

effetto del **decreto-legge n. 210 del 2015** (articolo 10, comma 1) decorreranno dal **1° luglio 2016**. In sostanza, i concessionari diversi da Equitalia potranno continuare a gestire le attività di accertamento e riscossione di entrate locali, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, fino al 30 giugno 2016.

In materia di **riordino della riscossione delle entrate locali**, l'articolo 10 della legge n. 23 del 2014 (**delega fiscale**) disponeva la revisione della procedura dell'ingiunzione fiscale e delle ordinarie procedure di riscossione coattiva dei tributi, per adattarle alla riscossione locale. Si segnala che tale delega **non è stata attuata**.

### ***La rideterminazione del Fondo di solidarietà comunale ai fini della compensazione del gettito IMU e TASI derivante dalle agevolazioni sulle imposte immobiliari***

In **relazione al minor gettito** derivante ai comuni in conseguenza del nuovo sistema di esenzione IMU e TASI sopra descritto, la legge di stabilità per il 2016 ha **rideterminato** la dotazione del **Fondo di solidarietà comunale** per i **comuni delle regioni a statuto ordinario** e delle Regioni Siciliana e Sardegna, al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i comuni del minor gettito (comma 17 della legge n. 208 del 2015).

Per i **comuni delle regioni a statuto speciale** cui la legge attribuisce competenza in materia di finanza locale (Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta) è stato disposto, a **compensazione** del minor gettito IMU e TASI, un minor accantonamento sulle quote di **compartecipazione** ai tributi erariali di **85,978 milioni** (comma 19 della legge n. 208 del 2015).

Più in dettaglio:

- la dotazione annuale 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, con riferimento alla sola IMU, per i terreni agricoli).

A tal fine è stato novellato in più punti il comma 380-ter dell'art. 1 della legge n. 228/2012, che reca la disciplina del Fondo di solidarietà comunale.

Nella tabella che segue sono riassunte le compensazioni finalizzate al ristoro ai comuni del minor gettito derivante dalle disposizioni di esenzione recate dai commi da 10 a 16 e 53-54 della legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015):

Compensazioni per perdita gettito IMU-TASI	Comuni RSO e Sicilia e Sardegna	Comuni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta	Totale
Esenzione IMU terreni agricoli (co.13)	152,40	7,428	159,83
Esenzione TASI prime case (co. 14, lett. a)	3.500,09	74,910	3.575,00

Esenzione TASI inquilini prime case (co. 14, lett. d)	15,60	0,400	16,00
Esenzione IMU/TASI alloggi studenti universitari e affitti canone concordato (co. 15 e 53-54)	78,66	2,74	81,40
Riduzione IMU/TASI per comodati (co.	20,70	0,50	21,20
<b>Totale compensazioni (co. 17 e 19)</b>	<b>3.767,45</b>	<b>85,978</b>	<b>3.853,43</b>

- 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, che viene annualmente versata dai comuni all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi per finanziare il fondo medesimo.

In sostanza, la dotazione del Fondo di solidarietà comunale, che verrebbe teoricamente a determinarsi, dal 2016, nell'importo di 8.365,5 milioni di euro, sarebbe annualmente assicurata, per un importo pari a **2.768,8 milioni**, mediante una **quota dell'imposta municipale propria** di spettanza dei comuni, che viene a tal fine versata all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

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<sup>6</sup>.

Sono inoltre stabiliti **nuovi termini** per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di **riparto** del Fondo di solidarietà rispetto a quelli attualmente 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 quanto concerne i **criteri di riparto** della **quota incrementale del Fondo** di solidarietà comunale **assegnata a ristoro** del mancato gettito delle esenzioni IMU/TASI (pari, come detto, 3.767,45 milioni a decorrere dal 2016), si prevede:

<sup>6</sup> Sulla quantificazione del Fondo di solidarietà comunale per il 2016 incide anche il comma 763 della legge n. 208/2015, che autorizza un contributo in favore del comune di Campione d'Italia di 9 milioni per il 2016, la cui copertura finanziaria è posta a valere sulle risorse del Fondo. Si evidenzia che la dotazione di bilancio per il 2016 è inferiore rispetto a quanto previsto dal comma 380-ter della legge n. 228/2012 (6.547,1 milioni +3.767,45 milioni -1.949,1 milioni), in quanto sul Fondo di solidarietà comunale viene, inoltre, annualmente contabilizzato il contributo alla finanza pubblica richiesto ai comuni dalla legislazione vigente, in particolare, dall'articolo 47, comma 8, del D.L. n. 66/2014 (riduzione del fondo di 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018) e dall'art. 1, comma 435, legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014), che ha disposto la riduzione di 1.200 milioni a decorrere dall'anno 2015. Ulteriori disposizioni vigenti incidono sulla dotazione del Fondo di solidarietà comunale, quali, tra l'altro, il D.L. n. 4/2015 (riduzione di circa 268 milioni, in conseguenza della revisione della disciplina IMU sui terreni agricoli montani determinata dal decreto-legge), l'art. 50, co. 9-bis del D.L. n. 66/2014 (trasferimento di 60 milioni al Fondo ordinario enti locali - cap. 1316/Interno - delle risorse stanziare in favore delle unioni di comuni), riduzione di oltre 170 milioni, in conseguenza della revisione del gettito IMU 2014 degli immobili categoria D.

