Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Il Fondo di Solidarietà Comunale

Audizione del Sottosegretario di Stato

On. Pier Paolo Baretta

Roma, 14 maggio 2015

Introduzione

Signor Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati, desidero innanzitutto ringraziarVi dell'invito a partecipare a questa Audizione dedicata alle tematiche inerenti il Fondo di solidarietà comunale, nello specifico al riparto delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale 2015.

Accantonando gli aspetti più specificamente tecnici, che credo siano già stati oggetto di precedenti audizioni, mi soffermerò sulle questioni più specificamente legate alle scelte di merito che sono alla base del Fondo di solidarietà comunale

Il percorso è iniziato con l'attuazione, attraverso una legge delega, la legge n.42 del 2009, dei principi sanciti nell'art.119 della Costituzione che prevede per gli enti, autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome (entrate proprie, compartecipazione al gettito dei tributi erariali, trasferimenti dal fondo perequativo) attraverso cui gli enti territoriali devono provvedere al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite.

Dunque, illustrerò le mie argomentazioni sul Fondo di solidarietà comunale riferendomi sia alla riduzione dei trasferimenti agli enti locali, per esigenze legate alla revisione della spesa pubblica, sia alla necessità di autonomia di entrata e di spesa specifica degli enti e al conseguente bisogno di perequare gli eventuali squilibri.

ISTITUZIONE DEL FSC

Il FSC, istituito con la legge di stabilità per il 2013 dapprima temporaneamente, poi reso stabile dalla legge di stabilità per il 2014, ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio e il Fondo perequativo per comuni e province (il quale rimane in vigore esclusivamente per le province) e ha la finalità di ridurre i forti squilibri tra gli enti locali, assicurando l'esercizio delle attività istituzionali e l'erogazione dei servizi pubblici.

Peculiarità del Fondo di solidarietà comunale, a differenza del soppresso fondo sperimentale di riequilibrio è quella di essere alimentato con una quota di gettito IMU di spettanza dei comuni.

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.

LE RISORSE COMPLESSIVE E I CRITERI DI RIPARTO

- **FSC 2013**

Come ben noto, a decorrere dall'anno della sua istituzione il fondo è stato alimentato dall'intero gettito fiscale derivante dall'imposta municipale propria (IMU), ad eccezione della quota derivante dagli immobili ad uso produttivo, classificati nel gruppo catastale D, riservato direttamente allo Stato

L'ammontare complessivo del Fondo, con i vari aggiustamenti, sia dovuti ai tagli previsti dale norme sulla revisione della spesa che dall'ulteriore incremento di quota dell'IMU di spettanza dei comuni, è stato rideterminato in 6.957.454.319,09 euro.

Il quadro normativo per il riparto tra i comuni interessati (comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna) del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013 è recato dai commi 380-ter e 380-quater dell'articolo 1 della legge n. 228/2012.

- **FSC 2014**

Anche per l'anno 2014, l'applicazione delle disposizioni inerenti la composizione del FSC (gettito IMU ad aliquota standard, riduzioni ex Legge di stabilità per il 2014, riduzioni ex dl 66/ 2014, riduzioni ex dl 95/2012) ha condotto a quantificare l'ammontare complessivo del Fondo stesso in 6.339.884.208,94 euro.

Permane, anche per il 2014, la quota di gettito derivante dagli immobili D in capo allo Stato.

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

Il criterio dei fabbisogni standard viene, tuttavia, reintrodotto collateralmente e limitatamente a una quota pari al 10 per cento del Fondo anche se quest'ultima previsione è stata successivamente superata, considerando come criterio quello delle capacità fiscali e 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.

Relativamente ai fabbisogni standard e alla capacità fiscale degli enti, utilizzati come criterio per la ripartizione, occorre precisare l'attuazione della norma è intervenuta successivamente all'intesa sui

criteri di riparto in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali e che quindi si è rinviata l'applicazione del criterio di riparto al 2015.

- **FSC 2015**

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.

Il nuovo sistema di ripartizione, costituisce il primo atto concreto per la graduale attuazione del principio della perequazione riferito sia ai dettami della Costituzione che della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009.

L'art. 119 della Costituzione, fra l'altro, 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.

Le disposizioni normative sulla distribuzione secondo il criterio dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali sono in linea con la legge delega n. 42 del 2009, che ha posto tra i principi e i criteri direttivi generali il superamento graduale, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica a favore di criteri perequativi basati sui fabbisogni standard e capacità fiscali per il finanziamento delle funzioni fondamentali e sulla sola capacità fiscale per le altre funzioni.

Il quadro normativo per il riparto tra i comuni interessati (comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna) del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015 è recato dai commi 380-ter e 380-quater dell'articolo 1 della legge n. 228/2012.

Le predette disposizioni, rispetto all'anno 2014 e limitatamente ai comuni delle Regioni a statuto ordinario (per le Regioni Siciliana e Sardegna non sono disponibili i fabbisogni standard e le capacità fiscali), prevedono l'introduzione nel riparto del fondo di solidarietà comunale di meccanismi perequativi finalizzati a consentire il passaggio graduale dal criterio della distribuzione delle risorse in base alla spesa storica ad un criterio di distribuzione basato su fabbisogni e capacità fiscali ("risorse standard") inoltre, la percentuale di accantonamento e di redistribuzione della dotazione del FSC è stata aumentata dal 10 per cento al 20 per cento, a norma dell'art. 1, comma 459, della legge n. 190 del 2014.

In particolare, con **riguardo alla definizione dei fabbisogni standard** degli enti locali, la prima fase dell'iter di stima si è conclusa nei tempi previsti ed è in corso la prima fase di monitoraggio e revisione.

Con riguardo alla **stima della capacità fiscale**, con il decreto il decreto 11 marzo 2015 del Ministro dell'economia e delle finanze (G.U.serie generale n.68 del 23 marzo 2015. suppl. ord. n.13), è stata adottata **la nota metodologica (**allegata al decreto**) relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle Regioni a statuto ordinario**.

- **I criteri di riparto delle risorse del FSC nel 2015 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario**

Come ho già accennato, 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'Accordo del 31 marzo 2015 indica che i "tagli" previsti nella 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 individuare l'entità delle risorse del FSC che nell'anno 2015 verranno assegnate ai comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO), occorre considerare l'effetto dei seguenti fattori:

- 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 quota della *spending review* riferita al dl 95/2012). Considerando i soli comuni delle RSO la riduzione complessiva di risorse per l'anno 2015 ammonta a **1.670 milioni di euro**;
- 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.

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. L'effetto per alcuni enti, le cui risorse storiche sono superiori alla capacità fiscale in termini di IMU e TASI il risultato è stato ricevere risorse dal fondo. In caso contrario, cioè se la capacità fiscale del comune in termini di IMU e TASI supera le risorse storiche il comune si trova a dover versare risorse al fondo.

Alla quota del 20% del Fondo al netto dei tagli si applica il meccanismo perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale. Anche l'effetto di tale percentuale di riparto sconta le posizioni nette dei comuni determinate dall'applicazione dei due criteri.

Talvolta l'effetto per il 2015 derivante dall'accantonamento/ridistribuzione del 20% del FSC è stato (contrariamente a quanto si pensava) penalizzante per i comuni del nord, rispetto ai comuni del sud. Ciò deriva dalla diversa capacità fiscale (potenziale) e potrebbe avere quale effetto l'innalzamento della pressione fiscale locale per compensare l'effetto combinato dei tagli e della "perequazione".

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.

Anche se non ancora previsto dalla normativa, la prospettiva che si sta ipotizzando è il progressivo innalzamento della quota del 20% (sarebbe il 40% per il 2016 e così via), sul presupposto che tale manovra abbia un effetto perequativo.

CRITICITA’

Relativamente alle criticità connesse alla determinazione del fondo di solidarietà comunale 2015, si evidenziano di seguito le più rilevanti:

- Taglio 2.600 milioni di euro previsto dal decreto legge n. 95/2012. Negli anni 2012 e 2013 dal riparto del taglio sono stati esclusi i comuni dell’Emilia Romagna colpiti dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012. Nell’anno 2014 tale esclusione è stata prevista invece a favore dei comuni abruzzesi interessati dagli eventi sismici del 6 aprile 2009. Nell’anno 2015 non sono previste tali esclusioni. Pertanto, nel 2015 tutti i comuni colpiti da eventi sismici saranno assoggettati ai tagli del decreto-legge 95/2012.

