



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

# IL FEDERALISMO FISCALE

## I – APPUNTI AGGIORNATI

AL DECRETO LEGGE N. 54 DEL 21 MAGGIO 2013 “INTERVENTI URGENTI IN TEMA DI SOSPENSIONE DELL’IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA, DI RIFINANZIAMENTO DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA, DI PROROGA IN MATERIA DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO PRESSO LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DI ELIMINAZIONE DEGLI STIPENDI DEI PARLAMENTARI MEMBRI DEL GOVERNO”

REGGIO CALABRIA, 28 MAGGIO 2013



*Consiglio regionale della Calabria*

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

---

A CURA DELL'AREA ASSISTENZA COMMISSIONI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA

ELABORAZIONE TESTI

VINCENZO FERA  
CATERINA TIZIANA ROMEO



## Sommario

---

Presentazione .....1

**Legge n. 42 del 5 maggio 2009**

*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* .....2

**I decreti attuativi**

**D. Lgs. n. 85 del 28 maggio 2010**

*Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio* .....6

**D. Lgs. n. 156 del 17 settembre 2010**

*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della Legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale* .....10

**D. Lgs. n. 216 del 26 novembre 2010**

*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province* .....13

**D. Lgs. n. 23 del 14 marzo 2011**

*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale* .....17

**D. Lgs. n. 68 del 6 maggio 2011**

*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario* .....31



<b>D. Lgs. n. 88 del 31 maggio 2011</b> <i>Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della Legge 5 maggio 2009, n. 42 .....</i>	<b>51</b>
<b>D. Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011</b> <i>Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42 .....</i>	<b>57</b>
<b>D. Lgs. n. 149 del 6 settembre 2011</b> <i>Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della Legge 5 maggio 2009, n. 42 .....</i>	<b>71</b>
<b>Cronologia normativa .....</b>	<b>86</b>
<b>Mini - Glossario .....</b>	<b>87</b>



## Presentazione

---

*La riforma del federalismo fiscale ha certamente subito una fase di marcato rallentamento. Sembra, tuttavia, essere tornata al centro dell'agenda politica del nuovo Governo appena insediatosi.*

*E' emersa infatti la volontà di completare la normativa di riferimento mediante i previsti decreti integrativi e correttivi, con particolare riguardo al federalismo regionale e municipale ed al meccanismo dei costi e dei fabbisogni standard. A conferma di ciò, l'attuale ministro agli Affari regionali ha rilasciato dichiarazioni programmatiche in tal senso durante una recente seduta della Commissione Affari costituzionali del Senato.*

*La decretazione emergenziale cui spesso ha fatto ricorso il precedente Governo ha già modificato la legge n. 42/2009 ed i relativi decreti attuativi. Ulteriori modifiche, soprattutto relative al decreto sul federalismo municipale, intervengono, adesso, con il Decreto Legge 21 maggio 2013, n. 54, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 117 del 21/05/2013, non ancora convertito, con cui si sospende il pagamento dell'imposta municipale propria (IMU), tributo nevralgico rispetto all'autonomia finanziaria dei livelli di governo territoriale.*

*Nel presente fascicolo le novità normative sono evidenziate nel testo oppure contenute in apposite note esplicative.<sup>1</sup>*

*Nell'economia del presente elaborato, non è parso necessario ristampare la relativa raccolta normativa.*

---

<sup>1</sup> Il mini-glossario a pagina 86 esplicita il significato della terminologia evidenziata in rosso nel testo del presente elaborato.



## **Legge n. 42 del 5 maggio 2009**

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

---

### **Premessa**

Con l'approvazione della **Legge delega 5 maggio 2009 n. 42**, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, il Parlamento ha avviato un percorso di ridefinizione dell'assetto dei rapporti economici e finanziari tra Stato, Regioni e Enti locali, volto a completare il processo di transizione del nostro ordinamento verso una compiuta valorizzazione del sistema delle Autonomie territoriali.

La legge in questione conferisce apposita delega legislativa al Governo, determinando i parametri fondamentali per l'attuazione del federalismo fiscale.

Più precisamente, reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; disciplina, inoltre, l'istituzione del fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, assegnato senza vincolo di destinazione.

Trattandosi di una legge delega, essa è resa esecutiva da decreti legislativi, che il Governo ha adottato entro 30 mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, ovviamente nel rispetto dei principi in essa fissati.

Nel definire i criteri fondamentali del sistema di finanziamento delle Autonomie territoriali, la legge distingue le spese che riguardano i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione, funzioni fondamentali degli Enti locali (per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari, soltanto nell'ambito dei **livelli essenziali** e dei **costi standard** stabiliti a livello nazionale), rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria (per le quali si prevede una perequazione



delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tenga conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori).

Come già accennato, per le funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi standard necessari alla definizione dei relativi fabbisogni. Le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno invece finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive **capacità fiscali**.

### **Sintesi dei contenuti**

I principi fondamentali della Legge n. 42 del 2009 sono in sintesi:

- **la sostituzione del criterio della spesa storica con il criterio del costo standard**, al fine di avvalersi di un indicatore attraverso cui misurare l'efficacia e l'economicità della spesa pubblica;
- **la territorialità dei tributi**, in quanto viene sancito il principio costituzionale secondo il quale le Autonomie locali dispongono dei tributi generati dai propri territori; la "riferibilità" al territorio è estesa anche alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali;
- **la cessazione dei trasferimenti dello Stato alle Autonomie locali**, con esclusione dei **fondi perequativi**.

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali che scaturisce dalla legge di attuazione del federalismo è incentrato sul



superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli Enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale.

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

In essa, inoltre, si introduce un sistema premiante nei confronti degli Enti che assicurano elevata qualità dei servizi e un livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri Enti del proprio livello di governo, a parità di servizi offerti. Viceversa, nei confronti degli Enti meno virtuosi, è previsto un sistema sanzionatorio che consiste, tra l'altro, nel divieto di fare assunzioni e di procedere a spese per attività discrezionali. Sono previsti anche meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli Enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario.

La legge detta, altresì, i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

In linea generale, l'attuazione della delega deve risultare compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita europeo; deve inoltre essere evitata ogni duplicazione di funzioni e dunque di costi, nonché essere salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva.





Il testo della legge è composto da 29 articoli raggruppati nei seguenti capi:

- I. contenuti e regole di coordinamento finanziario;
- II. rapporti finanziari Stato-Regioni;
- III. finanza degli Enti locali;
- IV. finanziamento delle Città metropolitane;
- V. interventi speciali;
- VI. coordinamento dei diversi livelli di Governo;
- VII. patrimonio di Regioni ed Enti locali;
- VIII. norme transitorie e finali<sup>2</sup>;
- IX. obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>3</sup>;
- X. salvaguardia finanziaria ed abrogazioni.

Si schematizzano di seguito i decreti attuativi della legge delega.

---

<sup>2</sup> Il Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*” convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135 e noto come *Spending Review*, ha disposto l’abrogazione dell’art. 23 e dei commi 9 e 10 dell’art. 24 della legge qui riassunta, in cui si recavano le norme transitorie per le Città metropolitane. La nuova disciplina (e la contestuale soppressione delle Province del relativo territorio) è contenuta all’art.18 del succitato Decreto legge n. 95/2012. Rimane, invece, in vigore l’art. 15 della Legge n. 42/2009 che disciplina il finanziamento delle Città metropolitane.

<sup>3</sup> Il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 “*Disposizioni urgenti per la crescita l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*” convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha disposto che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano debbano perseguire gli obiettivi di perequazione e solidarietà adottando norme attuative dei rispettivi Statuti, senza vincoli temporali (in precedenza per l’adeguamento era previsto il termine di trenta mesi).



## I decreti attuativi

### **D. Lgs. n. 85 del 28 maggio 2010**

*Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio*

---

Il D. Lgs. n. 85/2010 dà attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 19 della Legge n. 42/2009 attraverso la disciplina delle modalità di attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio. Il decreto in questione, sul federalismo demaniale, rappresenta il primo intervento normativo di attuazione della succitata legge delega al Governo.

Il testo approvato recepisce, come prescritto, i pareri espressi dalla **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** e dalle Commissioni Bilancio di Camera e Senato.

Nei nove articoli di cui si compone il decreto sono individuati in particolare:

- i criteri per l'attribuzione del patrimonio agli Enti territoriali;
- le tipologie di beni che possono essere trasferiti;
- le finalità perseguite attraverso la gestione del patrimonio attribuito agli Enti territoriali.

### **I criteri di individuazione dei beni da attribuire**

Lo Stato individua i beni da attribuire, secondo criteri di territorialità, **sussidiarietà**, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale. Il decreto stabilisce inoltre che gli Enti



locali in stato di dissesto finanziario, non possano alienare i beni ad essi attribuiti, fino a quando perduri lo stato di dissesto.

L'Ente territoriale, a seguito dei trasferimenti, dispone dei beni nell'interesse della collettività rappresentata, promuovendo la massima valorizzazione funzionale degli stessi, a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale rappresentata. Ciascun Ente dovrà garantire trasparenza informativa circa il processo di valorizzazione e potrà, a tal fine, indire forme di consultazione popolare, anche telematiche, in base alle norme dei rispettivi Statuti.

### **I beni oggetto di attribuzione<sup>4</sup>**

Oggetto dell'attribuzione a Regioni ed Enti locali sono i beni del demanio marittimo, idrico, gli aeroporti di interesse regionale o locale, le miniere<sup>5</sup> e gli altri beni immobili dello Stato e i beni mobili ad essi collegati.

Sono comunque esclusi dall'attribuzione:

- i fiumi e i laghi di ambito sovraregionale, salvo che per questi ultimi vi sia intesa tra le Regioni interessate;
- i beni della Difesa ed i beni del patrimonio culturale, nei termini già previsti dalla normativa vigente;
- la dotazione della Presidenza della Repubblica e i beni degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale;

---

<sup>4</sup> Il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "*Disposizioni urgenti per la crescita l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*" convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha riformulato l'art. 5 comma 5 del Decreto legislativo n. 85/2010, stabilendo che lo Stato provvede al trasferimento dei beni entro un anno dalla presentazione da parte degli Enti territoriali della domanda di trasferimento.

<sup>5</sup> Il Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 "*Misure urgenti per la crescita del Paese*", convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 n. 134, ha stabilito che le miniere, prima attribuite al patrimonio delle Province, sono ora attribuite alle Regioni.



- gli immobili in uso per finalità istituzionali alle Amministrazioni statali, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale ed internazionale;
- le reti di interesse statale, le strade ferrate dello Stato, i parchi nazionali e le riserve naturali statali.

Tra i beni del demanio marittimo e del demanio idrico attribuiti alle Regioni sono esclusi i laghi chiusi e le miniere, che vengono assegnati alle Province. Alle Province sarà inoltre garantita una quota dei canoni del demanio idrico trasferito alle Regioni.

### **Utilizzo ottimale dei beni**

Con il trasferimento dei beni agli Enti territoriali, il Governo ha come obiettivo una migliore gestione del patrimonio demaniale ed immobiliare posseduto dallo Stato, attraverso precisi progetti di valorizzazione ed alienazione degli stessi beni. Gli Enti territoriali, al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite, possono procedere a consultazioni tra di loro e con le Amministrazioni periferiche dello Stato, anche convocando all'uopo apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. Le risultanze delle consultazioni sono trasmesse al Ministero dell'Economia e delle Finanze ai fini della migliore elaborazione delle successive proposte di sua competenza e possono essere richiamate a sostegno delle richieste avanzate da ciascun Ente.

Le maggiori risorse derivanti dall'alienazione dei beni saranno destinate, per il 75%, alla riduzione del debito dell'Ente, e per la parte residua alla riduzione del debito statale.

**Il decreto sul cosiddetto federalismo demaniale è stato modificato dal Decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 11.** In particolare, è stato



abrogato l'articolo 6, in cui si prevedeva la possibilità di valorizzare i beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare.

**I commi 5 bis e 5 ter dell'art. 5 (introdotti dal Decreto legge 13 maggio 2011 n. 70 "Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia" convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 2011 n. 106) sono stati adesso abrogati dal Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario" convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135, e noto come Spending Review.**



## **D.Lgs. n. 156 del 17 settembre 2010**

*Disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della Legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale*

---

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 che, in attesa dell'attuazione della disciplina delle Città metropolitane, detta norme transitorie per **Roma capitale**.

La modifica, che evidenzia la differenziazione del ruolo della città di Roma rispetto agli altri Comuni d'Italia, è motivata dal fatto di essere, la prima, sede di importanti organi costituzionali, nonché di rappresentanze diplomatiche presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali; ciò implica particolari profili di governabilità del territorio della città (si ricorda, sul punto, che l'articolo 114, comma 3 della Costituzione, riserva a legge dello Stato il compito di definirne l'ordinamento). La legge delega assegna, infatti, a Roma capitale ulteriori funzioni amministrative oltre a quelle già spettanti al Comune di Roma. Diverse sono le novità presentate attraverso i sette articoli che compongono il testo normativo, anche se, a ben vedere, il decreto si limita a fissare l'assetto ordinamentale senza precisare le funzioni e le competenze.

Gli organi di Roma capitale sono: l'**Assemblea capitolina**, il **Sindaco**, la **Giunta capitolina**.

L'**Assemblea capitolina** è composta dal Sindaco e da 48 Consiglieri (12 in meno degli attuali 60), ed è presieduta dal Presidente dell'Assemblea capitolina; essa sostituisce il Consiglio comunale di Roma ed è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.



L'Assemblea ha il compito di emanare i regolamenti che disciplineranno l'esercizio delle ulteriori funzioni assegnate a Roma capitale e di approvarne il nuovo Statuto, cui spetta, in particolare, prevedere: l'istituzione di non oltre quindici Municipi per il decentramento, dotati di una più ampia autonomia amministrativa e finanziaria; l'impiego di organismi indipendenti per il monitoraggio e il controllo dei servizi pubblici, nonché l'efficace tutela dei diritti dei cittadini; la promozione degli strumenti di partecipazione e consultazione degli appartenenti alla comunità locale.

Il **Sindaco** è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale ed opera quale rappresentante della comunità locale e quale ufficiale di Governo. Al fine di garantire l'adempimento tempestivo degli obblighi di legge o evitare che l'omessa adozione di atti fondamentali da parte dell'Assemblea capitolina possa recare grave pregiudizio alla regolarità e al buon andamento dell'azione amministrativa, egli può, altresì, chiedere che le proposte di deliberazione siano sottoposte all'esame e al voto dell'Assemblea con procedura d'urgenza, secondo le disposizioni previste dallo Statuto e dal Regolamento dell'Assemblea. In considerazione della presenza sul territorio di Roma degli organi costituzionali della Repubblica e dell'intreccio esistente fra competenza di Roma capitale e attribuzioni statali, il Sindaco può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri in cui si discuta di argomenti inerenti alle funzioni conferite a Roma capitale.

La **Giunta capitolina** è l'organo esecutivo formato dal Sindaco, che la presiede, e da un massimo di 12 Assessori, nominati nel rispetto del **principio delle pari opportunità tra donne e uomini**, così come stabilito dal comma 3 dell'art. 2 della legge 23 novembre 2012, n. 215. La Giunta collabora con il Sindaco nel governo di Roma capitale; rappresenta, pertanto un organo a competenza residuale, compiendo tutti gli atti che non rientrano nella competenza dell'Assemblea o del Sindaco.



**Era stato, inoltre, introdotto un istituto innovativo, vale a dire la sospensione (e non più la decadenza) del consigliere nominato assessore e la conseguente nomina di un supplente. Tale istituto è stato abrogato dal Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 “Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale”<sup>6</sup>.** Sindaci, assessori e consiglieri sono qualificati come amministratori di Roma capitale il cui *status* è regolato dall'articolo 5 del decreto delegato.

