



Dipartimento  
delle Finanze

## 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 Stato<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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 6<sup>2</sup>, 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. 4<sup>3</sup>”*.

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-

---

<sup>2</sup> 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...”*

<sup>3</sup> 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.

---

<sup>4</sup> 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. 4<sup>5</sup>".**

---

<sup>5</sup> 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) **Criteria 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 sopprese 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, **riferimento 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 sopresse 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. l)] 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 FC10U**, 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 statele	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	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 80%							2.990,0			
di cui 20%							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 ente<sup>6</sup>.*

#### **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,**

---

<sup>6</sup> 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 %	<i>di cui perequazione</i>	<i>di cui tagli</i>
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 %	<i>di cui perequazione</i>	<i>di cui tagli</i>
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**

<b>Effetto perequazione</b>	<b>Classe di popolazione</b>							<b>Totale</b>	
	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
<b>Totale</b>	<b>1.607</b>	<b>2.989</b>	<b>1.013</b>	<b>619</b>	<b>348</b>	<b>51</b>	<b>27</b>	<b>10</b>	<b>6.664</b>