- che il suddetto incremento sia ripartito **in base al gettito effettivo derivante dagli immobili esentati** relativo all'anno 2015 (nuovo comma 380-*sexies* introdotto nella legge n. 228/2012).
- che sul Fondo deve inoltre essere previsto un accantonamento di 80 milioni di euro a decorrere dal 2016 da ripartire tra i soli comuni per i quali il riparto della quota incrementale del Fondo di solidarietà (3.767,45 mln) non assicuri il **ristoro di un importo equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base**. Il riparto dei suddetti 80 milioni è pertanto destinato a garantire a ciascun comune l'equivalente del gettito ad aliquota base della TASI sull'abitazione principale;
- che, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, **l'ammontare del fondo** non distribuita secondo il criterio perequativo e al netto del ristoro del mancato gettito di cui al comma 380-*sexies*, sia determinata in misura tale da **garantire proporzionalmente la dotazione netta del fondo di solidarietà comunale 2015**. Per i comuni di Sicilia e Sardegna, per i quali non si applica il criterio della perequazione basato sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, tale disposizione di garanzia riguarda l'intero ammontare del Fondo (nuovo comma 380-*septies*);
- che, ai fini della disposizione di cui sopra, per **dotazione netta** si intende la **differenza** tra le **assegnazioni di risorse**, al netto degli importi erogati ai sensi del comma 380-*sexies* per ciascun comune, e la **quota di alimentazione del Fondo** a carico di ciascun comune (nuovo comma 380-*octies*).

La legge di stabilità per il 2016 interviene inoltre anche sulle modalità di ripartizione della quota del **Fondo** da distribuire secondo logiche di tipo **perequativo** provvedendo - con modifiche al comma 380-*quater* dell'art. 1 della legge n. 228/2012:

- ad **aumentare progressivamente** negli anni **la percentuale** del Fondo di solidarietà comunale da accantonare e **redistribuire** tra i comuni sulla base della differenza tra le **capacità fiscali** e i **fabbisogni standard**. Tale quota, pari al 20 per cento nell'anno 2015, viene portata 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 precisare che per l'anno 2016 saranno utilizzati, ai fini del riparto, 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 dal comma 29 della legge n. 208/2015;
- ad **estendere** all'anno **2016** la disposizione che determina l'ammontare complessivo di riferimento della **capacità fiscale** dei comuni delle regioni a statuto ordinario, **fissandola** in misura pari all'ammontare complessivo delle risorse nette spettanti ai predetti comuni a titolo di imposta municipale propria

(IMU) e di tributo per i servizi indivisibili, ad aliquota standard (TASI all'1 per mille), nonché a titolo di Fondo di solidarietà comunale netto per l'anno 2016. Risulta pertanto, confermato il target perequativo pari all'importo corrisponde al **45,8 per cento** dell'ammontare complessivo della **capacità fiscale**.

Per completezza si ricorda, infine, che anche per l'anno 2016 è attribuito ai **comuni** un contributo di complessivi **390 milioni** di euro, a compensazione dei minori introiti derivanti dalle norme di fiscalità immobiliare e, in particolare, derivanti dai vincoli posti alla fissazione delle aliquote d'imposta TASI.

Si rammenta in proposito che il comma 28 della legge n. 208/2015 mantiene ferma per l'anno 2016, limitatamente agli immobili non esentati ai sensi delle norme in esame (tra cui le abitazioni principali "di lusso"), la possibilità per i comuni di aumentare l'aliquota TASI dello 0,8 per mille, ove tale maggiorazione sia stata deliberata entro il 30 settembre 2015, per l'anno 2015, nel rispetto delle condizioni di legge.

La quota di contributo spettante a ciascun comune viene stabilita con **decreto** del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il **28 febbraio 2016**, in misura **proporzionale** alle somme attribuite ai sensi del **D.M. Economia 6 novembre 2014**, con il quale è stato effettuato il riparto tra i comuni - **sulla base dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI** - dell'analogo contributo concesso per l'anno 2014 e di quota parte di quello concesso per il 2015.