Al di là delle specifiche previsioni appena evidenziate, la disciplina introdotta dal decreto è in linea con quanto previsto dal Testo Unico degli Enti locali (D.Lgs. n. 267/2000).

Il regime transitorio previsto dal decreto terminerà con l'attuazione della disciplina delle Città metropolitane, così come sancito dalla Legge delega n. 42/2009 al comma 1 dell'art. 24.

Infine, nel succitato Decreto n. 61/2012 si specifica che le disposizioni in esso contenute, a decorrere dall'istituzione delle Città metropolitane, saranno applicate alla Città metropolitana di Roma capitale.

---

<sup>6</sup> L'articolato integrale del Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 “Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale” è consultabile nella raccolta normativa nella quale è stato inserito.





## **D. Lgs. n. 216 del 26 novembre 2010**

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

---

Il Decreto legislativo n. 216/2010 è volto a disciplinare la determinazione del **fabbisogno standard** per Comuni e Province, con l'obiettivo ultimo di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica, in favore del criterio dei costi standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali di tali Enti, al fine di realizzare un modello finanziario improntato ai principi di responsabilità dei singoli livelli istituzionali, di trasparenza e di controllo democratico.

Il fabbisogno standard è determinato con riferimento a ciascuna funzione fondamentale, ad un singolo servizio, o ad aggregati di servizi, in relazione alla natura delle singole funzioni fondamentali.

Nel dettaglio la determinazione avviene attraverso:

- l'identificazione delle informazioni e dei dati necessari di natura strutturale e contabile, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti, sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;
- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori riguardanti ciascuna funzione fondamentale ed i relativi servizi;
- l'analisi dei costi, finalizzata all'individuazione di quelli più significativi;
- l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività, attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;



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

In questo processo, particolare riguardo è posto all'individuazione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le Amministrazioni locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali loro assegnate.

Partendo dall'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province (indicate nell'art. 3), il decreto delinea il procedimento e la metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard, affidando alla SOSE S.p.a. (società per gli studi di settore) il compito di implementare le metodologie occorrenti all'individuazione dei fabbisogni, avvalendosi della collaborazione dell'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), che dovrà svolgere una funzione generale di supporto per tutte le attività indicate nel decreto.

Per la stima dei fabbisogni, la SOSES.p.a dovrà tenere conto di una serie di variabili che consentano di valutare le diverse specificità locali. Oltre alla spesa storica sostenuta finora e ai costi pro capite di un determinato servizio (anche con riferimento a quelli esternalizzati o svolti in forma associata), si prevede che si tenga conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con riferimento al livello delle infrastrutture, alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi Enti, al personale impiegato, all'efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati, nonché al grado di soddisfazione degli utenti.

Il processo di determinazione dei fabbisogni standard punta a soddisfare le esigenze dei cittadini, promuovendo un uso più efficiente delle risorse pubbliche.



La determinazione dei fabbisogni standard per Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane rappresenta pertanto un passaggio fondamentale nel percorso di attuazione del federalismo fiscale.

L'avvio della fase transitoria per il superamento della spesa storica è previsto a partire dal 2012<sup>7</sup>.

Il passaggio sarà graduale e per gruppi di funzioni, individuate in via provvisoria dal decreto sui fabbisogni standard, in attesa del varo della Carta delle Autonomie.

Il processo si avvia con la determinazione dei fabbisogni standard relativi ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali e si concluderà nel 2013, con la determinazione dei fabbisogni riguardanti tutte le funzioni fondamentali.

Nel decreto è stabilito che, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, tali funzioni ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 21 della Legge 5 maggio 2009, n. 42, sono:

**a) per i Comuni:**

- le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della Legge n. 42/2009;
- le funzioni di polizia locale;
- le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

---

<sup>7</sup> Il Decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", ha posticipato al 30 aprile 2012 la determinazione dei fabbisogni standard che entrano in vigore nel 2012 (nell'articolato precedente il termine per tale determinazione era il 31 dicembre 2011).



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

**b) per le Province:**

- le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della Legge n. 42/2009;
- le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- le funzioni nel settore dei trasporti;
- le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- le funzioni concernenti la tutela ambientale;
- le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Il decreto prevede che gli Enti locali virtuosi possano trarre beneficio dalla propria efficienza, stabilendosi che, fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva dell'Ente locale sia acquisita dal bilancio dell'ente medesimo. Nel caso di esercizio delle funzioni in forma associata, la differenza positiva è ripartita fra i singoli Enti partecipanti.

È stata, infine, introdotta anche una clausola di non applicabilità agli Enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.



## **D. Lgs. n. 23 del 14 marzo 2011**

### *Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*

---

Il provvedimento sul cosiddetto federalismo municipale contiene le norme riguardanti l'autonomia impositiva dei Comuni, nel quadro della devoluzione fiscale delineata dalla Legge delega n.42 del 5 maggio 2009.

#### **1. La cronologia**

Prima di esaminare le novità introdotte dal decreto, pare utile schematizzarne l'iter:

- 4 agosto 2010 – Bozza preliminare approvata dal Consiglio dei Ministri;
- 28 ottobre 2010 – Mancata intesa da parte della Conferenza unificata;
- 5 novembre 2010 – Relazione del Consiglio dei Ministri, esplicativa dei motivi della mancata intesa della Conferenza unificata;
- 27 gennaio 2011 – Presentazione di un nuovo testo all'esame della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale da parte del Presidente La Loggia;
- 3 febbraio 2011 – Parere favorevole condizionato della Commissione Bilancio del Senato;
- 3 febbraio 2011 – Parere negativo della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;
- 3 febbraio 2011 – La Commissione Bilancio della Camera decide di non esprimere parere;
- 3 febbraio 2011 – Approvazione del Consiglio dei Ministri di una nuova proposta quasi identica al cosiddetto testo La Loggia;
- 4 febbraio 2011 – Dichiarazione di irricevibilità da parte del Presidente della Repubblica;



- 15 febbraio 2011 – Trasmissione al Parlamento di un nuovo schema di decreto (atto governativo n. 292 bis);
- 23 febbraio 2011 – Approvazione in Senato;
- 2 marzo 2011 – Approvazione alla Camera;
- 3 marzo 2011 – Adozione in via definitiva da parte del Governo;
- 14 marzo 2011 – Promulgazione del Presidente della Repubblica;
- 23 marzo 2011 – Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

## **2. Le fasi**

Il decreto, che è entrato in vigore il 7 aprile 2011, prevede due distinte fasi:

- una prima di durata triennale (2011-2014), durante la quale i Comuni riceveranno il gettito dei tributi immobiliari specificati nell'articolo 2 (cfr. art. 2 c. 1);
- una seconda, che si avvierà nel 2014, in cui saranno introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di tributi, vale a dire l'imposta municipale propria e l'imposta municipale secondaria (cfr. art. 7 c. 1).

## **3. I contenuti**

Entrando nel merito, si prevede innanzitutto che i prossimi decreti attuativi finalizzati alla disciplina dei tributi regionali (ai sensi degli artt. 2 e 7 della Legge n.42 del 2009 e ss.mm.ii.) vengano coordinati con le disposizioni del decreto in esame.

- 3.1 Viene sancita **la devoluzione ai Comuni del gettito o di quote di gettito derivanti dai tributi relativi agli immobili ubicati nel loro territorio** (cfr. art. 2 c. 1).



In particolare, l'attribuzione è prevista nella misura del 30% per i seguenti tributi (cfr. art. 2 c. 2):

- a. le imposte di registro e di bollo (su determinati atti);
- b. i tributi speciali catastali;
- c. le tasse ipotecarie;
- d. le imposte ipotecaria e catastale (eccezion fatta per le entrate legate ad atti soggetti ad IVA, che restano attribuite all'Erario, ai sensi del comma 5 dell'art. 2).

3.2 **Nell'articolato originario del decreto preso in esame, veniva istituito un fondo sperimentale di riequilibrio**, finalizzato a realizzare in forma progressiva e territorialmente bilanciata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare.

**L'intervento dell'art. 1 comma 308 lettere e ed h della legge 24 dicembre 2012, n. 228 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2013) ne ha sancito la soppressione** (nonostante questa modifica normativa, è parso utile, esclusivamente per completezza di informazioni, non eliminare dal presente elaborato la descrizione delle principali caratteristiche di tale fondo).

Il fondo ha la durata di tre anni ed è comunque prorogato fino all'attivazione del fondo perequativo (cfr. art. 2 c. 3). Esso è alimentato dal gettito dei tributi immobiliari summenzionati e, per il triennio 2012/2014, della compartecipazione all'IVA<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Il Decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, con l'art. 13 comma 18, ha così modificato l'art. 2 comma 3.



Le modalità di alimentazione e di ripartizione del fondo sperimentale sono determinate, previo accordo in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il riparto del fondo tra i Comuni si attua tenendo conto della determinazione dei fabbisogni standard.

Si prevede inoltre che, fino al 2013, una quota pari al 30% sia ridistribuita in base a criteri demografici e che un'altra non inferiore al 20% (al netto del 30% di cui sopra) sia riservata in favore dei Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole<sup>9</sup> e delle municipalità che esercitano le funzioni fondamentali in forma associata (cfr. art. 2 c. 7)<sup>10</sup>.

3.3 **L'art. 2 del decreto in esame è rubricato “Devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare”; la già menzionata Legge di stabilità 2013 (in particolare nella lettera h del comma 380 dell'art. 1) ha sancito la sospensione per il biennio 2013/2014 dell'efficacia dei commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9 dello stesso articolo** (trattandosi di una sospensione, il presente elaborato testuale rimane invariato).

**Si attribuisce ai Comuni una quota dell'IVA**, per la quale il parametro di riferimento è il territorio in cui si è realizzato il consumo. Essa è fissata, nel rispetto dei valori di finanza pubblica, come prestabilito con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in misura finanziariamente

---

<sup>9</sup> Modifica introdotta dall'art. 16 comma 23 del Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*”, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>10</sup> Confronta pag. 9 dell'elaborato contenente la sintesi dei primi decreti integrativi e correttivi, consultabile sul sito web consiliare, sezione *Leggi e banche dati / Documentazione*, al link:  
[http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/documentazione/ Il\\_federalismo\\_fiscale - Primi provvedimenti integrativi e correttivi .pdf?p=10,55,38](http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/documentazione/ Il_federalismo_fiscale_-_Primi_provvedimenti_integrativi_e_correttivi_.pdf?p=10,55,38)





equivalente al 2% della compartecipazione all'IRPEF, compartecipazione che viene pertanto soppressa (cfr. art. 2 c. 4).

Questa formulazione mira a soddisfare esigenze di perequazione, imperniandosi sul fatto che l'IVA è correlata a manifestazioni di reddito (i consumi) e non al reddito stesso. Tuttavia, l'effetto perequativo può risultare attenuato dall'ancoraggio della **compartecipazione all'IVA** al 2% dell'attuale IRPEF.

In ogni caso, per la prima applicazione<sup>11</sup>, l'assegnazione ai Comuni avviene sulla base del gettito IVA provinciale, proporzionato al numero di abitanti di ciascun Comune (cfr. artt. 2 c. 4 e 14 c. 10)<sup>12</sup>.

**3.4 Il ruolo dei Comuni, nell'attività di accertamento tributario e di contrasto all'evasione fiscale, viene incentivato** mediante l'attribuzione agli stessi del maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati e mediante **l'elevazione al 100%**<sup>13</sup> (a fronte del precedente 50%) della quota di partecipazione al gettito derivante dall'accertamento fiscale, da cui risulti l'emersione di immobili non accatastati (cfr. art. 2 c. 10 lettere a, b).  
**Tale disposizione non trova applicazione in caso di mancata istituzione dei Consigli tributari comunali, entro il 31 dicembre 2011.**<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Il Decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, con l'art. 13 comma 19, ha disposto che per il triennio 2012/2014 non si applichi questo criterio per l'assegnazione in sede di prima applicazione.

<sup>12</sup> Confronta pag. 7 dell'elaborato contenente la sintesi dei primi decreti integrativi e correttivi, consultabile sul sito web consiliare, sezione *Leggi e banche dati / Documentazione*, al link:  
[http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/documentazione/ Il\\_federalismo\\_fiscale - Primi provvedimenti integrativi e correttivi .pdf?pp=10,55,38](http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/documentazione/ Il_federalismo_fiscale_-_Primi_provvedimenti_integrativi_e_correttivi_.pdf?pp=10,55,38)

<sup>13</sup> Modifica introdotta dall'art. 1 comma 12 bis del Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>14</sup> Modifica introdotta dall'art. 1 comma 12 quater del Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148.



Sarà inoltre agevolato, per la medesima finalità, l'accesso ai dati relativi all'effettivo utilizzo degli immobili ed alle informazioni dell'anagrafe tributaria, utili soprattutto alla formulazione delle previsioni di entrata (cfr. art. 2 c. 10 lettere c, d, e ed art. 2 c. 11).

Dal 1° luglio 2011<sup>15</sup>, sono quadruplicate le sanzioni amministrative previste per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili o delle loro variazioni di consistenza o destinazione. Il 75% dell'importo delle predette sanzioni è devoluto ai Comuni (art. 2 c. 12).

- 3.5 **Viene istituita la cedolare secca sugli affitti** che rappresenta un regime di tassazione alternativo e facoltativo, rispetto a quello ordinario, dei redditi derivanti dalla locazione di immobili ad uso abitativo.

La cedolare, a decorrere dal 2011, sostituisce l'IRPEF e le relative addizionali, le imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione, nonché quelle sulle proroghe e sulle risoluzioni dei contratti stessi.

**Il Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento” convertito con modificazioni dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44 stabilisce altresì che eventuali fidejussioni sulle locazioni siano esenti dalle imposte di registro e di bollo** (cfr. art. 3 c. 2).

Il nuovo regime non può essere scelto per le locazioni immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio d'impresa, arti e professioni (cfr. art. 3 c. 6).

---

<sup>15</sup> Tale termine (in precedenza 1° maggio 2011) è stato modificato dall'art. 5 comma 15 del Decreto legge n. 70 del 13 maggio 2011 “Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia”, convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 2011, n. 106.



Il regime impositivo della cedolare secca prevede che il relativo gettito sia riservato ai Comuni per una quota pari al 21,7% nel 2011 ed al 21,6% a decorrere dal 2012, fatta salva, la possibilità di rideterminazione della suddetta quota, al fine di garantire ai Comuni un ammontare di risorse pari ai trasferimenti soppressi<sup>16</sup>.

Pare importante rilevare, poi, come dal 2014, la quota di cedolare secca attribuita ai Comuni può essere incrementata fino alla devoluzione della totalità del gettito, a fronte, però, di un'equivalente riduzione delle partecipazioni all'IVA ed agli altri tributi (cfr. art. 2 commi 8 e 9).

Le aliquote della cedolare (cfr. art. 3 c. 2) sono:

- 21% per i contratti a canone libero;
- 19% per i contratti a canone concordato.

Al locatore che opta per la cedolare secca, è sospesa, per il periodo corrispondente alla durata dell'opzione, la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone, anche se a qualsiasi titolo prevista nel contratto originario.

Si evidenzia, infine, che l'opzione per avere effetto, deve essere preventivamente comunicata al conduttore (cfr. art. 3 c. 11).

3.6 **Si introduce**, per i Comuni capoluogo, le unioni di Comuni ed i Comuni di particolare rilevanza turistica, **l'imposta di soggiorno** (massimo € 5,00 per notte), il cui gettito è destinato a finanziare interventi che favoriscano lo

---

<sup>16</sup> Confronta pag. 12 dell'elaborato contenente la sintesi dei primi decreti integrativi e correttivi, consultabile sul sito web consiliare, sezione *Leggi e banche dati / Documentazione*, al link:  
[http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/documentazione/ Il\\_federalismo\\_fiscale\\_-\\_Primi\\_provvedimenti\\_integrativi\\_e\\_correttivi\\_.pdf?p=10.55.38](http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/documentazione/ Il_federalismo_fiscale_-_Primi_provvedimenti_integrativi_e_correttivi_.pdf?p=10.55.38)



sviluppo del turismo, che permettano il recupero e la fruizione dei beni culturali o che implementino i servizi pubblici locali.

Tra gli interventi finanziabili sono compresi anche quelli relativi alle strutture ricettizie (cfr. art. 4 c. 1).

La disciplina generale per l'attuazione dell'imposta di soggiorno dovrà essere stabilita con Regolamento da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed Autonomie locali (cfr. art. 4 c. 3). In caso contrario, i Comuni possono comunque adottare gli atti previsti nell'articolo di cui si tratta.

Ulteriori modalità applicative, conformi alla disciplina generale, possono essere stabilite dai Comuni, che inoltre hanno facoltà di prevedere esenzioni o riduzioni per particolari fattispecie o determinati periodi di tempo.

**Il comma 2 bis dell'art. 4 del Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento” convertito con modificazioni dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44 prevede la possibilità per i Comuni delle isole minori o in esse ricadenti di istituire l'imposta di sbarco**, fissandone l'importo massimo in € 1,50, da pagare unitamente al prezzo del biglietto della compagnia di navigazione. Sono esenti i residenti, i lavoratori e gli studenti pendolari ed i contribuenti IMU. Il gettito derivante da tale tributo ha la stessa destinazione di quello dell'imposta di soggiorno.

- 3.7 Il decreto prevedeva il cosiddetto sblocco delle addizionali IRPEF per i Comuni, che consentiva loro, con apposito regolamento, di istituire o aumentare nei limiti di un range predeterminato, l'addizionale IRPEF.



**Tale norma è stata abrogata** dall'articolo 1 comma 11 del Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*”, convertito con Legge 14 settembre 2011, n.148, in cui si dispone, **dal 2012, il cosiddetto sblocco totale per l'addizionale IRPEF.** Tuttavia, **sono fatte salve le deliberazioni comunali eventualmente adottate nella vigenza del precedente articolato**<sup>17</sup>.

3.8 **In relazione all'imposta di scopo** (introdotta dall'articolo 1 comma 145 della Legge n. 296 del 2006), **mirata al finanziamento di opere pubbliche**, il decreto, in seguito alle correzioni apportate dal comma 1 quater dell'art. 4 del Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 convertito con modificazioni dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44, prevede che i Comuni adottano un regolamento in cui possono:

- a. aumentare la durata massima di applicazione dell'imposta fino a dieci anni (attualmente cinque);
- b. scegliere di coprire col gettito dell'imposta l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare (prima finanziabile fino al 30%);
- c. estendere le tipologie delle opere pubbliche finanziabili.

---

<sup>17</sup> Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*”, convertito dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148.

*Articolo 1 - Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica*

*comma 11.* La sospensione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, confermata dall'articolo 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, non si applica, **a decorrere dall'anno 2012**, con riferimento all'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui al decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360. **È abrogato l'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23; sono fatte salve le deliberazioni dei comuni adottate nella vigenza del predetto articolo 5.** Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, i comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. Resta fermo che la soglia di esenzione di cui al comma 3-bis dell'articolo 1 del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, è stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali e deve essere intesa come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche non è dovuta e, nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applica al reddito complessivo.



A decorrere dall'applicazione in via sperimentale dell'imposta municipale propria, l'imposta di scopo si applica con riferimento alla base imponibile e alla disciplina per essa vigente (comma 1 quater dell'art. 4 del D.l. n. 16/2012).

3.9 **L'imposta municipale propria (IMU)**<sup>18</sup> sostituisce l'ICI, l'IRPEF relativa alla componente immobiliare e le addizionali sui redditi fondiari provenienti da beni non locati (cfr. art. 8 c. 1). Essa è applicata in via sperimentale in tutti i Comuni a partire dal 2012; l'applicazione a regime è, invece, fissata al 2015<sup>19</sup>.

Ha per presupposto il possesso di immobili, compresa l'abitazione principale che viene compiutamente definita nel comma 2 dell'art. 13 del Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Soggetti passivi dell'imposta sono (cfr. art. 9 c. 1):

- a. il proprietario di immobili a qualsiasi uso destinati (inclusi i terreni e le aree edificabili) ovvero il titolare di diritti reali sugli stessi (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie);
- b. il concessionario, nel caso di concessione su aree demaniali;

---

<sup>18</sup> La normativa relativa all'IMU è stata integrata ulteriormente dal Decreto legge 21 maggio 2013, n. 54 "**Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo**". In particolare, il comma 1 dell'art. 1, in attesa della riforma della fiscalità immobiliare, stabilisce la sospensione del pagamento dell'IMU in riferimento alle abitazioni principali (escluse quelle di lusso); alle unità immobiliari adibite ad abitazione principale, sia se appartenenti a cooperative a proprietà indivisa sia facenti parti dell'edilizia residenziale pubblica; agli immobili rurali. L'art. 2 del D.l. n. 54/2013, inoltre, precisa che, nel caso di mancata adozione entro il 31/08/2013 della riforma tributaria succitata, continua a trovare applicazione la vigente disciplina, per cui il versamento della prima rata dell'IMU sarà dovuto entro il 16/09/2013.

<sup>19</sup> Tali termini sono fissati nel comma 1 dell'art. 13 del Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214.



c. il locatario, per gli immobili (anche da costruire o in corso di costruzione) concessi in locazione finanziaria.

L'aliquota-base dell'imposta è fissata allo 0,76% annuo (cfr. art. 8 c. 5); per l'abitazione principale tale aliquota è ridotta allo 0,4%, come previsto dai commi 6 e 7 dell'art. 13 del D.l. n. 201/2011.

La base imponibile è il valore dell'immobile (determinato ai sensi del Decreto legislativo n. 504 del 1992 relativo al riordino della finanza degli Enti territoriali).

L'aliquota-base dello 0,76% è modificabile con decreto del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali; essa può essere altresì aumentata o ridotta, mediante delibera del Consiglio comunale, fino allo 0,2% per l'abitazione principale e fino allo 0,3% per gli altri immobili. È dimezzata per gli immobili locati e può esserlo (se così stabilito con deliberazione comunale) per quelli non produttivi di reddito fondiario; nel primo caso può essere modificata fino allo 0,2% (cfr. art. 8 c. 5, 6 e 7).

Il decreto prevede l'esenzione dall'IMU per gli immobili posseduti dallo Stato e dagli Enti locali, se esclusivamente destinati a funzioni istituzionali (cfr. art. 9 c. 8).

Il comma 1ter dell'art. 4 del Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 convertito con modificazioni dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44 ha altresì stabilito l'esenzione per i fabbricati rurali ad uso strumentale ubicati nei comuni montani<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, con l'art. 13 comma 14 lett. c, ha abrogato l'art. 9 comma 4, in cui si prevedeva che sarebbero stati i Comuni a stabilire le modalità di corresponsione dell'imposta, in seguito all'adozione del decreto attuativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili ed in ogni caso a partire dal 1° gennaio 2015.



L'imposta municipale propria non è deducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'IRAP (cfr. art. 14 c. 1)<sup>21</sup>.

3.10 **Sono modificate le aliquote di tassazione delle transazioni immobiliari,**

individuate al 2% per la prima casa ed al 9% nelle restanti ipotesi specificate nell'articolo 10 del decreto di cui si tratta. A decorrere dal 2014, le suddette transazioni sono esenti dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecarie e catastali, nonché dai tributi speciali e dalle tasse ipotecarie.

3.11 Si introduce **l'imposta municipale secondaria (IMUS)**, sostitutiva dei seguenti tributi:

- a. tassa e canone d'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- b. imposta comunale sulla pubblicità;
- c. diritti sulle pubbliche affissioni;
- d. canone per l'autorizzazione all'installazione di mezzi pubblicitari.

L'entrata in vigore è prevista nel 2014; simultaneamente verrà abolita l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza (cfr. art. 11 c. 1).

L'IMUS viene disciplinata con apposito regolamento, tenendo conto dei criteri di seguito descritti (cfr. art. 11 c. 2):

- presupposto del tributo è l'occupazione (anche a fini pubblicitari) di beni demaniali o di beni rientranti nel patrimonio indisponibile dei Comuni, nonché degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico;

---

<sup>21</sup> Nell'articolato originario del decreto sul federalismo municipale (D. Lgs. n. 23/2011), l'applicazione dell'IMU era prevista per il 2014 e non si estendeva all'abitazione principale. Su questi aspetti e sulle aliquote dell'imposta è intervenuto il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, che con l'art. 13, ha modificato l'art. 8 del decreto qui preso in esame.





- soggetto passivo è l'occupante (se l'occupazione avviene con impianti pubblicitari, obbligato in solido è il soggetto che intende diffondere il messaggio pubblicitario);
- la determinazione dell'imposta è correlata alla durata ed all'entità dell'occupazione nonché a tariffe differenziate in base alla tipologia ed alle finalità dell'occupazione stessa;
- possono essere adottate, con regolamento comunale, esenzioni ed agevolazioni od ulteriori modalità applicative del tributo, al fine di una maggiore valorizzazione della sussidiarietà orizzontale.

3.12 Si sancisce che **l'autonomia finanziaria dei Comuni non può prescindere dagli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita** e con l'obbligo dell'invarianza, anche durante la fase transitoria, della pressione fiscale complessiva (cfr. art. 12 c. 1 e 2).

È previsto, infine, che nel caso di attribuzione di nuove funzioni ai Comuni, esse vengano integralmente finanziate (cfr. art. 12 c. 3).

3.13 **Viene istituito nel bilancio statale un fondo perequativo**<sup>22</sup> finalizzato a garantire, ai Comuni ed alle Province, il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali, definite in base alla determinazione dei fabbisogni standard (cfr. art. 13).

Le modalità di alimentazione e di riparto del fondo sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza

---

<sup>22</sup> Il comma 17 dell'art. 13 del Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 fornisce maggiori dettagli tecnici sulla determinazione del fondo perequativo; tuttavia la lettera h del comma 380 dell'art. 1 della Legge di stabilità 2013 ha limitato l'applicazione delle disposizioni appena citate esclusivamente al Friuli Venezia Giulia, alla Val d'Aosta ed alle Province autonome di Trento e Bolzano.



Stato-città ed autonomie locali ed in conformità all'articolo 13 della Legge n. 42 del 2009.

Nello specifico, il fondo perequativo destinato ai Comuni è alimentato da quote del gettito dei tributi elencati nel primo comma dell'articolo 2 e dalla compartecipazione al gettito dei tributi relativi ai trasferimenti immobiliari. Esso si suddivide in due componenti (cfr. art. 13): una relativa alle funzioni fondamentali, la seconda a quelle complementari.

- 3.14 Nelle **Regioni a Statuto speciale** e nelle **Province autonome**, il decreto sul federalismo municipale si applica in conformità ai rispettivi Statuti ed all'articolo 27 della più volte citata Legge delega n. 42 del 2009 (cfr. art. 12 c. 3).



## **D. Lgs. n. 68 del 6 maggio 2011**

*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.*

---

Il provvedimento sul cosiddetto federalismo regionale rappresenta, insieme al decreto sul fisco municipale, il nucleo fondamentale della riforma federalista in corso. Esso, in particolare, individua la dimensione finanziaria delle autonomie regionali e determina i costi e fabbisogni standard nel settore strategico della sanità.

### **1. La cronologia**

Prima di esaminare le novità introdotte dal decreto nella sua stesura definitiva, pare utile schematizzarne l'iter:

- 7 ottobre 2010 - Bozza preliminare approvata dal Consiglio dei Ministri;
- 16 dicembre 2010 - Intesa della Conferenza unificata;
- 24 marzo 2011 - Parere favorevole della Commissione Bilancio del Senato;
- 24 marzo 2011 - Parere favorevole della Commissione Bilancio della Camera;
- 24 marzo 2011 - Parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;
- 31 marzo 2011 - Adozione in via definitiva da parte del Governo;
- 6 maggio 2011 – Promulgazione da parte del Presidente della Repubblica;
- 12 maggio 2011 – Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

### **I contenuti**

#### **2. I capo –Autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario**



- 2.1 Le disposizioni contenute nel I capo del decreto riguardano l'autonomia di entrata e la contestuale soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni a Statuto ordinario (d'ora in poi Regioni), individuando:
- le compartecipazioni al gettito relativo a tributi erariali;
  - i tributi regionali;
  - i meccanismi perequativi.

- 2.2 Pare importante evidenziare preliminarmente che le fonti di finanziamento suindicate non hanno vincolo di destinazione, rendendo quindi sostanziale l'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni (cfr. art. 1 c. 3).

Una prima rilevante novità riguarda **l'addizionale regionale all'IRPEF** che, dal 2013, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) viene rideterminata (con corrispondente riduzione delle aliquote IRPEF di competenza statale e garantendo l'invarianza della pressione fiscale complessiva) in modo da assicurare alle Regioni entrate equivalenti al gettito derivante (cfr. art. 2 c. 1):

- dall'aliquota di addizionale regionale all'IRPEF vigente;
- dai trasferimenti statali soppressi<sup>23</sup>.

L'aliquota dell'addizionale in esame, attualmente pari all'1,23%<sup>24</sup>, può essere aumentata o ridotta con legge regionale.

---

<sup>23</sup> Con l'art. 30 comma 3 lett. a del Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, è stato modificato l'art. 2 comma 1 del decreto qui preso in esame, eliminando dagli introiti da garantire alle Regioni con l'addizionale regionale all'IRPEF il gettito derivante dalla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina.

<sup>24</sup> Tale aliquota era pari allo 0,9%. Il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, con l'art. 28 commi 1 e 2, l'ha fissata all'1,23% sia per le Regioni a Statuto ordinario, sia per le Regioni a Statuto speciale.



La maggiorazione è consentita nei limiti di seguito specificati (cfr. art. 6 c.1):

- 0,5% per il 2012 ed il 2013<sup>25</sup>;
- 1,1% per il 2014;
- 2,1% dal 2015.

Qualora l'attuale aliquota sia superiore all'1,23%, fino al 2011<sup>26</sup>, le Regioni hanno la sola facoltà di ridurla fino allo 1,23%, fermo restando il limite massimo di incremento dello 0,5% nel caso in cui la Regione abbia stabilito una riduzione dell'IRAP.

L'aumento superiore allo 0,5% non si applica ai redditi del primo scaglione IRPEF (da 0 a 15000 €).

Al fine di salvaguardare il criterio di progressività a cui il sistema tributario è improntato, le Regioni possono stabilire aliquote di addizionale regionale all'IRPEF differenziate in base agli scaglioni di reddito<sup>27</sup>.

L'eventuale riduzione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF é esclusivamente a carico del bilancio regionale e deve comunque garantire un gettito che, al netto delle compartecipazioni comunali ai tributi regionali, sia almeno pari all'ammontare dei trasferimenti regionali cancellati ai Comuni (cfr. art. 6 c. 3, 4 e 11).

---

<sup>25</sup> Termini temporali modificati dall'art. 1 comma 10 lett. a, b del Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>26</sup> Termini temporali modificati dall'art. 1 comma 10 lett. c del Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>27</sup> **Le disposizioni dei commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 6 del D. Lgs. n. 68/2011 si applicano a decorrere dal 2014, così come previsto dal comma 555 dell'art. 1 della Legge di stabilità 2013.**



Le Regioni possono determinare, con legge ed a carico dei propri bilanci, ulteriori o maggiori detrazioni (sostitutive di misure regionali di sostegno sociale), in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale; possono altresì introdurre strumenti di sostegno economico, per i soggetti IRPEF che non possano usufruire delle detrazioni di cui sopra per i livelli di reddito.

Tali possibilità sono precluse alle Regioni impegnate nei piani di rientro dal deficit sanitario, se commissariate e pertanto soggette alle limitazioni previste ai sensi dell'articolo 2 (comma 86 e 83 lett. b) della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (cfr. art. 6 c. 5, 6, 8, 9, 10).

- 2.3 È prevista una **compartecipazione regionale all'IVA**, calcolata in base alla normativa vigente per il biennio 2011/2012, al netto di quanto devoluto alle Regioni a Statuto speciale ed all'Unione Europea.

Dal 2013, l'aliquota sarà fissata in misura corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di una sola Regione, sempre al netto di quanto devoluto alle Regioni a Statuto speciale ed all'U.E.(cfr. art. 4 c. 1 e 2).

**Il gettito IVA si attribuisce in base al principio di territorialità, che tiene conto del luogo effettivo di consumo, ovvero, nel caso di cessione di immobili, della loro ubicazione.**

I correlati criteri di attuazione sono stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri (cfr. art. 4 c. 3).

- 2.4 Si prevede, dal 2013, la possibilità di **ridurre o azzerare le aliquote dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP)**, o di renderle deducibili, fatta salva la facoltà per le Regioni di aumentare l'aliquota base



fino ad un massimo di un punto percentuale, anche differenziandola per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Gli effetti finanziari conseguenti a tali interventi sono esclusivamente a carico del bilancio regionale. La riduzione non potrà essere applicata dalle Regioni che abbiano aumentato l'addizionale IRPEF in misura maggiore allo 0,5%. Per le Regioni sottoposte a piano di rientro da deficit sanitario, rimane la vigente legislazione nel settore, in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali (cfr. art. 5).

2.5 **Sono soppressi, dal 2013, i trasferimenti statali** di parte corrente e quelli in conto capitale non finanziati con ricorso all'indebitamento.

Permangono invece i trasferimenti riguardanti il fondo perequativo previsto dall'articolo 3 della Legge 28 dicembre 1995, n. 49 "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*" (cfr. art. 7 c. 1 e 2).

Conformemente alle disposizioni della legge delega, il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni comporta la necessità della relativa copertura finanziaria (cfr. art. 7 c. 3).

2.6 **Alle Regioni spettano i tributi propri derivati** (istituiti con legge statale, ma il cui gettito è attribuito alle Regioni), nonché le compartecipazioni al gettito di tributi erariali previsti nella vigente legislazione (cfr. art. 8 c. 3 e 5).

I tributi che, per effetto del decreto, dal 2013, diventano propri delle Regioni, se non soppressi, sono (cfr. art. 8 c. 1 e 2):

- l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;
- l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile;



- l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili;
- la tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali;
- le tasse sulle concessioni regionali;
- la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale;
- la tassa automobilistica regionale nei limiti della legislazione statale.

Nell'articolato originario del decreto qui sintetizzato si era disposta la soppressione, dal 2013, della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina.

Il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 *“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”*, convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha abrogato, con l'articolo 30 comma 3 lett. b, tale disposizione, quindi la compartecipazione in questione rimane in vigore.

2.7 **Alle Regioni spettano per intero le entrate derivanti dalla lotta all'evasione** dei tributi propri derivati e delle addizionali sui tributi erariali. Inoltre, sempre alle Regioni spetta una quota del gettito recuperato sull'IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione (cfr. art. 9).

Nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni, il funzionamento del sistema tributario regionale può essere definito con convenzione nazionale, sottoscritta con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate, in cui si prevede (cfr. art. 10):

- l'integrazione e la condivisione dei dati statali e regionali;
- la possibilità per le Regioni di definire le linee generali sui criteri di gestione ed impiego delle risorse disponibili;





- l'istituzione di un Comitato regionale di indirizzo presso ciascuna sede regionale dell'Agenzia delle Entrate.

2.8 **Gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, soltanto se compensati mediante variazioni di aliquote o assegnazioni di altri tributi** (cfr. art. 11).

2.9 **Sono soppressi, dal 2013, i trasferimenti regionali diretti ai Comuni**, sia di parte corrente sia in conto capitale (questi ultimi solo se non finanziati tramite ricorso all'indebitamento).

Il venir meno di tali risorse a favore dei Comuni è compensato dalla compartecipazione degli stessi al gettito di tributi regionali.

Le Regioni, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle Autonomie locali, bilanciano tali soppressioni determinando a favore dei Comuni (cfr. art. 12 c. 2):

- una compartecipazione all'addizionale regionale all'IRPEF (in via prioritaria);
- compartecipazioni ai tributi regionali;
- assegnazione integrale di tributi.

**Viene attivato un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio** della durata di tre anni, alimentato da una percentuale non superiore al 30% del gettito derivante dalle compartecipazioni appena descritte (cfr. art. 12 c. 4 e 5).

2.10 **Con legge statale si stabiliscono le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni (rispettivamente LEA e LEP) da**



garantire in tutte le Regioni nel rispetto del dettato costituzionale (cfr. art. 13 c. 1).

Per la determinazione dei LEA e dei LEP, individuati con D.P.C.M., si stabiliscono sia il metodo di valutazione delle prestazioni offerte, sia i costi ed i fabbisogni standard, in riferimento alle seguenti macroaree (cfr. art. 13 c. 2 ed art. 14 c.1):

- sanità;
- assistenza;
- istruzione;
- trasporto pubblico locale;
- ulteriori materie.

Nel disegno di legge di stabilità o con apposito disegno di legge collegato alla finanziaria, il Governo indica norme di coordinamento dinamico di finanza pubblica, al fine di realizzare la convergenza dei costi e dei fabbisogni standard ai vari livelli di governo.

Al fine di determinare i LEA ed i LEP si fa riferimento alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni effettivamente erogano, tenuto conto dei relativi costi, effettuata dalla Società per gli studi di settore (SOSE) in collaborazione con l'ISTAT e con la Struttura tecnica del Centro interregionale studi e documentazione (CINSEDO).

Sino alla determinazione dei livelli essenziali, i servizi da erogare ed i correlati fabbisogni verranno stabiliti tramite intesa in sede di Conferenza unificata (cfr. art. 13).

2.11 **Le spese per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative alle funzioni fondamentali vengono finanziate attraverso le seguenti fonti**  
(cfr. art. 15 c. 1):



- compartecipazione regionale all'IVA;
- quote dell'addizionale regionale all'IRPEF;
- IRAP (se non sostituita da altri tributi);
- quote del fondo perequativo;
- entrate proprie.

La percentuale di compartecipazione all'IVA è stabilita con D.P.C.M. in misura tale da assicurare un introito sufficiente al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Nelle Regioni in cui tale gettito tributario risulti insufficiente, si ovvierà con quote del fondo perequativo, istituito dal 2013 ed alimentato dal gettito prodotto dalla compartecipazione all'IVA.

Per il primo anno, le spese sono quantificate col criterio della spesa storica e dei costi standard (se determinati). Nei successivi quattro anni, il computo deve convergere progressivamente verso i costi standard (cfr. art. 15 c. 3 e 5).

Le altre spese sono finanziabili anche attraverso i tributi propri autonomi e derivati e le addizionali su tributi erariali (cfr. art. 15 c. 4).

La ripartizione del fondo perequativo tiene conto dei criteri di seguito specificati (cfr. art. 15 c. 7 e 8):

- la perequazione deve ridurre, in misura non inferiore al 75%, le differenze interregionali in termini di capacità fiscale;
- l'attribuzione del fondo avviene anche su base demografica.

La differenza fra il fabbisogno finanziario per le spese regionali e le entrate correlate, ai fini della perequazione, deve essere calcolata al netto delle variazioni di gettito dovute all'esercizio dell'autonomia tributaria e di quelle derivanti dalla lotta all'evasione fiscale (cfr. art. 15 c. 6).



### 3. Il capo –Autonomia di entrata delle Province e delle Città metropolitane

Il secondo capo del decreto riguarda **l'autonomia finanziaria delle Province delle Regioni a Statuto ordinario** e ne individua le fonti di finanziamento della spesa (cfr. art. 16 c. 1 e 2).

- 3.1 Ferme restando le disposizioni contenute nell'articolo 60 del Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 "*Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*", **l'imposta sull'assicurazione contro la responsabilità civile per i veicoli a motore** (ciclomotori esclusi) diviene, dal 2012, tributo proprio delle Province; la relativa aliquota (attualmente pari al 12,5%) potrà essere aumentata o diminuita in misura non superiore al 3,5 % (cfr. art. 17 c. 1 e 2). **Diversamente da quanto previsto nell'articolato originario, il comma 2 dell'art. 4 del Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 convertito con modificazioni dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44 stabilisce l'estensione di tali disposizioni anche alle Province delle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome.**

Vengono modificate, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, le misure dell'imposta provinciale di trascrizione (I.P.T.), applicando i criteri vigenti per la tassazione degli atti non soggetti ad IVA (cfr. art. 17 c. 6)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Il Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*", convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148, ha disposto, con l'art. 1 comma 12, la modifica dell'art. 17 comma 6 del decreto qui preso in esame, sancendo che, pur in assenza del summenzionato decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, la soppressione della tariffa dell'I.P.T., per gli atti soggetti ad IVA, è efficace dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.



Si prevede inoltre che, con il disegno di legge di stabilità, il Governo attui un riordino della relativa normativa, tenendo presente che (cfr. art. 17 c. 7):

- presupposto d'imposta sono l'immatricolazione del veicolo, la relativa trascrizione e le successive intestazioni;
- soggetto passivo è l'intestatario del bene mobile;
- oggetto sono gli autoveicoli ed alcune categorie di motoveicoli nuovi ed usati;
- il gettito è destinato alla Provincia di residenza (o sede legale) del soggetto passivo.

3.2 Dal 2012, viene rideterminata **l'aliquota di compartecipazione provinciale all'IRPEF**, che deve compensare il minor gettito derivante dalle soppressioni dei trasferimenti statali alle Province e dell'accisa sull'energia elettrica (cfr. art. 18 c. 5).

L'aliquota potrà successivamente essere incrementata qualora vengano definiti ulteriori tagli ai trasferimenti statali (cfr. art. 18 c. 1, 2 e 4).

Nell'articolato originario del decreto qui sintetizzato era stabilito che alle Province territorialmente competenti venisse assegnato un gettito almeno equivalente a quello derivante dalla soppressa addizionale provinciale all'energia elettrica.

Tale condizione è cessata, poiché il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, con l'articolo 28 comma 11, ha disposto la soppressione dell'articolo 18 comma 6 del Decreto n. 68/2011.



3.3 Con l'obiettivo di dare piena attuazione al principio dell'autonomia finanziaria degli Enti locali, il decreto sancisce che, dal 2013, **le Regioni sopprimono i trasferimenti alle Province**, disponendo contemporaneamente con atto amministrativo, una compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale sugli autoveicoli. Nel caso in cui il gettito di tale compartecipazione non risulti almeno pari ai trasferimenti cancellati, è prevista la possibilità di altre compartecipazioni a tributi regionali (cfr. art. 19 c. 1 e 2).

Le Province, per meglio realizzare le proprie politiche tributarie, hanno accesso, gratuitamente, alle banche dati del Pubblico Registro Automobilistico (P.R.A.) e della Motorizzazione civile (cfr. art. 19 c. 5).

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attuazione della soppressione dei trasferimenti regionali alle Province, viene istituito un Fondo regionale sperimentale di riequilibrio di durata triennale, alimentato per una quota massima del 30% dalla compartecipazione alla tassa di possesso sugli autoveicoli (cfr. art. 19 c. 4).

3.4 **Permangono i tributi propri derivati di competenza provinciale** vigenti alla data di entrata in vigore del decreto in esame; entro il 31 ottobre 2011, si introduce, nel rispetto delle disposizioni contenute all'articolo 6 del Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*", **l'imposta di scopo provinciale**, specificandone gli obiettivi istituzionali (cfr. art 20 c.1 e 2).

3.5 Viene istituito dal 2012, allo scopo di realizzare progressivamente ed in modo equilibrato l'autonomia di entrata delle Province, il **Fondo sperimentale di riequilibrio per le Province**, di durata biennale (con possibilità di proroga fino all'attivazione del fondo perequativo) comunque, fino all'attivazione del fondo



perequativo; esso è alimentato dal gettito proveniente dalla compartecipazione provinciale all'IRPEF (cfr. art. 21 c. 1 e 2).

#### **4. III capo – Perequazione ai sensi dell'articolo 13 della Legge n. 42/2009 e sistema finanziario delle Città metropolitane nelle Regioni a Statuto ordinario**

4.1 L'obiettivo della perequazione, sancito nell'articolo 13 della legge delega, è perseguito, principalmente, attraverso l'introduzione dei **Fondi perequativi**.

Nello specifico, il **fondo per le Province e le Città metropolitane** (previsto nel bilancio regionale) è alimentato mediante il gettito, non devoluto a tali Enti secondo principi di territorialità, derivante dalla compartecipazione provinciale all'IRPEF.

Il fondo copre le spese per le funzioni fondamentali e per quelle complementari.

La soppressione delle Province destinate a trasformarsi in Città metropolitane comporta il concomitante trasferimento del relativo sistema finanziario e patrimoniale (cfr. art.24 c. 1).

Le fonti di entrata attribuite con D.P.C.M. alle Città metropolitane sono (cfr. art. 24 c. 2):

- la compartecipazione al gettito IRPEF prodotto sul territorio;
- la compartecipazione alla tassa automobilistica regionale;
- l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile dei veicoli a motore;
- l'imposta provinciale di trascrizione (I.P.T.);
- altri tributi.



Esse finanziano:

- le funzioni fondamentali;
- la programmazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- l'organizzazione di sistemi di gestione dei pubblici servizi;
- la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- altre funzioni.

Alle Città metropolitane è attribuibile con D.P.C.M. la facoltà di istituire ulteriori tributi, in particolare un'addizionale sui diritti d'imbarco portuale o aeroportuale ed un'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili. È prevista, inoltre, l'introduzione dell'imposta di scopo da adottare con regolamento.

La legge di stabilità può rimodulare l'autonomia di entrata delle Città metropolitane per conformarla alla complessità delle funzioni loro attribuite.

Detta autonomia è ampliata nel caso di conferimento di ulteriori funzioni da parte di altri Enti territoriali (cfr. articolo 24 commi 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10).

## **5. IV capo – Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario**

### **La determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario**

costituisce certamente un passaggio essenziale per il superamento del criterio della spesa storica.

Il capo IV specifica, innanzitutto, che il fabbisogno standard rappresenta l'insieme delle risorse necessarie a garantire livelli essenziali di assistenza (LEA) in condizioni di efficienza ed appropriatezza.





Stabilisce, inoltre, che costi e fabbisogni standard, una volta determinati, costituiranno il parametro di riferimento cui correlare, sia nella fase transitoria sia in quella a regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria (cfr. art. 25).

5.1 **Dal 2013, viene fissato il fabbisogno sanitario nazionale standard in conformità con il quadro macroeconomico del Paese**, con i vincoli di finanza pubblica e con gli impegni assunti in sede comunitaria, tenuto conto del fabbisogno legato alla determinazione dei LEA nelle Regioni di riferimento di cui si dirà in seguito. Tale fabbisogno nazionale, per il 2011 ed il 2012, coincide con il livello di finanziamento indicato dalla finanziaria 2010 (cfr. art. 26).

I costi e i fabbisogni standard regionali vengono determinati annualmente dal Ministro della Salute, in coerenza con il fabbisogno standard nazionale e con riferimento al **N.S.I.S.** (Nuovo Sistema Informativo Sanitario).

Per il finanziamento della spesa sanitaria le Regioni devono convergere verso i seguenti livelli percentuali (cfr. art. 27 c. 3):

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

La convergenza ai valori percentuali deve sussistere per un periodo di cinque anni.

Il fabbisogno sanitario standard delle singole Regioni è determinato, dal 2013, facendo riferimento ai costi rilevati nelle tre Regioni **benchmark**, localizzate una al Nord, una al Centro ed una al Sud (con almeno una realtà di piccole dimensioni geografiche).



Le tre Regioni sono individuate tra le migliori cinque in equilibrio economico, sulla base della qualità dei servizi prestati e dell'erogazione efficiente ed appropriata dei LEA con le risorse ordinarie, comprese le entrate proprie regionali.

Il valore aggregato dei costi standard è calcolato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza - collettiva, distrettuale, ospedaliera - in base alla spesa sostenuta rapportata alla popolazione statisticamente pesata per classi di età.

Il costo standard viene poi applicato alla popolazione pesata di ognuna delle Regioni, ottenendo così il suo fabbisogno standard.

Le Regioni in equilibrio economico vengono individuate sulla base dei risultati del secondo esercizio precedente a quello di riferimento; qualora dalla selezione ne risulti un numero inferiore a cinque, l'individuazione avviene anche considerando il miglior risultato economico registrato nell'anno di riferimento. Sono comunque escluse le Regioni soggette a piano di rientro.

Permane l'obiettivo di adeguarsi alla percentuale di allocazione delle risorse stabilite in sede di programmazione sanitaria nazionale. Eventuali risparmi derivanti dalla gestione regionale del servizio sanitario nazionale rimangono nella disponibilità delle Regioni (cfr. art. 27).

Vengono previsti, infine, specifici interventi sui costi delle prestazioni, tesi a rimuovere le carenze strutturali di alcune aree territoriali, individuate mediante indicatori socio-economici e ambientali, tenendo presente gli interventi straordinari di edilizia sanitaria (cfr. art. 28).

- 5.2 Al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di miglioramento dei servizi sanitari regionali, nel rispetto del fabbisogno standard nazionale,



**i criteri per la determinazione del costo e dei fabbisogni standard regionali possono essere rideterminati con cadenza biennale** (cfr. art. 29).

Restano confermate le disposizioni relative al Piano sanitario nazionale, alle altre attività sanitarie a destinazione vincolata ed al finanziamento della mobilità sanitaria.

Viene implementato il sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le Regioni, i cui servizi sono costantemente sottoposti a monitoraggio (cfr. art. 30).

Le Regioni a S. s. e le Province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto dei principi di autonomia e di leale collaborazione, comunicano gli elementi informativi e i dati necessari per il processo di definizione dei fabbisogni standard (cfr. art. 31).

5.3 **L'autonomia finanziaria delle Regioni, delle Province e delle Città metropolitane deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita** (cfr. art. 32 c. 1).

**6. V capo – Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**

6.1 L'intero capo V è dedicato alla disciplina della **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito della Conferenza unificata. Essa è presieduta dal Presidente del Consiglio (o da un Ministro delegato) ed è



composta da Ministri e da rappresentanti delle Autonomie territoriali (questi ultimi a garanzia di un'equilibrata rappresentanza territoriale e demografica).

La Conferenza avrebbe dovuto insediarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto; deve essere, comunque, convocata almeno con cadenza bimestrale e ogni volta che sia richiesto da un terzo dei componenti. Alle riunioni possono essere invitati altri rappresentanti del Governo o degli Enti locali.

Le determinazioni della Conferenza sono adottate, di regola, unanimemente e trasmesse ai Presidenti delle Camere e alla Conferenza unificata; possono essere inviate, altresì, a soggetti ed organismi istituzionali interessati.

Tra le diverse funzioni svolte dalla Conferenza permanente vi è, innanzitutto, la conciliazione degli interessi dei diversi livelli di governo, con l'obiettivo di favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

La Conferenza svolge, inoltre, funzioni di verifica e controllo sull'ordinamento finanziario e sull'utilizzo delle risorse delle Regioni e delle Autonomie territoriali.

Essa, infine, ha il compito di vigilare sull'applicazione ed il funzionamento dei meccanismi premiali e di quelli sanzionatori.

Nell'ambito della Co.Pa.F.F. è istituita una struttura che esercita le funzioni di segreteria tecnica e di supporto della Conferenza, che, per lo svolgimento delle proprie funzioni, ha accesso diretto alla banca dati delle Pubbliche Amministrazioni (cfr. artt. 33, 34, 35, 36 e 37).

## **7. VI capo – Norme finali ed abrogazioni**

### **7.1 È assicurato l'integrale finanziamento di eventuali ulteriori funzioni amministrative trasferite dallo Stato alle Province e alle Città**



**metropolitane** ove non si sia provveduto contestualmente al loro finanziamento.

I trasferimenti statali alle Regioni relativi al trasporto pubblico locale e la conseguente loro fiscalizzazione saranno soppressi a decorrere dal 2013<sup>29</sup> (cfr. art. 32 c. 4).

7.2 **Con legge regionale possono introdursi, dal 2013, tributi regionali e locali,** nonché stabilirsi variazioni di aliquote o agevolazioni per i Comuni e le Province (cfr. art. 38).

Gli effetti finanziari prodotti dal decreto esaminato sono monitorati dalla Conferenza permanente che verifica il rispetto del limite massimo di pressione fiscale complessiva, proponendo, in caso contrario, interventi correttivi al Governo.

Tenuto conto dei vincoli di finanza pubblica europea, in applicazione dei principi stabiliti per l'aggiornamento del Patto di stabilità, le Regioni, dal 2012, sono sollevate dai vincoli previsti dall'articolo 14 comma 2 del Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", riguardanti in particolare la riduzione dei trasferimenti statali agli Enti territoriali.

Infine, viene istituito con D.P.C.M., nell'ambito della Conferenza permanente, un tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni per determinare le linee guida, gli indirizzi e gli strumenti atti a garantire il rispetto delle disposizioni previste al comma 3 appena esaminato (cfr. art. 39).

Il Governo promuove un'intesa con le Regioni per prorogare fino al 2012 l'utilizzo del Fondo sociale europeo (FSE), con l'obiettivo primario di

---

<sup>29</sup> Termine temporale traslato (dal 2012 al 2013) con il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, art. 30 comma 3 lett. c.



garantire risorse straordinarie destinate a finanziare il settore del trasporto pubblico locale, nonché di fronteggiare l'eventuale maggiore spesa dovuta agli ammortizzatori sociali.

Raggiunta l'intesa, il Governo provvederà a reintegrare i trasferimenti alle Regioni (400 milioni di euro nell'anno 2011); inoltre, ulteriori 25 milioni di euro saranno ad esse devoluti, previa verifica delle minori risorse attribuite in attuazione della legge di stabilità. Le spese destinate al trasporto pubblico sono escluse dal computo ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno (cfr. art. 40).

L'articolo conclusivo del decreto afferma, in coerenza con le disposizioni della legge delega, il principio dell'invarianza della finanza pubblica (cfr. art. 41).



## **D. Lgs. n. 88 del 31 maggio 2011**

*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art.16 della Legge 5 maggio 2009, n. 42*

---

Il Decreto n. 88 del 31 maggio 2011, in coerenza con il dettato dell'articolo 16 della Legge n. 42 del 2009, individua strumenti idonei alla promozione dello sviluppo economico e della coesione economica, sociale e territoriale.

Persegue inoltre la rimozione degli squilibri economico-sociali e la perequazione infrastrutturale<sup>30</sup>, conformemente alle disposizioni dell'articolo 119 comma 5 della Costituzione, integrando il sistema delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali con le politiche di coesione dell'Unione europea.

### **1. La cronologia**

Si dettaglia di seguito l'iter che ha condotto all'approvazione del decreto in esame:

- 26 novembre 2010 – Bozza preliminare approvata dal Consiglio dei Ministri;
- 20 gennaio 2011 – Mancata intesa da parte della Conferenza unificata;
- 2 febbraio 2011 – Presentazione alle Camere di una nuova bozza;
- 5 maggio 2011 – Parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;
- 18 maggio 2011 – Parere favorevole della Commissione Bilancio del Senato;
- 19 maggio 2011 – Adozione definitiva da parte del Governo;
- 31 maggio 2011 – Promulgazione da parte del Presidente della Repubblica;
- 22 giugno 2011 – Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

---

<sup>30</sup> Confronta pag. 2 dell'elaborato contenente la sintesi dei primi decreti integrativi e correttivi, consultabile sul sito web consiliare, sezione *Leggi e banche dati / Documentazione*, al link:

[http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/documentazione/ Il\\_federalismo\\_fiscale - Primi provvedimenti integrativi e correttivi .pdf](http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/documentazione/ Il_federalismo_fiscale_-_Primi_provvedimenti_integrativi_e_correttivi_.pdf)



## **2. I contenuti**

Obiettivo principale del decreto è conseguire, attraverso l'utilizzo di risorse aggiuntive ed il ricorso ad interventi speciali statali, la **rimozione degli squilibri e delle differenze economico-sociali ed infrastrutturali che impediscono il raggiungimento di un livello uniforme di sviluppo** (cfr. art. 1).

L'articolo 2 precisa che gli obiettivi vengono perseguiti utilizzando le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché quelle provenienti da finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea, integrate dai relativi cofinanziamenti nazionali.

Tale politica di riequilibrio economico-sociale, è improntata ai principi e dai criteri di seguito specificati:

- leale collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale, tenuto conto delle specifiche situazioni socio-economiche delle realtà territoriali;
- impiego delle risorse secondo il metodo della programmazione pluriennale, considerando le priorità programmatiche definite in sede europea;
- aggiuntività delle risorse, che integrano, e non sostituiscono, le ordinarie;
- programmazione e realizzazione degli interventi per assicurare qualità, tempestività e concreto conseguimento dei risultati, attuando nei confronti di tutti gli Enti pubblici le necessarie attività di monitoraggio e controllo delle iniziative, mediante il condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali, la costruzione di un sistema di indicatori di risultato, il ricorso sistematico alla valutazione degli impatti e la previsione di premi e sanzioni (cfr. art. 2).





2.1 Vengono stabilite le prerogative del **Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale** (Ministro delegato).

Egli provvede a coordinare la politica di cui è responsabile con i Fondi europei a finalità strutturale; adotta, inoltre, gli atti di indirizzo e di programmazione previsti dai Regolamenti dell'Unione, sollecitando, ove necessario, l'attuazione degli interventi promossi in sede europea (cfr. art. 3).

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (ex articolo 61 della Legge n. 289 del 2002) viene ridenominato **Fondo per lo sviluppo e la coesione**; ha durata pluriennale, coerentemente con l'articolazione temporale dei Fondi strutturali europei, e deve finanziare interventi speciali statali, nonché l'erogazione di contributi speciali.

La finalità principale del Fondo è di fornire un'unica linea programmatica e finanziaria agli interventi aggiuntivi di derivazione europea.

In particolare con il suo utilizzo si persegue la finalità del riequilibrio economico-sociale, supportando sia progetti di carattere infrastrutturale, sia progetti di carattere immateriale (cfr. art. 4).

2.2 Si enucleano le modalità di programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione e si descrive il processo decisionale mediante cui si individuano gli interventi e i programmi da finanziare.

**Il Documento di economia e finanza (DEF)**, adottato nell'anno precedente a quello di inizio del ciclo di programmazione dei Fondi europei, fissa l'ammontare delle risorse da destinare al Fondo per lo sviluppo e la coesione, ammontare che può essere rideterminato in riferimento agli esercizi successivi.

Nella Nota di aggiornamento del DEF sono indicati gli obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese con minore capacità fiscale (con riferimento particolare al conseguimento dei livelli delle prestazioni e dei costi



di erogazione dei servizi standardizzati secondo quanto previsto dai decreti attuativi della Legge delega n. 42/2009).

La legge di stabilità, relativa all'esercizio finanziario precedente il nuovo ciclo pluriennale di programmazione, incrementa la dotazione del Fondo, senza però intervenire sulla capitalizzazione complessiva già programmata col DEF, rispettando i vincoli di bilancio e gli obiettivi di finanza pubblica; determina altresì la ripartizione per quote annuali della stessa dotazione finanziaria, fatta salva la possibilità di rimodulare l'articolazione annuale prevista.

Dopo i primi tre anni, si può operare una riprogrammazione complessiva del Fondo, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni ed Autonomie locali.

Entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo di programmazione, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) adotta un **Documento di indirizzo strategico**, che definisce:

- gli obiettivi ed i criteri di utilizzo delle risorse stanziare, la loro suddivisione per macroaree territoriali e l'individuazione delle Amministrazioni attuatrici;
- le condizioni istituzionali che devono essere soddisfatte per un efficiente utilizzo dei fondi;
- i requisiti di ammissibilità degli interventi al finanziamento, relativi: ai tempi di realizzazione per settore e tipologia; ai risultati attesi; alla metodologia di valutazione degli impatti; alla sostenibilità dei piani di gestione ed, infine, al possesso da parte dei soggetti attuatori di un rating di capacità amministrativa, tecnica e di legalità;



- gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori correlati al raggiungimento o meno degli obiettivi previsti;
- la possibilità di cofinanziare le iniziative con l'apporto di capitale privato.

Si stabilisce, infine, che entro il primo marzo del 2014 (data della prima applicazione) il Ministro delegato propone al CIPE gli interventi o i programmi da finanziare con il Fondo, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente (cfr. art. 5).

2.3 Vengono introdotti **i contratti istituzionali di sviluppo (CIS)**, stipulati tra Regioni o Amministrazioni competenti ed il Ministro delegato.

Mediante i CIS si distribuiscono le risorse del Fondo, individuando contestualmente le responsabilità delle parti, i tempi e le modalità di attuazione degli interventi. Tali contratti, cui possono aderire anche i concessionari di pubblici servizi, hanno un contenuto predeterminato.

In particolare si prevede il soddisfacimento dei requisiti di ammissibilità indicati al comma 4 dell'articolo 5; si definisce, poi, la responsabilità dei contraenti, stabilendo, altresì, le condizioni di definanziamento, anche parziale, degli interventi, ovvero l'attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo in ossequio al principio di sussidiarietà.

Ai fini dell'attuazione degli interventi, le Amministrazioni centrali e regionali hanno la possibilità di avvalersi del supporto di organi di diritto pubblico aventi le necessarie caratteristiche di competenza e professionalità.

La progettazione, l'approvazione e la realizzazione degli interventi previsti nei CIS sono disciplinate dalle norme riguardanti le infrastrutture strategiche previste dal D. Lgs. 163 del 2006 (c.d. Codice dei Contratti pubblici).



Le risorse del Fondo spettanti agli assegnatari sono trasferite in appositi fondi, vincolati al raggiungimento delle finalità approvate, per garantire la piena tracciabilità delle risorse.

Il coordinamento e la vigilanza sull'attuazione degli interventi si demanda al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, che verifica e valuta il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Si dispone, infine, anche per evitare il disimpegno automatico dei fondi erogati dall'Unione europea, l'intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia o inadempienza delle Pubbliche Amministrazioni, che può sostanziarsi nella nomina di un Commissario straordinario, che svolge le attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi programmati (cfr. art. 6).

