il gettito standard.

La seconda procedura utilizzata nella stima delle capacità fiscali standard è di natura **econometrica**, mediante tecniche e modelli ispirati a quelli che sono stati usati nella determinazione dei fabbisogni standard in altre esperienze. Sul piano metodologico si tratta di un'importante innovazione, con potenzialità e limiti che meriteranno ulteriori approfondimenti.

La presentazione dei **risultati dello studio** ha rappresentato, quindi, **un primo importante passo nella direzione della determinazione delle capacità fiscali**. Il lavoro fatto rappresenta una **base solida per l'avvio del confronto istituzionale** su questa materia che, attraverso i lavori di un costituendo tavolo tecnico, dovrà condurre alla definizione delle capacità fiscali in un tempo utile a consentire che il riparto del Fondo di solidarietà comunale possa avvenire, a decorrere dal 2015, in base ai fabbisogni standard ed alle capacità fiscali, come prescritto dal menzionato comma 380-*quater*.

Mi avvio a concludere questa relazione affrontando un ultimo aspetto, di non poco momento, relativo alla **diffusione dei dati sui fabbisogni standard degli enti locali**.

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 disciplina, all'articolo 5, comma 1, lettera f), la destinazione dei dati raccolti ed elaborati dalla SOSE, prevedendo che gli stessi confluiscono nella banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché in quella di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

In particolare, l'articolo 5 della legge delega n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, disciplina la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e prevede, al comma 1, lettera g), l'istituzione di "una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio". Inoltre, la precedente lettera f) del

medesimo comma dispone che *“la Conferenza mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti”*.

A sua volta, l'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, prevede l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di una *“banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche”* finalizzata ad assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché ad acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale.

Si tratta della cosiddetta *“BDAP – Banca Dati Amministrazioni Pubbliche”*, la cui gestione e responsabilità è stata affidata, con D.M. 17 marzo 2010 n. 23411, al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Detta banca dati è alimentata dalle amministrazioni pubbliche ed è accessibile all'ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze; con apposita intesa in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati.

In apposita sezione della BDAP sono contenuti, ai sensi del comma 2 del predetto articolo 13, tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale. Tali dati sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Copaff e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per l'espletamento delle attività di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 42 del 2009.

Tanto premesso in ordine al pertinente quadro normativo di riferimento, ai fini di una valorizzazione del patrimonio informativo finora raccolto, **il Dipartimento delle Finanze valuta positivamente la possibilità di rendere accessibile la banca dati dei fabbisogni standard, garantendo la massima trasparenza, circolarità e fruibilità delle informazioni disponibili, e preservando, in ogni caso, la qualità del dato.**

In tal senso, sono stati avviati i necessari contatti con i diversi soggetti coinvolti per definire le modalità di accesso a tali dati, ponendo particolare attenzione sull'esigenza

di rendere gli stessi leggibili e comprensibili ai soggetti direttamente coinvolti dalla rilevazione.

Uno strumento prezioso ai fini della diffusione e della condivisione di strumenti e competenze relative al federalismo fiscale potrebbe essere rappresentato dal "Portale del Federalismo Fiscale", che si propone come punto di confronto e di collaborazione tra amministrazioni centrali e locali. Il Portale del Federalismo Fiscale costituisce non solo un ambiente neutrale e già collaudato sotto il profilo operativo dagli enti locali, ma anche un canale di comunicazione reciproco, di fruizione di strumenti e servizi da parte degli stessi enti locali.

Appare tuttavia necessario, in questa fase del processo, uno stretto coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti al fine di conseguire in maniera razionale l'obiettivo di divulgazione dei dati, per evitare la duplicazione di flussi informativi, attività, funzioni e adempimenti e, soprattutto, per preservare dal rischio di possibili alterazioni della qualità dei dati medesimi.

5. CONCLUSIONI

Vorrei concludere con alcune considerazioni di carattere generale sulle prospettive relative all'attuazione del federalismo fiscale, ponendo in luce alcune criticità emerse nella fase attuativa, che dovranno essere necessariamente affrontate per portare a compimento il disegno di riforma originariamente delineato dalla legge delega n. 42 del 2009.

Come ho avuto modo di illustrare nel corso della mia relazione, il processo di riforma si trova in un momento cruciale, ancorché lo stesso non possa definirsi compiutamente realizzato.

Soprattutto dal lato dell'imposizione locale, ho avuto modo di illustrare i diversi passaggi che hanno progressivamente condotto alla definizione della riforma della tassazione immobiliare.

Proprio con riferimento alla fiscalità municipale, ho anche ricordato che l'attuazione del federalismo fiscale sta avvenendo non solo attraverso il ricorso ai decreti legislativi delegati ed ai relativi provvedimenti attuativi, ma anche attraverso altri strumenti

normativi che, sia pur nel rispetto dei principi contenuti nella legge delega, si collocano al di fuori del percorso tracciato dalla stessa.

Nodo cruciale della riforma è rappresentato dal sistema di finanziamento delle autonomie territoriali: anche su questo fronte è stato recentemente raggiunto un primo importante risultato attraverso la definizione dei fabbisogni standard degli enti locali.

Peraltro, il 2014 avrebbe dovuto rappresentare l'“anno zero”, che avrebbe dovuto vedere l'entrata in vigore del sistema perequativo a regime per i comuni e la definitiva archiviazione del criterio della spesa storica.

