



Schema di decreto ministeriale recante l'approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo

Atto del Governo 83

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	83
Titolo:	Schema di decreto ministeriale recante l'approvazione della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo
Norma di delega:	Articolo 43, comma 5-quater, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164

	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	29 agosto 2023	29 agosto 2023
annuncio:	28 settembre 2023	28 settembre 2023
assegnazione:	28 settembre 2023	28 settembre 2023
termine per l'espressione del parere:	28 ottobre 2023	28 ottobre 2023
Commissione competente:	Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale 5 ^a Bilancio	Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale V Bilancio e Tesoro

Presupposti normativi

Lo **schema di Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze** in esame prevede l'approvazione della **Nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo e della stima della **capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**.

La **Nota metodologica** per la stima della capacità fiscale 2023 dei comuni delle RSO – allegata allo schema di D.M., di cui costituisce parte integrante – è stata **redatta dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze** e **approvata dalla Commissione Tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) il 27 febbraio 2023**.

Nella seduta del 27 febbraio 2023 della CTFS sono stati approvati, altresì, la Nota metodologica con l'aggiornamento e la revisione dei fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario per il 2023 e la Nota metodologica del Fondo di solidarietà comunale per il 2023, il quale è stato successivamente ripartito con il [D.P.C.M. 13 giugno 2023](#) (Criteri di formazione e di riparto delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023).

Sullo schema di D.M. in esame **non è stata acquisita l'intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali nel corso della seduta del 21 giugno 2023**.

L'atto del Governo è stato trasmesso alle Camere il **29 agosto 2023** e in data **28 settembre 2023** è stato **assegnato** alla **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** e alla **Commissione Bilancio**, per l'espressione del **parere**, da rendere entro il **termine di 30 giorni** (28 ottobre 2023).

La procedura per l'adozione delle capacità fiscali

Il procedimento di determinazione delle capacità fiscali dei comuni delle RSO è disciplinato dal **decreto-legge n. 133 del 2014 (articolo 43, comma 5-quater)**. Le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione delle capacità fiscali, definite dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, devono essere sottoposte alla **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** per la loro approvazione. L'**approvazione della CTFS** è stata prevista con una **modifica** della norma da parte dell'articolo 57-quinquies del **decreto-legge n. 124**

del 2019. Da ultimo, con una **norma di interpretazione autentica** (art. 1, comma 839 della legge n. 197 del 2022) è stato previsto che la **quota** del Fondo di solidarietà comunale **destinata a finalità perequative** va **ripartita** sulla base della **differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard** come **approvati "entrambi" dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) entro il 30 settembre dell'anno precedente** a quello di riferimento.

La **Nota metodologica** e la **stima delle capacità fiscali dei comuni, delle province e delle città metropolitane** sono approvate con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, previa **intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali**, da **trasmettere alle Camere per il parere** sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle Commissioni competenti per materia. Nel caso di **mancato raggiungimento dell'intesa** in sede di **Conferenza Stato-città ed autonomie locali** entro trenta giorni dalla prima seduta **lo schema di decreto è comunque inviato alle Camere** per i pareri delle predette Commissioni da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

Nel caso in cui occorra **solamente rideterminare le capacità fiscali**, al fine di tenere conto di eventuali mutamenti normativi, della variazione progressiva del **tax gap** e della variabilità dei dati assunti a riferimento (a parità di metodologia), si prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa; se questa non viene raggiunta entro trenta giorni si può comunque procedere all'emanazione del provvedimento con deliberazione motivata. In tali casi, quindi, **non sono richiesti i pareri** delle Commissioni parlamentari competenti e della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale.

Decorso **trenta giorni** dalla trasmissione, il **decreto può essere comunque adottato**. Il **Ministero dell'economia e delle finanze, se non intende conformarsi ai pareri** parlamentari, **trasmette alle Camere una relazione** con cui indica le **ragioni** per le quali non si è conformato ai citati pareri.

Si ricorda, in sintesi, che la determinazione delle **capacità fiscali**, congiuntamente a quella **fabbisogni standard**, è funzionale al **riparto delle risorse di carattere perequativo**, in attuazione dell'**articolo 119, terzo comma della Costituzione**, che riserva alla **legge dello Stato** il compito di istituire un **fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante**.

