

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

45.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 APRILE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	De Menech Roger (PD)	14
Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, e del Direttore della Direzione Centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, Giancarlo Verde, sull'attuazione del Fondo di solidarietà comunale (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 11, 16, 18	Fornaro Federico (PD)	11, 17
Lapecorella Fabrizia, <i>direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	8, 17, 18	Guerra Maria Cecilia (PD)	13
		Verde Giancarlo, <i>direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno</i>	3, 16, 17
		Zanoni Magda Angela (PD)	12
ALLEGATI:			
		<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze	19
		<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata dalla Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno	43

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, e del Direttore della Direzione Centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, Giancarlo Verde, sull'attuazione del Fondo di solidarietà comunale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, e del Direttore della Direzione Centrale della finanza locale del Ministero dell'interno, Giancarlo Verde, sull'attuazione del Fondo di solidarietà comunale.

Do la parola al dottor Verde, per lo svolgimento della sua relazione.

GIANCARLO VERDE, *direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. Buongiorno a tutti. Presidente, grazie dell'invito.

Stamattina siamo venuti in forze. Mi accompagnano i colleghi del Ministero, il

dottor Tatarelli, il dottor Anatriello e il dottor D'Angelo, che si trova alla direzione della finanza locale dal 1982, quindi partiamo dagli Stammati. Lo mettiamo davanti al camino a farci raccontare come era prima, perché ha vissuto la storia dei trasferimenti e quindi anche questa svolta del periodo.

Inoltre con i colleghi del MEF, vogliamo esporre come stiamo arrivando all'istituzione del fondo di solidarietà comunale, ormai quasi definito, cercando di fare chiarezza, perché tutte queste attività — non devo dirlo a voi — sono veramente complesse e quindi l'approfondimento è inevitabile.

Anche a livello di comunicazione, immagino che l'esigenza sia nata immediatamente dopo aver pubblicato la sintesi dei dati da parte del Ministero. È stato uno sforzo di comunicazione, che in questo momento consiste in un dato sintetico, quindi può anche ingenerare confusione, ma come facemmo l'anno scorso, appena sarà possibile, sarà sempre disponibile sul sito un'elaborazione diversa, più analitica, che permetterà agli enti di comprendere meglio. Il senso dell'incontro di stamattina, invece, è quello di dare a voi questi ulteriori elementi.

Secondo me, la prima cosa da fare è delineare una base di partenza. Non che voglia partire da lontano, ma stiamo ricevendo molte telefonate, *e-mail* e allarmi che vengono dal territorio. È ovvio che si lamenta solo chi va a perdere e non chi va a guadagnare, però è da presagire che, a fine esercizio — il momento caldo sarà dopo l'approvazione del bilancio — dissesti e riequilibri aumenteranno.

Non è il caso di fare previsioni numeriche, ma almeno fissiamo la base di partenza così, laddove ci dovessimo vedere

tra qualche mese, sappiamo da dove siamo partiti nel 2015, prima dell'attuazione della manovra di quest'anno. Quindi, gli enti in riequilibrio finanziario sono stati 33 nel 2012; 57 nel 2013; 37 nel 2014 — naturalmente consegnerò queste *slide* agli atti della Commissione — e sono solo 5 nell'anno 2015, ma quest'ultimo dato non ha molto significato, perché in realtà riequilibri e dissesti maturano nell'anno e non a inizio di anno. Ad ogni modo, questi numeri ci serviranno quando dovremo vedere cosa è successo nel 2015.

Siamo di fronte a circa centosessanta, centosettanta enti che hanno adottato la procedura di riequilibrio; mentre ventidue di questi sono invece passati al dissesto, per scelta o perché spinti dalla Corte dei conti. Una cinquantina ha completato l'*iter* positivamente e una metà è ancora in corso perché ci sono stati, anche per quelli precedenti, 2012 e 2013, dei ritardi, a motivo dell'accesso al DL n. 35, più varie norme inseritesi nella legge di stabilità, che hanno riaperto i termini. Quindi, circa settanta o ottanta sono ancora « fermi al palo ».

Anche per i dissesti — quelli che vi mostro sono dei grafici con istogrammi — le cose non vanno meglio. I numeri sono più piccoli, ma comunque vi sono circa settantasei enti dissestati, che significa sostanzialmente l'1 per cento dei comuni in dissesto, nel quinquennio. Come vediamo, nei tre anni il dato si è stabilizzato, intorno ai venti o ventidue casi.

Siamo a soli tre casi nel 2015, ma, come dicevo prima, il numero dei dissesti veri arriverà dopo l'approvazione del rendiconto, dopo il bilancio di previsione, e temo che quest'anno saremo destinati a battere il record dell'anno passato.

Arriviamo al fondo di solidarietà 2015. La prima cosa da valutare sono i tempi, per dare anche il senso, purtroppo, della farraginosità del meccanismo che ci fa arrivare al fondo di solidarietà stesso. Abbiamo completato l'*iter* il 13 novembre 2013 e, non è un caso, il bilancio fu spostato al 30 di novembre quell'anno.

Inoltre, per quanto si sia completato, sulla base di un principio normativo,

l'anno successivo abbiamo fatto un'operazione di verifica che ci ha portato, a giugno, a cambiare il fondo di solidarietà dell'anno prima, generando tanti problemi, perché a rendiconto chiuso andammo a toccare l'anno precedente per alcuni enti che avevano subito, anche con gradimento, delle correzioni, ma la contabilità mutava e questo è stato un problema per gli enti.

Parlo di fatti che sono successi e che chiaramente ci stimolano a comportamenti diversi o a cercare alternative negli anni successivi. Furono pagati circa 6,9 miliardi di fondo di solidarietà.

Nell'anno 2014, la situazione non si è discostata tanto dal 2013. La differenza è che si sono inseriti degli acconti per fare arrivare liquidità, ma questo è un aspetto che alla fine vorrò affrontare con un minimo di attenzione in più.

A marzo abbiamo già pagato un primo acconto, l'anno passato, proprio come fondo di solidarietà, e a giugno è intervenuto un secondo acconto per la manovra TASI, quindi diciamo che nel mese di giugno i comuni hanno avuto dallo Stato quasi 2,5 miliardi di acconto. Ve lo dico perché ad oggi, 30 aprile, i comuni non hanno percepito un euro dal fondo di solidarietà, né di acconto, e questo comincia a essere rappresentato dal sistema degli enti locali come un'urgenza.

L'accordo fu fatto prima, quindi abbiamo guadagnato tempo. L'anno scorso abbiamo fatto l'accordo il 19 giugno 2014, quindi prima dell'estate cominciammo a divulgare dei numeri, ma purtroppo, all'atto della stesura del DPCM, da delle verifiche sulle compatibilità di bilancio del nostro bilancio statale, il MEF si rese conto che i 170 milioni erano stati attribuiti in modo sbagliato e che non avevano copertura. Dovemmo così ritornare in conferenza per condividere questo aspetto, ossia il fatto che c'erano 170 milioni in meno, per capirci.

Il 16 settembre divulgammo il nuovo dato, al netto dei 170 milioni, per cercare di aggiornare gli enti, se non all'euro, ma almeno avvicinandosi alle grandezze delle somme, al fine di aiutarli a fare il bilancio. Il 16 ottobre viene formalizzato che l'ANCI

non rende l'accordo sul DPCM ma, come prevede la norma, si va comunque avanti e il DPCM vede la luce ufficialmente il primo dicembre 2014, permettendo a noi, prima che chiudessero le operazioni — con molta disponibilità da parte di Banca d'Italia, perché le operazioni di pagamento terminano il 10 ed era invece il 15 — di pagare fino al 93,25 per cento del fondo di solidarietà.

Ne approfitto per dirvi che non fu pagato il tutto come succede ogni anno, perché c'è questo meccanismo, che come vedremo dopo si sta accentuando, secondo cui alcuni enti versano loro al sistema e quindi noi non abbiamo tutta la disponibilità per pagare, ma dobbiamo aspettare che entrino i soldi da questi comuni, che ormai chiamiamo incapienti; c'è una *slide* precisa sull'evoluzione del numero degli enti incapienti, perché ho pensato che fosse interessante.

Nell'anno 2015, siamo riusciti a far prima. C'è stato un impulso del Governo a cercare di fare il prima possibile, per cui l'accordo è stato preso il 31 marzo e quindi abbiamo guadagnato quasi quattro mesi rispetto all'anno precedente. Il 31 marzo l'ANCI ha dato formalmente un accordo sul metodo di distribuzione, manifestando qualche perplessità sull'effetto e quindi chiedendo al Governo di rivedere l'attuazione di questo metodo.

Abbiamo impiegato tutte le componenti coinvolte, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze, SOSE e ANCI e abbiamo lavorato in questi giorni, per arrivare, il 15 aprile, a concludere quelle che secondo noi erano le migliori elaborazioni possibili, in rapporto alla metodologia e ai dati assunti. Infine, il 15 aprile abbiamo divulgato, a beneficio degli enti, una stima di quello che sarà formalmente, quando verrà approvato il decreto del Consiglio dei ministri, il fondo di solidarietà comunale, che sta per essere emanato.

È probabile che la somma non rimanga uguale, perché c'è già un allarme sui comuni del terremoto che hanno subito dei tagli, però gli enti ormai hanno avuto il grosso della notizia, nella sostanza

sanno che cosa li aspetta quest'anno. Quindi, si allontana la possibilità che venga spostato il termine di rinvio del bilancio del 31 maggio, come già rappresentato da parte del Governo all'ANCI, nella Conferenza Stato-Città. I dati si conoscono e ora li commentiamo.

Dov'è la difficoltà di capire cosa succede quest'anno? Prima di entrare nel merito del fondo di solidarietà bisogna capire quali sono le risorse a disposizione. In modo un po' semplice, il grosso degli enti ha preso la voce che abbiamo messo sul sito internet, ossia quello che noi stimiamo essere il fondo di solidarietà comunale, l'ha confrontato con quello dell'anno prima e ne ha dedotto la propria perdita di soldi. Tuttavia, il raffronto non è così semplice perché i due dati non sono omogenei e dobbiamo spiegarne il perché.

Ebbene, anzitutto ogni anno ci sono delle riduzioni del fondo di solidarietà che non vengono fatte nel fondo, ma al di fuori, e che vengono poi messe nel fondo stesso l'anno dopo. Un esempio è l'IMU sui terreni agricoli rurali montani. Quest'anno, come nella maschera che abbiamo pubblicizzato, c'è il fondo e poi la riduzione per i territori montani. L'anno prossimo, quella riduzione verrà messa direttamente nel fondo, mentre per quest'anno è fuori così come è successo l'anno scorso.

Pertanto, bisogna capire bene come era il fondo, che cosa dobbiamo togliere e in più ci sono delle partite occasionali che non vengono confermate ancora, come per esempio i 625 milioni della manovra IMU-TASI che l'anno scorso, come altre situazioni, erano al di fuori perché non erano stabili e che quest'anno non ci sono più. Insomma, bisogna pure intendersi da dove partiamo, per capire dove arriviamo e stabilire effettivamente a quanto corrisponda il monte risorse.

Potremmo anche non leggere la prossima *slide*. Come vedete il grafico è sotto, non sopra e fa capire tutte le cose che sono state tolte, non quelle che sono state date. C'è una sola voce positiva rispetto all'anno passato e il resto è tutto negativo. Quindi, nel complesso delle risorse, questo è quello che si perde quest'anno.

La prima voce sono 187 milioni in più. Secondo il decreto-legge n. 66, all'articolo 47, quest'anno la *spending review*, il risparmio che devono fare i comuni è aumentato e passa da circa 360 a 540 milioni di euro; sono cifre arrotondate, ma questa è la sostanza. Quindi, quest'anno, rispetto all'anno prossimo, per una legge già vigente si hanno a disposizione 187 milioni in meno.

Per effetto del decreto legge n. 95 del 2012, quest'anno, la manovra di *spending review* è cresciuta da 2,5 a 2,6 milioni e quindi ci sono altri 100 milioni che nascono da disposizioni già vigenti. Poi abbiamo invece — ed è recente — la legge di stabilità del 2015 che ha ridotto di 1,2 miliardi di euro.

A questo aggiungiamo che quest'anno, in fase di partenza, c'è una minore disponibilità di 265 milioni di euro previsti dal decreto-legge. Il Tesoro ha immediatamente recuperato la somma a copertura di questa disposizione, che indubbiamente prevede che i comuni incassino 265 milioni come entrata tributaria, ma al momento è comunque una riduzione delle assegnazioni da parte dello Stato, che già ammontano a 1,752 miliardi.

L'unica voce positiva è che l'anno scorso, con una disposizione di legge, con la stabilità, furono tolti 30 milioni per finanziare le missioni al ministero, ma solo per quell'anno, e quindi quest'anno è come se si avessero 30 milioni in più, perché quel taglio non è replicato, quindi arriviamo a 1,722 miliardi.

A parte questo, al momento non è stata confermata, ma è in piedi una trattativa tra l'ANCI e il Governo per avere un'assegnazione, per la quale attualmente non c'è il principio giuridico, né la copertura finanziaria, dei 625 milioni di ristoro ai comuni per la manovra IMU-TASI, per chi aveva già le aliquote al massimo; quindi ci sono 625 milioni in meno in quei comuni che ebbero l'anno scorso questo beneficio.

Inoltre, l'anno scorso, occasionalmente, all'ultimo momento, fu rimpinguato il fondo con 49,4 milioni, a parziale ristoro dei 170 milioni che a settembre furono tolti. Furono assegnati questi 49,4 milioni,

che erano un'economia su un capitolo di bilancio, ma quest'anno non ci sono e quindi manca ulteriormente questa somma. In definitiva, a livello di risorse minori, disponibili per gli enti in questo anno sono 2 miliardi e 397 milioni.

Questo significa — e mi avvicino di più all'assimilazione che fanno i comuni come fondo di solidarietà comunale — che, rendendo omogeneo il fondo di solidarietà comunale a 5,7 miliardi dell'anno passato; incrementandolo di 40 milioni, ossia la somma che l'anno scorso abbiamo accantonato per le correzioni; aggiungendoci i 30 milioni che quest'anno non si devono tagliare e invece togliendo 100 milioni, togliendo 187 milioni e togliendo 1,2 miliardi, arriviamo a 4,378 miliardi di disponibilità per il fondo di solidarietà comunale. Questo è il vero dato da guardare come fondo di solidarietà, in cui c'è una riduzione del 24,46 per cento.

Il primo elemento da valutare è dunque che, per effetto di leggi vigenti e della legge di stabilità, quest'anno, come fondo di stabilità, si mette a disposizione mediamente per ogni ente il 24,46 per cento di risorse in meno; poi c'è il problema dei 625 milioni che colpisce ognuno e l'IMU rurale sui terreni montani.

Come funziona? Con questo, mi avvicino un po' di più a come è stato calcolato il fondo di solidarietà comunale. Ebbene, innanzitutto il 2015 è del tutto simile al 2014, eccetto l'operazione del 20 per cento. Per quanto riguarda il 100 per cento, facendo una simulazione nella prima parte di lavoro, quella che non tocca la redistribuzione diversa del 20 per cento, se agissimo come se fosse stato l'anno scorso, con la parte di regole identica, e individuassimo solo il 100 per cento, abbiamo 6.804 comuni che ricevono il fondo e 627 che invece lo vanno a restituire. Quindi, gli incapienti sono 627 e invece i positivi sono 6.804, come numero enti.

Invece, come importi, a fronte di 4 miliardi e 797 milioni, divisi in 4,121 miliardi per le quindici regioni ordinarie e in 676 milioni per gli enti di Sicilia e Sardegna, risulta che i soggetti versano

419 milioni, dei quali 384 versati nelle quindici regioni a statuto ordinario e 35 in quelle a statuto autonomo.

Questo è solamente un momento di passaggio, perché è l'applicazione delle regole dell'anno passato. Fatto questo — e lo dobbiamo fare, perché è un elemento costitutivo, come dopo spiegherò ulteriormente — in realtà, ciò che ricaviamo, per quanto riguarda la Sicilia e la Sardegna rimane quello, mentre per gli altri dobbiamo dividere tra 80 e 20 per cento.

Chi è interessato alla manovra del 20 per cento? Sono 6.106 comuni positivi e 558 a recupero. A questo fondo danno 824 milioni positivi e 77, quindi si priva il sistema di questi importi, per metterli nel calderone, il quale rimescola questi fondi e li riattribuisce, con i criteri che dopo verranno spiegati. Ciò genera che, alla fine di quest'operazione, gli enti che hanno un riparto positivo dal 20 per cento sono 5.957 e quelli che invece hanno un riparto negativo sono 707.

Dopodiché, l'operazione del 20 per cento viene algebricamente sommata all'operazione 80 per cento e si ha un risultato finale; adesso ve lo spiego nuovamente. Innanzitutto, questo è l'andamento degli enti incapienti, pure molto interessante, perché vediamo che nel 2012 vi sono 114 comuni, ma solo 31 milioni di euro. Poi, dal 2013 al 2015, sono raddoppiati i comuni incapienti e anche l'importo raddoppia, mentre l'incidenza non raddoppia, ma siamo comunque all'8,69 per cento dei comuni che pagano loro al sistema. Non tutti sono collocati esclusivamente nel nord ma abbastanza. Avere 395 milioni da versare è un'operazione significativa.

In modo più discorsivo, perché poi come ripeto lascerò la parola alla professoressa, vengo a come siamo arrivati al fondo di solidarietà comunale. Avevo i capelli neri prima di pervenire a questo modello matematico che ci permette di effettuare tali calcoli. È un file Excel di almeno ventiquattro o ventotto colonne — non riusciamo neanche a stamparlo — che

ha tanti vettori di riferimento, ognuno dei quali determina la posizione dell'ente, e poi arriva al totale.

L'operazione, un po' semplificata a livello discorsivo, si fa in questo modo: si crea la base di riferimento di ogni singolo ente; si calcola la differenza tra le risorse proprie e la base di riferimento; dopodiché, si accantona il 20 per cento e si distribuisce.

Questo è quello che fa il decreto. Adesso è in bozza e sta girando. Siamo alla vigilia della firma. Ad ogni modo, su carta bianca, quindi non intestata, sono più di undici pagine, perché ormai siamo abituati anche all'ostensione ai fini della legge n. 241 e dei ricorsi e dunque curiamo molto la motivazione. Cercare di spiegare tutto — come ho detto, sono undici pagine di decreto — è una cosa molto difficile.

Definiamo la base di riferimento, ossia il punto A, partendo dal fondo di solidarietà comunale, per ogni singolo comune, dell'anno 2014; aggiungiamo l'IMU ad aliquota base del 2014, come corretta; aggiungiamo la TASI ad aliquota base, definita nel 2014; aggiungiamo questi 30 milioni, che comunque ci sono, e aggiungiamo anche i 40 milioni dell'accantonamento che vengono restituiti. Questa è la parte positiva che ci aiuta a fare la base di riferimento.

Da questa base di riferimento, togliamo la quota che ha fatto alimentare l'FSC nel 2014, che era circa il 38 per cento, togliamo i 100 milioni nuovi di quest'anno, togliamo la *spending review* che è arrivata a 563 milioni e riduciamo l'1,2 miliardi.

