D.Lgs. n. 216 del 2010 – costituiscono infatti i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Le **funzioni diverse da quelle fondamentali** devono invece essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

I provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 hanno determinato la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione, ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali, con **entrate proprie** (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con **risorse di carattere perequativo**, dirette a **ridurre le differenze tra le capacità fiscali**, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative. La legge delega evidenzia, in relazione a ciò, come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante **prima e dopo la perequazione**, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della **graduatoria delle capacità fiscali** e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale.

In tal senso, nell'ambito del **Fondo di solidarietà comunale** - che ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal D.Lgs. n. 23/2011, a seguito delle sostanziali modifiche apportate alla disciplina dell'IMU dalla legge di stabilità per il 2013 - come disciplinato dall'articolo 1, commi 380-380-*quater*, della legge n. 228/2012, è previsto che una **quota parte** delle risorse venga ripartita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario secondo **logiche di tipo perequativo**, sulla base dei **fabbisogni standard** nonché delle **capacità fiscali** (criterio, quest'ultimo, introdotto dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del D.L. n. 16/2014).

Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento dal comma 380-*quater*, è stata innalzata al **20 per cento per l'anno 2015** dall'articolo 1, comma 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015). Da ultimo, con la **legge di stabilità 2016** (articolo 1, comma 17, della legge n. 208/2015), si è intervenuti ad aumentare progressivamente negli anni tale percentuale, portandola al **30 per cento** per l'anno **2016**, al **40 per cento** per l'anno **2017** e al **55 per cento** per l'anno **2018**.

A partire dal 2015, sulla base delle modifiche apportate a tale disciplina dall'articolo 3, comma 3, del D.L. n. 78/2015, il **criterio di riparto** della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale - che, come sopra detto, era originariamente riferito congiuntamente alle capacità fiscali e ai fabbisogni standard dei comuni - risulta costituito **della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni**

standard.

L'**ammontare complessivo della capacità fiscale** di riferimento ai fini del riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà, per gli anni 2015 e 2016, è determinata in misura pari alle **risorse nette** spettanti ai comuni a titolo di **IMU, TASI** nonché a titolo di **Fondo di solidarietà netto**. Per tali anni, l'ammontare complessivo di riferimento della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è stato fissato ad un importo corrispondente al **45,8 per cento** dell'ammontare complessivo della capacità fiscale.

Le modifiche introdotte dal citato D.L. n. 78/2015 sono state volte ad **attenuare** gli effetti derivanti dall'**applicazione dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale** ai fini del riparto della quota del Fondo di solidarietà comunale destinata a **finalità perequative**, al fine di definire una perequazione più graduale soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard e che sarebbero stati tenuti a ulteriori versamenti al Fondo di solidarietà, ai sensi della lettera d) del comma 380-ter della legge n. 228/2012. La **mitigazione del target perequativo**, frutto dell'**Accordo del 31 marzo 2015**, raggiunto in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, sulle modalità di riparto del Fondo per l'anno 2015, si è fondata anche sulla considerazione delle difficoltà finanziarie dei comuni a seguito dei tagli di consistenti risorse disposti per il 2015 dalla legge n. 190 del 2014.

Il **Fondo di solidarietà comunale** rappresenta il fondo per il finanziamento dei comuni, anche con finalità di perequazione. La dotazione del Fondo di solidarietà comunale è stata **incrementata di 3.767,45 milioni** di euro a decorrere **dal 2016**, quale **ristoro** del minor gettito derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni disposte dalla legge di stabilità 2016 per l'IMU e la TASI per gli immobili adibiti ad abitazione principale e, al tempo stesso, è stata **rideterminata la quota parte dell'imposta** municipale propria, di spettanza dei comuni, **che lo alimenta**, ridotta da 4.717,9 a **2.768,8 milioni** di euro a partire dal 2016, e che viene annualmente versata dai comuni all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi per finanziare il fondo medesimo.

Nella legge di bilancio per il **2016** (Legge n. 209/2015 e relativo D.M. Economia 31 dicembre 2015 di ripartizione in capitoli dei programmi di spesa), il Fondo, iscritto sul cap. 1365/Interno, presenta una dotazione di **6.398,6 milioni** di euro per il 2016 e di 6.077,7 milioni per gli anni 2017 e 2018.

Quanto alla **ripartizione** del Fondo di solidarietà comunale, la legge di stabilità per il 2016 ha stabilito **nuovi termini** per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di riparto del Fondo rispetto a quelli precedentemente indicati (il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento) ora fissati al **30 aprile 2016** per l'anno 2016 ed **entro il 30 novembre dell'anno precedente** a

quello di riferimento per gli anni 2017 e successivi (comma 17, lettera c), della legge n. 208 del 2015).

Per quel che concerne i **criteri di ripartizione** della quota del **Fondo** da distribuire secondo logiche di tipo **perequativo**, la legge di stabilità 2016 stabilisce che **per l'anno 2016** sono assunti a riferimento i **fabbisogni standard approvati entro il 31 marzo 2016 dalla nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard** (che ha sostituito la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff)), istituita dall'articolo 1, comma 29, della legge n. 208/2015. Si ricorda, inoltre, che la legge di stabilità per il 2016 (commi da 29 a 34) ha semplificato **la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard**.

Per quanto concerne **l'attuazione della disciplina sui fabbisogni standard** prevista dalla legge n.42 del 2009, si rammenta come il procedimento di determinazione degli stessi, per i quali il termine di attuazione previsto dalla legge delega (come prorogato da norma successive che qui non si richiamano) è ormai decorso, risulti sostanzialmente **concluso per i comuni**, mentre qualche incertezza sembra sussistere per le province.

Al momento risultano infatti intervenuti tre provvedimenti, vale a dire: il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun comune e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia; il D.P.C.M. 23 luglio 2014 (G.U. del 15 ottobre 2014), recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; il D.P.C.M. 27 marzo 2015, recante le note metodologiche e i fabbisogni standard per i comuni relativi alle funzioni di istruzione pubblica, e nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale (G.U. del 10 giugno 2015). Non risulta ancora pubblicato un ulteriore schema di D.P.C.M. sulle funzioni di istruzione e gestione del territorio delle province, già esaminato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che ha reso parere favorevole con osservazioni il 18 dicembre 2014: si tratta dell'**Atto n. 121**. Tale circostanza è da mettersi in relazione al nuovo disegno istituzionale dell'ente provincia e alla conseguente riassegnazione delle relative funzioni disposta dalla legge n.56 del 2014, nonché, ovviamente al processo di revisione costituzionale in corso.

A fronte del completamento della normativa sui fabbisogni rimane comunque ferma l'attività di **revisione** a regime degli stessi, come disciplinata espressamente dall'articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010, nel quale si dispone che, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, **non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione**, con le modalità previste nel decreto legislativo medesimo.

3.3 Il D.M. 11 marzo 2015

Con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015** sono state adottate la prima nota metodologica e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. Il decreto si compone di un **unico articolo** che dispone l'adozione della **nota** metodologica e della **tabella** contenente la stima per ciascun comune, **allegati** al decreto.

L'articolo 43, comma 5-*quater*, del D.L. n. 133 del 2014 disciplina il procedimento per **l'adozione della nota metodologica riferita alla procedura di calcolo delle capacità fiscali per i singoli comuni delle regioni a statuto ordinario**, da adottarsi con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze** (da pubblicare in Gazzetta Ufficiale), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. L'intesa è stata raggiunta in data **16 dicembre 2014**.

La nota metodologica illustra i **metodi di calcolo scelti per la stima della capacità fiscale** e la loro armonizzazione con i metodi statistici utilizzati per la stima dei fabbisogni standard, in ottemperanza alla legge n. 228 del 2012, articolo 1, comma 380-*quater*.

La stima della capacità fiscale è stata effettuata da un gruppo di lavoro congiunto ANCI – MEF (Dipartimento Finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) mediante l'individuazione delle singole componenti di entrata (imposte, tasse e tariffe sui servizi comunali) e la determinazione della migliore tecnica di stima, date le informazioni disponibili, per ciascuna tipologia di entrata.

In particolare, **per le principali entrate tributarie comunali (IMU, TASI e addizionale Irpef)** si è applicata la **metodologia** di standardizzazione nota come *Representative Tax System* (RTS), volta a calcolare **l'ammontare delle entrate che un comune può potenzialmente ottenere, considerato l'ammontare delle relative basi imponibili e l'aliquota fiscale legale**. Per la stima della capacità⁴fiscale IMU/TASI 2014 sono stati utilizzati gli approcci metodologici già condivisi con l'ANCI nei precedenti lavori di standardizzazione con una capacità fiscale stimata partendo dal **gettito effettivo o riscosso**, anziché dal gettito teorico ricavabile dalle basi catastali. Tuttavia nella letteratura economica è stato evidenziato che la capacità fiscale stimata a partire dal gettito effettivo o riscosso, anziché dal gettito teorico (gettito calcolato a partire dalle rendite degli immobili registrati negli archivi catastali), produce una riduzione della capacità fiscale per i comuni dove maggiore è la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo e, conseguentemente, una distorsione nel sistema di perequazione (i comuni con

un gettito effettivo più basso potrebbero contribuire con minori risorse al finanziamento del fondo di perequazione ovvero ricevere maggiori risorse rispetto a quelle spettanti). È stato perciò utilizzato un **approccio misto** che per la prima volta corregge il **gettito effettivo**, con un fattore che tiene conto del *tax gap*, ovvero della differenza tra il **gettito potenziale** e il gettito effettivamente riscosso. In via prudenziale è stata considerata solo una quota del **tax gap**, cautelativamente fissata al **5%** del totale.

Per le voci di entrata diverse da IMU e addizionale comunale all'Irpef (capacità fiscale residuale) la stima è stata determinata mediante opportune tecniche econometriche con un modello costruito su un panel di dati riferiti al periodo 2003-2011 per i circa 6700 comuni delle regioni a statuto ordinario.

La capacità fiscale complessiva si compone di cinque componenti:

- la capacità fiscale IMU-TASI e addizionale comunale IRPEF calcolata con il metodo RTS;
- la capacità fiscale relativa ai tributi minori e alle tariffe (al netto delle tariffe relative al comparto rifiuti) valutata attraverso tecniche econometriche;
- la capacità fiscale per il settore "raccolta e smaltimento rifiuti", calcolata in misura pari al fabbisogno standard ripartendo la spesa storica complessiva del 2010 in base ai coefficienti di riparto dei fabbisogni standard;
- il 5% del *tax gap* IMU.

La nota metodologica sottolinea che, a rigore, le tariffe per "raccolta e smaltimento rifiuti" non andrebbero incluse nella capacità fiscale, poiché sono a totale copertura del costo. Il calcolo è stato necessario esclusivamente perché il settore "raccolta e smaltimento rifiuti" è stato incluso - come da previsioni di legge - nel calcolo dei fabbisogni standard e una sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto a una sovrastima delle risorse perequabili.

Il dato sintetico emerso dalla stima è che **la capacità fiscale residuale** per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è **crescente rispetto alla dimensione dei Comuni**, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è **decescente via via che ci si muove dal nord verso il sud** della penisola.

La **capacità fiscale media standard** dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a **604 euro per abitante**, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti). Hanno una capacità fiscale per abitante maggiore della media le regioni del centro-nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Lazio); tutte le altre regioni si collocano al di sotto della media; i livelli più bassi di capacità fiscale si riscontrano nelle regioni del sud (Calabria e Sicilia).

3.4 I contenuti dello schema di decreto

Lo schema di decreto prevede un'**integrazione** della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e un **aggiornamento della stima** delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, adottati con il **D.M. 11 marzo 2015**.

Per il 2016 sono state confermate le scelte metodologiche già fatte nel 2015 per la prima stima della capacità fiscale. In particolare, la capacità fiscale riferita a IMU, TASI e addizionale comunale all'IRPEF e il *tax gap* sui tributi immobiliari ad aliquota standard sono stati stimati con il metodo RTS; la capacità fiscale delle tasse e delle imposte minori è stata invece stimata con il metodo RFCA. Con riferimento alla TARI è stata confermata la scelta di determinare la capacità fiscale sulla base dei coefficienti utilizzati per il calcolo dei fabbisogni standard del settore dei rifiuti.

Ferme restando le scelte metodologiche sopra richiamate, **la stima della capacità fiscale 2016 è innovativa rispetto a quella predisposta per il 2015 sotto due profili:**

- l'allineamento della capacità fiscale alle **modifiche introdotte con la legge di stabilità 2016** (eliminazione della TASI sulle abitazioni principali non di lusso ed estensione del novero di terreni agricoli esenti da IMU);
- **l'aggiornamento dei dati di riferimento all'anno 2013**, in modo da renderli coerenti con i dati di base utilizzati per l'aggiornamento del calcolo dei fabbisogni standard (per la stima della capacità fiscale 2015 sono stati utilizzati i dati del 2012).

La determinazione della **capacità fiscale riferita all'IMU e alla TASI sulle abitazioni principali di lusso** (classificate nella categoria catastale A/1, A/8 e A/9) si è basata principalmente sulla standardizzazione del **gettito teorico** (si ricorda che il metodo RTS utilizza infatti il gettito standard teorico, piuttosto che il gettito effettivo). In particolare, l'aggiornamento delle stime precedenti è stato effettuato considerando la base dati risultante dagli archivi del catasto 2013 in luogo di quella del 2012.

Peraltro, il gettito teorico è stato confrontato con il **gettito effettivamente riscosso** nell'anno 2014. In caso di scostamenti superiori al 25 per cento (con una soglia in termini assoluti di 500 euro) è stato scelto di utilizzare il gettito effettivamente riscosso, opportunamente standardizzato per tenere conto dell'aliquota IMU deliberata dai comuni.

La stima del gettito TASI standard delle abitazioni principali per il 2016 è stata limitata alle sole abitazioni principali di lusso, in considerazione dell'esenzione disposta dalla legge di stabilità 2016 per le restanti abitazioni principali ed è stata effettuata a partire dal gettito IMU standardizzato sui medesimi immobili.

Per i comuni delle regioni a statuto ordinario, il **gettito IMU** ad aliquota di base sulle abitazioni principali "di lusso" risulta pari a **54 milioni di euro**; il **gettito TASI** risulta, invece, pari a **15 milioni di euro** (fonte: audizione della prof.ssa Lapecorella del 9 marzo 2016).

La **capacità fiscale relativa all'IMU e alla TASI sugli immobili diversi dall'abitazione principale** è stata aggiornata tenendo conto della modifica del regime di tassazione IMU dei terreni agricoli disposta dalla legge di stabilità 2016 e considerando le variazioni delle basi catastali rilevate per ciascun Comune nell'anno 2013 rispetto all'anno 2012.

Per quanto riguarda l'IMU sui terreni, la legge di stabilità 2016 ha rivisto il regime di tassazione, precedentemente modificato dal decreto-legge n. 4 del 2015. In particolare l'articolo 1, comma 13, della legge n. 208 del 2015 ha **esentato dal pagamento dell'IMU i terreni agricoli**:

- ricadenti in aree montane o di collina, come individuati ex lege (circolare n. 9 del 14 giugno 1993);
- posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli
- professionali iscritti nella previdenza agricola, indipendentemente dalla loro ubicazione;
- ubicati nei comuni delle isole minori indipendentemente, dunque, dal possesso e dalla conduzione da parte di specifici soggetti;
- con specifica destinazione, ossia con immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusufruttabile, dunque indipendentemente in tal caso da ubicazione e possesso.

Pertanto, nella stima della capacità fiscale è stata esclusa dal gettito standard IMU dei terreni di ciascun Comune la quota imputabile ai soggetti c.d. "agricoltori professionali" ovvero i "coltivatori diretti" e gli "imprenditori agricoli professionali" iscritti alla previdenza agricola, in virtù dell'esenzione disposta dalla legge n.208 del 2015 per tali soggetti. Si è poi tenuto conto della conferma dell'esenzione IMU dei terreni per i Comuni delle isole minori. Non è risultato invece necessario procedere ad una rettifica della capacità fiscale per il ripristino del regime di esenzione di cui alla circolare sull'ICI n. 9 del 1993 in luogo di quello previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2015, in quanto gli effetti connessi all'applicazione del decreto-legge n. 4 del 2015 non erano stati inclusi nella precedente stima della capacità fiscale, effettuata prima dell'emanazione dello stesso decreto-legge.

Per effetto delle modifiche normative intervenute, **la capacità fiscale** dei comuni delle regioni a statuto ordinario **relativa al gettito IMU dei soli terreni si riduce di circa 177 milioni di euro**, passando da 493 milioni di euro a 316 milioni di euro. Si ricorda che la TASI non grava sui terreni. **Nel complesso**, per gli immobili diversi dall'abitazione principale, **il gettito IMU** ad aliquota di base risulta pari a **11.104 milioni di euro** e **il gettito TASI** è pari a **1.785 milioni di euro**.

Considerando che la perequazione fiscale è basata sulla **differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale**, qualora si calcoli la capacità fiscale sulla base del gettito effettivamente riscosso, in luogo di quello teorico, è stato considerato come ciò potrebbe generare comportamenti opportunistici da parte dei

comuni. Questi potrebbero, infatti, non essere incentivati a contrastare efficacemente l'evasione fiscale, la quale ridurrebbe la loro capacità fiscale che, però, sarebbe poi compensata in sede di perequazione. Per tale motivo, nel calcolo della capacità fiscale complessiva per il 2015 era stata inclusa una quota del **tax gap** ad aliquota standard riconducibile a parte della capacità fiscale "sommersa" dei tributi immobiliari. Tale quota è stata confermata anche per l'anno 2016 nella misura prudenziale del 5 per cento. Il **tax gap** ad aliquota standard è calcolato come differenza tra il gettito standard "teorico" e il gettito standard "effettivo", calcolati applicando il metodo RTS rispettivamente alla base imponibile catastale e alla base imponibile ricostruita a partire dal gettito riscosso. Il **tax gap** sugli immobili diversi dall'abitazione principale per il 2013 è rimasto invariato rispetto a quello stimato per il 2012, mentre è stata eliminata tutta la quota del **tax gap** dell'IMU e della TASI, calcolata sul 2012, che si riferiva alle abitazioni principali. Al riguardo la relazione illustrativa afferma che il gettito standard IMU/TASI relativo alle abitazioni principali di lusso è *sostanzialmente* calcolato a partire dai dati dell'archivio catastale, che corrisponde al gettito teorico standard. Per tale ragione tale componente è stata eliminata dalla determinazione del **tax gap**. Al riguardo si ricorda, tuttavia, che per la stima del gettito IMU/TASI standard delle abitazioni principali di lusso, il gettito "teorico" è confrontato con quello effettivamente riscosso nel 2014 e, in caso di scostamenti superiori a determinate soglie (25 per cento ovvero 500 euro in valore assoluto) viene utilizzato il gettito effettivamente riscosso come base della stima.

Mentre per l'IMU e la TASI il legislatore ha definito aliquote e detrazioni di base, nel caso dell'**addizionale comunale all'IRPEF** è previsto che l'aliquota può essere fissata in un intervallo tra lo zero e lo 0,8 per cento. La scelta effettuata nel 2015 è stata quella di considerare come **aliquota standard** il valore centrale dell'intervallo, ovvero lo **0,4 per cento**. Tale scelta metodologica è stata confermata per il calcolo della capacità fiscale 2016. Per aggiornare le basi imponibili dal 2012 al 2013 sono stati considerati i redditi imponibili ai fini dell'addizionale comunale all'IRPEF nell'anno d'imposta 2013. Successivamente è stata applicata l'aliquota standard dello 0,4 per cento a queste basi imponibili. L'addizionale comunale all'IRPEF risulta così standardizzata a **2.547 milioni di euro**.

La valorizzazione della capacità fiscale relativa al **servizio di smaltimento dei rifiuti** è basata sull'aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard alla spesa storica complessiva del 2013. L'ammontare complessivo della capacità fiscale dei rifiuti per il 2016 è pari a **8.722 milioni di euro**, in aumento rispetto ai 7.606 milioni di euro stimati per il 2015.

Per la stima della capacità fiscale residuale, relativa ai c.d. **tributi minori** (Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, Canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, Imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, Canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari), è

stata aggiornata la base dati al 2013. Rispetto alla stima effettuata nel 2015, inoltre, per tener conto della possibile distorsione verso l'alto della capacità fiscale pro capite in alcuni piccoli Comuni, sono state introdotte alcune correzioni nelle code della distribuzione dei Comuni con meno di 5 mila abitanti. La capacità fiscale residuale risulta, quindi, complessivamente pari a **5.660 milioni di euro**.

Come già anticipato, **l'aggiornamento della capacità fiscale per il 2016** rispetto ai dati per il 2015 ha determinato una diminuzione complessiva dell'1,7%: la capacità fiscale per il 2016 si attesta infatti a **30.068.765.201 euro**. La flessione più consistente riguarda la componente TASI (-45,4%) ed è dovuta all'esenzione delle abitazioni principali non di lusso; la componente IMU diminuisce dell'1,2% a seguito dell'esclusione della componente (esentata) dei terreni, mentre l'addizionale comunale varia marginalmente (+0,2%) per l'utilizzo nella stima degli ultimi dati aggiornati dei redditi (i redditi del 2012 per la stima 2015 e i redditi del 2013 per la stima 2016). La componente del *tax gap* diminuisce dello 0,6% in quanto è stata eliminata la quota relativa alle abitazioni principali; infine, la componente rifiuti aumenta del 14,7%.

La distribuzione regionale della capacità fiscale complessiva mostra una riduzione significativa tra il 2015 e il 2016 in Emilia Romagna (-2,7%), Piemonte (-2,6%) e Veneto (-2,5%). La variazione risulta invece positiva in Calabria (+0,9%). La distribuzione per fasce di popolazione dei Comuni mostra che la variazione della capacità fiscale complessiva tra 2015 e 2016 è positiva solo per i Comuni tra i 60 mila e i 100 mila abitanti (+3,1%), mentre è negativa per le altre fasce e raggiunge il suo minimo nei Comuni tra 2 mila e 3 mila abitanti (-5,2%).

