



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento  
ex D.M. 270/2004*)  
in Amministrazione, Finanza e Controllo

Tesi di Laurea

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

# **Il Fondo di Solidarietà Comunale**

## **Relatore**

Ch. Prof. Dino Rizzi

## **Laureanda**

Michèle Colosso

Matricola 828090

## **Anno Accademico**

**2014 / 2015**



*“Tutti i nostri sogni possono diventare realtà  
se abbiamo il coraggio di perseguirli.”*

*W. Disney*

*Ai miei genitori, Loredana e Francesco,  
perché possiate essere orgogliosi di me.*



## **RINGRAZIAMENTI**

*Desiro ringraziare il Professor Dino Rizzi per la disponibilità e per i preziosi consigli e suggerimenti che ha saputo darmi ai fini della stesura del presente elaborato.*

*Un ringraziamento al Dott.re Gianni Cerchier per l'interessamento mostrato e per il supporto fondamentale al reperimento di alcune informazioni.*

*Ringrazio la Dott.ssa Anna Smerghetto per avermi concesso la possibilità di accedere alla Biblioteca del Consiglio Regionale del Veneto e per la cortesia e gentilezza dimostratemi e il Dott.re Simone Pietro Mocellin per l'aiuto fornito nella ricerca del materiale bibliografico.*

*Un sentito ringraziamento va a mia sorella Marika e a Davide per il sostegno ricevuto, fondamentale soprattutto negli ultimi mesi e alla mia piccola Asia perché nei momenti di sconforto riesce sempre a farmi gioire.*

*Grazie a Greta, un punto di riferimento, sulla quale so di poter sempre contare.*

*Infine ringrazio Enrico, che in questi anni ha saputo aspettare con pazienza, che ha esultato con me per i traguardi raggiunti e con il quale spero di poterne condividere molti altri.*



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	1
<b>CAPITOLO I – NOZIONI TEORICHE E TEORIE ECONOMICHE DEL FEDERALISMO FISCALE</b> .....	5
1.1 Cos'è il federalismo fiscale.....	5
1.2 I vantaggi del decentramento.....	7
1.3 Le teorie economiche del federalismo fiscale: due generazioni a confronto.....	11
1.4 Il finanziamento degli Enti locali.....	23
1.4.1 Le imposte.....	23
1.4.2 Tariffe e prezzi pubblici.....	26
1.4.3 I trasferimenti.....	27
1.4.4 Trasferimenti perequativi e tecniche di ripartizione.....	30
1.4.5 Effetti dei trasferimenti.....	33
1.4.6 Il finanziamento degli Enti locali tramite debito.....	37
<b>CAPITOLO II – LE TAPPE DEL DECENTRAMENTO FISCALE ED AMMINISTRATIVO IN ITALIA</b> .....	41
2.1 Introduzione.....	41
2.2 Gli anni Settanta e Ottanta: istituzione delle Regioni a statuto ordinario, riforma tributaria e finanza derivata.....	42
2.3 Le riforme degli anni Novanta e la nuova fase del decentramento.....	47
2.4 Nuove disposizioni in tema di federalismo fiscale e Riforma del Titolo V della Costituzione.....	54
2.5 La Legge 5 maggio 2009, n. 42.....	60
2.6 I decreti di attuazione della Legge 5 maggio 2009, n. 42.....	65
<b>CAPITOLO III – I COSTI E I FABBISOGNI STANDARD E LA CAPACITA' FISCALE DEI COMUNI</b> .....	73