Ogni comune, a quel punto, ha la sua base di riferimento che guardiamo e che è oggetto di confronto con le risorse proprie, le quali sono: l'IMU ad aliquota base 2015, senza ovviamente il 38,22 per cento che quest'anno devono dare al sistema, a cui si aggiunge la TASI ad aliquota base 2015, e si fa un confronto. Si fa la base meno questo dato. Se esce un valore positivo, per quanto riguarda la Sicilia e la Sardegna, essendo il 100 per cento, otteniamo il

valore del fondo di solidarietà comunale. Per gli altri, la parte positiva si definisce valore intermedio e viene conservato, perché è il valore su cui faremo base 100 per poi calcolare l'80 e il 20 cento. È possibile che esca un valore negativo e, in tal caso, quello è il primo elemento di incapienza; se ricordate, tornando rapidamente indietro, è la parte sinistra di questo grafico tripartito. Quindi, escono i primi 600 enti circa, negativi.

Fatta questa operazione, andiamo ad agire sui positivi del 100 per cento, per cui cristallizziamo l'80 per cento, prendiamo il 20 per cento e lo facciamo girare secondo le regole che dopo ci verranno spiegate. Qui avremo un risultato, che può essere un valore positivo. In tal caso, per quell'ente si avrà il valore di riferimento, il solo 80 per cento, a cui aggiungiamo questo valore positivo. D'altra parte, il risultato può essere anche negativo e, in tal caso, va detratto dal valore di riferimento, che era l'80 per cento.

Questa operazione si fa sulla base dell'80 per cento che può dare un risultato positivo o negativo. Quindi si fanno delle somme algebriche e si giunge al risultato finale dell'incapienza e delle assegnazioni.

Arrivando, in soldoni, a quello che avvertono i comuni e ai problemi che hanno, rileviamo che quest'ultima annotazione è finalizzata ad affrontare i problemi di cassa. Allora, innanzitutto vediamo che cosa passa per il Ministero dell'interno. Quanto alle somme — poi le qualifichiamo come trasferimenti o tributi propri — che arrivano dallo Stato, queste sono calate da 16,3 miliardi a 9,6 miliardi. Vi faccio però notare come, nonostante si sia quasi dimezzata la somma, il numero dei pagamenti sia aumentato. Ciò fa capire quanto sia complicato tutto questo meccanismo, perché dobbiamo fare più pagamenti, conguagli, saldi, recuperi e quindi aumenta nonostante la somma si riduca.

Credo che nel 2015 non arriveremo a 7 miliardi in tutto questo, quindi flette ancora di più, ma questo da una parte è l'effetto voluto del federalismo, cioè sostituire piano piano entrate proprie a entrate trasferite. Il problema è che parte delle

entrate proprie vengono allocate presso lo Stato e devono essere riassegnate, quindi pesano comunque indirettamente come trasferimento, ma in tutte le norme che si stanno facendo non c'è un approccio ai problemi di tesoreria e di liquidità.

In pratica, quando lo Stato faceva affluire le somme, c'era ormai una consuetudine applicativa delle norme. Due terzi di quello che dava lo Stato — e vedete quanto dava prima, quando erano anche 20 miliardi — arrivavano entro giugno più o meno. Erano di più e arrivavano in gran parte entro l'estate, poi c'erano i saldi nell'autunno.

Adesso invece le somme sono più basse, perché si acquisisce entrata dai tributi, che però ha una metrica diversa da quella dei trasferimenti dello Stato. Quindi, assistiamo adesso a queste richieste di aiuto degli enti che dicono di essere senza cassa.

Dico questo, in funzione prospettica della nuova imposta che avremo nell'anno 2016. Tra le tante riflessioni da svolgere, infatti, bisognerà anche pensare ai flussi di entrata, perché i tributi comunali dovranno essere coerenti con le esigenze d'entrata per le quali si spingono i comuni ad avere il piano dei pagamenti. Devono già preventivare quanto pagano, ma se non sanno quando entra, come fanno a pianificare quando pagano in un comune?

Dunque, è doveroso arrivare a una pianificazione dei pagamenti perché in questo momento, al 30 aprile, da parte dello Stato non è arrivato nulla ai comuni e questo sta generando problemi.

Vi ringrazio e sono ovviamente a disposizione per chiarimenti ulteriori, se ne avrete bisogno.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze.* Ringrazio il presidente e tutti voi per aver voluto ascoltare anche me in questa giornata. Presidente, ho avuto un attimo di difficoltà ieri, una giornata molto caotica, quindi mi riservo di farvi avere nel seguito una relazione. Ho fatto distribuire l'appendice di questa relazione, con delle tabelle che riportano in maniera sintetica

gli effetti distributivi dei nuovi criteri di riparto applicati al fondo di solidarietà comunale.

Ho avuto il piacere di essere stata già audita da voi in diverse occasioni, quindi non mi soffermo sulla parte iniziale della mia relazione, che pure vi lascerò e che ho dedicato alla descrizione dell'*iter* normativo del fondo di solidarietà comunale, partendo dalla sua istituzione, richiamando le sue finalità, le disposizioni che attribuiscono al fondo, le risorse complessive, e poi le disposizioni che disciplinano l'alimentazione del fondo.

Nella relazione ho anche richiamato la logica dei meccanismi di riparto, ma di questo abbiamo ampiamente quando, davanti a questa Commissione, ho spiegato il metodo di calcolo delle capacità fiscali *standard*.

Quindi, per rimanere sul piano molto concreto che il dottor Verde ha utilizzato per la sua presentazione, passerei direttamente ad illustrarvi i criteri di riparto del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015. Come è stato già detto, nella seduta del 31 marzo 2015 della conferenza Stato-Città ed Autonomie locali è stato raggiunto l'accordo tra il Governo e l'ANCI sui criteri di riparto.

Il dottor Verde ha richiamato quali sono le risorse disponibili ai comuni e va sottolineato ancora una volta che l'entità concreta delle risorse del fondo di solidarietà comunale che andranno ai comuni per l'anno 2015 è influenzata da alcuni fattori particolarmente critici. In primo luogo, vi sono le riduzioni di spesa previste dal DL n. 66 del 2014 e dalla legge di stabilità per il 2015, per un valore complessivo di 1.863 milioni di euro, di cui un 1,2 miliardi sono relativi alla legge di stabilità e 563 milioni circa invece sono relativi al DL n. 66 e a 100 milioni, per la detrazione della quota incrementale della *spending review*. Quindi, la torta è ridotta per tutti i comuni di questo importante ammontare, considerando che per i soli comuni delle regioni a Statuto ordinario, la riduzione complessiva di risorse per l'anno 2015 ammonta a 1,670 miliardi di euro.

L'altro fattore che influenza le risorse che concretamente saranno disponibili ai comuni per l'anno 2015 è l'effetto della ripartizione, effettuata con finalità perequative per i comuni delle regioni a Statuto ordinario, del 20 per cento della dotazione del fondo di solidarietà comunale. Questa quota è pari a 747 milioni di euro. La ripartizione con finalità perequative è stata effettuata tenendo conto dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali di ciascun ente, ai sensi dell'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge n. 228 del 2012.

Per quello che riguarda la distribuzione dei tagli che derivano dalla legge di stabilità, l'accordo del 31 marzo, siglato in Conferenza Stato-città, prevede che gli stessi siano ripartiti sulla base delle risorse storiche dei comuni nell'anno precedente. Questo significa sostanzialmente che i comuni che avevano più risorse subiscono maggiori tagli in valore assoluto.

Per quello che riguarda invece le ripartizioni del fondo con finalità perequative e quindi la ripartizione basata sul confronto tra fabbisogno e capacità fiscali, l'attribuzione delle risorse segue logiche diverse.

Vediamo quali sono le logiche. Per quello che riguarda la quota dell'80 per cento, la compensazione delle risorse – l'ha mostrato molto chiaramente il dottor Verde in una *slide* che abbiamo visto qualche minuto fa – avviene, come per il 2014, sulla base della differenza, per ciascun comune, fra il totale delle risorse storiche di riferimento e la somma delle entrate IMU e TASI, valutate ad aliquota di base.

Per la quota del 20 per cento, invece, la perequazione delle risorse avviene sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale. Se la differenza è positiva, cioè se i fabbisogni standard sono superiori alla capacità fiscale, il comune deve ricevere risorse dal fondo; se è la differenza è negativa, cioè se i fabbisogni standard sono inferiori alla capacità fiscale, il comune deve versare risorse al fondo.

Il criterio della ripartizione, basato sulle risorse storiche, è una misura inadeguata della capacità fiscale e il motivo è che il differenziale tra l'ammontare di gettito raccolto dai governi regionali locali e la capacità fiscale è collegato al diverso grado di *compliance* dei contribuenti, a parità di sforzo impositivo. Dunque, il criterio della ripartizione basato sulle risorse storiche, quello che è stato utilizzato per l'80 per cento della ripartizione del fondo, anzitutto ha questo primo problema, ossia di scontare la differenza di *compliance* nei diversi comuni.

Il secondo problema che ha riguarda, invece, l'effetto negativo che produce sul meccanismo di perequazione, perché il meccanismo di perequazione che è basato sul gettito effettivo riduce i trasferimenti perequativi per quei governi subnazionali che esercitano uno sforzo fiscale maggiore. Quindi, per esempio, due governi locali con la stessa capacità fiscale potrebbero applicare aliquote diverse, o diversi livelli di esenzione, esprimendo diversi livelli di sforzo fiscale.

In presenza di meccanismi che siano interamente compensativi, come quelli che sono stati adottati nel 2014 e che sono stati replicati per l'80 per cento delle risorse del 2015, sono premiati i comuni che in passato avevano esercitato un maggiore sforzo fiscale aumentando le aliquote ICI o IMU rispetto alla media.

Come è stata applicata la ripartizione del 20 per cento tra i comuni? Evidentemente, ci sono diverse modalità. L'accordo del 31 marzo ha previsto che, nel primo anno di applicazione di queste nuove regole, l'ammontare totale della capacità fiscale, pari a 30,580 miliardi di euro sia stato ridotto transitoriamente a 14,7 miliardi di euro, corrispondenti all'ammontare complessivo delle risorse nette di riferimento IMU e TASI ad aliquota di base e fondo di solidarietà per l'anno 2015.

Questa riduzione, cioè il fatto di considerare soltanto 14,7 miliardi di capacità fiscale comporta un'attenuazione significativa degli effetti della perequazione. Sostanzialmente, le differenze tra capacità

fiscale e fabbisogni standard di ciascun comune sono perequate per il 45,8 per cento. Ciò significa che ciascun comune che ha una capacità fiscale inferiore ai fabbisogni standard non riceve il 100 per cento di questa differenza, ma soltanto il 45,8 per cento. La riduzione al 45,8 per cento di quello che abbiamo chiamato target perequativo è stata decisa per attenuare, nel primo anno di applicazione, gli effetti per i comuni con capacità fiscale maggiore dei fabbisogni standard, anche alla luce delle difficoltà finanziarie dovute alla riduzione di risorse legata alla legge di stabilità 2015. Questo è il risultato.

Quindi, nell'applicare il criterio della differenza tra fabbisogno e capacità fiscali, che il dottor Verde ha illustrato molto efficacemente, si può determinare che alcuni comuni ricevano dal fondo e altri invece debbano versare al fondo. Nel primo anno di applicazione — anno in cui, peraltro, sull'ammontare delle risorse complessive del fondo si riflettevano gli effetti particolarmente forti delle riduzioni di risorse stabilite da altre disposizioni normative, in particolare quelle della legge di stabilità e del DL n. 66 — è stato scelto di introdurre questo elemento perequativo, ma in maniera graduale e quindi di limitare la perequazione alla parte di capacità fiscale che riguarda le risorse che effettivamente entrano in gioco nel fondo e che sono l'IMU e la TASI, ad aliquota standard.

L'applicazione di questi nuovi criteri di riparto, quindi per l'80 per cento basato sulle risorse storiche e per il 20 per cento sulle risorse standard, ha determinato effetti distributivi importanti, illustrati nelle tabelle che vi ho fatto avere.

La tabella n. 1 riporta gli effetti della ripartizione per i venti comuni più grandi delle regioni a Statuto ordinario nel 2015 e nel 2014; la differenza di risorse tra il 2014 e il 2015, pari alla differenza tra il fondo di solidarietà comunale 2015 e il fondo di solidarietà comunale 2014, e la percentuale della variazione di risorse rispetto alle risorse complessive del 2014. Quest'ultima variazione percentuale corri-

sponde alla somma dell'effetto in percentuale dei tagli e della perequazione, riportati nelle ultime due colonne.

Tre grandi comuni — si vede dalla tabella — sono favoriti dal criterio perequativo del 20 per cento, distribuito in base alle risorse standard, e si tratta di Roma, Milano e Torino; mentre subiscono un ulteriore taglio di risorse, rispetto a quello che deriva dall'applicazione dei tagli, Firenze, Genova, Napoli e Bologna.

La tabella n. 2 riporta gli effetti della ripartizione del fondo di solidarietà comunale per i comuni che partecipano in misura maggiore allo sforzo perequativo. I comuni che in questo senso sono maggiormente penalizzati sono: Campione d'Italia, che perde complessivamente risorse per il 9 per cento; Sestriere e Cortina d'Ampezzo. Questi comuni hanno tutti una capacità fiscale maggiore rispetto ai fabbisogni standard e per questa ragione partecipano in misura maggiore allo schema perequativo.

L'ultima tabella, la n. 3, riporta il numero di comuni in base all'effetto di variazione delle risorse dovuto alla perequazione in percentuale delle risorse e per classi di popolazione. Si vede che gli effetti più severi si concentrano sui comuni di piccole dimensioni, ma con capacità fiscale *pro capite* relativamente più elevata. Questo è un effetto pesante, ma non perverso, perché ci sembra che questi nuovi criteri di ripartizione generino un effetto corretto di incentivo verso l'offerta associata, quindi su scala più ampia, dei servizi comunali, attraverso l'unione o la fusione dei piccoli comuni.

Presidente, mi fermerei qui. Sono a disposizione per rispondere alle domande.

PRESIDENTE. Sicuramente avrete nel vostro sistema la capacità di produrre questo tipo di dati, per cui vi pongo la seguente domanda. Se applicassimo non il 20 per cento, ma il 100 per cento della perequazione e non stabilizzassimo al 45,8 per cento, quale sarebbe l'effetto di una perequazione piena del sistema che abbiamo così faticosamente costruito?

I dati probabilmente sarebbero sciocanti, magari ce li fate avere in modo riservato o facciamo una seduta segreta, come avviene in Commissione antimafia.

La parola al senatore Fornaro.

FEDERICO FORNARO. Ringrazio il dottor Verde e la professoressa Pecorella.

Visti i tempi ristretti, procedo per *flash*, però volevo segnalare una serie di questioni. La prima, di carattere generale, è il segnale che arriva dal sistema degli enti locali. Evidentemente, avete un'interlocuzione attraverso l'ANCI. La punta dell'*iceberg*, la questione posta da parte di molti comuni grandi è il tema dei 625 milioni per tutti. Segnalo che dalla base di quell'*iceberg*, cioè dal sistema dei piccoli comuni, arriva il segnale che con questo taglio si è arrivati all'osso, cioè, oltre questo, l'apertura del tema riequilibrio e dissesto diventerà la regola e non più l'eccezione.

Veniamo all'IMU agricola. In primo luogo, non riferiamola più, per favore, ai comuni montani. La questione è stata risolta e devo dare atto al Governo di averla risolta anche in termini di rimborsi. Il problema non riguarda più i comuni montani, ma i comuni della cosiddetta « collina svantaggiata », che hanno delle difficoltà. Il taglio fatto a dicembre delle risorse, dei trasferimenti, è stato effettuato sulla base di una stima del MEF, credo, con i dati dell'agricoltura, immagino, visto che si parlava di dominicali. Segnalo che mediamente, per quello che è a mia conoscenza, la differenza tra quello che è stato realmente incassato dai comuni e la stima è inferiore di una quantità tra il 20 e il 30 per cento.

Nel disegno di legge di conversione abbiamo stabilito che, entro il 30 settembre, occorre fare il raffronto tra lo stimato e il realmente riscosso, non solo per mettere a posto il 2014, ma a questo punto per correggere anche il 2015 e gli anni a venire; altrimenti i comuni diventano responsabili di un mancato gettito, di cui non hanno assolutamente responsabilità.

Stiamo parlando di tutti i piccoli comuni, ma per alcuni comuni del sud

significano centinaia di migliaia di euro. Questa è una bomba a orologeria messa sotto i bilanci di centinaia di comuni, che va assolutamente rimessa a posto, perché non stiamo parlando di cifre stratosferiche, ma sommate evidentemente fanno una cifra rilevante.

Passo alla seconda questione. Nella fase di conversione, abbiamo stabilito, per il 2015, una detrazione di 200 euro per tutti gli agricoltori nei comuni della collina svantaggiata, con un costo, già inserito, con copertura, di 15,5 milioni di euro, ma di questo non c'è traccia nel fondo di solidarietà comunale 2015, perché avete preso esattamente i dati dei tagli e dei trasferimenti sul 2014. Quindi, avvertite i comuni che almeno questi 15,5 milioni verranno ribaltati per ogni singolo comune, perché in questo momento, quella mascherina corretta, ha prodotto dal punto di vista mediatico il fatto che il taglio è stato ulteriormente incrementato, dimenticando che quella seconda voce ha dall'altra parte, nel bilancio del comune, l'entrata. Lo segnalo perché questo è un problema generale.

Non si è citato il tema dell'IMU sui cosiddetti « immobili merce ». Ad un certo punto, il Parlamento ha deciso di sterilizzare l'effetto IMU sugli immobili merci. Il MEF ha fatto delle stime assolutamente sottostimate, che nessuno ha mai corretto, e il risultato è che i comuni che avevano in casa degli immobili merci si sono trovati ad avere una diminuzione del gettito IMU, per una decisione dello Stato. Quell'aspetto non è stato mai compensato da nessuno e si ripete ogni anno; è questo che voglio segnalare. Se non si rimettono a posto le cose, ogni anno quei comuni riceveranno lo stesso danno.

Comuni che hanno segnalato nel 2011 problemi rispetto alla compensazione IMU-TASI, cioè il fatto dell'invarianza di gettito tra IMU e TASI, devono ancora ricevere la risposta e sono dovuti ricorrere al TAR, ma quei comuni, che hanno avuto un danno, se lo sono ritrovati sul fondo 2012, sul fondo 2013 e sul fondo 2014.

Credo che, da questo punto di vista, ci sia la necessità di trovare delle soluzioni.

Capisco che l'obiettivo possa essere quello di razionalizzare il sistema dei piccoli comuni, ma se i comuni segnalano dei problemi occorre considerarli. Ne cito uno solo, che già è stato segnalato all'attenzione di entrambi. Ebbene, alcuni piccoli comuni meritoriamente hanno le case di riposo che, in molti casi, sono dentro il bilancio del comune e non hanno un'entità autonoma. Il risultato è che i tagli lineari sono andati a colpire i costi intermedi di quei comuni, comprendendovi anche quelli delle case di riposo.

Siccome stiamo parlando di qualche centinaia di comuni, individuabili, queste cose vanno corrette. Si potrebbe fare una norma in cui si dice che questa materia va trattata fuori dal bilancio, ma nel momento in cui stanno dentro il bilancio questi comuni hanno avuto, parametrati con comuni analoghi, tagli tripli. Così saltano i bilanci dei comuni.

Ce ne sarebbero altre situazioni tali da segnalare. Adesso ho fatto una battuta, ma voglio sottolineare il tema dei 627 comuni incapienti. Non ho motivo di dubitare del numero dato dal dottor Verde, però è certo che ne ho incontrati parecchi di questi andando in giro per il Piemonte. Insomma, ho l'impressione che sia un fenomeno molto localizzato in certe aree.

Vengo all'ultima questione, che però è fondamentale. Si è parlato del prelievo del 38,23 per cento ad aliquote standard. Qui interviene un altro problema, perché la crisi economica ha prodotto, anche in aree dove non esisteva evasione o elusione, un calo dei gettiti particolarmente significativo nel 2014 — andate a vedere i gettiti reali sui conti consuntivi — peccato però che lo Stato continui a prendere il 38,23 per cento sulla base dei suoi conti. Pertanto, prende tale percentuale anche sul denaro che non entra nelle casse dei comuni. Così il sistema scoppia.

MAGDA ANGELA ZANONI. Intanto, anch'io ringrazio il dottor Verde e la professoressa Lapecorella per le loro relazioni. Chiedo poi che ci vengano trasmesse, perché ci saranno molto utili negli incontri che avremo con i sindaci. La

situazione è complicata e lo è anche di più per la complessità del sistema che è di difficile comprensione, ma di cui purtroppo si capisce benissimo l'effetto finale.

Se uniamo la complessità della definizione dei fondi — ormai tutti hanno capito che non si chiamano più trasferimenti, perché non c'è più niente da trasferire — alle regole sull'armonizzazione del bilancio di questi anni, complichiamo ulteriormente la vita a quanti stanno predisponendo i loro bilanci di previsione.

Mi rivolgo in particolare al dottor Verde e lo pregherei davvero di fare queste cose. In primo luogo, date indicazioni chiare ai comuni sui tempi e delle regole il più possibile certe, anche perché questo aiuterebbe davvero a svolgere un lavoro già difficile, quale quello della programmazione e previsione.

Farò poi un accenno veloce ai comuni che compiono uno sforzo maggiore e però vengono maggiormente penalizzati. Questa è una distorsione del sistema che potremo reggere per un brevissimo periodo, fino a quando non se ne rendono tanto conto, perché ciascuno tendenzialmente guarda solo a sé e non fa i confronti che fanno gli altri, ma è breve il tempo. Questo innescerà sicuramente un processo che non è virtuoso, perché chi ha fatto lo sforzo per tenere in piedi i propri bilanci e non andare in dissesto, facendola pagare i propri cittadini e poi si vede le quote ancora decurtate non può accettare che il meccanismo funzioni così.

Credo che con la *local tax* un ripensamento sulla legge sul federalismo e sulle regole debba essere svolto. Intanto, se ormai di trasferimenti non si parla più, basta vessazioni sui comuni, ognuno può fare come crede. Già gli è stato messo un tetto. Con l'armonizzazione dei bilanci è ulteriormente impossibilitato a sfiorare. A questo punto, perlomeno, si faccia in modo che possa rispondere ai propri cittadini e decidere come spendere i soldi che ha, secondo quello che richiedono i cittadini stessi.

Accenno da ultimo a quanto diceva il collega Fornaro e che ovviamente condividevo totalmente. Un criterio che secondo

me bisognerebbe tener presente nelle stime è l'impossibilità del recupero dell'evasione. Mentre fino a pochi anni fa, anche solo un anno fa, i comuni che volevano lavorare sul recupero dell'evasione IMU, meglio ancora ICI precedentemente, lo potevano fare, con uno sforzo politico anche rispetto ai propri cittadini; adesso è praticamente impossibile.

Sull'IMU agricola almeno — siamo tra di noi e lo possiamo dire — non ci sarà nessuna, o quasi nessuna, possibilità di recupero dell'evasione, perché impiantare un sistema per il recupero dell'evasione che non dia un ritorno tale da coprire i costi sostenuti per il recupero non dà un vantaggio economico.

Sull'ICI il sistema funzionava perché si andavano a recuperare i cinque anni precedenti. Si impostava una base dati, si aveva un recupero consistente sugli anni precedenti e poi si aveva un recupero costante negli anni successivi per la base imponibile più alta.

Cambiando le regole tutti gli anni è praticamente impossibile avere questo effetto e quindi è economicamente svantaggioso. Allora, lo si fa solo per garantire un principio di equità, ma così diventa difficile. In un sistema di questo genere, dove già sono tutti arrabbiati, dove già c'è difficoltà a gestire i bilanci, dove già il rapporto con i cittadini è complesso, se andiamo anche a fare manovre scomposte, perché tali sarebbero, avremmo delle conseguenze. Quindi, si rende praticamente impossibile il recupero.

Chiedo scusa, ma come sempre abbiamo la Commissione bilancio che comincia e quindi i componenti devono andarsene. Vi ringrazio in anticipo delle relazioni che ci vorrete fornire, perché ci saranno sicuramente utili.

MARIA CECILIA GUERRA. Ringrazio anche io gli auditi per la preziosa mole di informazioni. Volevo fare solo una domanda. Ne avrei di più, ma soprassedo.

Non ho capito bene la questione del criterio di ripartizione del 20 per cento. Ho capito il meccanismo generale, il passaggio in più stadi, ma non la questione

dei 14 miliardi. Mi sfugge il ruolo dei fabbisogni standard, perché il 20 per cento dovrebbe essere distribuito sulla base di tutti e due gli elementi, quindi i fabbisogni standard e le capacità fiscali. Allora, non capisco perché i 14 miliardi si riferiscono solo alla seconda componente e se è stata fatta una differenza fra l'intero fabbisogno standard e solo IMU-TASI, cosa che mi sembrerebbe anomala; oppure se si sia agito sulla capacità fiscale. Insomma, non ho capito, quindi è inutile che spieghi.

Inoltre, sempre se è possibile, vorrei avere la nota metodologica che avete utilizzato, vorrei avere un dettaglio, per poterlo studiare ulteriormente e approfondirlo, perché sarà un problema abbastanza importante da capire, anche rispetto alla domanda che ha fatto il nostro presidente, ma che è prematura, nel senso che questo fondo è ancora in larga parte destinato ad altri elementi, non solo perché c'è il 20 per cento, ma anche perché c'è la necessità di riassorbire dentro questo fondo elementi che non dipendono dalla perequazione e che hanno a che fare con tutta un'altra storia di compensazioni, riaggiustamenti che partono da molto lontano e via dicendo.

Insomma, prima di arrivare a ipotizzare un'applicazione al 100 per cento, bisognerebbe ridisegnare tutto il meccanismo perequativo, quindi siamo proprio al di fuori di qualsiasi schema che era stato ipotizzato dalla legge n. 42. Credo che ci sarà bisogno di un ripensamento un certo punto, ma questo è un problema più nostro che vostro, perché continuiamo a ragionare con degli schemi che non sono applicabili alla realtà che si è andata costruendo.

A proposito delle riflessioni che faceva la collega, mi veniva in mente la questione della riscossione da parte dei comuni. Volevo sapere se ci sono novità e se potete darci informazioni, perché fra un po' il problema diventerà di particolare rilevanza.

Inoltre, vi chiedo se anche voi riuscite a contribuire all'informazione scarsa che abbiamo su che cosa ne è di questo decreto finanza locale, se ci sarà, se non

ci sarà e se si sa qualcosa sul suo contenuto, in particolare per quanto riguarda i 625 milioni. Mi rendo conto che è una domanda impropria, ma magari nel tempo, dalla settimana scorsa, avete qualche informazione in più, così come se è vero che si sta lavorando a una *local tax*. La nostra paura è che si arrivi ancora una volta alla stesura del testo in modo troppo rapido mentre come parlamentari avremmo piacere di discuterne insieme.

ROGER DE MENECH. Grazie intanto per le informazioni.

La domanda che ha posto il presidente all'inizio degli interventi credo che sia ovviamente prematura, come diceva la senatrice Guerra, ma credo che sia la domanda. Il tema vero, infatti, è che oggi, come ha detto bene il collega Fornaro, siamo finiti dentro a un meccanismo per cui il comune che gestisce più servizi ai cittadini è più penalizzato; a differenza del comune che se ne è spogliato, vuoi perché è piccolo e quindi i servizi li fanno gli altri comuni, vuoi perché ha fatto le società partecipate, vuoi per tanti motivi. Di fatto, con la fiscalità, stiamo disincentivando chi ha avuto il coraggio di gestire direttamente, all'interno dei bilanci del comune, i servizi comunali. Non sono tanti, ma ce ne sono ancora parecchi. Credo che siano più del centinaio che diceva il collega.

Dico questo perché evidentemente il problema di fondo è il merito, cioè avere la capacità tecnica e politica di entrare nel merito. A cascata, questo ragionamento ci coinvolge nei terreni agricoli, perché li tassiamo a prescindere dal valore intrinseco. Eppure, come sappiamo — io provengo da una zona di montagna — non tutte le zone di montagna e non tutte le zone di collina sono uguali.

Ne dico un'altra citando gli impianti di risalita; ultimissima polemica che si trascina tra ricorsi e controricorsi, e non dall'aprile 2014, perché il primo ricorso risale al 2009. Il contenzioso fra gli impiantisti e l'Agenzia delle entrate fa capire che cosa ci stiamo trascinando avanti e anche in quel caso il problema è entrare nel merito.

Peraltro, non si tratta solo degli impianti di risalita. Ricordo che c'è una rete elettrica fatta di tralicci — lo dico come provocazione ovviamente — di proprietà di una società pubblico-privata, ma che è lì, e che c'è una rete idraulica enorme. Allora, se iniziamo a definire gli impianti con questo senso ampio, corriamo il rischio di non entrare nel merito.

È ovvio che siamo in una situazione di emergenza e credo che il lavoro che si sta facendo per riportare tutto dentro il solco del merito prima o poi lo dovevamo iniziare; il famoso 20 per cento rappresenta quel tentativo.

Inoltre, dico questo soprattutto perché nei prossimi mesi/settimane, spero, la tassa locale — dicendolo all'italiana — dovrebbe riportare il merito nella fiscalità degli enti locali, dividendo in maniera profonda le persone fisiche dal patrimonio, dagli immobili, ma dentro i patrimoni la sfida vera è come perequiamo in base i servizi che ogni comune fornisce.

Come ripeto, siamo di fronte a una scelta epocale. Anche per me sarebbe interessante vedere le tabelle, anche a porte chiuse, se applicassimo al 100 per cento quella cosa. Probabilmente, provocherebbe momenti di tensione enorme negli enti locali; fra di loro e nei rapporti con lo Stato centrale.

D'altra parte, questo sistema ha i limiti che dicevo prima: non premia quello che più ci interessa quando forniamo la fiscalità locale, ossia che vengano garantiti i servizi ai cittadini. Questa è la verità. Si tratta di una sfida politica, ma anche tecnica, perché la capacità tecnica di un Paese di definire in più maniera profonda quanto costa un servizio e quanto questo servizio debba essere a carico del cittadino è un elemento importante.

Diversamente, succedono questi strani fenomeni per cui lo Stato — ne cito uno che riguarda le province, ma anche alcuni comuni — dieci anni fa, ha firmato delle convenzioni per la gestione di un patrimonio pubblico come le strade, ex ANAS, con le province/unioni dei comuni/rappresentanza degli enti locali, per una cifra che nel corso del tempo è finita regolarmente

come trasferimento e che oggi noi tagliamo. Mi domando dunque come faccia quella provincia o quell'unione di comuni a garantire il servizio che avevamo stabilito nella convenzione dieci anni fa, cioè la manutenzione delle strade.

Oggi questo fenomeno si sta verificando in tutti i campi, perché se finiscono dentro la grande pentola dei trasferimenti vengono poi tagliati e il mio dubbio è che non garantiamo più il servizio rispetto a quello che avevamo stabilito negli anni passati.

Ho fatto alcuni esempi per riportare al tema fondamentale che è il rapporto stretto fra il servizio che rendiamo al cittadino e i soldi che servono per gestirlo; e questa è la scommessa della *local tax* o della tassa locale. Non possiamo permetterci che pezzi di trasferimenti vadano a chi non garantisce i servizi, da una parte, e a chi invece il servizio lo garantisce, dall'altra. Qui dentro risiede l'equilibrio della perequazione che non può essere fine a se stessa, non può essere solo un mero esercizio di bilanciamento fra comuni, ma deve essere rivolta al cittadino più che all'ente locale, cioè al servizio che rendiamo.

Chiedo che la tecnica ci dia una mano da questo punto di vista, perché è chiaro che a parole sia molto facile declinare questi concetti, ma poi nella pratica è molto difficile trovare gli strumenti che trasferiscano tutto ciò nel territorio.

L'ipotesi fatta dal Presidente sarebbe curiosa ed interessante come studio, non come applicazione concreta in questa fase, proprio perché ci darebbe il segno per capire se qualcosa che è stata pensata alcuni anni fa, declinata nell'attualità, abbia un effetto importante. Anche rispetto ai comuni maggiormente penalizzati nella perequazione, se leggiamo i dati in maniera asettica, vi può essere un riequilibrio giustificato rispetto alle cifre, ma se entriamo nel merito, invece, può essere che questi comuni, in quei territori, mantengano servizi anche per conto di altri territori e che questi tagli possano andare a detrimento del servizio stesso, in una scala più vasta rispetto al comune singolo.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIANCARLO VERDE, *direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. Ho imparato oggi il termine « collina svantaggiata ». Staremo più attenti. Sicuramente dovremo migliorare la comunicazione. Non abbiamo ancora i dati per dire quanto prenderà ogni comune di questi 15 milioni, ma almeno metteremo un avviso dicendo che i comuni interessati a questa operazione avranno al più presto conoscenza del valore.

Vorrei parlare adesso della difficoltà di comprensione che generano i ricorsi. In effetti, abbiamo fatto un'operazione, con l'accantonamento dell'anno passato, che ancora non è troppo evidente, ma l'abbiamo fatta. È una delle cose ancora non chiare. Abbiamo sistemato parecchi di quei reclami da parte di enti, ma non tutti. Infatti, essendo il sistema complesso e non avendolo capito, parecchi comuni ritengono che ci sia un errore. Quando poi gli si spiega il meccanismo, risulta essere un effetto indesiderato, ma non è errore.

Quindi, in alcuni casi è un effetto indesiderato; negli altri casi, laddove le norme lo contemplino, procediamo a correzione e questo è il costo del sistema, perché purtroppo si fa dopo e quindi genera problemi di natura contabile che in qualche modo creano disagi.

Per quanto riguarda il SIOPE, gli enti capo fila, chi si cura di un servizio a nome di un bacino e via di questo passo, il problema sussiste. Non siamo riusciti a risolvere, se non in casi eccezionali — se è per questo, c'è anche per il patto di stabilità tale problema — ma occorre dire che sta pesando sulla storia, perché il nuovo taglio di 1,2 miliardi non è stata fatto in base al SIOPE e quindi ai servizi. È stato cambiato il sistema. Il taglio di 1,2 miliardi di quest'anno è stato fatto in base alle risorse, quindi non si è perpetuato questo meccanismo che ha delle negatività.

Per il resto, la senatrice Zanoni ci invitava a dare tempi e regole. Diciamo che al Ministero dell'interno abbiamo un impulso da chi ci guida a non essere

troppo rigidi, per cui il decreto non c'è, ma la finanza locale ha messo comunque i dati, proprio per dare il senso agli enti di quello che sarà; se poi cambia di qualche euro, qualcuno ci farà pure ricorso per una differenza di 100 euro.

In realtà, dovremmo stare zitti. Il decreto non c'è e finché non esce il decreto non si divulgano i dati. Noi facciamo un passo in avanti per quello che possiamo, ma se non sappiamo quando si perfezionano gli atti, non possiamo dare alcun tempo per i pagamenti.

In quel decreto-legge, di cui tutti sappiamo, ma che ancora non abbiamo visto, abbiamo chiesto che ci sia una norma che ci permetta di dare un acconto e anche che sia stabile. Prevediamo che anche l'anno prossimo si darà un acconto, così come fra due anni, senza dover fare un decreto legge ogni anno; quindi come acconto IMU, non tanto come acconto di fondo di solidarietà, che la storia che ha.

Speriamo che la richiesta venga accolta e, quando il decreto-legge vedrà la luce — auspichiamo al più presto — di avere anche questa norma che ci permetterà di procedere. Come sapete, una volta che c'è la norma, la finanza locale in una settimana — non sono operazioni tremende — riesce a pagare. Ad ogni modo, questo è quello che possiamo fare; nient'altro. Non comunichiamo perché le norme e le regole non ci sono. D'altronde, finché la regola non c'è potrebbe cambiare e quindi non possiamo permetterci di dire nulla. Finché si tratta di osare sulle risultanze matematiche, ce la sentiamo.

La nota metodologica è un allegato del DPCM che stiamo facendo quindi, oltre alle undici pagine di decreto, ci sarà purtroppo da cibarsi anche di tale nota.

Per quanto riguarda l'IMU sulla collina svantaggiata, è al di fuori del fondo di solidarietà proprio perché quelle somme, che non sono fisse, perché oggetto di revisione, non conviene metterle nel fondo, che dovrebbe rimanere quello. Entrano nel fondo, in più o in meno, quando sono definite nella loro quantità. Questo è proprio un segnale del fatto che l'importo

dell'IMU verrà rivisto; in che termini poi dipende dalla compatibilità di risorse finanziarie.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Cerco di stare prima sulle questioni che sono collegate a questa audizione e quindi ai criteri di distribuzione del fondo, rispetto ai quali, come anch'io ho cercato di sottolineare, è assolutamente rilevante l'ammontare delle risorse disponibili, per alcune questioni.

Intanto, i 625 milioni degli effetti della verifica del gettito sui terreni agricoli e dell'IMU sui terreni agricoli, che sono però attualmente non definitivi, perché oggetto di una trattativa tra il Governo e l'Associazione nazionale dei comuni italiani, avranno un impatto complessivo. Non mi spingo oltre in considerazioni perché è una trattativa di natura politica, che di tecnico ha il fatto che verrà effettuata una verifica del gettito.

Inoltre, si diceva che l'IMU agricola è sovrastimata, che l'IMU degli immobili merce è sottostimata. A differenza del dottor Verde, che è molto bravo, non ho ringraziato e non vi ho presentato i miei valentissimi collaboratori, che sono la dottoressa Rotunno della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale, il dottor Carotenuto e il dottor Manzo della direzione studi e ricerche economico fiscali. In particolare, gli ultimi due hanno lavorato l'uno alla stima del gettito dei tributi locali, quindi dell'IMU, e l'altro alla ripartizione del fondo, ma ovviamente entrambi lavorano insieme su questi temi.

FEDERICO FORNARO Scusi se interrompo. Vorrei solo chiarire che, nel caso dell'IMU agricola, la sottostima non deriva da un errore di calcolo a monte, ma dal fatto che molti di questi terreni, ovviamente individuati in mappa, a cui è stato dato un valore, hanno diciotto o venti proprietari, o magari sono all'estero e via dicendo, per cui sono oggettivamente irrecuperabili. Questo è il problema sull'IMU agricola.

Non metto in discussione la stima su questi, mentre lo faccio sugli immobili merci. Da questo punto di vista, l'effetto è che i comuni hanno di fatto una quota irrecuperabile.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Di questo sono consapevole, ma direi che è senz'altro la consapevolezza della delicatezza e della difficoltà di muoversi, o di tirar fuori delle valutazioni a cui è necessario pervenire, che ha condotto a prevedere a livello normativo la verifica del gettito di questa imposta.

La verifica del gettito dell'IMU è stata fatta l'anno scorso ed ha avuto un impatto anche sul fondo, come il dottor Verde ha ricordato. Immagino che, nel confronto tecnico puntualissimo che vi è stato con gli esperti dell'ANCI e dell'IFEL, anche le questioni relative agli immobili merce saranno state affrontate, quindi mi sentirei di rassicurarla su questo, anche rispetto al fatto che tale lavoro tecnico ha un impatto effettivo sui comuni, perché il fondo è stato rimpinguato per gli effetti della verifica del gettito.

FEDERICO FORNARO Sappiamo che è stato fatto solo per i grandi comuni.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Su questo vi può rispondere il dottor Verde.

GIANCARLO VERDE, *direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. No, a parte che non sono una quantità infinita — saranno trenta o trentacinque comuni — ma vi sono anche comuni piccoli.

Tra quelli segnalati, ne abbiamo scartati alcuni per cui c'erano valutazioni errate dall'ente e gli altri, avendo i principi che ci aiutavano, li abbiamo sistemati. È poco visibile perché il decreto di corresponsione della somma dell'anno passato non l'abbiamo ancora fatto, quindi il vecchio non l'abbiamo ancora attribuito, ma

il dato corretto è già stato inserito nel DPCM 2015 per non ripetere l'errore; tant'è vero che quest'anno abbiamo deciso di accantonare 20 milioni e non 40, perché l'anno scorso, alla fine, sono stato operati neanche 10 milioni per sistemare tutti gli errori, ma per pochi comuni, posto che per quei comuni è interessante.

FABRIZIA LAPECORELLA, *Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze*. Provo a rispondere, mi correggerete se sbaglio, alla senatrice Guerra sul *misunderstanding* del target perequativo. Detesto questo nome, che hanno inventato loro. Lo trovo assolutamente poco intuitivo, comunque l'idea è la seguente. Innanzitutto, per quello che riguarda l'applicazione del 20 per cento sono stati individuati 747 milioni, mi sembra, come risorse da distribuire ai comuni, calcolando per ognuno la differenza tra il fabbisogno fiscale e la capacità fiscale standard.

Distribuendo le risorse e tenendo conto integralmente di questa differenza, si avevano dei risultati molto pesanti per la prima applicazione. Sembra paradossale che si potesse avere un risultato distributivo forte, ridistribuendo, tutto sommato, solo 747 milioni, tra oltre 6 mila comuni, ma confrontando così era. Allora, è stato deciso, lasciando fermo il 20 per cento da distribuire in base a questo criterio, di non assegnare una spettanza al comune o addirittura di chiedergli il contributo per l'intera differenza tra il fabbisogno fiscale e tutta la capacità fiscale, ma solo per una parte.

Come individuare quella parte? Come stabilire questa percentuale? Ci si è chiesti

se dare il 100 per cento di questa differenza, se farli contribuire per il 100 per cento, nel caso in cui la differenza fosse negativa. Lo facciamo fare per quasi il 50 per cento, il 47,8 per cento. Questo numero non è inventato, ma è quanto pesano l'IMU e la TASI sulla capacità fiscale complessiva.

La differenza è fatta totalmente tra il fabbisogno e la capacità fiscale, poi l'assegnazione della risorsa o il versamento al fondo non è richiesta integralmente, quindi è un'ulteriore gradualità. Abbiamo una gradualità nel 20 per cento delle risorse che vengono attribuite ai comuni in base a un nuovo criterio, che poi è applicato a sua volta in maniera graduale, in qualche modo riproporzionato su una parte della capacità fiscale.

I nostri collaboratori hanno fatto la simulazione del 100 per cento, dunque lo faremo avere al presidente e all'onorevole.

PRESIDENTE. Ne faremo un uso discreto. Ringrazio i nostri ospiti per il loro intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 3 luglio 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof. ssa Fabrizia Lapecorella

Roma, 30 aprile 2015

Sommario

Introduzione.....	3
1. Evoluzione normativa.....	3
a) Istituzione del FSC.....	3
b) Risorse complessive del FSC.....	4
c) Criteri di ripartizione del FSC.....	8
2. Il disegno dei meccanismi di riparto delle risorse.....	11
3. I criteri di riparto delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) nel 2015 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario.....	15
4. Gli effetti distributivi dei nuovi criteri di riparto del FSC 2015.....	18
Appendice - Gli effetti distributivi.....	22

Introduzione

Signor Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori, ringrazio per l'invito a questa audizione dedicata ai criteri di riparto delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale 2015.

Nell'ultima audizione davanti a questa Commissione mi sono soffermata sulle definizioni concettuali di capacità fiscale, sulle metodologie di calcolo e, infine, sui risultati delle stime e delle analisi. Questa mattina approfondirò gli aspetti tecnici relativi **all'attribuzione delle risorse ai comuni** che quest'anno, **per la prima volta, è stata definita anche in base a un meccanismo perequativo basato sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale**. Si tratta di un'innovazione importante anche nella direzione graduale dell'applicazione dei principi contenuti nell'art. 119 della Costituzione e nella delega fiscale per il federalismo fiscale contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 e del superamento della spesa storica.

1. Evoluzione normativa

Nella seduta del 31 marzo 2015 della Conferenza Stato-Città e autonomie locali è stato raggiunto un accordo tra il Governo e l'ANCI sui criteri di riparto delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) 2015. L'Accordo consente, come previsto dalla normativa, di procedere all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale vengono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del FSC 2015.

Prima di illustrare gli aspetti tecnici dei nuovi criteri di attribuzione delle risorse a partire dal 2015, vorrei in primo luogo richiamare l'evoluzione normativa che ha caratterizzato in questi ultimi anni il FSC.

a) Istituzione del FSC

Il FSC è finalizzato a un'equa distribuzione di risorse tra i comuni per assicurare l'esercizio delle attività istituzionali e l'erogazione dei servizi pubblici degli stessi enti locali.

Devo puntualizzare che **il FSC riguarda esclusivamente i comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli della Regione siciliana e della Regione Sardegna** che rientrano nell'ambito del sistema di distribuzione del Fondo, in quanto dette Regioni non esercitano direttamente le funzioni in materia di finanza locale, diversamente dalle altre autonomie speciali.

Il FSC è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno **dall'art. 1, comma 380, lett. b)**, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (**Legge di stabilità per l'anno 2013**) e ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio e il Fondo perequativo per comuni e province il quale rimane in vigore esclusivamente per le province.

Il limite temporale di vigenza del FSC, inizialmente fissato al 2014, è stato successivamente modificato dal comma 730 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013 n. 147, che ha inserito nell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, il comma 380-ter, conferendogli **carattere di stabilità**.

b) Risorse complessive del FSC

• FSC 2013

Nell'esaminare le risorse complessive del FSC a decorrere dall'anno della sua istituzione, devo precisare che, per l'anno 2013, l'art. 1, comma 380, lett. f), della legge n. 228 del 2012, attribuisce ai comuni l'intero gettito fiscale relativo all'imposta municipale propria (IMU) afferente al proprio territorio, con l'eccezione della parte di gettito, calcolato ad aliquota ordinaria dello 0,76 per cento, derivante dagli immobili ad uso produttivo, classificati nel gruppo catastale D, riservato direttamente allo Stato¹.

Il FSC è alimentato con una quota dell'IMU, che, tuttavia, nell'anno di prima istituzione del Fondo non poteva essere immediatamente disponibile dal momento che l'acconto IMU sarebbe stato versato soltanto a giugno 2013. Pertanto, il comma 380 in esame ha fissato un ammontare iniziale del Fondo pari a 4.717,9 milioni di euro e corrispondentemente è stata versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'IMU di spettanza dei comuni, rideterminata a seguito del DPCM, relativo alla distribuzione del FSC, emanato il 13 novembre 2013.

¹ Contestualmente, è abrogato il comma 11 dell'art. 13 del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale prevedeva la riserva allo Stato della quota di IMU pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, l'aliquota di base pari allo 0,76 per cento.

La dotazione del FSC è stata incrementata ai sensi dell'art. 1, commi 120 e 380, lett. c), della legge n. 228 del 2012 rispettivamente di 150 milioni di euro e di 1.833,5 milioni di euro, come, poi, previsto dal comma 5 dell'art. 4 del citato DPCM 13 novembre 2013.

Tuttavia, nello stesso anno 2013, il FSC è stato anche oggetto di decurtazioni che hanno ridotto l'ammontare delle risorse complessivamente disponibili. In particolare - come si rinviene dall'art. 1, lett. d), dello stesso DPCM 13 novembre 2013 - le riduzioni a carico dei singoli comuni, previste dall'art. 16, comma 6², del D. L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono pari agli importi definiti con decreto del Ministro dell'interno del 24 settembre 2013.

L'applicazione delle disposizioni inerenti la composizione del FSC ha condotto, come specificato dall'art. 3 del citato DPCM, a quantificare l'ammontare complessivo del Fondo stesso in 6.974.344.596,18 euro, di cui 169.312.722,32 euro, derivanti dall'ulteriore quota dell'IMU di spettanza dei comuni "dovuta alla regolazione dei rapporti finanziari degli enti di cui al comma 3 dell'art. 4³".

L'art. 7 del D. L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, che, all'art. 1 della legge n. 147 del 2013, dopo il comma 729, aggiunge i commi 729-bis, 729-

² Il comma 6 dell'art. 16 del D. L. n. 95 del 2012 stabilisce che "Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013 e 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 2.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Per gli anni 2012 e 2013 ai Comuni, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122, non si applicano le disposizioni recate dal presente comma, fermo restando il complessivo importo delle riduzioni ivi previste di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013..."

³ L'art. 4 del DPCM 13 novembre 2013 relativo alla "Alimentazione del Fondo di solidarietà comunale" prevede che: "1. L'ammontare del gettito dell'imposta municipale propria 2013 ad aliquota base di spettanza comunale presa a riferimento ai fini della formazione e del riparto del Fondo di solidarietà comunale per il medesimo anno è determinata sulla base delle risultanze della verifica di cui all'art. 9, comma 6-bis, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e resa conforme alla struttura d'imposta per l'anno di riferimento come modificata dall'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

2. Ai sensi dell'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 ed ai fini della formazione del Fondo di solidarietà comunale l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione versa ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato una quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna pari, complessivamente, a 4.717,9 milioni di euro, determinata per ciascun comune in proporzione alle stime di gettito per l'anno 2013 di cui al comma 1, come indicata nell'elenco A allegato al presente decreto.

3. Per l'anno 2013, nel caso in cui per il singolo comune la quota di imposta municipale propria 2013 stimata di cui al comma 1, al netto della riduzione prevista dal comma 2, sia superiore alla base di riferimento definita ai sensi dell'art. 2, l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione versa al capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato di cui al comma 2 una ulteriore quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni pari alla differenza, determinata nella misura risultante per ciascun comune dall'elenco B, allegato al presente decreto.

4. Nel caso in cui l'Agenzia delle entrate non riesca a procedere, in tutto o in parte, ai recuperi di cui ai commi 2 e 3, i comuni interessati sono tenuti a versare la somma residua direttamente all'entrata del bilancio dello Stato, dando comunicazione dell'adempimento al Ministero dell'interno. In caso di mancato versamento da parte del comune entro il 31 dicembre 2013 l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione provvede al recupero negli anni successivi a valere sui versamenti di entrata a qualunque titolo dovuti al comune.

5. Per l'anno 2013, oltre alla quota di cui ai commi 2 e 3 derivante dall'imposta municipale propria ed alla quota derivante dal versamento all'entrata del bilancio statale di cui al comma 4, il Fondo di solidarietà comunale è incrementato dalle risorse di cui all'art. 1, comma 120 e comma 380, lettera c), della legge n. 228 del 2012.

6. Per assicurare ai comuni l'invarianza delle risorse complessive dell'anno 2012, sia da imposta municipale propria che da risorse erariali, al netto delle riduzioni previste a valere sulle predette risorse erariali a legislazione vigente per l'anno 2013, la restante quota del Fondo di solidarietà comunale necessaria, quantificata in 103,7 milioni di euro, è reperita negli ordinari stanziamenti di bilancio dello Stato".

ter e 729-quater, prevedendo, per l'anno 2013, una verifica del gettito dell'imposta municipale propria (IMU) standard con particolare riferimento alla distribuzione degli incassi relativi ai fabbricati appartenenti al gruppo catastale D, al fine di assicurare la più precisa ripartizione del FSC, senza modificarne comunque l'ammontare complessivo.

Con decreto del 24 giugno 2014 del Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno di concerto con il Direttore Generale delle finanze sono state determinate le variazioni a conguaglio delle assegnazioni, già attribuite, del FSC, per l'anno 2013, derivanti dalla verifica del gettito dell'IMU standard, con particolare riferimento alla distribuzione degli incassi relativi ai fabbricati appartenenti al gruppo catastale D.

Conseguentemente, **l'ammontare complessivo del Fondo stesso è stato rideterminato in 6.957.454.319,09 euro, di cui 152.422.444,97 euro, derivanti dall'ulteriore quota dell'IMU di spettanza dei comuni "dovuta alla regolazione dei rapporti finanziari degli enti di cui al comma 3 dell'art. 44".**

- **FSC 2014**

La lett. a) del comma 380-ter dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 individua la dotazione del FSC per l'anno 2014 in 6.647.114.923,12 milioni di euro, comprensivi di 943 milioni di euro quale quota dell'effettivo gettito dell'IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D che, ricordo, è riservato allo Stato.

⁴ L'art. 4 del DPCM 13 novembre 2013 relativo alla "Alimentazione del Fondo di solidarietà comunale" prevede che: "1. L'ammontare del gettito dell'imposta municipale propria 2013 ad aliquota base di spettanza comunale presa a riferimento ai fini della formazione e del riparto del Fondo di solidarietà comunale per il medesimo anno è determinata sulla base delle risultanze della verifica di cui all'art. 9, comma 6-bis, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e resa conforme alla struttura d'imposta per l'anno di riferimento come modificata dall'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

2. Ai sensi dell'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 ed ai fini della formazione del Fondo di solidarietà comunale l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione versa ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato una quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna pari, complessivamente, a 4.717,9 milioni di euro, determinata per ciascun comune in proporzione alle stime di gettito per l'anno 2013 di cui al comma 1, come indicata nell'elenco A allegato al presente decreto.

3. Per l'anno 2013, nel caso in cui per il singolo comune la quota di imposta municipale propria 2013 stimata di cui al comma 1, al netto della riduzione prevista dal comma 2, sia superiore alla base di riferimento definita ai sensi dell'art. 2, l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione versa al capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato di cui al comma 2 una ulteriore quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni pari alla differenza, determinata nella misura risultante per ciascun comune dall'elenco B, allegato al presente decreto.

4. Nel caso in cui l'Agenzia delle entrate non riesca a procedere, in tutto o in parte, ai recuperi di cui ai commi 2 e 3, i comuni interessati sono tenuti a versare la somma residua direttamente all'entrata del bilancio dello Stato, dando comunicazione dell'adempimento al Ministero dell'interno. In caso di mancato versamento da parte del comune entro il 31 dicembre 2013 l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione provvede al recupero negli anni successivi a valere sui versamenti di entrata a qualunque titolo dovuti al comune.

5. Per l'anno 2013, oltre alla quota di cui ai commi 2 e 3 derivante dall'imposta municipale propria ed alla quota derivante dal versamento all'entrata del bilancio statale di cui al comma 4, il Fondo di solidarietà comunale è incrementato dalle risorse di cui all'art. 1, comma 120 e comma 380, lettera c), della legge n. 228 del 2012.

6. Per assicurare ai comuni l'invarianza delle risorse complessive dell'anno 2012, sia da imposta municipale propria che da risorse erariali, al netto delle riduzioni previste a valere sulle predette risorse erariali a legislazione vigente per l'anno 2013, la restante quota del Fondo di solidarietà comunale necessaria, quantificata in 103,7 milioni di euro, è reperita negli ordinari stanziamenti di bilancio dello Stato".

La dotazione del Fondo è assicurata per 4.717,9 milioni di euro anche per tale anno attraverso la quota dell'IMU.

Nell'anno 2014, il FSC ha subito una serie di ulteriori riduzioni, nella misura complessiva di 90 milioni di euro, derivante dall'applicazione dei commi 203 e 730 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, che si aggiungono a quelle già operate per l'anno precedente e che hanno ancor più eroso le risorse disponibili.

A ciò aggiungo che l'art. 47, comma 8, del D. L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, prevede che i comuni assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e che, a tal fine, il FSC 2014 è ridotto di un pari importo.

Per quanto riguarda, poi, le riduzioni previste dall'art. 16, comma 6, del D. L. n. 95 del 2012, nel DPCM 1° dicembre 2014, che ha distribuito le risorse del FSC per lo stesso anno, viene stabilito, all'art. 1, lett. e), che dette riduzioni incrementali sono pari alla differenza tra i valori recati dal decreto del Ministro dell'interno del 3 marzo 2014 e i valori recati dal decreto del Ministro dell'interno del 24 settembre 2013.

Anche per l'anno 2014, l'applicazione delle disposizioni inerenti la composizione del FSC ha condotto a quantificare l'ammontare complessivo del Fondo stesso in **6.339.884.208,94 euro, di cui 168.050.240,06 euro, come specificato dall'art. 3 del citato DPCM, derivanti dall'ulteriore quota dell'IMU di spettanza dei comuni "dovuta alla regolazione dei rapporti finanziari degli enti di cui al comma 4 dell'art. 4⁵".**

⁵ L'art. 4 del DPCM 13 novembre 2013 relativo alla "Alimentazione del Fondo di solidarietà comunale" prevede che: "1. L'ammontare del gettito dell'imposta municipale propria (IMU) 2014 ad aliquota base di spettanza comunale presa a riferimento ai fini della formazione e del riparto del Fondo di solidarietà comunale per lo stesso anno è pari, per ciascun comune, all'importo comunicato in data 16 giugno 2014 dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze.

2. L'ammontare del gettito del tributo per i servizi indivisibili (TASI) ad aliquota base presa a riferimento ai fini della formazione e del riparto del Fondo di solidarietà comunale per lo stesso anno è pari, per ciascun comune, all'importo comunicato in data 16 giugno 2014 dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze.

3. Ai sensi dell'art. 1, comma 380-ter, lettera a), della legge n. 228 del 2012 ed ai fini della formazione del Fondo di solidarietà comunale l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione versa al capitolo 3697 dell'entrata del bilancio dello Stato una quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna pari, complessivamente, a 4.717,9 milioni di euro, determinata per ciascun comune in proporzione alle stime di gettito per l'anno 2014 di cui al comma 1, come indicata nell'elenco A allegato al presente decreto.

4. Per l'anno 2014, nel caso in cui per il singolo comune la somma degli importi stimati di cui ai precedenti commi 1 e 2, al netto della riduzione prevista dal comma 3, sia superiore alla base di riferimento definita ai sensi dell'articolo 2, l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione versa al capitolo 3576 dell'entrata del bilancio dello Stato una ulteriore quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni pari alla differenza, determinata nella misura risultante per ciascun comune dall'elenco B, allegato al presente decreto.

5. Nel caso in cui l'Agenzia delle entrate non riesca a procedere, in tutto o in parte, ai recuperi di cui ai commi 3 e 4, i comuni interessati sono tenuti a versare la somma residua direttamente all'entrata del bilancio dello Stato, dando comunicazione dell'adempimento al Ministero dell'interno. In caso di mancato versamento da parte del comune entro il 31 dicembre 2014 l'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione provvede al recupero negli anni successivi a valere sui versamenti di entrata a qualunque titolo dovuti al comune."

- **FSC 2015**

Il comma 380-ter dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 individua la dotazione del FSC per l'anno 2015 e successivi in 6.547.114.923,12 milioni di euro, di cui una parte consistente, pari sempre a 4.717,9 milioni di euro, è alimentata dagli stessi comuni con una quota dell'IMU.

Devo precisare che, per l'anno 2015, non si applica la riduzione di 30 milioni di euro prevista dall'art.1, comma 203, della legge n. 147 del 2013.

Pertanto, per l'anno 2015, le riduzioni da applicare al FSC riguardano i 60 milioni di euro previsti dal comma 730 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

L'art. 47, comma 8, del citato D. L. n. 66 del 2014 prevede, inoltre, che, anche per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, i comuni assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 563,4 milioni di euro; per cui, a tal fine, il FSC 2015 è ridotto di un pari importo.

Le riduzioni incrementali di cui al più volte citato art. 16, comma 6, del D. L. n. 95 del 2012, sono pari alla differenza tra i valori recati dal decreto del Ministro dell'interno del 17 febbraio 2015 e i valori recati dal decreto del Ministro dell'interno del 3 marzo 2014.

Devo però sottolineare che la riduzione più consistente è avvenuta ad opera dell'art. 1, comma 435, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il quale ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2015, la dotazione del FSC è ridotta di 1.200 milioni di euro annui.

Nello schema di DPCM per la ripartizione del FSC 2015, in corso di finalizzazione, risulta che **le risorse del FSC per l'anno 2015 ammontano complessivamente a 4.773.745.010,47 euro, di cui 395.311.040,59 euro derivanti dall'ulteriore quota di IMU che, come è avvenuto per gli anni precedenti, i comuni devono versare a seguito della regolazione dei rapporti finanziari tra gli enti in questione.**

c) **Criteri di ripartizione del FSC**

- **FSC 2013**

A partire dal 2013, il FSC è definito, ai sensi dell'art. 1, comma 380, lett. b), della legge n. 228 del 2012, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), 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 e autonomie locali. In caso di mancato accordo, il DPCM è, comunque, emanato entro i 15 giorni successivi.

Inizialmente, i criteri di formazione e di riparto del Fondo avrebbero dovuto tenere anche conto, per i singoli Comuni:

- 1) degli effetti finanziari derivanti dalla modifica della natura della riserva dello Stato sul gettito dell'IMU;
- 2) della definizione dei costi e dei fabbisogni standard;
- 3) della dimensione demografica e territoriale;
- 4) della dimensione del gettito dell'IMU ad aliquota base di spettanza comunale;
- 5) della diversa incidenza delle risorse da fondo sperimentale soppresse sulle risorse complessive per l'anno 2012;
- 6) delle riduzioni stabilite dal D.L. 95 del 2012;
- 7) dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia.

Dall'esame dei criteri appena elencati risulta che quelli di cui ai punti 1, 4, 5 e 7 hanno natura compensativa, mentre quelli di cui ai punti 2 e 3 sono perequativi; il criterio di cui al punto 6 è diretto, invece, a ridurre le risorse.

Devo rilevare che i criteri di ripartizione del FSC non sono mai stati applicati nella loro interezza e che, già a partire dal 2013, in base all'art. 10-*sexies*, comma 1, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, **sono stati esclusi i costi e i fabbisogni standard e che il DPCM deve tenere conto** esclusivamente dei criteri di cui ai numeri 1), 5), 6) e 7) della lettera d) del comma 380 e dei dati del gettito dell'IMU ad aliquota di base spettante ai comuni per l'anno 2013, come stimato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Sulla base di dette disposizioni è stato emanato il DPCM 13 novembre 2013.

• FSC 2014

Per quanto riguarda il FSC 2014, la legge n. 147 del 2014 ha apportato nuove modifiche; in particolare, è stato, in primo luogo, eliminato il limite temporale di vigenza del FSC, inizialmente fissato al 2014, per cui il FSC ha perso la sua natura transitoria.

Tra i **criteri di riparto del Fondo** si fa, inoltre, **referimento a quelli inizialmente stabiliti per il 2013** eliminando, tuttavia, i due criteri di natura perequativa e **conservando solo quelli di natura compensativa**.

Nel dettaglio, i criteri di formazione e di riparto del FSC 2014 tengono anche conto, per i singoli comuni di quanto previsto dai numeri 1), 4), 5) e 6) della lett. d) del comma 380, vale a dire rispettivamente:

- degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni che hanno determinato il passaggio dalla quota di IMU riservata allo Stato - pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale dei fabbricati rurali ad uso strumentale, l'aliquota di base pari a 0,76% - all'attuale riserva del gettito dell'IMU sui fabbricati appartenenti al gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard;
- della dimensione del gettito dell'IMU ad aliquota base di spettanza comunale;
- della diversa incidenza delle risorse soppresse attinenti il Fondo sperimentale di riequilibrio e i trasferimenti erariali a favore dei Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sulle risorse complessive per l'anno 2012 [lett. e) del comma 380 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012];
- delle riduzioni di cui al comma 6 dell'art. 16 del D. L. n. 95 del 2012;
- della soppressione dell'IMU sulle abitazioni principali e dell'istituzione del tributo per i servizi indivisibili (TASI);
- dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia.

Il criterio dei fabbisogni standard viene, tuttavia, reintrodotta collateralmente e **limitatamente a una quota pari al 10 per cento del Fondo. Quest'ultima previsione è stata, poi, superata dall'art. 14 del D.L. n. 16 del 2014** che intervenendo sul comma 380-*quater* della legge n. 228 del 2012, **ha previsto che il 10 per cento dell'importo attribuito a titolo di FSC sia accantonato per essere redistribuito tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard** approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff), entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Lo stesso comma esclude che, per la quota del FSC attribuita secondo detto criterio, non operano le disposizioni di cui alla lettera b) del comma 380-*ter* sopra richiamato.

Per quanto riguarda l'applicazione della disposizione relativa alla ripartizione del FSC sulla base **dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali** a partire dal 2014, devo evidenziare che **la lett. b) del citato art. 14** che inserisce il comma 380-*quinquies* nell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 **è stata modificata dalla legge di conversione che, sottolineo, è stata emanata il 2 maggio 2014.**

Quest'ultima precisazione è importante perché la definitiva versione del comma 380-*quinquies* prevede che "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 ed 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”.

Emerge, quindi, in tutta la sua evidenza che **la modifica legislativa intervenuta successivamente al 15 aprile 2014** - data prevista per l'applicazione del criterio di riparto del FSC sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali - **ha comportato di fatto l'impossibilità tecnica di applicare il criterio in discorso dall'anno 2014, rinviandone ineluttabilmente la decorrenza al 2015.**

Pertanto, **il FSC 2014, approvato con DPCM 1° dicembre 2014, è stato ripartito** sulla base della *“medesima metodologia applicata per il riparto del fondo di solidarietà di cui al comma 380-ter”*, vale a dire **utilizzando gli stessi criteri adottati per l'anno 2013.** Una particolarità di questo provvedimento è rappresentata dalla circostanza che lo stesso **è stato approvato senza l'accordo delle autonomie locali**, in virtù dell'art. 1, comma 380-ter, lett. c), della legge n. 228 del 2012, che consente di emanare, comunque, il DPCM anche in mancanza dell'accordo della Conferenza Stato-città e autonomie locali.

- **FSC 2015**

Come già detto, **nell'anno 2015 è stato applicato per la prima volta il criterio di riparto del FSC** previsto dal citato comma 380-quater dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, **basato sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali, che trova applicazione solo per i comuni delle regioni a statuto ordinario.** Devo anche anticipare che **la percentuale di accantonamento e di redistribuzione della dotazione del FSC sulla base del criterio in parola è stata aumentata dal 10 per cento al 20 per cento, a norma dell'art. 1, comma 459, della legge n. 190 del 2014.**

Il nuovo sistema di ripartizione, che illustrerò più compiutamente nei paragrafi successivi, costituisce il primo atto concreto per la graduale attuazione del principio della perequazione informato ai dettami della Costituzione e della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009.

2. Il disegno dei meccanismi di riparto delle risorse

Prima di delineare nei successivi paragrafi, **il criterio di riparto basato sui fabbisogni standard e capacità fiscali, devo precisare che tale meccanismo è attuabile solo nei comuni delle Regioni a statuto ordinario.** Questa previsione normativa, che potrebbe apparire come un'anomalia del sistema, è **giustificata dalla mancanza di determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali nella Regione Siciliana e nella Regione Sardegna.** Pertanto, lo schema di DPCM in corso di emanazione distingue nella ripartizione delle risorse del FSC i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna da quelli delle Regioni a statuto ordinario.

L'evoluzione normativa che ho richiamato **si pone in linea di continuità con i principi dettati dall'art. 119 della Costituzione e dalla legge delega n. 42 del 2009**, in particolare con riguardo all'introduzione di meccanismi di attribuzione delle risorse che fanno riferimento ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali e, quindi, al graduale superamento del criterio della spesa storica.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dopo aver ribadito il principio di autonomia finanziaria e di entrata degli enti territoriali - con gettito tributario derivante da entrate proprie o da compartecipazione a tributi erariali - assegna, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la funzione di perequazione a un apposito fondo, senza vincoli di destinazione, da istituirsi con legge dello Stato. La norma costituzionale **collega**, quindi, **la ripartizione del fondo al parametro oggettivo della minore capacità fiscale pro capite ai fini di reperire, attraverso la leva fiscale, le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti dell'ente territoriale.**

La legge delega n. 42 del 2009 ha previsto la revisione dei meccanismi di attribuzione delle risorse agli enti decentrati, vale a dire **il disegno di un sistema di relazioni finanziarie in grado di assicurare obiettivi di perequazione territoriale e di preservare adeguati incentivi per gli amministratori locali per un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche e per un articolato sforzo fiscale sul territorio.**

In particolare, la legge delega ha posto tra i principi e i criteri direttivi generali il superamento graduale, per tutti i livelli di governo sub-centrali, del criterio della spesa storica a favore di criteri perequativi basati sui fabbisogni standard e capacità fiscali per il finanziamento delle funzioni fondamentali [art. 2 comma 2 lett. 1)] e sulla sola capacità fiscale per le altre funzioni [art. 2 c. 2 lett. m)].

Con riguardo alla **definizione dei fabbisogni standard** degli enti locali è utile ricordare che la prima fase dell'*iter* di stima previsto dal D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 si è conclusa nei tempi prescritti ed è in corso la prima fase di monitoraggio e revisione.

Come noto, il procedimento di determinazione e di adozione dei fabbisogni standard degli enti locali è compiutamente disciplinato dal citato D. Lgs. n. 216 del 2010. In particolare, l'art. 5 ha affidato alla Soluzioni per il Sistema Economico – SOSE S.p.A. (già Società per gli studi di settore - SOSE S.p.A.), con la collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale – IFEL e con la collaborazione dell'ISTAT, il compito di predisporre le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e di determinarne i valori con tecniche statistiche che diano rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli enti locali, secondo le modalità ed i criteri ivi indicati. A tal fine, è stata attribuita alla SOSE la possibilità di somministrare a detti enti appositi questionari funzionali a rilevarne i relativi dati contabili e strutturali. Le metodologie predisposte

dalla SOSE sono, quindi, sottoposte, per l'approvazione, alla Copaff. L'art. 6 del D. Lgs. n. 216 del 2010 disciplina, inoltre, il procedimento di adozione della **nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dei fabbisogni standard per ciascun ente locale delle Regioni a statuto ordinario**, da adottare, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con DPCM, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali e acquisito il parere di codesta Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

A partire dal 2010, sono stati somministrati agli enti locali appositi questionari e acquisiti i dati riguardanti i comuni e le province delle 15 Regioni a statuto ordinario che includono oltre ai certificati di conto consuntivo, informazioni di natura strutturale relative agli input (personale impiegato, dotazioni strumentali, unità locali utilizzate, ecc.), agli output (servizi svolti, utenti serviti), alle modalità di svolgimento dei servizi (gestione diretta, unioni di comuni e altre forme di gestione associata), nonché informazioni di natura finanziaria per riclassificare e integrare i dati contenuti nel certificato di conto consuntivo. Raccolti i dati sulla spesa dei comuni per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali (amministrazione, gestione e controllo; gestione del territorio e dell'ambiente; polizia locale; istruzione pubblica; viabilità e trasporti; settore sociale), sono stati utilizzati modelli statistico-econometrici per la stima di una funzione di costo (ove possibile) e/o di spesa per ogni funzione fondamentale. Nel mese di dicembre del 2013 è stata ultimata la raccolta dei dati per la costruzione della banca dati dei fabbisogni standard ("OpenCivitas"), che è stata resa disponibile agli enti locali a partire dal mese di luglio 2014 nonché, dal 18 novembre 2014, a tutti i cittadini.

Per quanto concerne lo stato di adozione dei DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard degli enti locali, si ricorda che sono stati adottati il DPCM 21 dicembre 2012, relativo alle funzioni di polizia locale dei comuni (nonché alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro delle province), e il DPCM 23 luglio 2014, relativo alle funzioni generali di amministrazione di gestione e controllo dei comuni nonché delle province. Da ultimo, il Consiglio dei Ministri, nella seduta dello scorso 27 marzo 2015, ha approvato in via definitiva, il DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per i comuni in tema di istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale e asili nido. Rispetto al testo approvato in via preliminare nella seduta del 23 luglio 2014, quello deliberato in via definitiva presenta alcune modifiche, apportate anche tenendo conto del parere reso in merito da codesta Commissione. È stato, infatti, introdotto un nuovo art. 2 che prevede che, al fine di stimolare la produzione efficiente di servizi da parte degli enti locali, i fabbisogni standard dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, con particolare riferimento a quelli riferiti alla funzione di istruzione pubblica ed al servizio di asili nido nell'ambito delle funzioni nel settore sociale, siano sottoposti a monitoraggio e rideterminazione, di norma con cadenza annuale, tenendo conto delle variazioni intervenute nell'erogazione dei servizi da parte degli enti medesimi. Inoltre, la rideterminazione dovrà tenere conto delle variazioni intervenute nell'erogazione dei servizi da parte dei comuni e degli obiettivi di servizio introdotti con il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 legato alle Politiche di Coesione. Nel caso della prima infanzia (0-3 anni), il QSN ha posto, ad esempio, come obiettivo il raggiungimento del 12% di fornitura del servizio di nido, micro-nido e servizi integrativi nelle otto regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna).

Il monitoraggio e la rideterminazione annuale rappresentano, dunque, un efficace strumento di incentivo all'attivazione di questi servizi nei comuni dove sono oggi assenti. In particolare, si intende introdurre un meccanismo virtuoso che riconosca un fabbisogno a fronte dell'effettiva erogazione del servizio e non solo a fronte di una domanda meramente potenziale che non garantirebbe il cittadino. Ai comuni, alle unioni di comuni ed alle comunità montane delle Regioni a statuto ordinario è stato, infatti, somministrato il questionario unico FCI0U, di cui al decreto direttoriale 22 dicembre 2014,

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 30 dicembre 2014, per il monitoraggio e l'aggiornamento dei fabbisogni standard di tutte le funzioni fondamentali di tali enti, come individuate dall'art. 3, comma 1, lett. a), del D. Lgs. n. 216 del 2010. Il questionario, che rileva i dati relativi all'anno 2013, contiene, inoltre, alcune domande integrative necessarie per definire la spesa di riferimento relativa agli anni 2011 e 2012. Tale determinazione risponde all'esigenza di colmare il gap dovuto al fatto che i fabbisogni finora determinati hanno assunto a riferimento la spesa relativa al 2010. Il termine per la restituzione del questionario da parte degli enti locali è scaduto lo scorso 1° aprile, secondo quanto previsto dall'accordo stipulato nella seduta straordinaria della Conferenza Stato-città e autonomie locali del 12 marzo 2015. Peraltro, alla data del 20 aprile 2015, risultavano inadempienti all'obbligo di restituzione del predetto questionario unico 2578 enti.

Con riguardo alla stima della capacità fiscale, l'art. 43, comma 5-*quater* del D. L. 12 settembre 2014, n. 133, inserito dalla legge di conversione 11 novembre 2014, n.164, è intervenuto a disciplinare il procedimento per l'adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e alla stima delle capacità fiscali per singolo comune delle Regioni a statuto ordinario, prevedendone l'adozione con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Sullo schema di decreto è stata acquisita, nella seduta del 16 dicembre 2014, l'intesa in Conferenza Stato-Città e autonomie locali e sono stati espressi, nelle sedute del 25 febbraio 2015, i pareri favorevoli di questa Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e della Commissione V Bilancio. Con il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2015, sono state, dunque, adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle Regioni a statuto ordinario.

Rispetto allo schema di decreto sottoposto all'intesa della Conferenza Stato-Città e autonomie locali e ai pareri delle Commissioni parlamentari, il decreto 11 marzo 2015 reca alcune modifiche, introdotte al fine di soddisfare le condizioni poste negli anzidetti pareri. In particolare, è stato introdotto il comma 2 dell'art. 1, relativo al **monitoraggio della metodologia e all'aggiornamento con cadenza, di norma, annuale della stima delle capacità fiscali; al fine di considerare eventuali mutamenti normativi e tener progressivamente conto del tax gap e della variabilità dei dati assunti a riferimento. Inoltre, si è provveduto all'integrazione del rapporto sulle capacità fiscali con l'inserimento delle tabelle per ciascuna regione e per fascia di popolazione della capacità fiscale (assoluta e pro-capite), distinta per singole componenti (IMU/TASI, addizionale IRPEF, capacità fiscale residuale ecc.). Infine, è stata integrata la stima della capacità fiscale per singolo ente territoriale con l'inserimento del vettore delle capacità fiscali pro-capite.**

Per quanto concerne la **distribuzione comunale**, l'elenco dei comuni presi a riferimento differisce da quello indicato nel provvedimento posto all'esame della Conferenza Stato-città e autonomie locali e delle Commissioni parlamentari con le modifiche rese necessarie per effetto dell'intervenuta soppressione o accorpamento di taluni comuni. Peraltro, la differente distribuzione comunale è priva di effetti sia in ordine alla metodologia adottata sia con riferimento alla stima delle capacità fiscali dei singoli comuni che, per i comuni di nuova costituzione, è la risultante della sommatoria delle capacità fiscali già stimate per i singoli comuni soppressi. Inoltre, in seguito alla rettifica puntuale

dell'IMU e della TASI ad aliquota di base per 22 comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stata aggiornata la relativa capacità fiscale complessiva.

3. I criteri di riparto delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) nel 2015 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario

Come ho già accennato in precedenza, nella seduta del 31 marzo 2015 della Conferenza Stato-Città e autonomie locali è stato raggiunto l'accordo tra il Governo e l'ANCI sui criteri di riparto delle risorse del FSC 2015.

L'entità delle risorse del FSC, che nell'anno 2015 verranno assegnate ai comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO), è influenzata, in particolare, da:

- le riduzioni di spesa previste dal D.L. 66 del 2014 e dalla Legge di Stabilità per il 2015, per complessivi **1.863 milioni di euro** (di cui 1.200 milioni relativi alla Legge di Stabilità 2015, 563 milioni circa relativi al D.L. 66 del 2014 e 100 milioni relativi alla detrazione della quota incrementale della *spending review* 2015). Considerando i soli comuni delle RSO la riduzione complessiva di risorse per l'anno 2015 ammonta a **1.670 milioni di euro**;
- l'effetto della ripartizione con finalità perequative del **20 per cento** della dotazione del FSC 2015 (**pari a 747 milioni di euro**), tenendo conto dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali di ciascun ente, come previsto dall'art. 1 comma 380-*quater* della legge n. 228 del 2012.