Per quanto riguarda il **comparto comunale** tali risorse sono rappresentate dal **Fondo di solidarietà comunale (FSC)**, il quale costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni, anche con finalità di perequazione. La sua **dotazione annuale è definita per legge** ed è in parte alimentata con una quota del gettito dell'imposta municipale propria (IMU), di spettanza dei comuni stessi. L'applicazione di **criteri di riparto di tipo perequativo** nella distribuzione delle risorse, basati sulla **differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard**, è **iniziata nel 2015** con l'assegnazione di quote via via crescenti del Fondo, in previsione del raggiungimento del **100% della perequazione nell'anno 2030**. Per il **2023**, la percentuale delle risorse del Fondo da distribuire con i criteri perequativi è del **65%**.

Il **riparto del Fondo per l'anno 2023** è stato definito, come accennato, con il [D.P.C.M. 13 giugno 2023](#). Per i comuni delle RSO il riparto è effettuato sulla base della **differenza tra le capacità fiscali (la cui determinazione, per ciascuno di questi comuni, è oggetto dello schema di D.M. in esame)** ed i **fabbisogni standard**, entrambi **approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta del 27 febbraio 2023**. Ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale 2023, la **capacità fiscale perequabile dei comuni** delle regioni a statuto ordinario è determinata nella **misura del 70 per cento** (c.d. target perequativo).

In attuazione del D.P.C.M., il **Ministero dell'interno il 23 giugno 2023** ha provveduto ad **erogare ai comuni la prima rata** del Fondo, nella misura del **66% dell'importo dovuto**. L'erogazione ha riguardato **5.458 comuni** delle Regioni a statuto ordinario, della Sicilia e della Sardegna, per un totale erogato pari ad **3.698,5 milioni di euro**.

Contenuto

Lo **schema di D.M. in esame** dispone l'approvazione della **stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, con l'aggiornamento all'anno 2019 della **base dati** di riferimento (**Allegato A**) e della **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo (**Allegato B**).

La **capacità fiscale** rappresenta il **gettito potenziale da entrate proprio di un territorio**, considerate la base imponibile e l'aliquota standard. In altri termini - come precisato nella Nota metodologica in esame - la capacità fiscale è quella **quota parte di gettito che non riflette l'esercizio di scelte autonome degli enti**, che possono ad esempio riguardare i livelli delle aliquote o l'introduzione di deduzioni e/o esenzioni (cd "sforzo fiscale"). La **metodologia di stima della capacità fiscale** è dunque la procedura attraverso cui le **entrate dei comuni sono depurate** da quelle componenti che dipendono dallo sforzo fiscale, in termini di scelte autonome degli amministratori locali.

Con il [D.M. 16 novembre 2017](#) è stata adottata la **previgente nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo. Successivamente la stima della capacità fiscale è stata aggiornata con i decreti [D.M. 30 ottobre 2018](#) e [D.M. 31 dicembre 2020](#). Con il [D.M. 16 dicembre 2021](#) è stata adottata la stima delle **capacità fiscali 2022 per singolo comune** delle regioni a statuto ordinario, a **metodologia invariata**.

Le **entrate comunali** che concorrono alla formazione della capacità fiscale si riferiscono a **due principali tipologie**:

- **Entrate tributarie:** l'IMU (Imposta municipale propria); l'Addizionale comunale IRPEF; le imposte e tasse minori (ad es. la Tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche, l'Imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni e l'Imposta di soggiorno e di sbarco).
- **Entrate extra-tributarie:** la vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni; i proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti.

Non rientrano, invece, nel **perimetro delle entrate che generano capacità fiscale** i fondi perequativi, i trasferimenti correnti, le entrate in conto capitale, le entrate da riduzione di attività finanziarie, l'accensione di nuovi prestiti, le anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere e le entrate per conto terzi e partite di giro. Ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale, la componente rifiuti è neutralizzata, con l'inclusione della relativa voce sia nei fabbisogni standard sia nella capacità fiscale con il medesimo peso (art.1, comma 449, lett. c), della legge n. 232 del 2016 e seduta della CTFS del 13 ottobre 2020).