Si ricorda, infatti, che **contributi** destinati alla medesima finalità sono stati **concessi** ai comuni sia nel **2014**, ai sensi dell'articolo 1, comma 731, della legge di stabilità 2014, nell'importo di **625 milioni** di euro, ripartito con il decreto del 6 novembre 2014 sulla base dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI, sia nel 2015, ai sensi dell'articolo 8, comma 10, del D.L. n. 78/2015, nell'importo di **530 milioni** ripartito con **D.M. 22 ottobre 2015**.

### ***Contributi per unioni e fusioni di comuni***

Nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale è prevista la **destinazione** di risorse in favore **delle unioni e delle fusioni di comuni** per un importo non inferiore a complessivi 60 milioni annui.

Tale finanziamento, introdotto limitatamente al triennio 2014-2016 dall'articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), è stato consolidato a decorrere dal 2016, dalla legge di stabilità per il 2016 (comma 17, lettera b), legge n. 208/2015). In particolare, la norma assegna:

- una quota non inferiore a **30 milioni** di euro, ad **incremento** del contributo spettante alle **unioni di comuni**, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della n. 388/2000 (come detto, pari a circa 10 milioni di euro);
- una quota non inferiore a **30 milioni** di euro ai comuni istituiti a seguito di **fusione**, ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (cd. decreto *spending review*).

Tale **contributo straordinario** previsto dall'articolo 20 del D.L. n. 95 del 2012 per i comuni che danno luogo alla **fusione** viene inoltre aumentato a decorrere **dal 2016**, commisurandolo al **40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per il 2010** (in luogo dell'attuale 20) ed innalzando inoltre a **2 milioni** il sopradetto limite massimo **per ciascun beneficiario** (comma 17, lettera b), legge n. 208/2015).

Si rinvia inoltre ad un decreto del Ministro dell'interno le modalità di riparto del contributo, stabilendo poi alcuni specifici criteri di riparto dei contributi nei casi in cui il *fabbisogno* ecceda – ovvero risulti inferiore – rispetto alle disponibilità finanziarie. In particolare, in caso di fabbisogno eccedente la norma dispone che venga data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità; le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno verranno invece ripartite tra gli enti beneficiari in base alla popolazione e al numero dei comuni originari.

Si ricorda, al riguardo, con il **decreto del Ministero dell'interno del 21 gennaio 2015**, sono state definite le modalità ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni istituiti **dall'anno 2014** in conseguenza di procedure di **fusione** di comuni o fusione per incorporazione.

In particolare, ai suddetti enti spetta, per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010. Tale contributo viene erogato entro il limite degli stanziamenti finanziari previsti ed in misura non superiore, **per ciascuna fusione, a 1,5 milioni di euro**. L'ampliamento del numero di enti facenti parte di un comune costituito mediante fusione comporta la rideterminazione del contributo straordinario originariamente attribuito.

#### 4.5 Effetto cumulato delle manovre a carico degli enti territoriali e dei trasferimenti del SSN per il fabbisogno sanitario

Le Tabelle che seguono – tratte dal Vol. II della “**Relazione sugli andamenti della finanza territoriale – Analisi dei flussi di cassa**” della Corte dei conti, riferita all’esercizio 2014<sup>7</sup> - evidenziano il **contributo finanziario** richiesto agli **enti territoriali**, in termini di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare, a decorrere dall’inizio della XVI legislatura, con riferimento agli anni 2009-2015. Nelle Tabelle sono riportati distintamente, con riferimento a ciascun provvedimento normativo, gli effetti derivanti dalle misure di riduzione delle risorse attribuite alle amministrazioni locali e quelli derivanti da disposizioni miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio delle amministrazioni medesime ad invarianza di risorse loro attribuite.

Poiché l’analisi della Corte considera quale ultimo provvedimento di manovra la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014), in **calce alle singole Tabelle** sono riportate le indicazioni relative al concorso alla finanza pubblica determinato dall’ultima legge di **stabilità per il 2016** (legge n. 208/2015).