Componenti della CF	2015	2016
IMU	11.296.505.421	11.158.345.735
TASI	3.293.965.484	1.800.127.455
Addizionale Comunale IRPEF	2.540.762.440	2.546.537.873
<i>Tax Gap</i>	181.802.363	180.742.249
Rifiuti	7.605.642.779	8.722.129.705
Cap. Fisc. Residuale	5.674.140.932	5.660.882.184
Totale	30.592.819.419	30.068.765.201

3.5 Il parere

Il parere favorevole approvato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 7 aprile 2016 contiene una condizione e alcune osservazioni.

La condizione è la seguente:

valuti il Governo la praticabilità di calcolare fra le componenti della capacità fiscale anche quei trasferimenti compensativi, finanziati attraverso il Fondo di solidarietà, che si configurano come mera sostituzione del gettito standard (base effettiva per aliquota standard) di IMU e TASI sulle componenti delle basi imponibili di questi tributi che sono state ammesse all'esenzione dal 2016; infatti, per quanto a seguito dell'affievolimento della spinta all'autonomia tributaria dei Comuni e in ragione del peso crescente assunto dai trasferimenti (in larga parte a titolo compensativo) da parte dello Stato centrale, il quadro delineato dalla legge 42 del 2009 richieda un ripensamento complessivo dei criteri di perequazione, è in ogni caso necessario evitare, già a partire dal 2016, che l'eliminazione di una componente rilevante della capacità fiscale standard, che era stata calcolata con riferimento all'anno 2015, e la sua piena sostituzione con una entrata a titolo compensativo di pari ammontare alterino profondamente il processo perequativo.

Le osservazioni sono le seguenti:

- a) nelle tabelle contenute nelle appendici e nell'allegato sia riportata una colonna aggiuntiva in cui sia evidenziato il calcolo della capacità fiscale senza considerare il gettito della TARI;
- b) individui il Governo, nell'ulteriore processo di determinazione delle capacità fiscali, gli strumenti più idonei affinché la stima delle capacità fiscali residue risulti ulteriormente affinata in modo da distinguere, mantenendone la significatività, la stima delle tariffe standard da quella dei tributi minori standard;
- c) sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale.

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha espresso un parere non ostativo nella seduta del 30 marzo 2016. La Commissione Bilancio del Senato ha espresso un parere non ostativo nella seduta del 27 aprile 2016. La Commissione Bilancio della Camera non ha reso parere.

E' stato poi adottato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016.

In data 13 maggio 2016, il Ministro dell'economia e delle finanze ha trasmesso la relazione prevista dall'articolo 43, comma 5-*quater*, quarto periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Si tratta della relazione con cui il Ministro indica

le ragioni per le quali, nell'adozione del decreto, non si è conformato ai pareri parlamentari.

PAGINA BIANCA

4. LE MODIFICHE APPORTATE ALLA DISCIPLINA DEL FEDERALISMO FISCALE

In questo paragrafo sono sintetizzate le modifiche legislative concernenti l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, intervenute nel periodo preso in considerazione dalla relazione (29 aprile 2015 – 22 giugno 2016).

Per le modifiche antecedenti al 29 aprile 2015 si rinvia alle due precedenti relazioni semestrali della XVII legislatura della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (Doc. XVI-bis, n. 2, e Doc. XVI-bis, n. 4).

4.1 La finanza delle Regioni

Per quanto riguarda le Regioni e le Province autonome, la manovra di finanza pubblica operata con la legge di stabilità 2016 risulta anche essa incentrata – come già riscontrato nella precedente Relazione in riferimento alla legge di stabilità 2015 - sulla determinazione della misura del **contributo alla finanza pubblica** da parte delle stesse, sia in termini di indebitamento netto sia in termini di saldo netto da finanziare. Gli enti medesimi sono stati interessati anche da un altro significativo intervento, costituito dalla introduzione anche per essi (oltre che per gli enti locali) della regola fiscale del **pareggio di bilancio**, di cui si dà conto in altro paragrafo della presente relazione, cui pertanto si rinvia.

La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) determina le modalità e l'entità del **concorso** alla finanza pubblica delle **Regioni e delle Province autonome** per gli anni **dal 2017 al 2019**, che viene stabilito in 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 (**comma 680**). La norma, come avvenuto per gli esercizi precedenti, prevede che **siano le regioni** stesse, in sede di auto coordinamento, ad individuare le **modalità di realizzazione del contributo**, vale a dire gli ambiti di spesa da tagliare (ivi incluse, prevede il comma suddetto anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale) e i relativi importi, per il complesso delle regioni e per ciascuna di esse, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza. **Diversamente da quanto avvenuto negli esercizi precedenti**, in cui il concorso agli obiettivi di finanza pubblica era stabilito distintamente per le Regioni a statuto ordinario e per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, la norma ha stabilito un **unico obiettivo per il complesso degli enti**.