Le **novità** introdotte con la **Nota metodologica in esame** riguardano principalmente la **valutazione del gettito standard dell'IMU e delle entrate residuali**.

Come riportato dalla Relazione illustrativa, per quanto riguarda l'**IMU** si è proceduto a una **standardizzazione del gettito effettivo dell'anno 2019**. La precedente stima del gettito standard IMU si basava ancora sulla proiezione in avanti della standardizzazione del gettito relativo all'anno 2015, tenendo conto delle variazioni per ciascun comune delle basi imponibili catastali.

Le ulteriori variazioni riguardano l'**aggiornamento della metodologia di stima** della cosiddetta **capacità fiscale residuale**, che **misura il gettito standard delle entrate tributarie minori** (come l'imposta di soggiorno, la tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni), nonché di **alcune delle entrate extra tributarie** (come i proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti). Per i tributi minori e per le entrate extra-tributarie, che concorrono alla stima della capacità fiscale residuale e per le quali le basi imponibili e le aliquote/tariffe non sono determinabili agevolmente, la determinazione della capacità fiscale è basata su stime econometriche (metodo *RFCA*).

La **stima della capacità fiscale 2023** per i **comuni delle Regioni a statuto ordinario**, al **netto della componente rifiuti**, risulta pari a **18.987.588.525 euro**, come riportato dalla seguente tabella della Nota metodologica in esame.

Tabella 5: Capacità fiscale 2023 per i Comuni RSO

Tipologia di entrata	Gettito	Capacità fiscale	Sforzo fiscale
IMU*	13.799.944.585	11.930.515.501	1.869.429.084
di cui IMU ABP lusso	66.907.577	66.140.258	767.319
di cui IMU altri fabbricati (escluso D)	11.652.758.127	10.358.287.927	1.294.470.200
di cui IMU immobili D	934.307.680	503.717.434	430.590.246
di cui IMU terreni	381.093.623	312.451.537	68.642.086
di cui IMU aree fabbricabili	764.877.579	689.918.345	74.959.234
Add.le comunale IRPEF**	4.605.230.646	2.740.625.151	1.864.605.495
Capacità residuale	9.481.682.996	3.990.348.494	5.491.334.502
di cui proventi da mense	703.382.698	305.603.245	397.779.453
Totale	27.886.858.227	18.661.489.146	9.225.369.081
Tax gap IMU		326.099.379	
Totale CF senza rifiuti		18.987.588.525	

*Per l'IMU è indicato il gettito (fonte: deleghe di versamento F24) dell'anno 2019, inclusi i ritardati versamenti.

**Per l'add. com. IRPEF è indicata l'imposta dovuta per l'anno 2019 desunta dalle dichiarazioni IRPEF presentate nell'anno 2020.

Per stimare il **gettito ad aliquota di base dell'IMU**, che rappresenta complessivamente il **63 per cento della capacità fiscale complessiva** dei comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stato utilizzato il **metodo RTS, Representative Tax System**, il quale determina la capacità fiscale applicando la normativa fiscale standard con le basi imponibili di ciascun comune. In particolare, è stata utilizzata la procedura di standardizzazione del gettito effettivamente riscosso dai comuni (criterio RTS del **gettito "effettivo" standard**), la quale determina la capacità fiscale in maniera pari al **gettito effettivo valutato ad aliquota di base**. Per **evitare effetti distorsivi** ai danni dei **comuni con minore evasione fiscale**, il gettito effettivo è stato **corretto con il tax gap per l'IMU**. Nel complesso la **capacità fiscale IMU** per i comuni delle RSO è stimata in **11.930.515.501 euro**, sostanzialmente in linea con quella risultante dall'aggiornamento dello scorso anno a metodologia invariata. Il **tax gap dell'IMU** (differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivo, entrambi valutati ad aliquota di base) è stimato in **326.099.379 euro**.