#### Regioni a statuto ordinario

Tabella n. 1/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico del patto di stabilità delle Regioni a statuto ordinario

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO						
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art.77	*		900	1.380	2.440	2.440	2.440	2.440	2.440
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1 e 2	*	*			4.000	4.500	4.500	4.500	4.500
D.L. 98/2011, art.20, co. 5	*						800	1.600	1.600
D.L. 138/2011, art.1, co.8	*					1.600	800		
L. 183/2011, art.30, co. 1 e 2	*					-855			
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	*	*				700	1.000	1.000	1.050
L. 228/2012, art. 1, co.117	*						1.000	1.000	1.000
L. 147/2013, art. 1, co. 497	*							700	941
L. 147/2013, art. 1, co. 522		*						560	
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6 e 7	*	*						500	750
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. c), e co. 465	*								650
L. 190/2014, art. 1, co. 398, lett. c)		*							365
<b>Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto</b>			<b>900</b>	<b>1.380</b>	<b>6.440</b>	<b>8.385</b>	<b>10.540</b>	<b>11.740</b>	<b>12.931</b>
<b>Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.000</b>	<b>4.500</b>	<b>5.500</b>	<b>6.560</b>	<b>6.665</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

**Anno 2015:** con riferimento all’anno 2015, si segnala che la legge 190/2014, art. 1 comma 398, estende al 2018 e incrementa di 3.452 milioni di euro per ciascun anno il concorso alla finanza pubblica determinato dall’art. 46, commi 6 e 7, del citato D.L. 66/2014, stabilito inizialmente in 750 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015-2017. Le modalità di realizzazione del contributo per complessivi 4.202 milioni di euro sono stabilite nell’Intesa Stato-Regioni del 26 febbraio 2015; per 2.000 milioni di euro il

<sup>7</sup> Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG, di luglio 2015.

concorso alla finanza pubblica è realizzato con la riduzione a regime del finanziamento del Fondo sanitario nazionale (vedi tabella n. 5).

**Anno 2016:** l'intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio 2015 stabilisce 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 (L. 208/2015), pari a complessivi **2.208,60 milioni** di euro (è già 'scontata' la riduzione a regime del FSN pari a 2.000 milioni di euro).

**Anni 2017-2019:** la legge di stabilità 2016, comma 680 stabilisce l'entità del concorso alla finanza pubblica per il **complesso delle Regioni e delle Province autonome in 3.980 milioni di euro** per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

### Regioni a statuto speciale

Tabella n. 2/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico del patto di stabilità delle Regioni a statuto speciale

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO						
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art.77	*		600	920	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620
D.L. 78/2010, art.14, co.1	*				500	1.000	1.000	1.000	1.000
D.L. 98/2011, art.20, co. 5	*					1.000	2.000	2.000	
D.L. 138/2011, art.1, co.8	*					2.000	1.000		
L. 183/2011, art.30, co. 1	*					-370			
D.L. 201/2011, art.28, co.3	*	*				860	860	860	860
D.L. 1/2012, art.35, co. 4	*					235	235	235	235
D.L. 16/2012, art.4, co. 11	*					-180	-239	-239	-239
D.L. 95/2012, art. 16, co. 3	*	*				600	1.200	1.500	1.575
L. 147/2013, art. 1, co. 499	*							300	403
L. 147/2013, art. 1, co. 526	*	*						240	
D.L. 66/2014, art. 46, co. 2 e 3	*	*						200	300
L. 190/2014, art. 1, co. 400	*	*							467
<b>Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto</b>			<b>600</b>	<b>920</b>	<b>2.120</b>	<b>5.765</b>	<b>6.676</b>	<b>7.476</b>	<b>8.221</b>
<b>Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.460</b>	<b>2.060</b>	<b>2.800</b>	<b>3.202</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

**Anno 2016:** continuano ad essere validi gli importi indicati per il 2015.

**Anni 2017- 2019:** la legge di stabilità 2016, comma 680 stabilisce l'entità del concorso alla finanza pubblica per il **complesso delle Regioni e delle Province autonome in 3.980 milioni di euro** per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

### Province e Comuni

Tabella n. 3/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico del patto di stabilità delle Province

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO						
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art.77	*		310	555	975	975	975	975	975
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1 e 2	*	*			300	500	500	500	500
D.L. 98/2011, art.20, co. 5	*						400	800	800
D.L. 138/2011, art.1, co.8	*					700	400		
L. 183/2011, art.30, co. 1 e 2	*					-170			
D.L. 201/2011 art. 28, co.8	*	*				415	415	415	415
D.L. 95/2012, art. 16, co.7	*	*				500	1.000	1.000	1.050
L. 228/2012, art. 1, co.121	*	*					200	200	200
D.L. 66/2014, art. 47	*	*						444,5	576,7
L. 190/2014, art. 1, co. 418	*	*							1.000
L. 190/2014, art. 1, co. 489	*								-100
<b>Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto</b>			<b>310</b>	<b>555</b>	<b>1.275</b>	<b>2.920</b>	<b>3.890</b>	<b>4.335</b>	<b>5.417</b>
<b>Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>300</b>	<b>1.415</b>	<b>2.115</b>	<b>2.560</b>	<b>3.742</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

Tabella n. 4/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico del patto di stabilità dei Comuni

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Riduzione indebitamento netto	Riduzione saldo netto da finanziare	Quote annue a carico delle RSO						
			2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art.77	*		1.340	2.345	4.165	4.165	4.165	4.165	4.165
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1 e 2	*	*			1.500	2.500	2.500	2.500	2.500
D.L. 98/2011, art.20, co. 5	*						1.000	2.000	2.000
D.L. 138/2011, art.1, co.8	*					1.700	1.000		
L. 183/2011, art.30, co. 1 e 2	*					-585			
D.L. 201/2011 art. 28, co. 3 e 8	*	*				1.510	1.510	1.510	1.510
D.L. 95/2012, art. 16, co.6	*	*				500	2.000	2.000	2.100
L. 228/2012, art. 1, co.119	*	*					250	500	500
D.L. 174/2012, art.8, co.3	*					-500			
D.L. 66/2014, art. 47	*	*						375,6	563,4
L. 190/2014, art. 1, co. 435	*	*							1.200
L. 190/2014, art. 1, co. 489	*								-900
<b>Totale concorso in termini di riduzione dell'indebitamento netto</b>			<b>1.340</b>	<b>2.345</b>	<b>5.665</b>	<b>9.290</b>	<b>12.425</b>	<b>13.051</b>	<b>13.638</b>
<b>Totale concorso in termini di riduzione del saldo netto da finanziare</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.500</b>	<b>4.010</b>	<b>6.260</b>	<b>6.886</b>	<b>8.373</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

**Anno 2016:** per quanto concerne il contributo alla finanza pubblica richiesto alle province e ai comuni dall'ultima legge di stabilità (legge n. 208/2015), si segnala che l'introduzione della disciplina del **pareggio del bilancio** comporta per il 2016 **maggiori spazi finanziari per i comuni per oltre 676 milioni** (legati al computo, nel saldo di riferimento ai fini del pareggio, degli stanziamenti in entrata e in uscita del **fondo pluriennale vincolato**), mentre appare più **restrittiva per le province** (cui la legge di stabilità ha a tal fine assegnato un contributo compensativo per 495 milioni nel 2016).

Nella medesima direzione rileva per il **2016 l'esclusione** dal saldo (nel limite massimo di **480 milioni**) delle spese sostenute dagli enti locali per interventi di **edilizia scolastica** effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito.

## Trasferimenti per il Servizio sanitario nazionale

Tabella n. 5/APP/PATTO – Effetto cumulato delle manovre 2008-2014 a carico dei trasferimenti ordinari per il Servizio sanitario nazionale

Contributo agli obiettivi di finanza pubblica	Quote annue a carico delle RSO						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
D.L. 112/2008, art.79, co. 1-bis (minor incremento)		2.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
L. 191/2009, art. 2, co. 67 (personale)		466	466	466	466	466	466
D.L. 78/2010, art.9, co.16 (personale)			418	1.132	1.132	1.132	1.132
D.L. 78/2010, art.11, co.5, 7 e 12 (farmaceutica)			600	600	600	600	600
D.L. 98/2011, art. 17, co. 6 (ticket)				834	834	834	834
D.L. 98/2011, art. 17, co. 5 (visite fiscali)					70	70	70
D.L. 98/2011, art. 17, co. 1 e 2 (minor incremento)					2.500	5.450	5.450
D.L. 95/2012, art. 15, co.22 (farmaceutica)				900	1.800	2.000	2.100
D.L. 228/2012, art.1, co.132 (farmaceutica)					600	1.000	1.000
L. 147/2013, art. 1, co. 481 (personale)							540
L. 190/2014, art. 1, co. 398							2.352
<b>Totale concorso in termini di saldo netto da finanziare</b>	<b>0</b>	<b>2.466</b>	<b>4.484</b>	<b>6.932</b>	<b>11.002</b>	<b>14.552</b>	<b>17.544</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in milioni di euro

**Anno 2015:** si ricorda che, in base all'intesa del 23 dicembre 2015, il livello di finanziamento del SSN per l'anno 2015 è stato complessivamente pari a 109.715 milioni di euro. La cifra tiene conto sia della riduzione di **2.352 milioni** di euro disposta a regime per la **spesa sanitaria corrente**, sia dell'incremento di 5 milioni per il finanziamento aggiuntivo dello screening neonatale a decorrere dal 2015, misure entrambe disposte dalla legge di stabilità per il 2015<sup>8</sup>.