3.1	I principi generali della L. n. 42/2009: dal criterio della spesa storica al metodo dei fabbisogni standard.....	73
3.2	Costi standard, fabbisogni standard e livelli essenziali di prestazione (LEP).....	76
3.3	Il Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216.....	78
3.3.1	Le funzioni fondamentali dei Comuni.....	80
3.3.2	La metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard: il “Progetto Fabbisogni Standard”.....	82
3.3.3	Attività legate alla determinazione dei fabbisogni standard.....	91
3.3.4	Le determinanti dei fabbisogni standard.....	93
3.3.5	L’adozione delle note metodologiche per la determinazione dei fabbisogni standard.....	97
3.4	La capacità fiscale dei Comuni.....	101
3.4.1	Le entrate comunali che concorrono alla determinazione della capacità fiscale.....	103
3.4.2	Le metodologie di stima della capacità fiscale.....	107
 <b>CAPITOLO IV – IL FONDO DI SOLIDARIETA’ COMUNALE.....</b>		<b>115</b>
4.1	I trasferimenti statali agli Enti locali: le principali tappe dell’evoluzione normativa.....	115
4.2	Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio.....	118
4.2.1	Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio 2011.....	122
4.2.2	Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio 2012.....	126
4.3	Dal Fondo Sperimentale di Riequilibrio al Fondo di Solidarietà Comunale.....	131
4.3.1	Il Fondo di Solidarietà Comunale 2013.....	135
4.3.2	Il Fondo di Solidarietà Comunale 2014.....	139
4.3.3	Il Fondo di Solidarietà Comunale 2015.....	143
4.3.4	La ripartizione del FSC 2015 tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario.....	146
4.3.5	Gli effetti redistributivi del nuovo meccanismo di perequazione.....	159
4.3.6	Osservazioni alla Nota metodologica del MEF.....	163
4.3.7	Le novità per il 2016 in materia di FSC.....	167



<b>CONCLUSIONI</b> .....	171
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	177



## INTRODUZIONE

L'approvazione della Legge n. 42 del 2009, contenente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, ha decretato il superamento del criterio della spesa storica quale metodo di erogazione dei trasferimenti statali ai Comuni e contestualmente ha rafforzato l'autonomia impositiva degli stessi Enti, avviando un processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in loro favore. L'attribuzione di entrate proprie unitamente ad un nuovo sistema di perequazione dei trasferimenti, avrebbero dovuto assicurare alle amministrazioni comunali appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, le risorse sufficienti per svolgere le funzioni loro assegnate. In particolare, lo schema perequativo disegnato dalla Legge delega sul federalismo fiscale avrebbe dovuto poggiare sulla distinzione tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali e spese riconducibili alle funzioni non fondamentali: con riferimento alle prime, lo Stato avrebbe concorso al loro integrale finanziamento mediante un fondo perequativo volto a coprire la differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, mentre per ciò che riguarda le seconde, si sarebbe provveduto ad un loro parziale finanziamento con un fondo perequativo orizzontale basato sulla capacità fiscale per abitante.

In realtà, il sistema perequativo attuale, quale configurato dapprima con il D. Lgs. n. 23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale e poi con la Legge n. 228/2012 e successive modificazioni, si discosta notevolmente dalle previsioni iniziali contenute nella Legge delega. Si è infatti passati dallo schema perequativo originariamente previsto, all'istituzione di un Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR) a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, a carattere transitorio, volto a garantire una progressiva ed equilibrata assegnazione di tributi propri agli Enti in questione, per arrivare, infine, all'istituzione di un Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), inizialmente previsto per il biennio 2013-2014 in sostituzione dell'altrettanto provvisorio Fondo Sperimentale di Riequilibrio e reso poi permanente con la Legge di stabilità 2014.

Contemporaneamente, in base a quanto previsto dal D. Lgs. n. 216/2010 (uno dei decreti di attuazione della L. n. 42/2009) è stato affidato a SOSE S.p.A. – Soluzioni per il Sistema Economico, il compito di determinare i fabbisogni standard dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario in prospettiva della loro utilizzazione in qualità di parametri cui ancorare il sistema di assegnazione delle risorse ai predetti Enti, in grado di assicurare

il solo finanziamento del fabbisogno reale di servizi dell'Ente locale, favorendo il contenimento degli sprechi ed un uso più razionale delle risorse. Il processo di determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario è stato completato a fine 2013, ma solamente a marzo 2015 le note metodologiche di computo degli stessi hanno trovato riconoscimento sul piano legislativo, consentendone l'impiego a fini perequativi. Nel 2015, infatti, per la prima volta è stato testato il meccanismo di ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, che ha rappresentato un punto d'inizio verso il progressivo e definitivo abbandono del criterio di assegnazione delle risorse agli Enti locali sulla base di quanto ricevuto in passato.

Il presente elaborato, dopo una panoramica generale sulle nozioni teoriche e le teorie economiche del federalismo fiscale e sul percorso del decentramento italiano, mira appunto a descrivere quale sia stata l'evoluzione del sistema di ripartizione delle risorse tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario a seguito dell'emanazione del D. Lgs. n. 23/2011 sul federalismo fiscale municipale, focalizzandosi soprattutto sul Fondo di Solidarietà Comunale istituito nel 2013 e ancor più sulla metodologia sviluppata dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze e utilizzata per ripartire il 20% del FSC 2015 in base a fabbisogni standard e capacità fiscale.

In particolare, il primo capitolo dell'elaborato può essere suddiviso idealmente in due parti. Nella prima si cerca di fornire una definizione del termine federalismo e più nel dettaglio dell'espressione federalismo fiscale, mettendo in luce l'ecletticità dello stesso vocabolo da sempre utilizzato in svariati ambiti, da quello politico a quello economico; si prosegue poi passando in rassegna le principali teorie economiche del federalismo fiscale, distinguendo tra teorie di prima generazione, tra cui spiccano il Teorema del Decentramento di Oates, la Teoria dei Club di Buchanan e il modello di Tiebout, e di seconda generazione, tra le quali figurano il Market - Preserving Federalism e il Federalismo Asimmetrico di Congleton. La seconda parte del capitolo si focalizza invece sulle fonti di finanziamento a disposizione degli Enti locali, dedicando particolare attenzione alle tipologie e al sistema dei trasferimenti perequativi.

Il secondo capitolo ripercorre le principali tappe del decentramento italiano ed offre una disamina dei più importanti interventi legislativi in materia che si sono succeduti

a partire dagli anni Settanta con la nascita delle Regioni a statuto ordinario e la riforma tributaria del 1971, che decretò la compressione dell'autonomia impositiva di Comuni e Province, per proseguire poi con le riforme in senso federale dei primi anni Novanta che culminarono, nel 1997, con le Leggi Bassanini che diedero avvio al cosiddetto “*federalismo amministrativo*”, per arrivare, infine, alla Riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 e ancora alla Legge delega n. 42/2009 che dopo circa otto anni di inattività ha tentato di dare attuazione ai dettami della Costituzione e che con i propri Decreti attuativi ha segnato l'inizio di una nuova fase del decentramento italiano.

Il capitolo 3 analizza, da un lato, le metodologie utilizzate da SOSE S.p.A. per determinare i fabbisogni standard inerenti le funzioni fondamentali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e in che modo si arrivi al coefficiente di riparto utilizzato poi a fini perequativi e, dall'altro lato, la metodologia di stima delle capacità fiscali degli stessi Enti messa a punto dal gruppo di lavoro IFEL – MEF – SOSE. Fabbisogni standard e capacità fiscali sono, infatti, le componenti fondamentali del sistema perequativo entrato in funzione nel 2015.

Da ultimo, nel Capitolo 4, dopo una breve rassegna delle principali novità introdotte con il decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale, si analizzano nel dettaglio le modalità di funzionamento del Fondo Sperimentale di Riequilibrio operativo nel biennio 2011-2012 e si passa poi ad esaminare i criteri di formazione e riparto del Fondo di Solidarietà Comunale per gli anni 2013, 2014 e 2015, approfondendo nel dettaglio la modalità di funzionamento della metodologia sviluppata dal Dipartimento delle Finanze per ripartire il 20% del FSC 2015 in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. Da ultimo si anticipano le ulteriori novità in materia di funzionamento e ripartizione del Fondo di Solidarietà comunale previste dalla Legge di stabilità per il 2016.



# CAPITOLO I

## NOZIONI TEORICHE E TEORIE ECONOMICHE DEL FEDERALISMO FISCALE

*Sommario:* 1.1 Cos'è il federalismo fiscale – 1.2 I vantaggi del decentramento – 1.3 Le teorie economiche del federalismo fiscale: due generazioni a confronto – 1.4 Il finanziamento degli Enti locali – 1.4.1 Le imposte – 1.4.2 Tariffe e prezzi pubblici – 1.4.3 I trasferimenti – 1.4.4 Trasferimenti perequativi e tecniche di ripartizione – 1.4.5 Effetti dei trasferimenti – 1.4.6 Il finanziamento degli Enti locali tramite debito.

### 1.1 Cos'è il federalismo fiscale

Il termine federalismo assume diverse accezioni che variano dall'ambito politico, a quello amministrativo, finanziario e fiscale. Risulta perciò complicato tracciare una definizione univoca di federalismo tanto che *“è stato detto che il federalismo è una cassetta vuota, nel senso che è una formula a contenuto molto variabile”* (Cerroni, 2000).

La parola è stata originariamente coniata in ambito politico per indicare un preciso assetto istituzionale che consiste in una forma di organizzazione del potere politico costituzionalmente garantita e fondata sulla separazione dei poteri su base territoriale.

Secondo A. De Tocqueville: *“The federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations”* (Oates, 1972).

Kenneth C. Wheare definisce il federalismo come *“il metodo di divisione dei poteri tra autorità generale e autorità regionali, ognuna delle quali, nella propria sfera giuridica, è coordinata con le altre e indipendente da esse”* (Wheare, 1964). Afferma, inoltre, che *“il federalismo è la struttura istituzionale che consente l'unità dove è necessaria e la diversità dove è possibile. L'unità nella diversità è il grande vantaggio del federalismo. Il federalismo consente di avere soluzioni unitarie laddove questo è necessario, ma dove non è necessario consente il massimo di diversità, consente cioè che*

*la società si esprima attraverso le diversità che sono tipiche di ogni corpo sociale”* (Malocchi – Velo, 1999).

In ambito economico l’espressione “*federalismo fiscale*” comparve per la prima volta nel 1959 in “*The Theory of Public Finance*” di Richard Musgrave; secondo l’autore “*lo scopo principale del federalismo fiscale (...) è di consentire ai diversi gruppi che vivono nei diversi Stati di esprimere le loro differenti preferenze per i servizi pubblici; e ciò porta, inevitabilmente, a differenze nei livelli della tassazione e dei servizi pubblici. Le differenze nei livelli di tassazione possono interferire con l’efficiente allocazione delle risorse e con la localizzazione delle attività economiche; ma questo è il costo della suddivisione politica, sia essa a livello sub-nazionale che sovranazionale*” (Musgrave, 1959).

Successivamente fu Wallace E. Oates a suggerire una definizione economica di federalismo; Oates definì il governo federale “*un settore pubblico caratterizzato da livelli del processo decisionale sia centralizzati che decentralizzati, nel quale le decisioni prese a questi livelli e riguardanti la fornitura di servizi pubblici sono determinate in larga misura dalla domanda di questi servizi da parte dei cittadini di ciascuna giurisdizione (e da parte di coloro che svolgono delle attività in tali giurisdizioni)*” (Oates, 1972).

Sempre secondo Oates, “*il compito principale del federalismo fiscale è capire quali funzioni e strumenti è meglio affidare al governo centrale e quali invece è preferibile attribuire a livelli inferiori di governo. Come ramo della finanza pubblica, il federalismo fiscale, si rivolge alla struttura verticale del settore pubblico. Esamina, sia in termini normativi che positivi, il ruolo dei differenti livelli di governo e i modi in cui si relazionano agli altri livelli attraverso strumenti quali le concessioni intergovernative*” (Oates, 1999). Dunque, il significato economico del termine federalismo si differenzia rispetto al significato che lo stesso assume in ambito politico poiché, osserva Oates, nell’ambito della scienza politica, federalismo “*si riferisce ad un sistema politico basato su una Costituzione che garantisce un certo range di autonomia e potere sia al governo centrale che ai livelli decentralizzati di governo*” (Oates, 1999).

In generale, il federalismo fiscale “*è una branca dell’economia pubblica (o scienza delle finanze) che si occupa dei rapporti economico/finanziari tra diversi livelli di governo, quindi è una teoria economica che si occupa della suddivisione dei poteri di*



*tassazione e di spesa tra livelli di governo secondo i principi tipici dell'efficienza economica"* (Rizzi, 2013).