Anche per la stima della capacità fiscale 2023 dell'**Addizionale comunale IRPEF** è utilizzato il **metodo RTS**, applicando l'**aliquota dello 0,4% alla base imponibile** desumibile dalle dichiarazioni dei redditi IRPEF. I dati sono aggiornati alle **dichiarazioni dei redditi** presentate nell'anno 2020 e relative all'anno

d'imposta 2019. Nel complesso, per i comuni delle Regioni a statuto ordinario, la **stima del gettito standard** dell'Addizionale comunale è pari a **2.740.625.151 euro**, con un **incremento di 17,6 milioni** di euro rispetto alla stima dell'anno precedente (+0,6 per cento).

Come anticipato, **una delle principali novità** della nuova **Nota metodologica** riguarda la stima della **capacità fiscale residuale** che comprende le seguenti entrate: Imposta di soggiorno; Tassa occupazione spazi e aree pubbliche; Imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni; Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni; Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti.

Tali voci di entrata sono **depurate dalle seguenti entrate accertate**: Proventi da energia, acqua, gas e riscaldamento; Tariffa smaltimento rifiuti solidi urbani; Proventi da attività di monitoraggio e controllo ambientale; Proventi per lo smaltimento dei rifiuti tossico-nocivi e di altri materiali; Proventi per traffico e trasporto passeggeri e utenti.

Per la stima della capacità fiscale residuale, come nella precedente metodologia, si utilizza un approccio di tipo econometrico, il **Regression-based Fiscal Capacity Approach** (RFCA), in considerazione del fatto che per tali entrate non sono fissate aliquote legali ovvero non è facile quantificare la base imponibile. La principale **novità** metodologica proposta dall'attuale modello rispetto a quello precedente risiede nella **definizione della variabile reddituale**. Nella **precedente stima** la variabile impiegata per determinare la ricchezza degli enti era il **reddito complessivo soggetto a tassazione IRPEF** (al netto del reddito da fabbricati). Nella **stima attuale** viene impiegato il **reddito disponibile** definito in termini di **differenza tra il reddito complessivo soggetto a tassazione IRPEF e l'imposta IRPEF** (al netto delle addizionali, al fine di sterilizzare eventuali scelte di politica fiscale dei singoli enti).

Un'**ulteriore modifica** riguarda la **definizione della classe di appartenenza dei comuni** in relazione alla quale viene calcolata la media della variabile reddituale pro-capite. Nel precedente modello, a ogni comune veniva attribuito il reddito pro capite medio calcolato con riferimento alla classe demografica di appartenenza; veniva quindi applicato un correttivo. Nel nuovo modello: ciascuna classe è definita in base alla **fascia di popolazione** del comune e alla sua **posizione geografica** (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, e Sud). A ciascun comune viene attribuito il reddito disponibile procapite medio della classe di appartenenza. La modifica delle classi assicura una maggiore omogeneità all'interno dei gruppi e una maggiore coerenza tra il reddito pro capite proprio e quello della classe a cui il comune appartiene.

Una **terza modifica** riguarda la **standardizzazione separata dei proventi da mense scolastiche**. Tali entrate rappresentano la compartecipazione al costo del servizio a domanda individuale da parte dell'utenza, ossia una tariffa che dovrebbe essere esclusa dalla stima della capacità fiscale. Tuttavia, i servizi individuali, finanziati anche da una tariffa, sono considerati nei fabbisogni standard, e pertanto occorre assicurare un adeguato bilanciamento di tale fabbisogno dal lato della capacità fiscale al fine di evitare effetti distorsivi sul riparto del Fondo di solidarietà comunale. Poiché il servizio della mensa scolastica non è omogeneo tra i comuni e il metodo della standardizzazione, a differenza dalle altre entrate residuali, deve tener conto della metodologia dei fabbisogni standard, il gettito standard è stato determinato con procedura autonoma rispetto alle altre entrate residuali.