Nel 2015 il FSC è alimentato per un importo di 4.717.900.000 euro da parte di tutti i comuni compresi nel Fondo con un acconto pari al 38,22% dell'IMU calcolata ad aliquota di base, di cui una parte trattenuta dallo Stato, per l'effetto legato ai tagli previsti dalla spending review, pari a 339.466.030 euro; l'ammontare del FSC 2015, quindi, risulta pari a 4.378.433.970 euro, di cui 3.737.531.615 euro per i comuni delle RSO e 640.902.355 per i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna.

L'Accordo del 31 marzo 2015 prevede che i **“tagli”, di cui alla legge di stabilità 2015 (pari a 1,2 miliardi di euro)**, siano **ripartiti sulla base delle “risorse storiche di riferimento” dei comuni nel 2014** (ricostruite per ogni ente come somma di IMU e TASI ad aliquota standard e delle assegnazioni di risorse, positive o negative, del FSC 2014). L'applicazione di questo criterio implica sostanzialmente che i comuni che disponevano di maggiori risorse nel 2014 sono quelli che hanno subito nel 2015 i maggiori tagli in valore assoluto.

Per i soli comuni delle Regioni a statuto ordinario, la dotazione del FSC, rideterminata al netto dei tagli, pari a 3.737.531.615 euro, è stata ripartita per l'80%, pari a 2.990.025.292 euro, attraverso il criterio delle risorse storiche e per il 20%, pari a 747.506.323 euro, attraverso il criterio dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.

La **quota dell'80%** è stata ripartita con lo stesso criterio utilizzato per assegnare le risorse del Fondo 2014: per ciascun ente è stata calcolata la **differenza tra il totale delle risorse storiche di riferimento per il 2015 (quindi, al netto dei tagli) e la somma delle entrate IMU e TASI, valutate ad aliquota standard**: se la differenza è positiva (ovvero se le risorse storiche sono superiori alla capacità fiscale in termini di IMU e TASI), il comune è nella posizione di ricevere risorse dal Fondo; se la differenza è negativa (ovvero se le risorse storiche sono inferiori alla capacità fiscale in termini di IMU e TASI) il comune è nella posizione di dover versare al Fondo. In questo caso le assegnazioni o i contributi al Fondo hanno natura puramente compensativa rispetto alle risorse storiche.

Alla quota del 20% del Fondo al netto dei tagli si applica il meccanismo perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale: se la differenza è positiva (ovvero se i fabbisogni standard sono superiori alla capacità fiscale), il comune è nella posizione di ricevere risorse dal Fondo; se la differenza è negativa (ovvero se i fabbisogni standard sono inferiori alla capacità fiscale) il comune è nella posizione di dover versare al Fondo.

Per ogni ente, la somma algebrica delle posizioni nette che risulta dall'applicazione dei due criteri sopraindicati è, quindi, confrontata con la quota uniforme del gettito IMU ad aliquota standard (38,22%) che alimenta il Fondo. I comuni per i quali questa somma algebrica è positiva (ovvero quelli che devono ricevere risorse dal Fondo a seguito dell'applicazione di uno o di entrambi i criteri) avranno un'assegnazione pari alla somma della posizione netta positiva e della quota di alimentazione del FSC. Per i comuni per i quali, invece, questa somma algebrica è negativa (ovvero per quelli che devono versare risorse al Fondo a seguito dell'applicazione di uno o di entrambi i criteri) occorre distinguere tra le seguenti casistiche:

- i) se la somma delle posizioni negative è inferiore alla quota di alimentazione del Fondo, i comuni riceveranno, comunque, un'assegnazione pari alla differenza tra quanto dovuto a titolo di alimentazione del Fondo e la loro posizione netta;
- ii) se la somma delle posizioni negative è superiore alla quota di alimentazione del fondo, i comuni dovranno versare sia la quota di alimentazione, sia un ulteriore contributo pari alla differenza tra la posizione netta e la quota di alimentazione.

Appare, quindi, evidente che **gli ulteriori contributi (rispetto alla quota di alimentazione del Fondo) versati dai Comuni non dipendono dai criteri di riparto, ma dalla circostanza che per alcuni comuni la quota uniforme di alimentazione del Fondo non è sufficiente a coprire la loro posizione netta complessivamente negativa** (ed è in questo senso che questi comuni vengono talvolta definiti “incapienti”).

In aggregato, per tutti i Comuni del FSC, gli ulteriori versamenti a saldo calcolati per il 2015 contribuiscono alla dotazione complessiva del Fondo da ripartire per 395.311.040 euro. Sommando, quindi, tali contributi (pari a 395.311.040) alla dotazione del FSC 2015 (pari a 4.378.433.970 euro) si ottiene **l'ammontare complessivo di risorse da ripartire a titolo di FSC 2015 che risulta pari a 4.773.745.010 euro**. Come si evince dalla tabella di riepilogo, riportata di seguito, l'ammontare degli ulteriori contributi sarebbe risultato superiore in caso di non applicazione della perequazione basata sui fabbisogni standard e capacità fiscali (419,6 milioni rispetto a 395,3 milioni per il totale dei comuni del FSC). **La ripartizione sulla base dei fabbisogni standard consente, infatti, una parziale compensazione per i comuni “incapienti” degli effetti negativi dovuti alla riduzione delle risorse tra il 2014 e il 2015.**

Tabella di riepilogo della determinazione della dotazione del Fondo di Solidarietà Comunale

	Totale					RSO				
	a) Quota alimentazione FSC	b) Dotazione FSC	c) = b)-a) Contributo statale	d) Ulteriore contributo	e)=b)+d) Ammontare complessivo risorse FSC	a) Quota alimentazione FSC	b) Dotazione FSC	c)= b)-a) Contributo statale	d) Ulteriore contributo	e)=b)+d) Ammontare complessivo risorse FSC
i) Anno 2014*	4.717,9	6.241,8	1.523,9	164,4	6.406,2	4.317,1	5.407,5	1.090,5	144,1	5.551,6
ii) Riduzione complessiva delle risorse		1.863,4					1.670,0			
iii) = i)-ii) Anno 2015 in caso di non applicazione della perequazione al 20%	4.717,9	4.378,4	-339,5	419,6	4.798,0	4.317,1	3.737,5	-579,5	384,3	4121,8
iii) = i)-ii) Anno 2015 di cui 80%	4.717,9	4.378,4	-339,5	395,3	4.773,7	4.317,1	3.737,5	-579,5	360,0	4.097,5
di cui 20%							2.990,0			
							747,5			

Dati in milioni di euro.

* Sono state considerate le rettifiche puntuali effettuate nel 2015, ma a valere per l'anno 2014.

L'Accordo del 31 marzo 2015 prevede una prima applicazione attenuata del criterio di riparto utilizzato per il 20% del FSC in base alla quale sostanzialmente le differenze tra capacità fiscale

e fabbisogni standard di ciascun comune sono perequate solo per il 45,8%: se un Comune presenta una capacità fiscale inferiore ai suoi fabbisogni standard, non riceverà il 100% della differenza, ma solamente il 45,8%. Tale percentuale rappresenta, per il solo 2015, il “target perequativo” della ripartizione del Fondo ed è data dal rapporto tra l’ammontare complessivo delle risorse storiche di riferimento, pari a 14.007 milioni di euro, e la capacità fiscale totale, pari a 30.589 milioni euro.

Tale riduzione del target perequativo si è resa necessaria per attenuare nel primo anno di applicazione gli effetti finanziari per i comuni con capacità fiscale maggiore dei fabbisogni standard e per tenere adeguatamente conto delle difficoltà finanziarie dovute alla riduzione di risorse disposta dalla Legge di Stabilità 2015.

L’ammontare complessivo delle risorse sul quale sono applicati i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard è pari alla somma della capacità fiscale totale, pari a 30.589.263.939 euro, e del contributo statale al FSC per i comuni delle RSO, nel 2014 pari a 1.090.460.560 euro (comprensivo dell’attribuzione di cui all’art. 1, commi 203 e 730 della Legge n. 147 del 2013 e delle rettifiche puntuali apportate, d’intesa con ANCI, ai valori standard dell’IMU e della TASI per un numero limitato di Comuni). Applicando, tuttavia, il target perequativo del 45,8%, l’ammontare delle risorse, sul quale sono effettivamente applicati i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard, risulta pari a 14.506.711.057. I fabbisogni standard di ogni comune si determinano, conseguentemente, moltiplicando l’ammontare complessivo, pari a 14.506.711.057 euro, per il coefficiente di riparto dei fabbisogni standard di ciascun ente⁶.

4. Gli effetti distributivi dei nuovi criteri di riparto del FSC 2015

Con riferimento agli effetti distributivi delle nuove regole di riparto del Fondo, **nella Tabella 1 in Appendice sono riportati gli effetti della ripartizione per i 20 comuni più grandi delle RSO ordinario nel 2015 e nel 2014, la differenza di risorse tra il 2014 e il 2015** (pari alla differenza tra il FSC 2015 e il FSC 2014), **la percentuale della variazione di risorse (2015-2014) rispetto alle risorse complessive del 2014.** Tale ultima variazione percentuale corrisponde alla somma dell’effetto in percentuale dei tagli e della perequazione (riportati nelle ultime due colonne). Si rileva che tra i grandi comuni sono **“favoriti” dal criterio perequativo del 20% Roma, Milano e Torino,**

⁶ Il coefficiente di riparto complessivo si ottiene ponderando il coefficiente di riparto dei fabbisogni standard per il 70% (corrispondente alla quota della spesa per le funzioni fondamentali) e sommando quest’ultimo al coefficiente di riparto della popolazione residente registrata nel 2013, ponderata per il 30%, (corrispondente alla quota della spesa per le funzioni non fondamentali). Questa metodologia consente, da un lato, la perequazione integrale, rispetto al livello perequativo scelto, delle funzioni fondamentali dei comuni (elencate nell’art. 3 del D. Lgs. n. 216 del 2010) in base al confronto tra capacità fiscale e fabbisogni standard, e, dall’altro, la perequazione delle funzioni non fondamentali solo rispetto alla capacità fiscale pro-capite.

mentre Firenze, Genova, Napoli e Bologna sono i comuni che mostrano una maggiore riduzione di risorse per effetto del passaggio dal criterio delle risorse storiche al criterio dei fabbisogni standard e capacità fiscali.

La Tabella 2 riporta gli effetti della ripartizione del FSC 2015 per i comuni che sono maggiormente chiamati a contribuire alla perequazione delle risorse. Si tratta di Campione d'Italia (con una perdita sulle risorse complessive pari al 9%), Sestriere (8,5%) e Cortina d'Ampezzo (8,3%). Tali comuni presentano una maggiore capacità fiscale rispetto ai fabbisogni standard e partecipano maggiormente allo schema perequativo.

La Tabella 3 riporta il numero di comuni in base all'effetto di variazione delle risorse dovuto alla perequazione (in percentuale delle risorse) e per classe di popolazione. Si evidenzia che la maggiore riduzione di risorse si concentra nei comuni di piccole dimensioni, ma con capacità fiscale pro-capite relativamente più elevata (generando un corretto effetto di incentivo verso l'offerta associata, e, quindi, su scala più ampia, dei servizi comunali attraverso l'unione e/o la fusione dei piccoli Comuni).

Gli effetti distributivi tra i Comuni sono coerenti con lo schema previsto dalla legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale. Infatti, la finalità della citata legge è duplice: da un lato, il superamento graduale del criterio della spesa storica; dall'altro lato, la perequazione fiscale basata sulla differenza tra il totale dei fabbisogni standard e il totale delle entrate standardizzate con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali e sulla riduzione delle differenze tra le capacità fiscali per abitante per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali. Per tale ragione, i principali risultati della perequazione riflettono questo duplice obiettivo e sono riconducibili ai seguenti aspetti:

- i) per alcuni comuni le maggiori riduzioni di risorse del FSC sono dovute al passaggio dal criterio delle risorse storiche a quello dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Per esempio, il comune di Napoli, pur avendo un coefficiente di riparto dei fabbisogni standard maggiore del coefficiente di riparto della capacità fiscale, mostra un guadagno in termini di perequazione inferiore a quello che si sarebbe avuto con l'applicazione del meccanismo di compensazione delle risorse storiche. Il risultato finale è, quindi, riconducibile non tanto all'introduzione di una perequazione basata sui fabbisogni standard, quanto all'eccessiva generosità della compensazione basata sulle risorse storiche;

- ii) come espressamente previsto dalla legge delega in materia di federalismo fiscale, le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi valutati ad aliquota standard. La perequazione avviene, così, sulla base del gettito standard e non del gettito effettivo. Ai fini della perequazione conta, pertanto, il gettito potenziale ad aliquota standard, indipendentemente dallo sforzo fiscale negativo o positivo esercitato dall'ente locale. Viceversa, prima il Fondo Sperimentale di Riequilibrio e, poi, il FSC, hanno previsto la mera compensazione delle risorse storiche (per esempio la compensazione del gettito *effettivo* ICI, non valutato ad aliquota standard), con una evidente distorsione nella ripartizione delle risorse. Queste distorsioni non sono presenti nello schema perequativo basato sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali;
- iii) la capacità fiscale, ovvero la valutazione del gettito ad aliquota standard, a differenza del gettito effettivo, tiene parzialmente conto del *tax gap* per ciascun comune, ossia della differenza tra gettito teorico e gettito effettivo, valutati entrambi ad aliquota standard. Pertanto, in linea con quanto previsto dalla legge delega in materia di federalismo fiscale, nei comuni in cui è minore il livello di *tax compliance*, la perequazione fiscale implica una riduzione nelle assegnazioni delle risorse FSC. La perequazione basata sul gettito potenziale introduce un corretto effetto disincentivante per gli enti locali riguardo al grado di tolleranza verso l'evasione fiscale;
- iv) in linea con i principi di solidarietà e di coesione sociale, espressamente richiamati dalla legge delega in materia di federalismo fiscale, la perequazione fiscale implica una riduzione nelle differenze tra le capacità fiscali dei comuni. Per tale ragione, i comuni con una capacità fiscale per abitante relativamente maggiore sono chiamati a contribuire al fondo perequativo a favore degli enti locali con capacità fiscale per abitante relativamente minore.

Tuttavia, occorre precisare che la legge delega in materia di federalismo fiscale prevedeva con riferimento agli enti locali un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale [art. 13, comma 1, lett a) della legge n. 42 del 2009], ovvero di un fondo perequativo statale di carattere verticale a favore delle Regioni (art. 9, comma 1 della legge n. 42 del 2009). **Il FSC 2015, invece, ha un carattere tipicamente orizzontale, essendo alimentato da una quota dell'IMU, e, quindi, esclusivamente da risorse di spettanza comunale.** Gli effetti distributivi sono, pertanto, influenzati dal carattere orizzontale e non verticale del FSC, implicando

differenze significative rispetto all'impianto previsto dalla legge delega in materia di federalismo fiscale.

Appendice - Gli effetti distributivi

Tabella 1: Effetti per i grandi Comuni

Comune	Regione	Pr.	FSC 2014	FSC 2015	Risorse 2014	Risorse 2015	Var. Risorse	Var. in %	di cui perequazione	di cui tagli
ROMA	Lazio	RM	20.797.697	-59.562.095	919.847.586	839.487.793	-80.359.792	-8,736%	4,516%	-13,252%
MILANO	Lombardia	MI	22.327.953	-28.695.986	517.209.008	466.185.069	-51.023.939	-9,865%	1,847%	-11,712%
NAPOLI	Campania	NA	383.525.703	325.697.526	536.790.835	478.962.658	-57.828.178	-10,773%	-1,549%	-9,224%
TORINO	Piemonte	TO	141.944.202	107.712.277	387.826.021	353.594.095	-34.231.926	-8,827%	1,410%	-10,237%
PALERMO	Sicilia	PA	149.346.698	126.270.582	226.097.731	203.021.614	-23.076.117	-10,206%	0,000%	-10,206%
GENOVA	Liguria	GE	121.172.841	89.570.486	279.729.405	248.127.049	-31.602.356	-11,297%	-1,637%	-9,661%
BOLOGNA	Emilia-Romagna	BO	39.540.846	19.230.643	172.003.333	151.693.130	-20.310.203	-11,808%	-1,318%	-10,490%
FIRENZE	Toscana	FI	66.199.552	42.890.771	186.643.765	163.334.984	-23.308.781	-12,488%	-1,812%	-10,677%
BARI	Puglia	BA	34.269.454	22.989.599	115.127.060	103.847.205	-11.279.855	-9,798%	0,553%	-10,351%
CATANIA	Sicilia	CT	77.323.897	63.970.228	133.369.523	120.015.854	-13.353.669	-10,013%	0,000%	-10,013%
VENEZIA	Veneto	VE	33.027.770	18.710.315	97.700.763	83.383.308	-14.317.455	-14,654%	0,671%	-15,326%
VERONA	Veneto	VR	28.850.917	17.700.874	101.894.650	90.744.606	-11.150.044	-10,943%	-0,082%	-10,860%
MESSINA	Sicilia	ME	81.373.174	71.830.799	105.115.630	95.573.255	-9.542.375	-9,078%	0,000%	-9,078%
PADOVA	Veneto	PD	2.630.777	-6.684.072	75.364.676	66.049.828	-9.314.848	-12,360%	-1,481%	-10,879%
TARANTO	Puglia	TA	46.238.297	36.977.182	76.107.078	66.845.963	-9.261.115	-12,169%	-2,046%	-10,123%
BRESCIA	Lombardia	BS	7.953.693	1.384.535	58.088.854	51.519.695	-6.569.159	-11,309%	1,827%	-13,136%
PRATO	Toscana	PO	23.921.002	17.540.116	62.097.334	55.716.448	-6.380.886	-10,276%	0,586%	-10,861%
PARMA	Emilia-Romagna	PR	20.736.951	13.831.651	64.305.214	57.399.914	-6.905.300	-10,738%	0,161%	-10,900%
REGGIO DI CALABRIA	Calabria	RC	26.790.480	22.161.012	52.719.944	48.090.476	-4.629.468	-8,781%	2,151%	-10,932%
MODENA	Emilia-Romagna	MO	24.118.573	15.323.477	69.647.229	60.852.133	-8.795.096	-12,628%	-0,266%	-12,362%

Tabella 2: Effetti per i Comuni che contribuiscono maggiormente alla perequazione delle risorse