**Anno 2016:** la legge di stabilità (art. 1, co. 568, L. n. 208/2015) ha ridefinito il livello del fabbisogno sanitario a 111.000 milioni di euro. Il FSN per il 2016 era stato precedentemente fissato dalla legge di stabilità 2015<sup>9</sup> in 115.444 milioni di euro. L'importo effettivo è risultato pari a 113.097 milioni di euro per tenere conto, anche in questo caso, della riduzione a regime del fabbisogno sanitario (2.352 milioni di euro) e del finanziamento dello screening neonatale (v. sopra).

Il **nuovo livello del FSN calcolato per il 2016**, tuttavia, rispetto a quello definito in base alla legislazione previgente (113.097 milioni) determinerà **risparmi stimati in 1.783 milioni di euro**, inferiori a quelli derivanti dalla differenza dei due importi (2.097 milioni) in quanto il sopra citato co. 568 ha altresì previsto una "**sterilizzazione**" degli effetti della riduzione del FSN a carico delle **autonomie speciali**<sup>10</sup>.

**Anni 2017 e 2018:** la riduzione del FSN come stabilito nella recente Intesa dell'11 febbraio 2016, è stata ricavata a partire dal contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario dal comma 680, art. 1, della legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015). Ai fini del raggiungimento del predetto contributo per una **quota-parte pari a 3.500 milioni di euro per il 2017 e 5.000 milioni a decorrere dal 2018**, ripartito tra le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, il FSN è rideterminato, sulla base delle quote di accesso

<sup>8</sup> All'art. 1, rispettivamente co. 398 e co. 556, L. n. 190/2014. L'attuazione del predetto comma 398 è stata disposta successivamente dall'art. 9-septies del DL. 78/2015.

<sup>9</sup> All'art. 1, co. 556, L. n. 190/2014.

<sup>10</sup> Si tratta di una cifra che ammonta a oltre 300 milioni di euro, data dalla differenza fra risparmi derivanti dal nuovo livello del FSN per il 2016 e quello definito prima della stabilità per il 2016, e risparmi che scontano l'effetto di sterilizzazione della riduzione del fabbisogno a carico delle autonomie speciali.

definite in sede di riparto per il 2015, in **113.063 milioni di euro per il 2017** e **114.998 milioni di euro per il 2018**.

## 4.6 I fabbisogni e le capacità fiscali standard

### **Fabbisogni standard**

Com'è noto, i **fabbisogni standard** sono stati introdotti nell'ordinamento con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, emanato in attuazione della delega in materia di federalismo fiscale disposta con la legge n. 42 del 2009.

Essi costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

La **metodologia** per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto legislativo definisce una serie di elementi da utilizzare, di cui si è già dato conto nelle precedenti Relazioni semestrali

Nell'ultima di tali Relazioni si era rilevato come il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard risultasse in un fase avanzata di definizione, in quanto risultavano al momento pubblicati nella **Gazzetta Ufficiale** due provvedimenti:

- il **D.P.C.M. 21 dicembre 2012** (G.U. del 5 aprile 2013), recante l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di **polizia locale** per i **Comuni** e dei **servizi del mercato del lavoro** per le **Province**;
- il **D.P.C.M. 23 luglio 2014** (G.U. 15 ottobre 2014, n. 240), recante l'adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard **per ciascun comune e provincia** relativi alle **funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo**.

A essi si è poi aggiunto **un ulteriore provvedimento**, costituito dal:

- **D.P.C.M. 27 marzo 2015** (G.U. 10 giugno 2015, n.130), recante l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard **per ciascun comune** delle regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di **istruzione pubblica**, nel campo della **viabilità e dei trasporti**, di gestione del **territorio** e dell'**ambiente** e nel **settore sociale**.

Può pertanto ritenersi **sostanzialmente concluso** il procedimento di determinazione dei **fabbisogni standard** dei **comuni**, mentre, per quanto concerne le **province** esso è rimasto **parzialmente inattuato**, poiché non ha poi avuto seguito, non risultando ancora stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, lo schema di DPCM sull'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario relativi alle

funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio (atto n. 121) sul quale era a suo tempo intervenuto il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (seduta del 18 dicembre 2014). Tale circostanza appare con tutta evidenza da mettere **in relazione con il riordino delle province** in corso ai sensi della legge n.56 del 2014 adottata in attesa della riforma costituzionale del Titolo V (ora all'esame della Camera per la seconda deliberazione, A.C. 2613-D) e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014).

La materia dei fabbisogni standard è stata inoltre al centro di un **consistente intervento normativo** operato dalla **legge di stabilità 2016**, che nel modificare la procedura di approvazione degli stessi ha contestualmente modificato il disegno organizzativo delineato dalla legge delega, sopprimendo la commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff).