Un'**ultima novità metodologica** in tema di **capacità fiscale residuale** concerne l'introduzione di un **regime transitorio** che prevede l'**applicazione graduale, in tre anni, della nuova stima**. Con il nuovo modello, infatti, **la capacità fiscale residuale si è ridotta dell'8 per cento rispetto all'ultimo aggiornamento effettuato nel 2021**. Il percorso di transizione in tre anni è considerato in linea con l'esigenza di mantenere invariata per i prossimi due anni la base dati di riferimento della stima della capacità fiscale, anche alla luce di alcuni aspetti critici legati all'utilizzo dei dati relativi agli anni 2020 e 2021 fortemente influenzati dagli effetti della crisi epidemiologica.

Le entrate comunali e il Fondo di solidarietà comunale

Il **sistema della fiscalità comunale**, che nel corso degli anni è divenuto, a seguito di modifiche normative, estremamente stratificato e complesso, poggia attualmente sulle seguenti principali imposte:

- l'imposta municipale propria-**IMU** (nella quale è confluita la Tasi);
- la tassa sui rifiuti-**Tari**;
- l'**addizionale comunale all'IRPEF**.

A queste si aggiungono, oltre ai trasferimenti non fiscalizzati e alle entrate a titolo di Fondo di solidarietà comunale, le seguenti ulteriori entrate locali:

- l'imposta di soggiorno (o il contributo di sbarco);
- l'addizionale comunale sui diritti di imbarco;
- l'imposta di scopo - Iscop;
- il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (che ha sostituito la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche-Tosap, il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche-Cosap, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni-IcpDpa, il canone per l'installazione di mezzi pubblicitari-Cimp e il canone di cui all'articolo 27 del codice della strada);
- il canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate.

Nella **Nota metodologica in esame** è pubblicata la seguente **Tabella** che illustra le entrate dei comuni delle RSO con i **valori accertati nell'anno 2019**.

Tabella 2: Entrate delle Amministrazioni comunali delle Regioni a statuto ordinario – Livello II –

(Valore accertato per l'anno 2019, in € – Incidenza del valore accertato sulle entrate complessive, %)

Livello II	Accertato 2019	Valore accertato/ Entrate complessive
1.1. Tributi	29.658.137.696	34,0%
1.2. Fondi perequativi	5.384.952.331	6,2%
2.1. Trasferimenti correnti	6.437.264.501	7,4%
3.1. Vendita di beni e servizi	6.545.096.401	7,5%
3.2. Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	2.585.016.442	3,0%
3.3. Interessi attivi	74.929.728	0,1%
3.4. Altre entrate da redditi da capitale	644.929.140	0,7%
3.5. Rimborsi e altre entrate correnti	2.018.988.121	2,3%
4.1. Tributi in conto capitale	56.272.525	0,1%
4.2. Contributi agli investimenti	5.798.418.154	6,6%
4.3. Altri trasferimenti in conto capitale	847.170.056	1,0%
4.4. Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	696.457.177	0,8%
4.5. Altre entrate in conto capitale	1.872.038.168	2,1%
5.1. Alienazione di attività finanziarie	291.322.372	0,3%
5.2. Riscossione crediti di breve termine	12.481.453	0,0%
5.3. Riscossioni crediti di medio-lungo termine	31.803.072	0,0%
5.4. Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	578.195.190	0,7%
6.1. Emissione di titoli obbligazionari	0	0,0%
6.2. Accensione prestiti a breve termine	536.056.941	0,6%
6.3. Accensione mutui e altri finanziamenti a medio-lungo termine	1.354.050.028	1,6%
6.4. Altre forme di indebitamento	300.992	0,0%
7.1. Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	5.508.540.198	6,3%
8.1. Entrate per partite di giro	14.605.501.900	16,7%
8.2. Entrate per conto terzi	1.814.479.101	2,1%
Entrate complessive	87.352.401.688	100,0%

Le **entrate complessive** per l'anno **2019** sono pari a **87,3 miliardi di euro** per i comuni delle RSO. Le **entrate tributarie** rappresentano la categoria principale e incidono per circa il **34%** del totale. Tra di esse l'IMU costituisce la voce principale (12,6 miliardi di euro accertati nel 2019). Un ruolo marginale è ormai ricoperto dai **trasferimenti** che si attestano al **7%**, mentre le **entrate extra-tributarie** rappresentano il **14%** delle entrate complessive. Inoltre, i titoli riferiti a **prestiti, alienazioni, trasferimenti di beni e riscossione di crediti** pesano per circa il **20%**.