Comune	Regione	Pr.	FSC 2014	FSC 2015	Risorse 2014	Risorse 2015	Var. Risorse	Var. in %	di cui perequazione	di cui tagli
CAMPIONE D'ITALIA	Lombardia	CO	410.646	85.047	1.621.556	1.295.957	-325.599	-20,079%	-9,030%	-11,049%
SESTRIERE	Piemonte	TO	-181.191	-596.799	2.429.965	2.014.356	-415.609	-17,103%	-8,544%	-8,560%
CORTINA D'AMPEZZO	Veneto	BL	-2.771.874	-4.496.893	10.072.266	8.347.247	-1.725.019	-17,126%	-8,345%	-8,781%
PORTOFINO	Liguria	GE	-301.511	-534.594	1.350.759	1.117.676	-233.083	-17,256%	-8,310%	-8,946%
SAUZE D'OULX	Piemonte	TO	-646.883	-984.774	1.978.005	1.640.114	-337.891	-17,082%	-8,067%	-9,015%
MADESIMO	Lombardia	SO	-292.080	-540.252	1.500.772	1.252.600	-248.172	-16,536%	-7,941%	-8,595%
LIMONE SUL GARDA	Lombardia	BS	290.575	80.329	1.142.575	932.328	-210.247	-18,401%	-7,681%	-10,720%
LIMONE PIEMONTE	Piemonte	CN	-1.535.663	-1.944.864	2.418.113	2.008.912	-409.201	-16,922%	-7,648%	-9,274%
ZOAGLI	Liguria	GE	-441.510	-802.931	2.093.252	1.731.831	-361.421	-17,266%	-7,631%	-9,635%
BASIGLIO	Lombardia	MI	-137.831	-596.503	2.149.685	1.691.014	-458.671	-21,337%	-7,563%	-13,774%
BARDONECCHIA	Piemonte	TO	-1.658.405	-2.336.727	3.955.888	3.277.566	-678.322	-17,147%	-7,544%	-9,603%
BERGEGGI	Liguria	SV	-180.079	-384.654	1.148.518	943.942	-204.575	-17,812%	-7,469%	-10,344%
MOGGIO	Lombardia	LC	-374.206	-499.900	769.055	643.362	-125.694	-16,344%	-7,390%	-8,954%
PIEVE LIGURE	Liguria	GE	-10.089	-199.725	1.094.432	904.795	-189.636	-17,327%	-7,328%	-9,999%
CAPRI	Campania	NA	-405.653	-1.188.135	4.588.916	3.806.434	-782.481	-17,052%	-7,327%	-9,725%
BONASSOLA	Liguria	SP	-448.161	-635.551	1.079.923	892.533	-187.390	-17,352%	-7,270%	-10,083%
LAIGUEGLIA	Liguria	SV	-317.895	-713.250	2.357.611	1.962.256	-395.355	-16,769%	-7,177%	-9,592%
NUMANA	Marche	AN	-586.350	-1.062.569	2.642.498	2.166.279	-476.219	-18,022%	-7,174%	-10,848%
FERRERA ERBOGNONE	Lombardia	PV	985.821	755.238	1.519.194	1.288.610	-230.583	-15,178%	-7,109%	-8,069%

Tabella 3: Numero di Comuni per effetto di perequazione e classe di abitanti

Effetto perequazione	Classe di popolazione								Totale
	meno di 1000	1000-5000	5000-10000	10000-20000	20000-60000	60000-100000	100000-250000	oltre 250000	
1) meno del -5%	49	80	22	8	2	0	0	0	161
2) tra -5% e -2%	568	792	102	62	25	9	3	0	1.561
3) tra -2% e 0	738	1.345	283	180	110	22	12	5	2.695
4) tra 0% e 2%	223	639	326	206	140	14	9	4	1.561
5) tra 2% e 5%	26	125	234	125	63	6	3	1	583
6) più del 5%	3	8	46	38	8	0	0	0	103
Totale	1.607	2.989	1.013	619	348	51	27	10	6.664

ALLEGATO 2



**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

GIANCARLO VERDE

**DIRETTORE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE
MINISTERO DELL'INTERNO**

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
Audizione 30 aprile 2015

1



SITUAZIONE COMUNI IN RIEQUILIBRIO FINANZIARIO EX ART. 243 BIS DEL TUOEL

Anno 2012

N.	ENTE	PROV.	TIPO
1	CHIETI		PROVINCIA
2	POTENZA		PROVINCIA
3	ARPINO	FR	COMUNE
4	BATTIPAGLIA	SA	COMUNE
5	BELCASTRO	CZ	COMUNE
6	BENEVENTO	BN	COMUNE
7	CACCAMO	PA	COMUNE
8	CAMPIONE D'ITALIA	CO	COMUNE
9	CASAMICCIOLA TERME	NA	COMUNE
10	CASTROVILLARI	CS	COMUNE
11	CATANIA	CT	COMUNE
13	CONTURSI TERME	SA	COMUNE
14	COSENZA	CS	COMUNE
15	EBOLI	SA	COMUNE
16	FOGGIA	FG	COMUNE
17	GIARRE	CT	COMUNE
18	LOCRI	RC	COMUNE
19	MESSINA	ME	COMUNE
20	MODICA	RG	COMUNE
21	MONREALE	PA	COMUNE
22	NAPOLI	NA	COMUNE
23	PORTO AZZURRO	LI	COMUNE
24	RACALMUTO	AG	COMUNE
25	REGGIO CALABRIA	RC	COMUNE
26	ROCCA DI NETO	KR	COMUNE
28	SAN LUCIDO	CS	COMUNE
29	SAN NICOLA MANFREDI	BN	COMUNE
30	SCICLI	RG	COMUNE
32	SOVERATO	CZ	COMUNE
33	TORTORICI	ME	COMUNE

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
Audizione 30 aprile 2015



SITUAZIONE COMUNI IN RIEQUILIBRIO FINANZIARIO EX ART. 243 BIS DEL TUOEL

Anno 2013

N.	ENTE	PROV.	TIPO	N.	ENTE	PROV.	TIPO
1	ASCOLI PICENO		PROVINCIA	30	LONGOBARDI	CS	COMUNE
2	IMPERIA		PROVINCIA	31	MANERBIO	BS	COMUNE
3	VERBANO CUSIO OSSOLA		PROVINCIA	32	MELISSANO	LE	COMUNE
4	ACERNO	SA	COMUNE	33	MIRABELLA IMBACCARI	CT	COMUNE
5	ARRONE	TR	COMUNE	34	MONTESCAGLIOSO	MT	COMUNE
6	AUGUSTA	SR	COMUNE	35	MOTTA CAMASTRA	ME	COMUNE
7	AVOLA	SR	COMUNE	36	MOTTA S. GIOVANNI	RC	COMUNE
8	AZZANO MELLA	BS	COMUNE	37	NOCERA INFERIORE	SA	COMUNE
9	BARANELLO	CB	COMUNE	38	NOVA SIRI	MT	COMUNE
10	BOVALINO	RC	COMUNE	39	ORVIETO	TR	COMUNE
11	BRIGA NOVARESE	NO	COMUNE	40	PAGANI	SA	COMUNE
12	BUNCONVENTO	SI	COMUNE	41	PESCIA	PT	COMUNE
13	CAMEROTA	SA	COMUNE	42	PLACANICA	RC	COMUNE
14	CARIATI	CS	COMUNE	43	PRATELLA	CE	COMUNE
15	CASSINO	FR	COMUNE	44	PROCIDA	NA	COMUNE
16	CASTELL'ALFERO	AT	COMUNE	45	RENDE	CS	COMUNE
17	CASTELLARANO	RE	COMUNE	46	RIETI	RI	COMUNE
18	CERRETO SANNITA	BN	COMUNE	47	RIPOSTO	CT	COMUNE
19	COLOSIMI	CS	COMUNE	48	ROCCAGIOVINE	RM	COMUNE
20	COSTACCIARO	PG	COMUNE	49	SAN FELE	PZ	COMUNE
21	CROSIA	CS	COMUNE	50	SCALEA	SC	COMUNE
22	FAICCHIO	BN	COMUNE	51	SCALETTA ZANCLEA	ME	COMUNE
23	FIOSOLE	FI	COMUNE	52	SELLIA MARINA	CZ	COMUNE
24	FROSINONE	FR	COMUNE	53	SIMBARIO	VV	COMUNE
25	GIARDINI NAXOS	ME	COMUNE	54	TAORMINA	ME	COMUNE
26	GUARDAVALLE	CZ	COMUNE	55	TAURIANOVA	RC	COMUNE
27	ITALA	ME	COMUNE	56	TREMESTIERI ETNEO	CT	COMUNE
28	LABICO	RM	COMUNE	57	VILLASTELLONE	TO	COMUNE
29	LAGONEGRO	PZ	COMUNE				

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
 Audizione 30 aprile 2015



SITUAZIONE COMUNI IN RIEQUILIBRIO FINANZIARIO EX ART. 243 BIS DEL TUOEL

Anno 2014

N.	ENTE	PROV.	TIPO
1	ASTI		PROVINCIA
2	CASERTA		PROVINCIA
3	LA SPEZIA		PROVINCIA
4	NOVARA		PROVINCIA
5	ACRI	CS	COMUNE
6	BELLEGRA	RM	COMUNE
7	BELMONTE MEZZAGNO	PA	COMUNE
8	CACCAMO	PA	COMUNE
9	CALVI	BN	COMUNE
10	CAMPOBELLO DI LICATA	AG	COMUNE
11	CARINI	PA	COMUNE
12	CASTELLUCCIO DEI SAURI	FG	COMUNE
13	CIVITALLUPARELLA	CH	COMUNE
14	CUTIGLIANO	PT	COMUNE
15	LAMEZIA TERME	CZ	COMUNE
16	LEONFORTE	EN	COMUNE
17	LONGOBARDI	CS	COMUNE
18	LUCERA	FG	COMUNE
19	MARANO DI NAPOLI	NA	COMUNE

N.	ENTE	PROV.	TIPO
20	MONTEMESOLA	TA	COMUNE
21	MOZZATE	CO	COMUNE
22	NESSO	CO	COMUNE
23	NOCERA TERINESE	CZ	COMUNE
24	PESCARA	PE	COMUNE
25	PESCHICI	FG	COMUNE
26	PIZZO	VV	COMUNE
27	PORTO AZZURRO	LI	COMUNE
28	POZZALLO	RG	COMUNE
29	SAN CALOGERO	VV	COMUNE
30	SAN MARCO IN LAMIS	FG	COMUNE
31	SANTA GIULETTA	PV	COMUNE
32	SANT'AGATA FELTRIA	RN	COMUNE
33	SCICLI	RG	COMUNE
34	SEDRINA	BG	COMUNE
35	TOSCOLANO MADERNO	BS	COMUNE
36	TRICARICO	MT	COMUNE
37	VENAFRO	IS	COMUNE

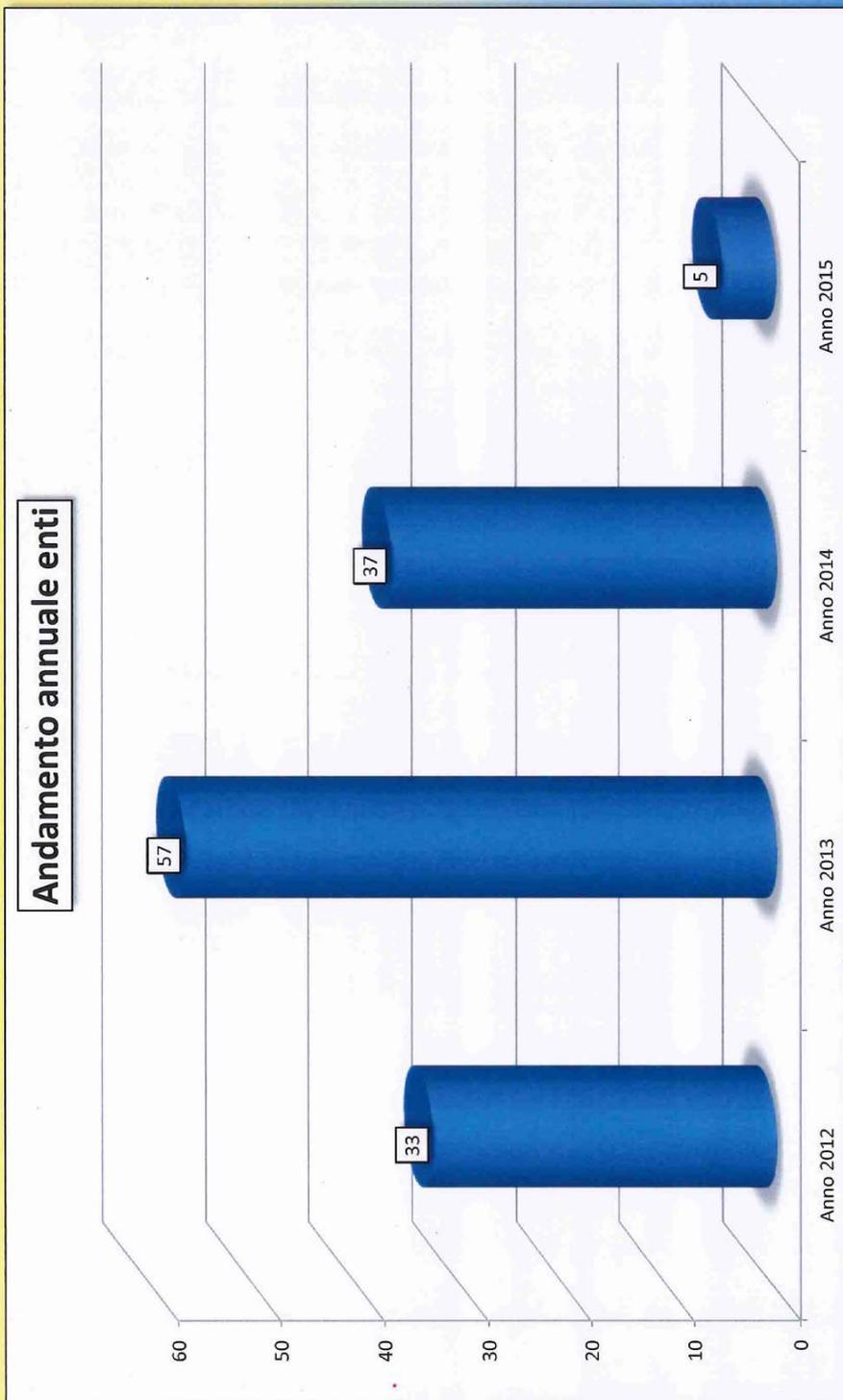
**SITUAZIONE COMUNI IN RIEQUILIBRIO FINANZIARIO EX ART. 243 BIS DEL TUOEL****Anno 2015**

N.	ENTE	PROV.	TIPO
1	FAVARA	AG	COMUNE
2	LIZZANELLO	LE	COMUNE
3	MUSSOMELI	CL	COMUNE
4	RODI GARGANICO	FG	COMUNE
5	SANARICA	LE	COMUNE



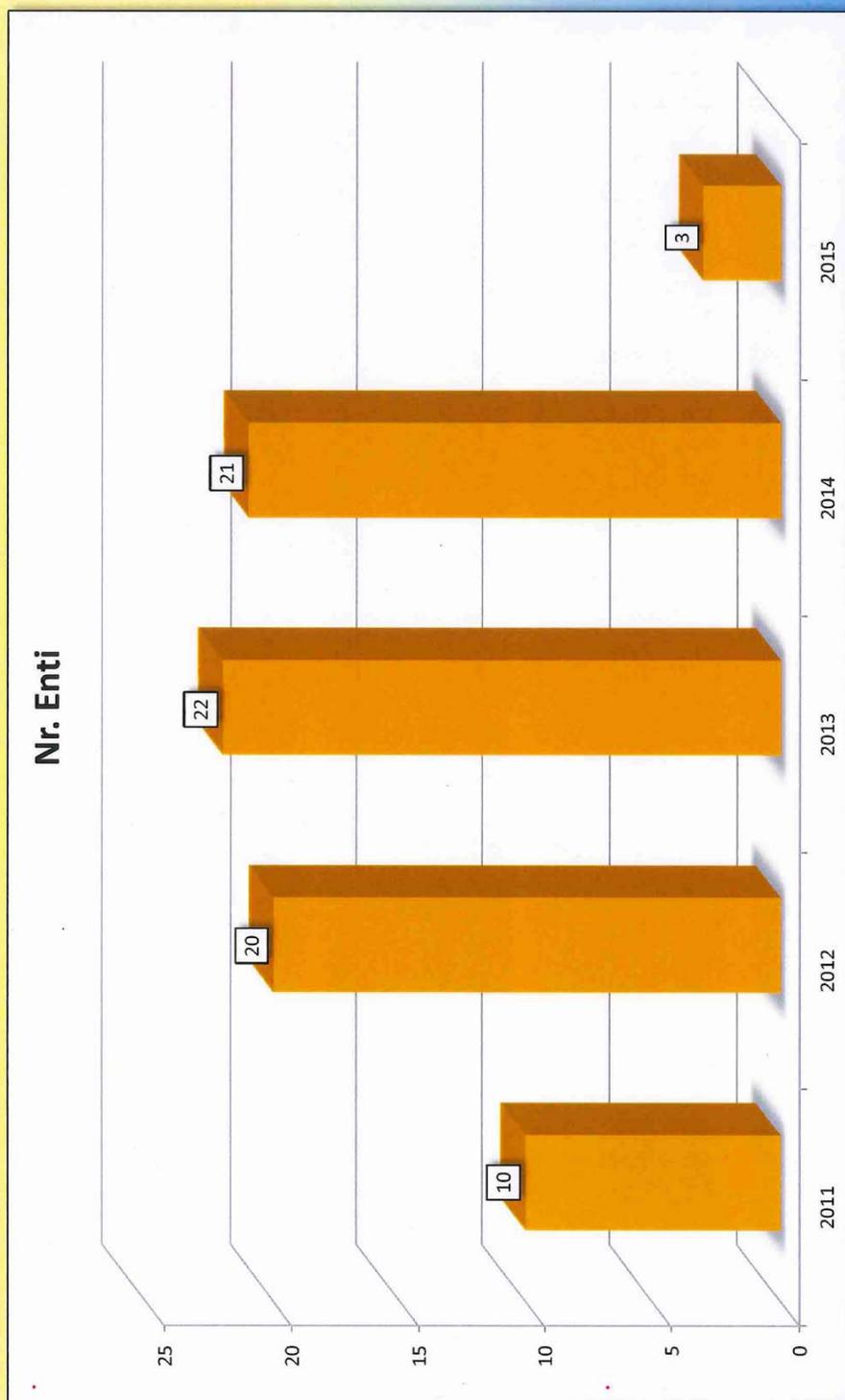
SITUAZIONE COMUNI IN RIEQUILIBRIO FINANZIARIO EX ART. 243 BIS DEL TUOEL

Andamento annuale enti





Enti dissestati

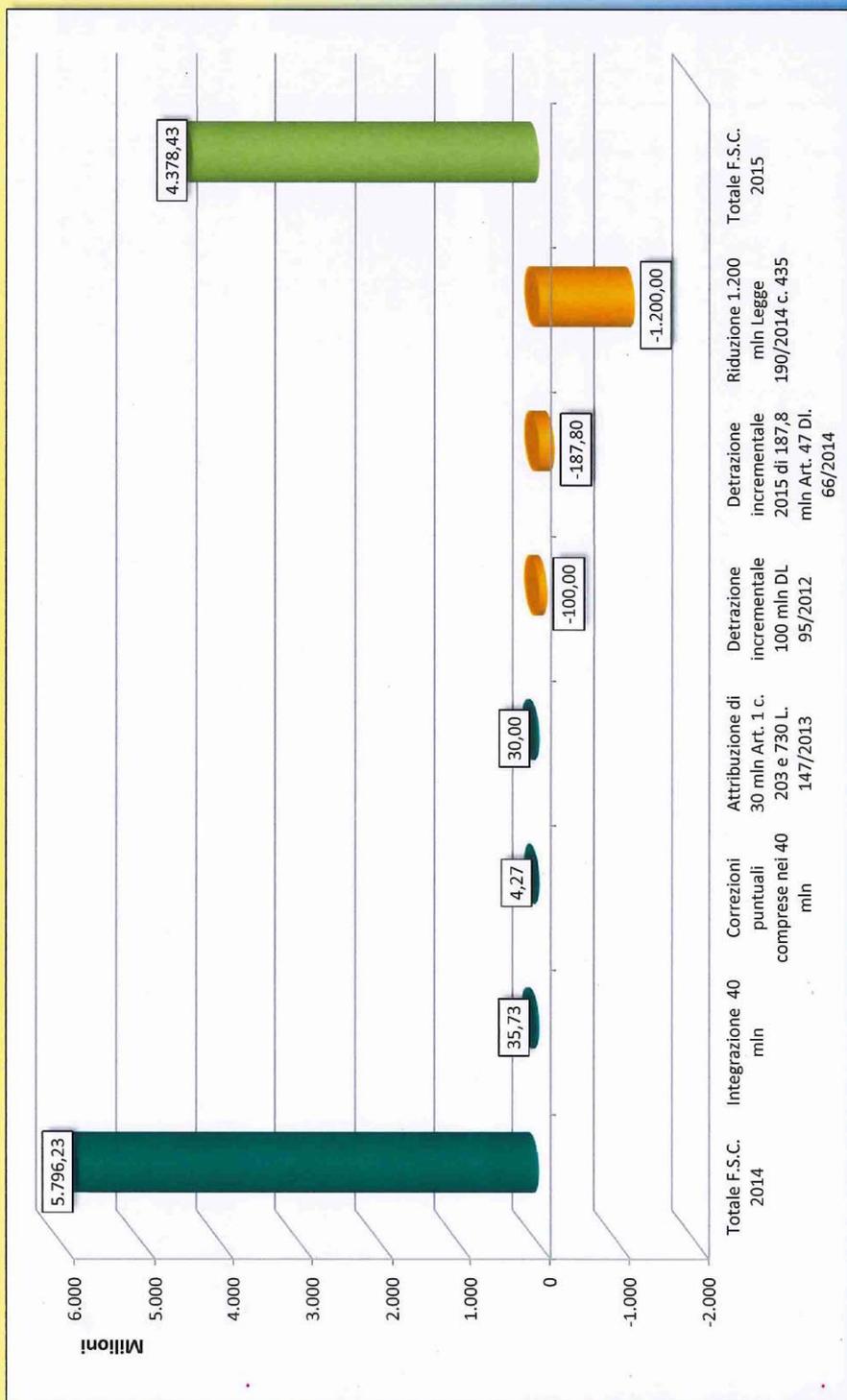


Commissione parlamentare per l'affidazione del federalismo fiscale
Audizione 30 aprile 2015



FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE 2015

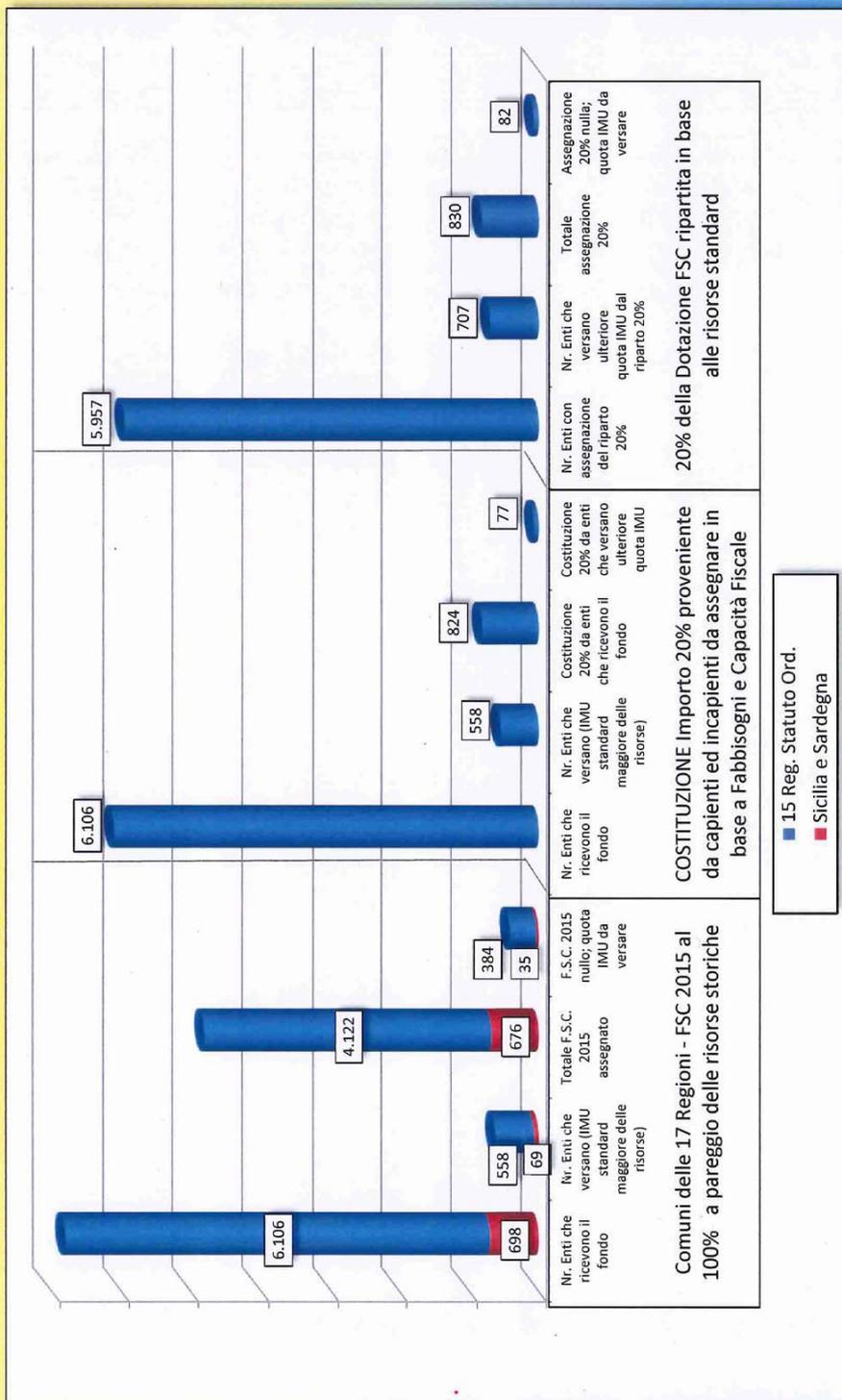
Percentuale di riduzione dal 2014 al 2015 del 24,46%



Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
 Audizione 30 aprile 2015

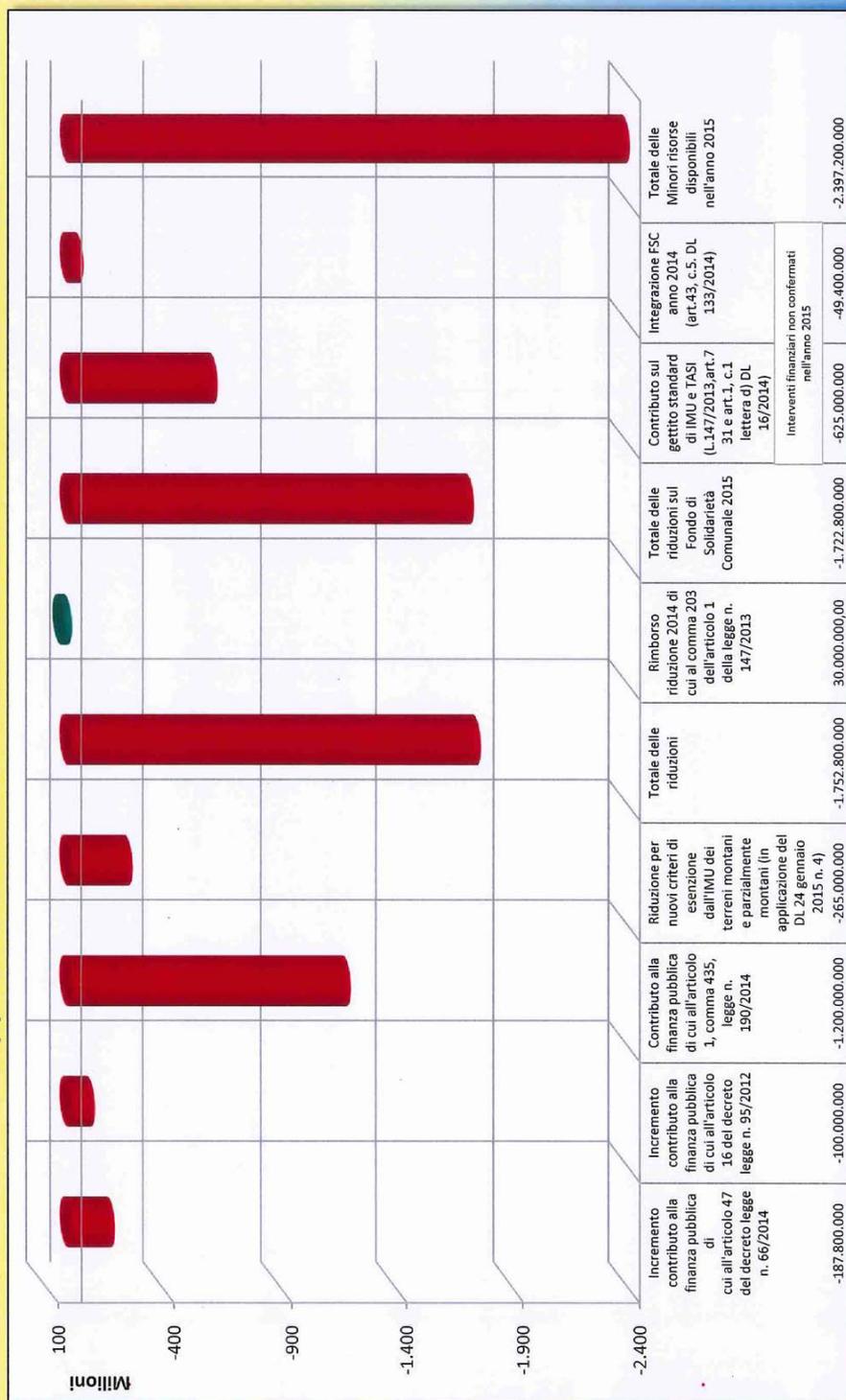


ACCANTONAMENTO 20% DA RIPARTIRE SULLA BASE DI CAPACITA' FISCALI E FABBISOGNI STANDARD





Riduzioni applicate sul Fondo di Solidarietà Comunale anno 2015



Fondo di Solidarietà Comunale 2013



- **13 novembre 2013** Definito con DPCM;
- Modificato con il Decreto Ministeriale **24 giugno 2014** a seguito verifica gettiti fabbricati di categoria D prevista dal comma 729-ter alla legge 147/2013, inserito dall'art. 7 del DL 16/2014;
- Per il F.S.C. 2013 risulta pagato 6.939.488.659 Euro.
???? (oltre il 100% del FSC 2013).

Fondo di Solidarietà Comunale 2014



- **10 marzo 2014:** acconto disposto con art. 8 DL. 16/2014 di € 1.394.275.521;
- **17 giugno 2014:** acconto **TASI** disposto con art. 1 DL. 88/2014 di € 1.101.133.778;
- **19 giugno 2014:** accordo nella conferenza Stato-città ed autonomie locali anche su prospetti di calcolo eseguiti per ciascun comune dal Ministero dell'interno;
- **11 settembre 2014:** nella conferenza Stato-città ed autonomie locali si prende atto della richiesta del MEF di rivedere l'accordo per errata inclusione nel FSC di 170,7 mln ascrivibili alla revisione del gettito IMU categoria D;
- **16 settembre 2014:** divulgazione, sul sito della Finanza locale, dei nuovi dati del FSC 2014, al netto dei predetti 170,7 mln;
- **16 ottobre 2014:** nella conferenza Stato-città mancato assenso delle Autonomie locali a riesaminare la richiesta del MEF circa i 170,7 mln;
- **01 dicembre 2014:** approvazione DPCM;
- **15 dicembre 2014:** pagato fino al 93.25%.

Fondo di Solidarietà Comunale 2015



- **31 marzo 2015:** in Conferenza Stato-città sancito l'accordo concernente il metodo di determinazione del FSC 2015, con invito a rivederne gli effetti sui singoli comuni;
- **15 aprile 2015:** divulgato sul sito della Finanza locale un riepilogo dei dati del FSC 2015, utili per la predisposizione dei certificati del bilancio di previsione 2015.

Pagamenti a comuni e province

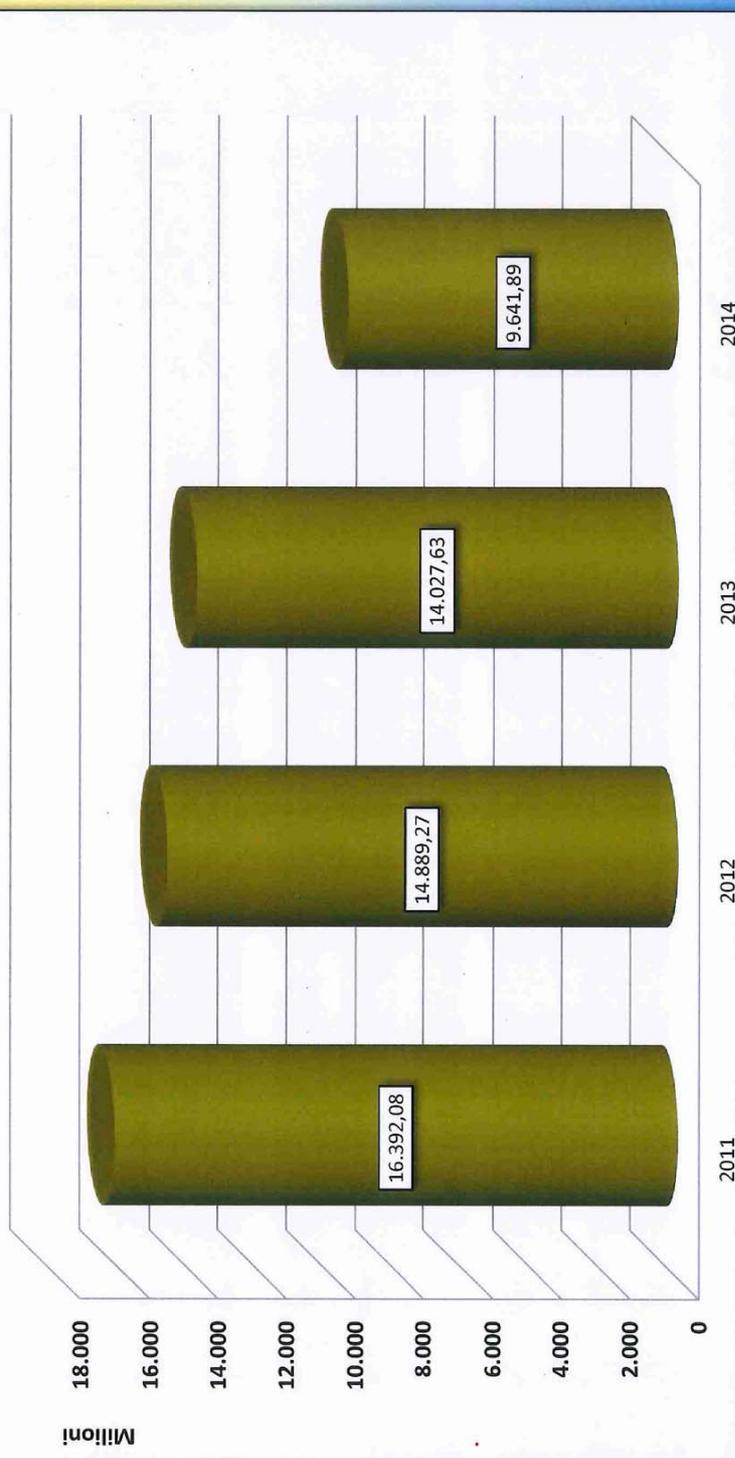


Anno	Importo	Numero pagamenti
2011	16.392.081.535,06	188
2012	14.889.274.844,49	180
2013	14.027.633.164,42	140
2014	9.641.894.698,71	191



Pagamenti a comuni e province

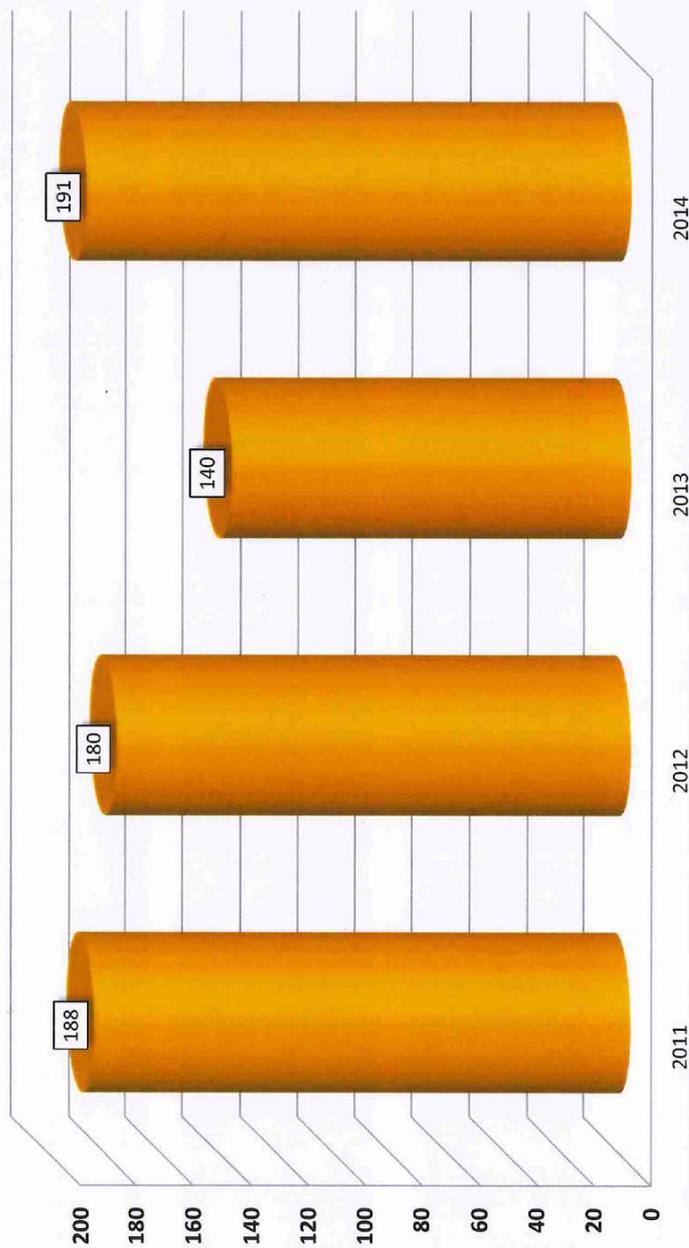
Importo pagamenti





Pagamenti a comuni e province

Numero pagamenti





Situazione comuni incapienti derivante da federalismo e da altri debiti pregressi o sopraggiunti nell'anno di riferimento

ANNO	COMUNI	INCAPIENZA COMUNI TOT. EURO	N. COMPLESSIVO COMUNI	INCIDENZA % COMUNI
2012	114	31.039.040	6.700	1,70
2013	309	169.312.722	7.467	4,14
	313 (*)	153.199.116 (*)	7.467 (*)	4,19 (*)
2014	377	168.050.240	7.433	5,07
2015	646	395.311.040	7.431	8,69

(*) Valori aggiornati con DM 24 giugno 2014 a seguito verifica IMU.

€ 4,00



17STC0010840