Regioni a statuto ordinario

Oltre al contributo previsto per gli anni 2017-2019, per le regioni a statuto ordinario, **viene esteso al 2019 il contributo già previsto dal D.L. 66/2014**, pari a 4.202 milioni di euro e viene altresì confermato per gli anni 2016-2019 la sede dell'autocoordinamento e della Conferenza Stato – Regioni per la definizione delle modalità di realizzazione del risparmio (commi 681 e 682).

Alle Regioni a statuto ordinario, inoltre, è **attribuito un contributo** di complessivi 1.900 milioni di euro da utilizzare ai fini della **riduzione del debito** (commi 683-684).

Per quanto riguarda il suddetto contributo di 4.202 milioni di euro, con **l'intesa Stato-Regioni** sancita il 26 febbraio 2015, sono state individuate le modalità di realizzazione dei risparmi richiesti alle Regioni **per l'anno 2015** (illustrate a seguire). Quasi metà del contributo è realizzato attraverso la riduzione – permanente - del finanziamento del Fondo sanitario nazionale per 2.000 milioni di euro, stabilito, in attuazione dell'intesa, **dall'art. 9-septies del decreto-legge 78/2015**.

L'Intesa del 26 febbraio 2015 concerne la riduzione delle risorse spettanti alle Regioni a statuto ordinario per 1.050 milioni di euro a decorrere dal 2015, stabilita dal decreto-legge n. 95/2012, art. 16, co. 2, e il contributo delle Regioni a statuto ordinario per complessivi 4.202 milioni di euro per gli anni 2015-2018 stabilito dall'art. 46, co. 6 del decreto-legge 66/2014 sopra citato.

Per quanto riguarda quest'ultimo contributo per il 2015, Regioni e Stato hanno concordato di realizzare i risparmi richiesti mediante:

- a) riduzione delle risorse destinate al **finanziamento del Servizio sanitario nazionale** per 2.000 milioni di euro con riferimento alla quota di pertinenza delle Regioni a statuto ordinario (che sale a 2.352 milioni di euro, incluse le autonomie speciali). In particolare gli articoli da *9-bis* a *9-septies* del decreto-legge 78/2015 hanno dato attuazione a questo punto dell'accordo: l'articolo *9-septies* stabilisce infatti la riduzione di 2.352 milioni di euro, a decorrere dal 2015, del livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale a cui concorre lo Stato, mentre le misure contenute negli articoli da *9-bis* a *9-sexies* – concordate con le regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni con l'Intesa del 2 luglio 2015, sono finalizzate a conseguire i risparmi necessari alla riduzione del finanziamento;
- b) utilizzo delle risorse per il **patto verticale incentivato** per 802,13 milioni di euro; la disposizione è stata recepita dall'art. 1, comma *488-bis*, della legge 190/2014 (aggiunto dall'art. 9, comma 2 del decreto-legge 78/2015) con il quale si autorizzano le regioni ad utilizzare – come del resto già avvenuto negli esercizi precedenti - le risorse stanziare per il patto verticale incentivato ai fini del contributo alla finanza pubblica dovuto dalle regioni per l'anno 2015;
- c) riduzione del **Fondo per lo sviluppo e la coesione** per 750 milioni di euro;
- d) riduzione dell'**edilizia sanitaria** per 285 milioni di euro; la riduzione dei nuovi stanziamenti disposti dalla legge di stabilità 2015, in Tabella E, ha effetti solo sul saldo netto da finanziare e per tale motivo, è accompagnata dalla misura descritta alla

- lettera successiva che ha effetti in termini di indebitamento netto, per il medesimo importo;
- e) riduzione di 285 milioni di euro del limite alla **deroga al pareggio di bilancio** previsto dall'art. 1, co. 465, della legge 190/2014, la disposizione (che ha effetti in termini di indebitamento netto) è stata attuata dall'art. 9, comma 1, del D.L. 78/2015 che modifica il citato comma 465, riducendo da 2.005 a 1.720 milioni di euro l'ammontare massimo complessivo consentito per il 2015, di alcune poste di bilancio ai fini del nel computo dei saldi; il nuovo importo complessivo di 1.720 milioni di euro è stato ripartito tra le regioni con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 30 giugno 2015 (G.U. n. 162 del 15/7/2015);
- f) ulteriori risorse per 364,87 milioni di euro da recuperare su indicazione delle Regioni.