2.4 Nella Relazione annuale di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti (relazione di cui all'articolo 10 comma 7 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196) si forniscono dettagliate informazioni in merito all'attuazione del decreto fin qui sintetizzato (cfr. art. 7).

2.5 Nelle disposizioni transitorie e finali, si prevede che l'articolo 16 della Legge n. 42/2009 si attui anche mediante successivi decreti legislativi integrativi. Per quanto non espressamente previsto, si continuano ad applicare le vigenti disposizioni in materia di contributi speciali e di interventi statali, effettuati in applicazione dell'articolo 119 comma 5 della Costituzione.



## **D. Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011<sup>31</sup>**

*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42.*

---

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il 9 giugno 2011 il testo definitivo del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali.

**Obiettivo principale del decreto è rendere omogenei e confrontabili i bilanci degli Enti territoriali**, anche al fine del consolidamento con i conti delle pubbliche amministrazioni, favorendo una maggiore raccordabilità con i sistemi adottati in ambito europeo.

Il decreto si struttura in tre titoli.

Nel titolo I vengono individuati i principi contabili generali, applicati alle Regioni, alle Province autonome e agli Enti locali.

Il titolo II concerne l'armonizzazione dei sistemi contabili del settore sanitario.

Il titolo III contiene, infine, le norme transitorie e finali.

---

<sup>31</sup> In data 28 dicembre 2011 sono stati emanati due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri integrativi del Decreto n. 118/2011.

Il primo individua le Amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della nuova disciplina contabile prevista dal decreto in esame.

Il secondo D.P.C.M., invece, declina puntualmente i principi contabili generali applicati, fornendo specifiche tecniche, indispensabili per la formazione dei documenti contabili.

I due D.P.C.M. sono consultabili sul sito web [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), sezione *Riforme istituzionali / Il federalismo fiscale/ Provvedimenti attuativi Legge n. 42/2009*, ai links:

<http://www.riformeistituzionali.it/media/92342/dpcm%201.pdf>

[http://www.riformeistituzionali.it/documentazione/riforme-istituzionali/il-federalismo-fiscale/provvedimenti-attuativi-legge-n-422009/decreto-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri-28-dicembre-2011-\(1\).aspx](http://www.riformeistituzionali.it/documentazione/riforme-istituzionali/il-federalismo-fiscale/provvedimenti-attuativi-legge-n-422009/decreto-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri-28-dicembre-2011-(1).aspx)



**Pare importante evidenziare che il decreto in esame va ricordato con il D.lgs. n. 91/2011, recante norme in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche** (il cui articolato è inserito nella raccolta normativa in allegato).

## **1. La cronologia**

Prima di esaminare nel dettaglio i contenuti del decreto, se ne schematizza l'iter:

- 17 dicembre 2010 – Bozza preliminare approvata dal Consiglio dei Ministri;
- 3 marzo 2011 – Intesa da parte della Conferenza unificata;
- 8 giugno 2011 – Parere favorevole della Commissione Bilancio del Senato;
- 8 giugno 2011 – Parere favorevole della Commissione Bilancio della Camera;
- 8 giugno 2011 – Parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;
- 9 giugno 2011 – Approvazione in via definitiva del decreto da parte del Governo;
- 23 giugno 2011 – Promulgazione da parte del Presidente della Repubblica;
- 26 luglio 2011 – Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

## **2. I contenuti**

### ***Titolo I – Principi contabili generali e applicati per le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali***

2.1 I principi in materia di armonizzazione contabile si applicano ai sistemi contabili ed agli schemi di bilancio delle Regioni, delle Province autonome e



degli Enti locali, come individuati dall'articolo 2 del Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.), nonché dei loro enti e organismi strumentali.

Le Regioni devono adeguare, con legge, i propri ordinamenti alle suddette disposizioni, che costituiscono **principi di coordinamento della finanza pubblica**, finalizzati alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ex articolo 117 comma 3 e 120 comma 2 della Costituzione (cfr. art. 1).

- 2.2 Si dispone che le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali ed i loro enti strumentali, **integrano la contabilità finanziaria, con un sistema di contabilità economico-patrimoniale**, per garantire la rilevazione unitaria degli aspetti gestionali, sia sotto il profilo finanziario, sia sotto quello economico-patrimoniale.

Inoltre, **il potenziamento del bilancio di cassa**, adottato in via sperimentale per il bilancio dello Stato, sarà gradualmente esteso anche alle Amministrazioni regionali e locali (cfr. art. 2).

- 2.3 Le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2 commi 1 e 2 ed i loro enti strumentali devono applicare **i principi contabili previsti dal Codice civile** e quelli generali descritti nell'allegato n. 1 del decreto in esame, in conformità alle direttive dell'Unione europea in materia di consolidamento e trasparenza dei conti pubblici (cfr. art. 3).

- 2.4 Si prevede l'adozione di un unico **piano dei conti integrato**, ispirato a comuni criteri di contabilizzazione, volto a consentire essenzialmente la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il coordinamento dei conti delle pubbliche amministrazioni con il Sistema europeo dei conti nazionali. Comprende l'elenco delle



articolarzioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali e rappresenta lo schema di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica delle Amministrazioni pubbliche. Il piano dei conti integrato rappresenta anche lo strumento per il confronto tra le previsioni effettuate ed i risultati conseguiti. A tal proposito, si dispone, l'elaborazione di note integrative, che illustrano eventuali scostamenti e che vengono articolate secondo la struttura del piano dei conti integrato (cfr. art.4).

- 2.5 L'articolo 5 reca la definizione di **transazione elementare**, consistente nell'unità minima di rilevazione contabile nel sistema di contabilità degli Enti territoriali. Per ciascuna transazione elementare, generata da un atto gestionale, è prevista una codifica, necessaria a consentire la tracciabilità delle operazioni contabili e la movimentazione del piano dei conti integrato. Ciascun Ente dovrà determinare il proprio sistema contabile in modo da consentire l'individuazione e la codificazione delle transazioni elementari, in conformità alle istruzioni contenute in appositi glossari (cfr. artt. 5 e 7).

La struttura della codifica della transazione elementare verrà definita con successivi decreti integrativi (cfr. art. 6).

Le codifiche del Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici (SIOPE) sono aggiornate in base alla struttura del piano dei conti integrato (cfr. art. 8).

- 2.6 Il sistema di bilancio previsto per le Amministrazioni pubbliche è disciplinato agli articoli dal 9 al 18 del decreto.

Tale sistema costituisce lo strumento essenziale per la programmazione, la previsione, la gestione e la rendicontazione di ciascuna Amministrazione





territoriale. Esso fornisce informazioni sull'andamento dell'Ente ai soggetti interessati, per l'assunzione delle decisioni politiche, sociali ed economico-finanziarie (cfr. art.9).

**L'articolo 10 sancisce il carattere autorizzatorio sia del bilancio di previsione finanziario annuale, sia di quello pluriennale**, stabilendo, altresì, che quest'ultimo abbia una durata di almeno tre anni e che sia annualmente aggiornato in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Si prevede, inoltre, che gli Enti territoriali alleghino ai propri bilanci di previsione e di rendicontazione l'elenco dei propri enti ed organismi strumentali, adottando comuni schemi di bilancio (finanziari, economici e patrimoniali) e di **bilancio consolidato** con i suddetti enti.

Le PP.AA. (di cui all'articolo 2) predispongono, sulla base di un apposito schema standard, un rendiconto semplificato per il cittadino, contenente una sintesi dei dati di bilancio da pubblicare sul sito internet (cfr. artt. 10 e 11).

Lo schema di bilancio degli Enti territoriali deve essere articolato per missioni e programmi, al fine di incrementare la confrontabilità dei dati e la trasparenza informativa relativa all'allocazione delle risorse pubbliche per politiche settoriali (cfr. art. 12).

**Si statuisce, inoltre, una ripartizione delle spese in missioni, programmi e macroaggregati.**

Le **missioni** indicano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle PP.AA. .

I **programmi** sono gli aggregati omogenei di attività volte alla realizzazione delle finalità individuate nell'ambito delle missioni; la realizzazione di ciascun programma è imputabile ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

I **macroaggregati** costituiscono, infine, un'articolazione dei programmi, secondo la natura economica della spesa; si raggruppano in titoli, sono



suddivisi in capitoli, che costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e possono essere ulteriormente ripartiti in articoli. Questi ultimi, se previsti, vanno raccordati al piano dei conti integrato (cfr. artt. 13 e 14).

**Le entrate si classificano in:**

- **titoli**, in base alla fonte di provenienza;
- **tipologie**, definite in base alla natura dell'entrate;
- **categorie**, determinate secondo l'oggetto.

I capitoli, suddivisibili in articoli, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione (cfr. art. 15).

Per quanto attiene la flessibilità degli stanziamenti di bilancio, si prevede la possibilità di effettuare variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi determinate da provvedimenti di trasferimento del personale interno all'amministrazione, nonché tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma o nel caso di rimodulazioni compensative relative a programmi di diverse missioni (cfr. art.16).

Il decreto impone la predisposizione di un budget economico e la riclassificazione dei propri dati contabili mediante la rilevazione SIOPE, al fine di consentire il consolidamento dei propri dati di cassa con quelli delle altre Amministrazioni pubbliche. È previsto ancora che tali Enti elaborino un prospetto relativo alla ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, classificata in base alla nomenclatura COFOG (Classification of the functions of government), allegato al budget e al bilancio di esercizio.

La vigilanza sull'attuazione delle disposizioni appena descritte spetta agli organi interni di controllo (cfr. art. 17).



Infine, l'articolo 18 individua i termini di approvazione dei bilanci:

- 31 dicembre, bilancio di previsione annuale o budget economico per l'anno successivo;
- 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, rendiconto o bilancio di esercizio;
- 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, bilancio consolidato (cfr. art. 18).

### ***Titolo II – Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario***

2.7 L'ambito di applicazione del titolo II del decreto riguarda la **redazione ed il consolidamento dei bilanci del settore sanitario**.

Gli Enti destinatari delle disposizioni del presente titolo sono:

- le Regioni, per la parte del loro bilancio inerente al finanziamento ed alla spesa del relativo servizio sanitario direttamente gestito, rilevata attraverso scritture di contabilità finanziaria; nonché per la parte del finanziamento del servizio sanitario regionale direttamente gestito (gestione sanitaria accentrata presso la Regione) rilevata attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale;
- le aziende sanitarie locali; le aziende ospedaliere; gli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico; le aziende ospedaliere integrate con il Servizio sanitario nazionale;
- gli istituti zooprofilattici (cfr. art. 19).



2.8 L'articolo 20 contiene disposizioni riguardanti l'articolazione delle entrate e delle spese, che mirano ad assicurare:

- l'immediata confrontabilità e l'integrale raccordo fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti che determinano il fabbisogno sanitario regionale standard, individuandone le correlate fonti di finanziamento;
- un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del servizio sanitario regionale per l'esercizio corrente.

Per le finalità appena descritte, si dispone una classificazione dei capitoli di entrata in ambito sanitario, che distingue fra finanziamento ordinario corrente, finanziamento aggiuntivo corrente, finanziamento regionale del disavanzo pregresso, finanziamento per investimenti.

Per la spesa, specularmente, si prevede una distinzione fra spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), spesa per livelli di assistenza superiori ai LEA, spesa per il ripiano del disavanzo pregresso e spesa per investimenti.

Sempre con l'obiettivo di garantire la raccordabilità sopra descritta, vengono individuati i criteri in base a cui le Regioni sono tenute ad accertare ed impegnare le somme relative al finanziamento sanitario corrente, al finanziamento regionale a titolo di ripiano delle perdite pregresse, nonché al finanziamento in conto capitale, riferito all'edilizia sanitaria (cfr. art. 20).

2.9 Si istituiscono appositi conti correnti di tesoreria unica e conti correnti intestati alla sanità presso i tesoreri delle Regioni, rispettivamente per la parte di finanziamento derivante da trasferimenti dal bilancio statale e per quella



derivante dai gettiti fiscali, con la finalità di garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa (cfr. art. 21).

2.10 Vengono determinati modelli gestionali differenziati per le Regioni che scelgono di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario (cfr. art. 22), rispetto alle Regioni che non abbiano effettuato tale scelta (cfr. art.23).

Quanto alle prime, esse sono tenute ad individuare nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità, denominato “centro di responsabilità accentrata presso la Regione”, che, tra l’altro, rileva i fatti gestionali nel libro giornale e redige il bilancio sanitario consolidato. Si individua, inoltre, un responsabile che certifichi la regolare tenuta della contabilità (cfr. art. 22).

Le Regioni che optino per la gestione sanitaria accentrata hanno l’obbligo di redigere i seguenti libri contabili: il libro giornale ed il libro inventario (cfr. art. 24).

Le Regioni che non esercitano la scelta di gestire direttamente una quota del proprio servizio sanitario, invece, possono effettuare, con riferimento ai capitoli di spesa del servizio sanitario regionale, solo operazioni di trasferimento verso enti del servizio sanitario regionale, ai quali destinano l’intero importo del finanziamento previsto nell’esercizio di riferimento. Effettuano inoltre le sole operazioni di consolidamento dei conti sanitari (cfr. art. 23).

2.11 Le Regioni in cui vige la gestione sanitaria accentrata predispongono un bilancio preventivo economico annuale, composto da un conto economico preventivo e da un piano di flussi di cassa prospettici, corredato da una nota



illustrativa (in cui si esplicitano i criteri usati nell'elaborazione del bilancio preventivo) ed eventualmente da una relazione del collegio sindacale. Gli istituti zooprofilattici, predispongono gli stessi documenti contabili, avendo cura di adattare la nota integrativa e la relazione sulla gestione alle peculiarità del proprio ambito operativo.

Il bilancio di esercizio deve essere adottato entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento (cfr. art. 31).

Al fine di assicurare uniformità nelle modalità di rilevazione dei fatti gestionali, sono allegati al decreto gli schemi per ciascun documento del bilancio (cfr. art. 26).

2.12 L'articolo 27 detta il contenuto minimo dei piani dei conti in caso di gestione sanitaria accentrata. Si prevede che debba esserci corrispondenza fra le voci contenute nei modelli di rilevazione ministeriali e quelle contenute nei piani dei conti degli enti, pur riconoscendo a questi ultimi la possibilità di dettagliare ulteriormente il proprio piano dei conti.

2.13 Si prevede che ai bilanci degli Enti destinatari del titolo II si applichino le norme contenute negli articoli del codice civile (dal 2423 al 2428), salvo le eccezioni previste all'articolo 29. Quest'ultimo, in particolare, stabilisce, in materia di principi di valutazione specifici del settore sanitario, alcune fattispecie, in cui la contabilizzazione non può essere adottata secondo i principi individuati dalle norme civilistiche (cfr. artt. 28 e 29).<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 2 luglio 2012, n. 178, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'alinea e della lettera k) del comma 1 dell'art. 29 del D.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui si applicano



2.14 Per quanto concerne la destinazione del risultato di esercizio degli enti del Servizio sanitario nazionale, si dispone che eventuali risparmi vadano a coprire le perdite degli esercizi precedenti. Eventuali avanzi sono accantonati in fondi di riserva ovvero, nel caso degli enti individuati all'articolo 19, comma 2, lett. b punto i e lett. c, possono essere utilizzati per ripianare le perdite del Servizio sanitario regionale (cfr. art. 30).