Tuttavia, la crisi economico-finanziaria che il nostro Paese ha attraversato negli ultimi anni ha imposto una serie di interventi di consolidamento dei conti pubblici che hanno pesantemente interferito con il processo attuativo della riforma del federalismo fiscale. L'ultimo triennio, caratterizzato dai già illustrati interventi di modifica dell'assetto dei tributi locali, è stato contrassegnato dalla primaria esigenza di neutralizzare gli effetti distributivi di tali interventi.

I fondi perequativi di natura transitoria – il fondo sperimentale di riequilibrio prima, il fondo di solidarietà comunale poi – hanno perso la loro vocazione “perequativa” per assumerne una spiccatamente “compensativa”.

Per recuperare l'originario spirito della riforma federale e del progetto di costruzione di un sistema di ripartizione delle risorse tra gli enti in grado di coniugare in modo chiaro obiettivi di equità e di efficienza, garantendo allo stesso tempo maggiore stabilità e certezza alla finanza locale, occorre procedere alla costruzione del nuovo sistema perequativo.

Il primo pilastro è stato posto con la definizione del percorso di stima dei fabbisogni standard.

Per fare in modo che già dal 2015 diventi operativo il nuovo regime di perequazione, occorre costruire l'altro pilastro del sistema, ovvero quello delle capacità fiscali standard.

Il Dipartimento delle Finanze sta già operando in tal senso e lo studio del quale ho parlato rappresenta un primo contributo tecnico per la costruzione di un nuovo sistema perequativo.

Allegato 1

La determinazione dei fabbisogni standard: stato dell'arte

Per quanto riguarda la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle **funzioni fondamentali delle Province** delle Regioni a Statuto ordinario:

- a) Funzioni nel campo dello sviluppo economico - Servizi del mercato del lavoro: le note metodologiche ed i relativi fabbisogni standard sono stati adottati con D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013, s.o. n. 26);
- b) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo: le note metodologiche sono state approvate in sede COPAFF il 20 dicembre 2012; lo schema di DPCM di adozione delle note metodologiche e dei relativi fabbisogni standard è stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 aprile 2013 ed è stato trasmesso alla Conferenza Stato – città ed autonomie locali ed alle Camere per l'espressione dei pareri previsti dall'art. 6 del D.Lgs. 216 del 2010. In particolare, il provvedimento è stato esaminato dalla Conferenza Stato – città ed autonomie locali sia in sede tecnica (riunione del 6 maggio 2013) sia in sede politica (seduta del 7 agosto 2013, p.to 3 o.d.g., in esito alla quale è stato disposto il rinvio dell'esame; seduta del 25 settembre 2013, p.to 4 o.d.g., in esito alla quale è stato disposto il rinvio con proposta di approfondimenti in sede tecnica). Sul provvedimento, infine, è stato reso, nelle sedute del 23 e 30 gennaio 2014, il parere di codesta Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e della V Commissione Bilancio, rispettivamente, favorevole con condizioni ed osservazioni e favorevole con osservazioni.
- c) Funzioni di istruzione pubblica e Funzioni riguardanti la gestione del territorio: le note metodologiche sono state approvate in COPAFF il 2 luglio 2013; lo schema di DPCM di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard ha completato la fase istruttoria ed è stato trasmesso, in data 5 dicembre 2013, alla

Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini dell'inserimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri;

- d) Funzioni nel campo dei trasporti, della tutela ambientale e della polizia provinciale: la COPAFF ha approvato, con delibera del 23 dicembre 2013, le relative note metodologiche per la determinazione di fabbisogni standard; il Dipartimento delle Finanze ha predisposto il relativo schema di decreto di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni ed è stato avviato l'*iter* preliminare alla sua deliberazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri.

Per quanto concerne la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle **funzioni fondamentali dei Comuni** delle Regioni a Statuto ordinario:

- a) Funzioni di Polizia Locale: le note metodologiche ed i relativi fabbisogni standard sono stati adottati con DPCM 21 dicembre 2012 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013, s.o. n. 26);
- b) Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo: le note metodologiche sono state approvate in sede COPAFF il 20 dicembre 2012; lo schema di DPCM di adozione delle note metodologiche e dei relativi fabbisogni standard è stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 aprile 2013 ed è stato trasmesso alla Conferenza Stato – città ed autonomie locali ed alle Camere per l'espressione dei pareri previsti dall'art. 6 del D.Lgs. 216 del 2010. In particolare, il provvedimento è stato esaminato dalla Conferenza Stato – città ed autonomie locali sia in sede tecnica (riunione del 6 maggio 2013) sia in sede politica (seduta del 7 agosto 2013, p.to 3 o.d.g., in esito alla quale è stato disposto il rinvio dell'esame; seduta del 25 settembre 2013, p.to 4 o.d.g., in esito alla quale è stato disposto il rinvio con proposta di approfondimenti in sede tecnica). Sul provvedimento, infine, è stato reso, nelle sedute del 23 e 30 gennaio 2014, il parere di codesta Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e della V Commissione Bilancio, rispettivamente, favorevole con condizioni ed osservazioni e favorevole con osservazioni;

c) Funzioni di istruzione pubblica, viabilità e trasporto pubblico locale, gestione del territorio e ambiente, settore sociale e asili nido: la COPAFF ha approvato, con delibera del 23 dicembre 2013, le relative note metodologiche per la determinazione di fabbisogni standard; il Dipartimento delle Finanze ha predisposto il relativo schema di decreto di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni ed è stato avviato l'*iter* preliminare alla sua deliberazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri.