

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'attuazione del federalismo fiscale

### S O M M A R I O

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Atto n. 140 ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	18
ELEZIONE DI UN VICEPRESIDENTE .....	23

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 11 febbraio 2015. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Enrico Zanetti.*

#### La seduta comincia alle 8.05.

**Schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario.**

**Atto n. 140.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Il senatore Andrea MANDELLI (FI-PdL), *relatore*, ricorda che lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in esame è adottato ai sensi dell'articolo 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 133 del 2014 (come convertito in legge). Esso riguarda la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della

stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater* della legge n. 228 del 2012.

In particolare, l'articolo 43, comma 5-*quater*, del decreto-legge n. 133 stabilisce il procedimento per l'adozione del decreto.

Lo schema di decreto deve infatti essere sottoposto all'intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali. Dopo la conclusione dell'intesa, lo schema di decreto con la nota metodologica e la stima deve essere trasmesso alle Camere, ai fini dell'espressione del parere, entro trenta giorni, da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso il termine di trenta giorni, il decreto può comunque essere adottato. Il Ministro, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, è tenuto a trasmettere alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai pareri.

A sua volta, la determinazione delle capacità fiscali si colloca all'interno del procedimento di attribuzione del fondo di

solidarietà comunale previsto dall'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge n. 228 del 2012.

Quest'ultima disposizione, nel testo oggi vigente, prevede che, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, il 20 per cento dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale deve essere accantonato per essere redistribuito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

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

La modifica del comma 380-*quater*, con il riferimento alle capacità fiscali, è stata introdotta dall'articolo 14 del decreto-legge n. 16 del 2014 e si è resa necessaria – come evidenziato anche in alcune audizioni presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – in quanto, con l'attribuzione di una quota parte delle disponibilità del Fondo di solidarietà comunale sulla base dei soli fabbisogni standard (applicando quindi coefficienti di riparto positivi), tutti gli enti si sarebbero trovati a « tirare » risorse dal Fondo, quando alcuni enti dovrebbero, invece, restituire al Fondo in base alla propria capacità fiscale.

Nel complesso, ci troviamo quindi all'interno di un procedimento concernente le capacità fiscali, previsto da specifiche disposizioni di rango legislativo che si collocano formalmente all'esterno dell'attuazione della legge n. 42.

Tuttavia, tali disposizioni proseguono e recuperano concetti già ampiamente presenti nella legge 42. Infatti, in linea generale, il concetto di « capacità fiscale » ricorre in numerosi parti della legge n. 42. Al riguardo, si ricorda che, nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 distingue le spese che interessano i LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) quali sanità, assistenza, istruzione, e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali – per le quali si prevede l'integrale copertura (nel limiti dei costi e fabbisogni *standard*).

Le funzioni diverse da LEP e le funzioni 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. In tal senso, un fondo perequativo è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, anche sulla base della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative. La legge delega evidenzia 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.

L'articolo 2 della legge n. 42 stabilisce, quale principio e criterio direttivo, che la riduzione della imposizione fiscale statale debba avere luogo in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad ali-quota standard, con corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali.

In particolare, per quanto riguarda i comuni, l'articolo 11 della legge n. 42 stabilisce che le spese per le funzioni non fondamentali debbano essere finanziate, tra l'altro, con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

L'articolo 13 prevede poi che le dimensioni del fondo perequativo per i comuni sia determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni.

Ancora, l'articolo 13 richiama le modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni è diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative.

La ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali, deve avvenire in base a: un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; indicatori di fabbisogno di infrastrutture.

Precisa poi l'articolo 13 della legge n. 42 che le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*.

L'articolo 17 della legge n. 42 prevede poi la garanzia della 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.

Come si vede, la determinazione delle capacità fiscali costituisce uno dei cardini della legge n. 42.

Quanto all'attuale Fondo di solidarietà comunale, esso è alimentato con quota parte dell'IMU di spettanza dei comuni

stessi, con finalità di perequazione. Il Fondo è disciplinato dall'articolo 1, commi 380-380-*quinquies*, della legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012), e successive modificazioni, che ha istituito il Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno, in ragione della nuova disciplina dell'imposta municipale propria (IMU). Sostituisce il Fondo sperimentale di riequilibrio, soppresso dal citato comma 380.

Nella legge di bilancio per gli anni 2015-2017 (legge n. 191 del 2014 e relativo Decreto ministeriale 29 dicembre 2014 di ripartizione in capitoli dei programmi di spesa), il Fondo (cap. 1365/Interno) presenta una dotazione pari a 4.525,9 milioni di euro per il 2015, di 4.526,1 milioni per il 2016 e di 4.586,1 milioni per il 2017.

Quanto alle modalità di ripartizione, la lettera *b)* del comma 380-ter, integrato dall'articolo 14 del decreto-legge n. 16 del 2014, rinvia la definizione dei criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanarsi – su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali – entro il 30 aprile 2014 per l'anno 2014 ed entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2015 e successivi.

Il comma 380-*quater* prevede, pertanto, che, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, quota parte dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà sia accantonato per essere redistribuito, con il medesimo Decreto del presidente del consiglio dei ministri di riparto, tra i comuni medesimi sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni *standard*.

Come già evidenziato, la legge di stabilità per il 2015 ha aumentato dal 10 al 20 per cento la quota del fondo di solidarietà comunale, che deve essere accantonata per essere redistribuita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni *standard*. Come 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. I fabbisogni *standard*.

Il decreto legislativo affida a SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A – la predisposizione delle metodologie utili all'individuazione e determinazione dei fabbisogni *standard*.

La prima fase del processo di determinazione dei fabbisogni *standard* per la valutazione di comuni, unioni di comuni e province, iniziato nel 2011, si è concluso nel corso del 2013. Nel biennio 2011-2012, le funzioni per le quali sono stati individuati i fabbisogni *standard* dei comuni sono quelle di « Polizia Locale » e quelle « Generali di amministrazione, di gestione e di controllo », mentre per le province le funzioni oggetto di standardizzazione sono state quelle nel « Campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro » e quelle « Generali di amministrazione, di gestione e di controllo ».

Alla data odierna risultano emanati due soli Decreti del presidente del consiglio dei ministri relativi alla adozione della nota metodologica e del fabbisogno *standard* relativamente alle funzioni di polizia locale (Decreto del presidente del consiglio dei ministri 21 dicembre 2012) e a quelle generali di amministrazione, di gestione e di controllo per i comuni (Decreto del presidente del consiglio dei ministri 23 luglio 2014). Sono in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale i Decreti del presidente del consiglio dei ministri recanti le note metodologiche e fabbisogni *standard* per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle altre funzioni (Atto n. 120) e l'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). Sui relativi schemi di decreto è stato acquisito il parere favorevole della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in data 18 dicembre 2014.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, sottolinea che lo schema di decreto si compone di un unico articolo, che dispone l'adozione del rapporto sulla stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario (nota metodologica) e della tabella contenente la stima per ciascun comune, allegate al decreto.

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*.

La stima della capacità fiscale è stata effettuata da un gruppo di lavoro congiunto ANCI – Ministero dell'economia e delle finanze (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) è stata 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 capacità fiscale 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 teo-

rico (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; tra l'altro potrebbero così limitare l'attività di contrasto dell'evasione fiscale. 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*, cautamente fissata al 5 per cento del totale.

Per quanto riguarda l'addizionale all'IRPEF è stata adottata, come aliquota standard, l'aliquota intermedia pari allo 0,4 per cento.

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 (RFCFA, *Regression-based Fiscal Capacity Approach*) con un modello costruito su un panel di dati riferiti al periodo 2003-2011 per i circa 6.700 comuni delle regioni a statuto ordinario. A seguito della pulizia dei dati, il numero complessivo dei dati rilevanti risulta riferito a circa 4.600 comuni. Sono stati inoltre sterilizzati, ai fini della stima, lo sforzo fiscale operato dai comuni, oltre a talune caratteristiche specifiche.

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;

il 5 per cento del *tax gap* IMU e TASI;

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*.

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 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 per cento 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).

Le tabelle n. 4 e n. 5, presenti nell'allegato all'Atto del Governo n. 140, danno quindi conto della capacità fiscale per regione e per popolazione.

Sarebbe peraltro di grande utilità, per favorire la leggibilità del provvedimento, potere disporre per ogni comune anche

delle capacità fiscali pro capite (complesive e per singolo tributo di riferimento).

Sarebbe inoltre utile raggruppare le capacità fiscali pro capite di ogni comune per fasce di popolazione all'interno di ogni Regione, a integrazione più analitica rispetto alla tabella 5 del provvedimento.

Rammenta in fine che sullo schema di decreto in esame è stata conclusa l'intesa in Conferenza Stato, città e autonomie locali.

Nell'intesa, nel condividere lo schema di decreto, l'ANCI: ha sollecitato un forte impegno per una più adeguata pubblicizzazione dello strumento costituito dai fabbisogni standard, opportunamente corretti attraverso la considerazione delle capacità fiscali standard, tuttora caratterizzato da tecnicismi che ne ostacolano la più ampia diffusione tra gli amministratori e gli operatori dei Comuni; ha ritenuto in proposito necessario il miglioramento concertato del sistema di pubblicazione dei dati sul sito *OpenCivitas*, realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze con il concorso di SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico spa sull'attuazione dei fabbisogni standard; ha ritenuto necessario l'allestimento di dispositivi di correzione degli errori che via via emergono, su ambedue gli aspetti del sistema Fabbisogni-Capacità fiscali, nell'ambito di un percorso che va considerato ancora sperimentale ed in evoluzione.

Il sottosegretario Enrico ZANETTI esprime apprezzamento per le relazioni svolte e si riserva di intervenire nel prosieguo dell'esame.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 8.35.**

#### ELEZIONE DI UN VICEPRESIDENTE

*Mercoledì 11 febbraio 2015. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

**La seduta comincia alle 8.35.**

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che la Commissione è oggi convocata per l'elezione di un vicepresidente.

Indice quindi la votazione per l'elezione di un vicepresidente.

Comunica il risultato della votazione:

Presenti e votanti .....	18
Hanno riportato voti:	
senatore Vincenzo Gibiino .	8
deputato Federico D'Inca ..	3
Schede bianche .....	7

Proclama eletto vicepresidente il senatore Vincenzo Gibiino.

*Hanno preso parte alla votazione i senatori:* Broglia, Cappelletti, Collina, Dirindin, Fornaro, Gibiino, Guerra, Mandelli, Molinari e Zanoni.

*Hanno preso parte alla votazione i deputati:* Biasotti, De Menech, D'Inca, Gebhard, Giancarlo Giorgetti, Latronico, Marantelli e Paglia.

**La seduta termina alle 8.50.**