Il Ministero ha proposto una norma, inserita nell’emanando decreto legge enti locali, che di fatto escluderebbe i comuni abruzzesi del cratere dal taglio del decreto legge n. 95/2012, mentre i comuni emiliani terremotati resterebbero assoggettati al taglio.

- Taglio 1.200 milioni di euro previsto dalla legge di stabilità per il 2015. Il comma 435 della legge n. 190/2014 dispone la riduzione del fondo di solidarietà comunale per il complessivo importo di 1.200 milioni di euro, senza specificare il criterio di riparto del taglio stesso tra i comuni interessati. Pertanto, in sede di riparto del fondo di solidarietà comunale 2015 è stato necessario ipotizzare un criterio di riparto del predetto taglio (individuato, sostanzialmente, sulla base delle risorse complessive 2014) che di fatto ha penalizzato i comuni più “ricchi”.

- Attuazione comma 380-quater dell’articolo 1 della legge n. 228/2012(stabilità 2013). dove si prevede per i comuni delle regioni a statuto ordinario, l’accantonamento e la successiva distribuzione del 20 per cento del Fondo di solidarietà comunale tra i comuni sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Ciò ha determinato:

a) la necessità di operare a priori una distinzione tra la quota di fondo di solidarietà comunale di spettanza dei comuni delle regioni a statuto ordinario e quella da destinare ai comuni delle regioni Siciliana e Sardegna; in assenza di un criterio specifico ovvero di una quantificazione in via legislativa delle due quote, tale distinzione è stata operata sulla base dell’incidenza delle medesime quote dell’anno 2014;

b) la genericità della dizione “sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard”, non chiarisce in quali termini effettuare il riparto della quota del 20% del fondo di solidarietà comunale e, dunque, la metodologia da seguire a tale scopo.

SOSE S.p.A. e Dipartimento delle finanze hanno stabilito di prendere a riferimento la differenza tra capacità fiscale e i fabbisogni standard e, per il solo anno 2015, stabilire che l’ammontare complessivo della capacità fiscale utile ai fini del riparto del FSC e determinato dall’ammontare delle risorse nette spettanti ai comuni a titolo di imposta municipale propria e di tributo per i servizi indivisibili, ad aliquota standard, nonché a titolo di Fondo di solidarietà comunale netto per l’anno 2015 (45,8 per cento dell’ammontare complessivo della capacità fiscale approvata, in luogo dell’ammontare complessivamente approvato). Tale criterio, assentito da ANCI, sarà normativamente previsto da disposizione legislativa proposta dal Dipartimento delle finanze e contenuta nell’emanando decreto legge enti locali;

c) la necessità di utilizzare gli ultimi fabbisogni standard approvati, costruiti sostanzialmente sulla base dei dati finanziari dei comuni relativi all’anno 2010, non consentendo, allo stato, di stabilire né la qualità della spesa effettuata dagli enti né di correlare la stessa ai livelli essenziali delle prestazioni ancora non determinati.

Infine, si segnala che le ultime modifiche in corso di inclusione nell’emanando decreto legge richiederanno presumibilmente una lieve revisione dello schema di DPCM di riparto del fondo di solidarietà comunale.

Un tale impianto andrà confrontato con l’ulteriore perfezionamento dei fabbisogni standard e nel contempo, con il processo oramai avviato, di superamento del patto di stabilità, in previsione dell’armonizzazione contabile e del pareggio di bilancio e soprattutto, con l’adozione della Local tax, che renderà ulteriormente autonomi i comuni, ampliandone l’intervento fiscale sugli immobili. Tali interventi necessitano della definizione di un percorso per il governo che dovrà essere definito entro e non oltre la prossima legge di stabilità. In tale ottica è necessario affrontare anche il tema di una maggiore semplificazione per rendere maggiormente chiare e definite le responsabilità dei diversi livelli di governo. A tale principio occorre ispirare il sistema dei fondi, attualmente farraginoso e poco coerente con il quadro appena delineato.