La Giunta regionale approva sia il bilancio d'esercizio consolidato del Servizio Sanitario regionale, sia il bilancio preventivo economico annuale consolidato. Quest'ultimo deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci economici preventivi si riferiscono. Il bilancio preventivo e il bilancio di esercizio consolidati si compongono e sono corredati dagli stessi documenti che compongono e corredano i bilanci dei singoli enti.

Il bilancio d'esercizio consolidato deve corredarsi di una nota integrativa contenente:

---

direttamente alle Regioni autonome ed alle Province autonome. Inoltre, l'art. 1 comma 36 della Legge di stabilità 2013 ha integrato l'art. 29 comma 1 lett. b del decreto qui preso in esame con le seguenti norme di dettaglio: *“a partire dall'esercizio 2016 i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione; per gli esercizi dal 2012 al 2015 i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati applicando le seguenti percentuali per esercizio di acquisizione: esercizio di acquisizione 2012: per il 20% del loro valore nel 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016; esercizio di acquisizione 2013: per il 40% del loro valore nel 2013, 2014; per il 20% nel 2015; esercizio di acquisizione 2014: per il 60% del loro valore nel 2014; per il 40% nel 2015; esercizio di acquisizione 2015: per l'80% del loro valore nel 2015; per il 20% nel 2016“.*



- un prospetto in cui sia evidenziato il raccordo tra le poste iscritte nel bilancio d'esercizio consolidato e quelle iscritte nel rendiconto di contabilità finanziaria;
- un prospetto indicante gli utili o le perdite e le quote possedute per ogni eventuale partecipazione detenuta dalle aziende sanitarie del servizio sanitario regionale presso altri enti;
- un prospetto contenente le medesime informazioni anche per ogni altra società partecipata o ente dipendente dalla Regione che riceva a qualsiasi titolo una quota delle risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale.

La Giunta regionale approva i bilanci di esercizio entro il 31 maggio dell'anno successivo di riferimento ed il bilancio consolidato entro il 30 giugno dell'anno seguente.

Entro 60 giorni dall'approvazione, i bilanci vengono pubblicati sui siti internet delle Regioni.

È, infine, prevista una specifica disposizione, finalizzata a favorire la raccolta di dati sulla base delle prestazioni di cura erogate con l'obiettivo di migliorare i sistemi informativi e statistici del settore sanitario (cfr.art.32).

2.15 Mediante rilevazioni SIOPE, viene operata una riclassificazione dei dati contabili degli enti sanitari che adottano la contabilità economico-patrimoniale, per conseguire l'elaborazione dei conti di cassa consolidati delle pubbliche amministrazioni e al fine di organizzare l'articolazione della spesa per missioni e programmi (cfr. art. 33). Si stabilisce che eventuali aggiornamenti degli schemi allegati al decreto siano realizzati con decreto del Ministero della Salute, di concerto con quello dell'Economia e delle finanze e d'intesa con la





Conferenza permanente Stato-Regioni (cfr. art. 34). Nell'ultimo articolo del Titolo II si dispone che siano attivate procedure volte a garantire l'anonimato dell'assistito in fase di elaborazione dati nell'ambito dei sistemi informativi e statistici sanitari (cfr. art. 35).

### ***Titolo III – Disposizioni finali e transitorie***

2.16 Il terzo titolo contiene le disposizioni di attuazione del decreto e stabilisce, inoltre, i tempi per l'avvio del processo di armonizzazione contabile.

In particolare, è prevista dal 2012 una fase sperimentale biennale, atta a verificare l'effettiva rispondenza del nuovo sistema contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica, nonché ad individuare eventuali criticità del sistema.

La fase sperimentale si realizzerà con le modalità individuate con appositi decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui si rinvia anche per l'individuazione delle Amministrazioni interessate alla sperimentazione, tenendo presente la loro collocazione geografica e la loro dimensione demografica.

Si prevede, infatti, la possibilità di tenere un sistema contabile e schemi di bilancio semplificati per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

In relazione agli esiti della sperimentazione, saranno emanati decreti legislativi correttivi in cui saranno definiti:

- i contenuti specifici del principio di competenza finanziaria;
- i principi contabili applicati;
- il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e di ciascun comparto;
- la codifica della transazione elementare;



- gli schemi di bilancio;
- i criteri per l'individuazione di programmi sottostanti le missioni;
- le metodologie comuni per la realizzazione di un sistema di indicatori di risultato semplici;
- le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi;
- la definizione di spese rimodulabili.

Con D.P.C.M. si definiscono misure premianti, senza oneri per la finanza pubblica, a favore delle Amministrazioni pubbliche che prendano parte alla sperimentazione (cfr. art. 36).

2.17 In riferimento alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome, l'applicazione del decreto deve conformarsi alle procedure stabilite dalla Legge delega n. 42 del 2009.

**In particolare, l'art. 37 comma 1 prevedeva l'immediata e diretta applicazione del decreto fin qui preso in esame anche per tali Enti, ma è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale, con sentenza 2 luglio 2012, n. 178.**

2.18 L'articolo 38 individua tre diversi momenti di entrata in vigore delle disposizioni del decreto.

Più precisamente, quelle riguardanti il processo di armonizzazione contabile degli Enti territoriali, contenute nel Titolo I, entreranno in vigore dal 2014.

Le disposizioni riferite agli enti operanti nel settore sanitario e contenute nel titolo II, entreranno in vigore nell'esercizio successivo a quello di entrata in vigore del decreto.

Infine, le disposizioni inerenti alla fase sperimentale di cui al titolo III, entreranno in vigore dal 2012.



## **D. Lgs. n. 149 del 6 settembre 2011**

*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della Legge 5 maggio 2009, n. 42.*

---

Il Decreto legislativo n. 149/2011 introduce e disciplina meccanismi premiali e sanzionatori, esplicitando il dettato della Legge delega n. 42 del 2009, in cui si specifica, proprio nel primo articolo, che l'attuazione dell'art.119 della Costituzione avviene in modo da garantire la massima responsabilizzazione delle Regioni e degli Enti locali, per assicurare l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

### **1. La cronologia**

Di seguito l'iter del decreto:

- 30 novembre 2010 – Bozza preliminare approvata dal Consiglio dei Ministri;
- 18 maggio 2011 – Mancata intesa della Conferenza unificata;
- 19 maggio 2011 – Relazione del Consiglio dei Ministri, esplicativa dei motivi della mancata intesa della Conferenza unificata;
- 27 luglio 2011 – Parere favorevole della Commissione Bilancio del Senato;
- 27 luglio 2011 – Parere favorevole della Commissione Bilancio della Camera;
- 27 luglio 2011 – Parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;
- 28 luglio 2011 – Adozione in via definitiva da parte del Governo;
- 6 settembre 2011 – Promulgazione da parte del Presidente della Repubblica;
- 20 settembre 2011 – Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.



## **2. I contenuti**

### **I Capo – Meccanismi sanzionatori**

Le norme contenute nel I capo del decreto prevedono alcuni meccanismi sanzionatori.

2.1 Si stabilisce anzitutto che le Regioni sono tenute a redigere una **relazione di fine legislatura**, con l'obiettivo di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, nonché il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

Tale relazione, redatta secondo uno schema (eventualmente differenziato per le Regioni non sottoposte a piano di rientro della spesa sanitaria) predisposto entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto dal Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, contiene il dettaglio delle preminenti attività amministrative e normative svolte durante la legislatura, con particolare riferimento:

- al sistema ed agli esiti dei controlli interni;
- ad eventuali rilievi della Corte dei Conti;
- ad eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dalla Regione e di quelli del servizio sanitario regionale ed alle azioni intraprese per porvi rimedio;
- ad eventuali misure volte al contenimento della spesa, specie di quella sanitaria;
- alla quantificazione certificata dell'indebitamento regionale ed alla situazione economico-finanziaria, con particolare riguardo al settore sanitario;



- all'individuazione di atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui siano riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi ed i vincoli di bilancio;
- allo stato certificato del bilancio regionale.

La relazione, sottoscritta dal Presidente della Giunta entro il novantesimo giorno antecedente la fine della legislatura, deve essere certificata dagli organi di controllo interno regionale entro dieci giorni dalla sottoscrizione e trasmessa, entro lo stesso termine, al Tavolo tecnico interistituzionale, istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (cfr. art. 33 del D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68), al fine di verificare la veridicità dei dati in essa contenuti.

Il Tavolo tecnico invia, entro i successivi venti giorni, un apposito rapporto al Presidente della Giunta.

Per il settore sanitario, la verifica della relazione di fine legislatura viene effettuata dai Tavoli tecnici deputati alla verifica dell'attuazione dei piani di rientro, anche per le Regioni non sottoposte a tali piani.

Entro il giorno successivo dal ricevimento del rapporto del Tavolo tecnico interistituzionale, tale rapporto e la relazione vengono pubblicati sul sito istituzionale della Regione; essi vanno, altresì, inviati alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

I termini finora descritti variano nell'ipotesi dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale: la sottoscrizione e la certificazione della relazione sono effettuate entro quindici giorni dall'indizione delle elezioni e sempre entro quindici giorni il Tavolo tecnico interistituzionale invia il proprio rapporto al Presidente della Giunta.



In caso di mancata predisposizione della relazione di fine legislatura, il Presidente della Giunta regionale deve motivare le ragioni di tale inadempimento sull'homepage del sito istituzionale (cfr. art. 1).

2.2 La fattispecie del **grave dissesto finanziario** si riscontra, in una Regione assoggettata a piano di rientro, al congiunto verificarsi delle seguenti condizioni:

- a) l'inadempimento agli obblighi di redazione del piano di rientro o a quelli operativi da esso derivanti da parte del Presidente della Regione nominato Commissario *ad acta*;
- b) il perdurare o l'aggravarsi del disavanzo sanitario, dovuto al mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro;
- c) l'incremento fino al livello massimo, per due esercizi consecutivi, dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF (secondo quanto sancito dal D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68).

Nella ipotesi in cui si verifichi una delle prime due condizioni, il Governo esercita il proprio potere sostitutivo, nominando un Commissario *ad acta* in luogo del Presidente della Giunta.

Si prevede, ancora, la nomina di un Commissario *ad acta* nelle more dell'insediamento del nuovo Presidente della Giunta, per lo svolgimento di atti improrogabili e di ordinaria amministrazione.

Il Presidente della Giunta, infine, è nominato Commissario *ad acta* nel caso in cui la Regione non provveda, nei settori diversi da quello sanitario,



all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi standard e al raggiungimento degli obiettivi di servizio determinati a livello nazionale.

In caso di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, il Presidente della Repubblica dispone con decreto **lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta**, per responsabilità politica, ove sussistano dolo o colpa grave accertati dalla Corte dei Conti.

**Il Presidente rimosso è incandidabile alle cariche elettive e non può essere nominato quale componente di alcun organo, né ricoprire alcun incarico di governo a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, per un periodo di dieci anni** (cfr. art. 2).

Il grave dissesto finanziario comporta altresì, previa verifica delle rispettive responsabilità, la **decadenza del dirigente dell'Assessorato alla Sanità, dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale e dei componenti del collegio dei revisori dei conti e la loro interdizione da ogni carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, per un periodo di dieci anni.**

I componenti del collegio dei revisori delle Regioni che, secondo il giudizio della Corte dei Conti, abbiano gravi responsabilità nello svolgimento della loro attività, non possono essere nominati nei collegi di revisione di Regioni o di altri Enti pubblici per un periodo fino a dieci anni (cfr. art. 3).

2.3 **Anche le Province ed i Comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato**, in cui sia contenuto il dettaglio delle preminenti attività



amministrative e normative svolte durante la legislatura, con particolare riferimento:

- al sistema ed agli esiti dei controlli interni;
- ad eventuali rilievi della Corte dei Conti;
- alle azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica e per la convergenza verso i fabbisogni standard;
- alla situazione finanziaria e patrimoniale;
- alle azioni intraprese per il contenimento della spesa;
- alla quantificazione dell'indebitamento provinciale o comunale.

La relazione, sottoscritta dal Presidente della Provincia o dal Sindaco entro novanta giorni dalla fine del mandato, viene redatta secondo uno schema (semplificato per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti) che sarà predisposto dal Ministro dell'interno, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Tale relazione deve essere certificata dall'organo di revisione dell'Ente entro dieci giorni e trasmessa, entro lo stesso termine, al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, al fine di verificare la veridicità dei dati esposti nella relazione.

Il Tavolo tecnico redige a tal proposito un rapporto, che invia entro venti giorni al Presidente della Provincia o al Sindaco, i quali entro il giorno successivo dal ricevimento, lo pubblicano sul sito internet dell'Ente, congiuntamente alla relazione. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.





Nell'ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio dell'Ente, la sottoscrizione e la certificazione della relazione sono effettuate entro quindici giorni dall'indizione delle elezioni ed il rapporto del Tavolo tecnico interistituzionale viene inviato entro quindici giorni.

In caso di mancata predisposizione della relazione di fine legislatura, il Presidente della Provincia o il Sindaco devono motivare le ragioni di tale inadempimento sull'homepage del sito istituzionale (cfr. art. 4).

- 2.4 A corredo di quanto sancito dall'articolo 248 del T.U.E.L.<sup>33</sup>, si prevede che i **Sindaci e i Presidenti di Provincia, riconosciuti responsabili dalla Corte dei Conti di danni cagionati con dolo o colpa grave nel quinquennio precedente il verificarsi del dissesto, non sono eleggibili per dieci anni alle stesse cariche o ad altre cariche pubbliche elettive. Si prevede altresì che**

---

<sup>33</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali" (T.U.E.L.)

*Articolo n. 248 - Conseguenze della dichiarazione di dissesto*

1. A seguito della dichiarazione di dissesto, e sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio.

2. Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese.

3. I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge.

4. Dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità.

5. Fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, valutate le circostanze, e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile.



**siano interdetti per lo stesso periodo di tempo da qualsivoglia incarico in enti vigilati o partecipati da PP.AA. .**

Se la Corte dei Conti, in caso di dichiarazione di dissesto, accerta inadempienze del collegio dei revisori, i componenti del collegio ritenuti responsabili non possono ricoprire lo stesso incarico per un periodo di tempo fino a dieci anni, in funzione della gravità delle proprie responsabilità.

Inoltre, se gli accertamenti della Corte dei Conti fanno emergere comportamenti contrari alla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi di finanza pubblica, irregolarità contabili e di bilancio tali da poter causare dissesto finanziario e l'Ente non abbia adottato nei termini previsti dalla Corte dei Conti le necessarie misure correttive, la stessa Corte trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Decorsi trenta giorni senza che si sia adempiuto a quanto previsto, il Prefetto stabilisce un termine non superiore a venti giorni affinché venga deliberato dal Consiglio lo stato di dissesto.

In caso di ulteriore inerzia, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione del dissesto ed avvia le procedure per lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale. **Il decreto di scioglimento del Consiglio ha una durata compresa tra i dodici e i quindici mesi (cfr. art. 6)<sup>34</sup>.**

2.5 **Verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile potranno essere attivate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in caso di**

---

<sup>34</sup> La durata dell'efficacia del decreto di scioglimento è stata fissata con il Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012".



**situazioni di squilibrio finanziario**, ravvisabili mediante gli indicatori di seguito elencati:

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

Si evidenzia che le modalità attraverso cui si svolge l’attività di verifica appena descritta sono stabilite con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, e che tale attività è eseguita prioritariamente nei confronti dei Comuni capoluogo di provincia (cfr. art. 5).