Il **sistema di perequazione** nella distribuzione delle risorse del **Fondo di solidarietà comunale** è stato **avviato nel 2015** – sia pure per i soli comuni delle regioni a statuto ordinario – sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. La normativa vigente prevede un **aumento progressivo** negli anni della **percentuale di risorse da distribuire** tra i comuni **con i criteri perequativi**, in coerenza con un **principio di gradualità** nella **sostituzione** del modello basato sulla **spesa storica**.

I **tagli** determinati dalle misure di finanza pubblica, operati nel **decennio passato**, hanno inciso profondamente sul funzionamento del Fondo di solidarietà comunale, la cui dotazione era divenuta del tutto orizzontale, alimentata cioè esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'IMU propria. A partire dalla **legge di bilancio 2020**, la **dotazione del Fondo è stata nuovamente incrementata con risorse statali aggiuntive**, di carattere "verticale", che rientrano nell'ambito del sistema di perequazione.

Tuttavia, la gran parte di queste risorse incrementalì è **vincolata** allo **svolgimento di alcune funzioni fondamentali in ambito sociale**, quali il potenziamento dei **servizi sociali**, il potenziamento del servizio **asili nido** ed il **trasporto scolastico di alunni con disabilità**, da ripartirsi tra i comuni tenendo conto dei fabbisogni standard.

I **criteri di ripartizione** del Fondo di solidarietà comunale sono definiti dal [comma 449 dell'articolo 1 della legge n. 232/2016](#) e successive modificazioni. A tal fine, la norma distingue tra le diverse componenti del Fondo:

- la componente **"ristorativa"**, costituita dalle risorse necessarie al **ristoro del minor gettito** derivante ai comuni per le esenzioni e le agevolazioni **IMU e TASI**, previste dalla legge di stabilità 2016;
- la componente **"tradizionale"** destinata al **riequilibrio delle risorse storiche**, che viene ripartita tra i comuni delle RSO in parte con **criteri di tipo compensativo** ed in parte secondo **criteri di tipo perequativo**, applicati a partire dal 2015;
- **somme** destinate a **finalità correttive della ripartizione** stessa del Fondo, a seguito dell'avvio del meccanismo di perequazione delle risorse;
- **somme** destinate specificamente al finanziamento delle **funzioni fondamentali** dei comuni **in ambito sociale**, finalizzate al potenziamento e allo **sviluppo dei servizi sociali comunali** svolti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e dei comuni della Regione Siciliana e della Sardegna, e al potenziamento degli **asili nido**, nonché all'incremento del **numero di studenti disabili**, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, a cui viene fornito il **trasporto per raggiungere la sede scolastica**. Tali risorse, inserite nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale dalla legge di bilancio per il 2021 e rafforzate dalla legge di bilancio per il 2022, vengono ripartite tra i comuni sulla base di **criteri perequativi** espressamente indicati dalla norma, che fanno riferimento ai **fabbisogni standard** per le funzioni "Servizi sociali", "Asili nido" ed "Istruzione".

Con riguardo a quest'ultima componente del Fondo di solidarietà comunale, si rammenta che le **disposizioni della legge di bilancio 2022** che hanno incrementato la dotazione del Fondo sono state recentemente **impugnate** dalla regione Liguria davanti alla **Corte costituzionale**, proprio con riguardo alla circostanza che le norme impugnate apponessero **vincoli di destinazione**, consistenti nel finanziamento di specifiche funzioni fondamentali dei Comuni. La Corte, con [sentenza n. 71 del 2023](#), ha dichiarato le questioni di legittimità costituzionale inammissibili, in considerazione del "ventaglio di soluzioni" idonee a rimediare al *vulnus* costituzionale. La **Corte**, tuttavia, ha rivolto un **monito al legislatore** per un urgente **intervento di riforma**, in quanto una **soluzione perequativa ibrida non è coerente con l'articolo 119 della Costituzione**. La Corte, in particolare, ha stigmatizzato la coesistenza, all'interno del Fondo di solidarietà comunale, di componenti perequative riconducibili anche al quinto comma dell'articolo 119, ritenendo tale circostanza *"un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione"*. La Corte ha quindi invitato il legislatore a intervenire tempestivamente al fine di superare questa soluzione perequativa ibrida.