In relazione all'anno 2016, con l'**Intesa dell'11 febbraio 2016**¹ in sede di Conferenza Stato-Regioni, il Governo e le Regioni hanno concordato le modalità di realizzazione del contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario **per il 2016**, secondo quanto stabilito dai **commi 682 e 688** della legge di stabilità 2016, pari a complessivi 2.208,60 milioni di euro (il contributo da realizzare è al netto del taglio a regime del FSN pari a 2.000 milioni di euro), sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto.

Il citato comma 682 specifica che, ai fini della definizione delle modalità di realizzazione del risparmio, alla cifra complessiva di 4.202 milioni di euro (stabilita dall'art. 46, comma 6) va sottratta la cifra corrispondente al risparmio realizzato in modo permanente con il taglio per 2.000 milioni di euro del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Al contributo di 2.202 milioni di euro va aggiunto quello richiesto dal comma 688 della medesima legge di stabilità 2016, che, per il 2016, ammonta a 6,6 milioni di euro, per un totale di 2.208,6 milioni di euro.

Si ricorda infatti che il comma 688 provvede a finanziare gli oneri in termini di interessi passivi (conseguenti l'emissione di titoli di Stato) per il finanziamento del contributo di 600 milioni di euro attribuito alle Regioni a statuto ordinario come incremento del contributo da utilizzare ai fini della riduzione del debito, stabilito dal comma 683 e inizialmente determinato in 1.300 milioni di euro.

In termini di saldo netto da finanziarie, il totale di 2.208,60 milioni di euro viene ottenuto con le seguenti modalità:

- riduzione del contributo di **1.900 milioni** di euro per la **riduzione del debito**, di cui all'articolo 1, comma 683 della legge di stabilità 2016;
- riduzione del contributo di **100 milioni** di euro di cui all'articolo 1, comma 541 della legge di stabilità 2015 (fondo istituito per concessione di un contributo in conto interessi alle regioni a statuto ordinario su **operazioni di indebitamento** attivate nell'anno 2015);

¹ Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in merito all'attuazione della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) (articolo 1, commi 680, 682 e 683) (Rep. atti CSR n. 21 del 11/2/2016) <http://www.statoregioni.it/>.

- riduzione delle risorse per gli interventi di **edilizia sanitaria per 208,60 milioni** di euro.

L'intesa definisce inoltre le modalità affinché ciascuna regione possa realizzare gli obiettivi di finanza pubblica anche in termini di indebitamento netto, per la quota di propria competenza.

Con l'Intesa dell'11 febbraio 2016 sono state inoltre concordate le modalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica richiesti al complesso delle **Regioni ed alle Province autonome dal comma 680 della legge di stabilità 2016** per un importo pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e per un importo pari a 5.000 milioni di euro a decorrere dal 2018; lasciando la rimanente quota di 480 milioni di euro a successive intese.

L'Intesa stabilisce che venga rideterminato il Fabbisogno Sanitario Nazionale in 113.063 milioni di euro per l'anno 2017 e 114.998 milioni di euro per l'anno 2018, vale a dire il livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale. Conseguentemente gli effetti in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto saranno ottenuti con la riduzione della compartecipazione all'IVA (per la quota di finanziamento delle regioni a statuto ordinario), la riduzione della quota di finanziamento statale del FSN nella Regione siciliana e versamenti in favore dello Stato da parte delle restanti regioni a statuto speciale (che finanziano con risorse proprie il FSN nel proprio territorio) da definire attraverso le intese con ciascuna autonomia.

Regioni a statuto speciale e Province autonome

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il già citato comma 680 della legge di stabilità 2016 che determina il contributo complessivo per tutte le regioni per gli anni 2017, 2018 e 2019 stabilisce che, fermo restando il concorso complessivo, **il contributo** di ciascuna autonomia speciale dovrà essere **determinato con intesa con la stessa Regione** o Provincia autonoma.

Le regioni e le province autonome sono comunque tenute ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, anche se rideterminato in conseguenza delle norme sul concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, vale a dire che i servizi erogati nei rispettivi territori devono comunque essere garantiti nonostante i tagli di risorse e i risparmi che la legge pone in capo a tali enti.

La legge di stabilità 2016 ribadisce in tal modo, ancora una volta, il **carattere 'pattizio'** della finanza delle autonomie speciali.

Un primo accordo sulle modalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica richiesti al complesso delle Regioni ed alle Province autonome dal comma 680 per gli anni dal 2017 al 2019 è stato raggiunto nella **già ricordata intesa dell'11 febbraio 2016 in sede di Conferenza Stato-Regioni**.

Giova ricordare in questa sede che, con riferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Trentino – Alto Adige, l'entità del concorso