2.6 Fin qui, le disposizioni del decreto sono di carattere ordinamentale, perché prive di effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

L’articolo 7, invece, introduce **sanzioni**, relative in particolare, al **mancato rispetto del Patto di stabilità interno** relativo all’anno 2010 e successivi; le Regioni e le Province autonome nell’anno successivo a quello di inadempienza:

- a) versano all’Erario la differenza tra il risultato registrato e l’obiettivo programmatico predeterminato<sup>35</sup>;

---

<sup>35</sup> La legge 12 novembre 2011, n. 183 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale, pluriennale dello Stato*” (legge di stabilità 2012) ha innovato, con l’art. 32 comma 23, l’art. 7 comma 1 lett. a del presente decreto, introducendo il seguente periodo: “La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell’Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio considerata ai fini del calcolo dell’obiettivo, diminuita della percentuale di manovra prevista per l’anno di riferimento, nonché, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità nel triennio, dell’incidenza degli scostamenti tra i risultati finali e gli obiettivi del triennio e gli obiettivi programmatici stessi”.

La Legge di stabilità 2013 (in particolare con le lettere a e b del comma 472 dell’art. 1) ha ulteriormente integrato il comma in esame, prevedendo che “*dal 2013, per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di competenza eurocompatibile o di competenza finanziaria*” e che “[...] *la sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell’Unione europea rispetto alla corrispondente spesa del 2011 considerata ai fini del calcolo dell’obiettivo, diminuita della percentuale di*



- b) hanno un limite alle spese correnti, al netto di quelle sanitarie;
- c) non possono ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- d) non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;
- e) riducono del 30% le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta.

Sanzioni analoghe sono previste anche per gli Enti locali; essi, infatti, nell'anno successivo a quello di inadempienza:

- a) sono soggetti a una riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura equivalente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato<sup>36</sup>;
- b) hanno un limite alle spese correnti;
- c) non possono ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- d) non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;
- e) riducono del 30% le indennità di funzione ed i gettoni di presenza di cui all'articolo 82 del T.U.E.L.<sup>37</sup>.

---

*manovra prevista per l'anno di riferimento, nonché, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità nel triennio, dell'incidenza degli scostamenti tra i risultati finali e gli obiettivi del triennio e gli obiettivi programmatici stessi.*

<sup>36</sup> **La Legge di stabilità 2013 (cfr. art. 1 commi 207 e 447) introduce in via straordinaria per il solo anno 2013 alcune modifiche in merito al meccanismo sanzionatorio di cui si tratta.**

<sup>37</sup> La Legge 12 novembre 2011, n. 183 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2012) ha disposto (con l'art. 31, comma 28): "La rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al comma 2, lett. e dell'art. 7 del Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, è applicata ai soggetti di cui all'art. 82 del testo unico di cui al Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno".



## II Capo – Meccanismi premiali

- 3.1 L'articolo 8 introduce ulteriori disposizioni relative al Patto di stabilità interno, che devono coordinarsi con le disposizioni contenute della Legge 13 dicembre 2010, n. 220 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge di stabilità 2011).
- 3.2 Il decreto integra, poi, il comma 20 dell'articolo 6 del Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78<sup>38</sup>, precisando che si intendono adempienti le Regioni a Statuto ordinario che hanno rispettato il Patto di stabilità e registrano un rapporto tra spesa per il personale e spesa corrente (al netto delle spese per il ripiano dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto al Patto di stabilità) non superiore alla media nazionale.

**Dal 2012, inoltre, verrà erogata una quota premiale a favore delle Regioni che hanno istituito una Centrale regionale degli acquisti, che effettui gare per beni e servizi di importo superiore ad un valore che il Governo fisserà entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto (cfr. art. 9).**

---

<sup>38</sup> Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”.

*Art. 6 - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*

*comma 20.* Le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica. A decorrere dal 2011, una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della Legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario è accantonata per essere successivamente svincolata e destinata alle regioni a statuto ordinario che hanno attuato quanto stabilito dall'art. 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con Legge 26 marzo 2010, n. 42 e che aderiscono volontariamente alle regole previste dal presente articolo. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato Regioni, sono stabiliti modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma. (Ai lavori della Conferenza Stato-Regioni partecipano due rappresentanti delle Assemblee legislative regionali designati d'intesa tra loro nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della Legge 4 febbraio 2005, n. 11).



3.3 **Si dispone la partecipazione delle Province all'accertamento fiscale** (anche mediante le segnalazioni dell' Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza) per potenziare l' azione di contrasto all' evasione, **incentivandola mediante il riconoscimento di una quota pari al 50% delle maggiori somme, relative a tributi statali, riscosse a titolo definitivo a seguito dell'intervento provinciale**. Le Province possono stipulare convenzioni con l' Agenzia delle Entrate al fine di instaurare adeguate forme di collaborazione e garantire una gestione organica dei tributi propri derivati.

Esse possono, inoltre, definire, con specifica convenzione con il Ministero dell' economia e delle finanze, le modalità di gestione ed operatività in relazione alla ripartizione del gettito recuperato (cfr. artt. 10 e 11).

3.4 Con accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali da raggiungersi entro un anno dall' entrata in vigore del decreto (o con D.P.C.M. nel caso in cui non si giunga all' accordo nel termine previsto), vengono stabiliti:

- con cadenza annuale, le modalità per la ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori;
- il concorso dei vari livelli di governo all' attività di contrasto all' evasione fiscale, definita in un programma pluriennale;
- gli obiettivi intermedi da raggiungere nell' ambito del suddetto programma;
- le relative misure premiali o sanzionatorie (cfr. art. 12).



### III Capo – Disposizioni finali

4.1 Le disposizioni del I e del II Capo del decreto si applicano alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome secondo le procedure e i tempi stabiliti dall'articolo 27 della Legge delega n. 42/2009.

Nel caso in cui entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto non risultino concluse le procedure di cui alla legge delega, fino alla loro conclusione, le disposizioni fin qui descritte si applicano immediatamente e direttamente anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome (cfr. art. 13).

4.2 Allo scopo di concretizzare il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi e dei fabbisogni standard, si disciplina la rendicontazione alle Camere del grado di convergenza della spesa ai fabbisogni, definiti ai sensi dell'articolo 9 del Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito con modificazioni dalla Legge 16 luglio 2011, n. 111<sup>39</sup>. Si dispone che, annualmente, il Governo

---

<sup>39</sup> Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*” convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111.

Art. 9- Fabbisogni standard, spending review e superamento della spesa storica delle Amministrazioni dello Stato

1. Dato l'obiettivo di razionalizzazione della spesa e di superamento del criterio della spesa storica, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sulla base di un atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, a partire dall'anno 2012, d'intesa con i Ministeri interessati, da' inizio ad un ciclo di "spending review" mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Le analisi individuano, tra l'altro, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, anche inerenti le possibili duplicazioni di strutture e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziate. In particolare, per le amministrazioni periferiche dello Stato sono proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, richiede alle amministrazioni centrali dello Stato i dati e le informazioni provenienti dalle banche dati, indagini e sistemi informativi dell'amministrazione necessari per la realizzazione delle attività di cui al comma 1. Le amministrazioni centrali dello Stato trasmettono tali dati per via telematica e facilitano l'accesso ad altri dati provenienti dal SISTAN, anche nella forma di dati elementari, nel rispetto della normativa vigente, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

3. In caso di omessa trasmissione dei dati senza motivata giustificazione entro il termine previsto nella richiesta di cui al comma 2, su comunicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'amministrazione competente riduce la retribuzione di risultato dei dirigenti responsabili nella misura del 2 per cento.



trasmetta alle Camere gli esiti del raffronto tra i fabbisogni di spesa programmati e le spese effettivamente sostenute (cfr. art. 14).

- 4.3 Si stabilisce che, mediante D.P.C.M., venga riordinata la vigente disciplina in materia di oneri e obblighi informativi a carico degli Enti locali nei confronti delle pubbliche amministrazioni statali. Rimangono, invece, inalterate le sanzioni attualmente vigenti (cfr. art. 15).
- 4.4 L'ultimo articolo del decreto in esame contiene norme riguardanti interventi del settore creditizio, volti a favorire il pagamento delle imprese che vantino crediti nei confronti degli Enti territoriali.

Nel dettaglio si stabilisce che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, venga istituito un Tavolo tecnico al quale partecipano il Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante delle Regioni (designato dalla Conferenza dei Presidenti di Regione), uno delle Autonomie

---

4. A decorrere dal 2013, i risultati delle attività di cui al comma 1, sono comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze alle Amministrazioni centrali dello Stato.

5. Sulla base delle comunicazioni fornite alle amministrazioni centrali dello Stato ai sensi del comma 4, e in coerenza con gli obiettivi e gli interventi indicati nel Documento di economia e finanza, le Amministrazioni centrali dello Stato propongono nell'ambito di accordi triennali con il Ministero dell'economia e delle finanze norme volte a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi identificati con le procedure di cui ai commi precedenti da inserire nella legge di stabilità, ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

6. I Nuclei di analisi e valutazione della spesa di cui all'articolo 39 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, provvedono al monitoraggio dell'attuazione e dei risultati attesi dei provvedimenti di cui al comma 5 e segnalano eventuali scostamenti al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro competente.

7. Il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato di cui all'articolo 41 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, illustra gli esiti delle attività di cui ai commi precedenti.





locali (designato dall'ANCI e dall'UPI) e l'Associazione bancaria italiana, con l'obiettivo di:

- formulare soluzioni finalizzate ad ovviare alla mancanza di liquidità delle imprese quando essa sia determinata dai ritardi dei pagamenti da parte degli Enti territoriali;
- ponderare forme di compensazione a livello regionale all'interno del Patto di stabilità, anche in considerazione delle diverse dimensioni degli Enti territoriali;
- stabilire nuove modalità di cessione pro soluto dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni;
- determinare criteri per la certificazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni;
- stabilire i casi in cui la stipulazione di un contratto di locazione finanziaria, finalizzato alla realizzazione e concessione in locazione di un bene, non costituisca un tentativo di elusione del Patto di stabilità interno (cfr. art. 16).



## Cronologia normativa

Provvedimento	CdM approvazione preliminare	Pareri ed intese	CdM approvazione definitiva	Gazzetta Ufficiale	Entrata in vigore	Note
Legge delega n.42/2009	11/09/2008	Accordo Conferenza unificata 02/10/2008	03/10/2008	06/05/2009	21/05/2009	Legge 08/06/2011 n. 85 Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla Legge 5 maggio 2009 n.42, in materia di federalismo fiscale
Federalismo demaniale D.lgs. n.85 del 28/5/2010	17/12/2009	Parere Conferenza unificata 04/3/2010	20/05/2010	11/06/2010	26/06/2010	
Roma capitale D.lgs n.156 del 17/9/2010	18/06/2010	Intesa Conferenza unificata 29/7/2010	17/09/2010	18/09/2010	20/09/2010	
Fabbisogni standard D.lgs n.216 del 26/11/2010	22/07/2010	Intesa Conferenza unificata 29/7/2010	18/11/2010	17/12/2010	18/12/2010	
Federalismo municipale D.lgs. n.23 del 14/03/2011	04/08/2010	Relazione CdM 5/11/2010 (sostituisce intesa Conferenza unificata)	03/03/2011	23/03/2011	07/04/2011	Modifica del testo in sede di Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale 27/01/2011. Parere negativo Commissioni parlamentari 3/02/2011. Approvazione Decreto C.d.M. 3/02/2011. Dichiarazione irricevibilità P.d.R. 4/02/2011. Ritrasmissione al Parlamento 15/02/2011. Approvazione in Senato 23/02/2011. Approvazione alla Camera 2/03/2011.
Federalismo regionale, provinciale e costi e fabbisogni standard nel settore sanitario D.lgs. n.68 del 06/05/2011	07/10/2010	Intesa Conferenza unificata 16/12/2010	31/03/2011	12/05/2011	27/05/2011	Parere favorevole Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale 24/03/2011. Parere favorevole Commissioni Bilancio parlamentari 24/03/2011.
Interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali D.lgs. n.88 del 31/05/2011	26/11/2010	Intesa Conferenza unificata 20/01/2011	19/05/2011	22/06/2011	07/07/2011	Parere favorevole Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale 5/05/2011. Parere favorevole Commissioni Bilancio parlamentari 18/05/2011.
Armonizzazione sistemi contabili di Regioni ed Enti locali D.lgs. n.118 del 23/06/2011	17/12/2010	Intesa Conferenza unificata 03/03/2011	09/06/2011	26/07/2011	10/08/2011	Parere favorevole Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale 08/06/2011. Parere favorevole Commissioni Bilancio parlamentari 08/06/2011.
Sanzioni e premi per Regioni, Province e Comuni D.lgs. n.149 del 06/09/2011	30/11/2010	Relazione CdM 19/05/2011 (mancata intesa Conferenza unificata, 18/05/2011)	28/07/2011	20/09/2011	05/10/2011	Parere favorevole Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale 27/07/2011. Parere favorevole Commissioni Bilancio parlamentari 27/07/2011.



## Mini-Glossario

---

- Benchmark** è generalmente un punto di riferimento per una misurazione; nell'ambito della riforma federalista indica le Regioni modello da considerare come parametro per il calcolo dei costi e dei fabbisogni standard.
- Capacità fiscale** attitudine di un territorio a produrre gettito per le imposte.
- Cedolare secca** costituisce un regime di tassazione alternativo, rispetto a quello ordinario IRPEF, dei redditi derivanti dalla locazione di immobili ad uso abitativo. In luogo del regime ordinario, è prevista l'applicazione di un'unica aliquota calcolata sulla base imponibile rappresentata dal canone di locazione stabilito dalle parti.
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** è la commissione parlamentare bicamerale prevista dall'articolo 3 della Legge n. 42/2009, composta da quindici deputati e quindici senatori; ha il compito di verificare l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo ogni sei mesi al Parlamento. Si è insediata in data 17/03/2010.
- Costo standard** costo di un determinato servizio, erogato nelle migliori condizioni di efficienza ed appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione; è uniforme per tutte le Regioni.
- Fabbisogno standard** è il parametro di riferimento cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali degli Enti locali al fine di assicurare il superamento del criterio della spesa storica; rappresenta, quindi, il livello ottimale di un servizio stimato in base ai costi standard.



- Fondo perequativo** strumento mediante cui assicurare i trasferimenti di risorse, atto a garantire i livelli essenziali per le funzioni fondamentali anche nelle Regioni con minor capacità fiscale.
- Fondo sperimentale di riequilibrio** fondo regionale transitorio che confluirà, nel 2014, nel fondo perequativo.
- Livelli essenziali** consistono nelle prestazioni sociali e nei servizi minimi fondamentali (in materia di sanità, istruzione ed assistenza) che occorre garantire a tutti i cittadini, in tutto il territorio nazionale. **L.E.A. e L.E.P.:** acronimi per “livelli essenziali dell’assistenza” e “livelli essenziali delle prestazioni sanitarie”.
- N.S.I.S.** acronimo per “nuovo sistema informativo sanitario”; rappresenta uno strumento di disciplina e supporto dei flussi informativi del Servizio Sanitario Nazionale. E’ anche la fonte di riferimento dei dati utilizzati a livello nazionale per le misure di qualità, efficienza, appropriatezza e costo del S.S.N., nonché per le misure relative all’erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.
- Sussidiarietà** il principio di sussidiarietà contiene una duplice valenza. Esso indica sia un paradigma ordinatore dei rapporti tra Pubblica amministrazione, formazioni sociali, individui (sussidiarietà orizzontale), sia un criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e Autonomie locali (sussidiarietà verticale). In particolare, la sussidiarietà verticale indica l’azione di supplenza da parte dell’amministrazione sovraordinata rispetto all’ente territorialmente più prossimo alla cittadinanza; quella orizzontale indica un’azione di supporto alle Amministrazioni pubbliche che scaturisce dall’autonoma iniziativa dei cittadini o della società civile.