Ai fini della **ripartizione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2023**, come anticipato nelle premesse, **non è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali**.

Nella [seduta del 18 aprile 2023](#) la **Conferenza Stato-città** ha preso atto del **parere negativo espresso all'ANCI** - cui ha aderito anche l'**UPI** - sulla determinazione e sul riparto del FSC 2023, come descritti nella Nota metodologica trasmessa dal Ministero dell'interno in data 28 febbraio 2023, ed approvata dalla CTFS. L'**ANCI** ha **confermato**, in sede di Conferenza Stato-città, sia nella seduta del **16 marzo** che in quella del **18 aprile 2023**, il **mancato assenso tecnico già espresso** in sede di Commissione tecnica per i fabbisogni standard, come da [documento](#) presentato il 16 marzo 2023, che spiega le motivazioni della mancata condivisione, segnalando, in particolare, la **necessità di incrementare le risorse del Fondo di 36 milioni di euro, per sterilizzare il meccanismo di perequazione orizzontale**.

Si rammenta che la normativa vigente prevede che, in caso di mancata intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto possa essere comunque emanato. Il **riparto per l'anno 2023** è stato definito con il [D.P.C.M. 13 giugno 2023](#). In attuazione del D.P.C.M., il Ministero dell'interno **ha provveduto ad erogare** ai comuni la **prima rata** del Fondo, nella misura del 66% dell'importo dovuto. L'erogazione ha riguardato **5.458 Comuni** delle Regioni a Statuto ordinario, della Sicilia e della Sardegna per un **totale erogato pari ad 3.698,5 milioni di euro** ([comunicato](#) del 23 giugno 2023).

Le motivazioni espresse dai rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI

Nel corso dell'iter di formazione dello **schema di decreto in esame** è emerso il **parere contrario dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI**. In sede di **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** il rappresentante dell'ANCI, in particolare, pur ritenendo che le revisioni operate con le note metodologiche (relative ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali) costituiscono la base per fornire una maggiore capacità interpretativa degli andamenti del meccanismo dei fabbisogni e della capacità fiscale, ha affermato che le stesse si inseriscono in un contesto finanziario preoccupante, nel quale il comparto comunale subisce una rilevante riduzione di risorse strutturali (seduta del 25 ottobre 2022). Nella successiva riunione lo stesso rappresentante ha ribadito che, nonostante i passi avanti compiuti in termini di metodologia, non ci sono le condizioni per fornire l'assenso tecnico sulle due note metodologiche, poiché esse sono strumentali al riparto delle risorse del FSC 2023 che presenta uno squilibrio negativo, in termini di perequazione orizzontale, di circa 35 milioni di euro (seduta del 15 dicembre 2022). Nella **seduta della CTFS del 27 febbraio 2023** la **Nota metodologica sulle capacità fiscali** (parte integrante dello schema di decreto in esame), **congiuntamente alle Note metodologiche sui fabbisogni standard e sul riparto del FSC 2023**, sono state **approvate a maggioranza, con il parere contrario dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI**.

Nella seduta della **Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 21 giugno 2023 non è stata raggiunta l'intesa sullo schema di decreto in esame**, in considerazione della posizione espressa dall'ANCI (condivisa dall'UPI) la quale, richiamando quanto affermato in sede di CTFS, ha espresso l'**insufficienza delle risorse**

messe a disposizione e il mancato accoglimento della richiesta di compensare gli squilibri finanziari dovuti all'insufficiente copertura degli effetti negativi derivanti dal meccanismo perequativo, risultando ancora necessaria l'acquisizione di circa 36 milioni di euro.

Senato: Dossier n. 165

Camera: n. 83

11 ottobre 2023

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario	Studi1@senato.it - 066706-2451	✉ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Bilancio	st_bilancio@camera.it - 066760-2233	✉ CD_bilancio

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
BI0052