Tale intervento è stato operato dall'articolo 1, commi da **29 a 34** della legge 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità 2016) che:

- semplificano la **procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard** previsti dal D.Lgs. n. 216 del 2010;
- modificando gli organi che intervengono nella procedura medesima, con la soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e **l'istituzione**, in sua vece, della **Commissione tecnica per i fabbisogni standard**.

In particolare i **commi 29 e 30 istituiscono** presso il Ministero dell'economia e delle finanze la **Commissione tecnica per i fabbisogni standard**, formata da undici componenti.

Dei quali uno, con funzioni di presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, tre designati dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno designato dal Ministro dell'interno, uno designato dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, uno designato dall'Istituto nazionale di statistica, tre designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, di cui uno in rappresentanza delle aree vaste, e uno designato dalle regioni.

La Commissione, la cui istituzione viene demandata ad un D.P.C.M. da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di stabilità, opera senza oneri per la finanza pubblica, venendo a tal fine precisato che essa si avvalga delle strutture del Ministero medesimo e che ai suoi componenti non sono corrisposte né indennità né rimborsi spese.

Il provvedimento in questione è intervenuto con il **Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016**.

In conseguenza dell'istituzione della suddetta Commissione il **comma 34** dispone (a decorrere dall'entrata in vigore della legge di stabilità medesima, vale a dire dal 1° gennaio 2016) la **soppressione della Commissione tecnica**

**paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale** (Copaff) prevista dall'articolo 4 della legge delega per il federalismo fiscale n.42 del 2009; disponendo contestualmente che le funzioni residue della stessa quale segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica<sup>11</sup> siano trasferiti presso la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n. 281 del 1997<sup>12</sup>.

Si rammenta che Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale è stata **istituita dall'articolo 4 della legge n. 42/2009** al fine di acquisire elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale. Formata da trentadue componenti, essa, precisa la norma "è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative". La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

I **commi 31 e 32** intervengono sulla **procedura per la determinazione dei fabbisogni standard**, che, anche a seguito della soppressione della Copaff, vengono **semplificate** stabilendosi che:

- **le metodologie** predisposte dalla SO.S.E. per la individuazione dei fabbisogni standard e **le elaborazioni** relative alla determinazione degli stessi sono sottoposte - anche separatamente - alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard per l'approvazione, e quindi, intervenuta quest'ultima, alla Ragioneria generale dello Stato ed al Dipartimento delle finanze (**comma 31**, che sostituisce la lettera e) dell'articolo 5 del D.Lgs. 210/2011);
- la **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni ed il **fabbisogno standard per ciascun comune e provincia** possono essere adottati con D.P.C.M. **anche separatamente** tra loro. Qualora lo schema di decreto concerna la **sola adozione dei fabbisogni standard**, sul medesimo deve essere sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali<sup>13</sup> e, decorsi quindici giorni dalla sua trasmissione alla stessa, il decreto può essere comunque adottato (e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale), **senza** che sul

<sup>11</sup> Istituita dall'articolo 5 della legge n.42 del 2009.

<sup>12</sup> Si tratta dell'organismo previsto dal primo comma dell'articolo 8, in cui si dispone che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni. La conferenza unificata convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno

<sup>13</sup> Di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n.281/1997

medesimo debba essere più espresso il **parere parlamentare** (da parte della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale e delle commissioni bilancio di ciascuna Camera), come in precedenza previsto; ciò in relazione alla circostanza che alla nota metodologica ed al fabbisogno doveva finora provvedersi con un unico D.P.C.M., a norma dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 216/2011 e, pertanto, il parere concerneva necessariamente entrambi. Qualora invece si tratti dell'**adozione della nota metodologica**, viene confermata la procedura di adozione del relativo schema di decreto come attualmente prevista nel suddetto articolo 6, vale a dire con l'**obbligo dei pareri parlamentari** cui il Governo è tenuto a conformarsi, salvo trasmissione alle Camere di una apposita relazione in cui siano indicate le ragioni per le quali non si conforma ai pareri medesimi (**comma 32**, che sostituisce il comma 1 dell'articolo 6 del D.Lgs. 216/2011).

In relazione alla soppressione della Copaff, il **comma 33** procede quindi ad **eliminare il riferimento** a tale Commissione **contenuto nell'articolo 7, comma 2**, del D.Lgs. n.216/2010, laddove, nel disporsi il monitoraggio a regime dei fabbisogni standard, si prevede che le eventuali rideterminazioni dei fabbisogni siano trasmesse alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica "che si avvale della Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale": parole, queste, che vengono soppresse.

### **Capacità fiscali**

Come si è già illustrato nella precedente Relazione, e che qui brevemente si riepiloga, nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - 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 tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Tali funzioni devono pertanto essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori che tuttavia non alteri l'ordine delle rispettive capacità fiscali. In tal senso il Fondo di solidarietà comunale (che ha sostituito il previgente Fondo sperimentale di riequilibrio) è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative.

In tale contesto, il legislatore è intervenuto con l'articolo **1, comma 380-*quater*, della legge n. 228 del 2012** (legge di stabilità 2013), che con le successive modifiche ed integrazioni (da ultimo con la legge di stabilità 2016, come di seguito si espone) continua ad essere la disposizione di riferimento nella materia, il quale dispone che in relazione ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una **quota percentuale** dell'importo attribuito a titolo di **Fondo di solidarietà comunale** deve essere ripartito tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (in sostituzione della COPAFF prima prevista) entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

Detta quota percentuale, originariamente fissata al **10 per cento**, è stata innalzata, a decorrere dall'anno 2015, al **20 per cento**, dall'articolo 1, comma 459 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015).

Con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015**<sup>14</sup> sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la **stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater* sopradetto. Si tratta, in sintesi, del gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

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 decrescente 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).

<sup>14</sup> In G.U. n. 68 del 23 marzo 2015. Sul relativo schema di decreto (Atto n.140) è intervenuto il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in data 25 febbraio 2015.

[http://bd01.leggiditalia.it/cgi-](http://bd01.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?NONAV=1&NOTXT=1&KEY=01LX0000811350ART14&NAVIPOS=2&DS_POS=0)

[bin/FulShow?NONAV=1&NOTXT=1&KEY=01LX0000811350ART14&NAVIPOS=2&DS\\_POS=0](http://bd01.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?NONAV=1&NOTXT=1&KEY=01LX0000811350ART14&NAVIPOS=2&DS_POS=0)  
&OPERA=01&

L'articolo 1 del decreto stabilisce altresì che la metodologia e la stima delle capacità fiscali per singolo comune siano sottoposte a monitoraggio e rideterminazione, di norma, con cadenza annuale, al fine di considerare eventuali mutamenti normativi e tener progressivamente conto del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti a riferimento.

**Tale decreto** è ora interessato da un **provvedimento di modifica**, costituito dallo **schema di decreto ministeriale** che integra la nota metodologica adottata dal D.M. 11 marzo 2015 medesimo, relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. Il provvedimento (**Atto Governo n. 284, DM 13 maggio 2016, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016**)

Come riportato nel preambolo dello schema di decreto, esso risponde alla necessità (già prevista dall'articolo 1 del D.M. suddetto) di aggiornare l'attuale nota metodologica e la stima delle capacità fiscali per i comuni a seguito sia dei mutamenti in tema di Imu e Tasi che della variazione dei dati di riferimento in materia, oltre che della esigenza di apportare dei correttivi metodologici.

Come sopra anticipato, in tema di capacità fiscale **è intervenuta la legge di stabilità 2016** (L. n. 208 del 2015) il cui **comma 17** dell'articolo unico, **modificando il comma 380-ter e 380-quater** dell'articolo 1 della legge n. 228/2012 ed inserendo in essa i nuovi commi da 380-sexies a 380-octies – **interviene sul Fondo di solidarietà comunale**, che – si rammenta - costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione, alimentato con quota parte del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi.

In particolare, la **lettera e)** del suddetto comma 17 interviene sulla ripartizione della quota del **Fondo** da distribuire ai comuni delle regioni a statuto ordinario secondo logiche di tipo **perequativo**, provvedendo:

- ad **aumentare progressivamente** negli anni **la percentuale** del Fondo di solidarietà comunale da accantonare e **redistribuire** tra i comuni sulla base della differenza tra le **capacità fiscali** e i **fabbisogni standard**. Tale quota, al 2015 stabilita nel 20 per cento, viene ora portata 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 precisare che anche per l'anno 2016 saranno utilizzati, ai fini del riparto, i **fabbisogni standard approvati** entro il 31 marzo 2016 non più -come prevedeva finora il comma 380-quater suddetto – dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff), bensì da un nuovo organo, costituito **dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard**, istituita, come in precedenza illustrato, dal comma 29 della legge in esame, con contestuale soppressione, al comma 34, della Copaff stessa;
- ad **estendere** all'anno **2016** la disposizione che determina l'ammontare complessivo di riferimento della **capacità fiscale** dei comuni delle regioni a