## **1.2 I vantaggi del decentramento**

Sulla base delle modalità di ripartizione delle funzioni tra i vari livelli di governo è possibile distinguere tra:

- **SISTEMA UNITARIO** in cui la sovranità è esercitata dallo Stato centrale al quale sono affidate le funzioni legislativa, giurisdizionale ed amministrativa. Le Costituzioni unitarie riconoscono l'esistenza e il ruolo degli Enti locali, ma poteri, finanziamento, struttura e controlli sono interamente affidati alla legge ordinaria, cioè del Parlamento nazionale (Brosio – Piperno, 2009);
- **SISTEMA FEDERALE** in cui la sovranità è ripartita tra diversi enti, ossia federazione e stati federati; questi ultimi sono dotati di propria autonomia e propri poteri e soltanto alcune funzioni sono riservate al governo federale.

Le motivazioni alla base del decentramento di funzioni e poteri dal governo centrale a livelli inferiori di governo sono molteplici e in tal senso è possibile individuare quattro differenti ordini di ragioni: ideologiche, politiche, organizzative ed economiche.

Alla base delle motivazioni ideologiche vi è il principio di sussidiarietà il quale assume una doppia valenza e si divide in due principi complementari: il principio di sussidiarietà orizzontale e il principio di sussidiarietà verticale.

Il principio di sussidiarietà orizzontale tende a *“valorizzare il contributo che alla vita comunitaria possono dare una pluralità di istituzioni che operano allo stesso livello gerarchico”* (Bosi, 2006) (organizzazioni senza finalità di lucro, fondazioni, associazioni, ecc.) ed afferma che il cittadino, sia come singolo che attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime.

Il principio di sussidiarietà verticale sostiene, invece, che i problemi dovrebbero essere affrontati e risolti dall'autorità competente collocata al livello più basso possibile della scala gerarchica.

Questa seconda formulazione è ripresa dall'articolo 5 del Trattato di Maastricht del 1992, ai sensi del quale *“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati nel presente Trattato. Nei settori che non*

*sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato”* (Brosio – Piperno, 2009).

A livello nazionale il principio di sussidiarietà è sancito dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, il quale recita: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. Ancora una volta è ribadita la necessità di attribuire le funzioni al livello di governo in grado di svolgerle nel modo più adeguato; in particolare, *“l'intervento sussidiario dello Stato deve essere portato al livello più vicino al cittadino e solo se questo livello di governo non fosse in grado di risolvere il problema, interverrà il livello di governo superiore”* (Murer, 2011).

Dal punto di vista politico è possibile individuare essenzialmente tre vantaggi derivanti dal decentramento: questo, infatti, favorisce la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche rafforzando così la democrazia; educa all'amministrazione della cosa pubblica consentendo un maggior controllo da parte del popolo sugli amministratori; permette una maggiore tutela delle minoranze in società caratterizzate da forti differenze etniche. I contributi derivanti dal mondo politico sono certamente i più antichi: già Montesquieu, Tocqueville e Jefferson erano convinti fautori della piccola dimensione del governo, l'unica a loro avviso in grado di garantire il mantenimento della democrazia e di tutelare la libertà del singolo cittadino. Osserva Tocqueville che: *“Il cittadino ripone nel comune la sua ambizione e il suo avvenire, interviene in ciascuno degli affari della vita comunale: in questa sfera ristretta, che è alla sua portata, cerca di governare la società, s'abituata alle forme in mancanza delle quali la libertà potrebbe avanzare solo tramite rivoluzioni, penetra nel loro spirito, prende gusto all'ordine, comprende l'armonia dei poteri e si fa infine idee chiare e pratiche sulla natura dei suoi doveri e sull'estensione dei suoi diritti”* (Brosio – Piperno, 2009).

Per quanto riguarda le ragioni organizzative, sicuramente strutture decentrate scongiurano il rischio che si manifestino elementi di inefficienza e di disordine

organizzativo; inoltre, consentono di sperimentare e innovare le modalità di offerta dei beni pubblici o le politiche svolte, le quali, in caso di successo, possono essere replicate su scala più ampia.

Tuttavia, le motivazioni più consolidate a favore del decentramento sono quelle proposte dalle teorie economiche, basate sulla nozione di efficienza economica.

Il concetto di efficienza fa perno su due principi fondamentali: il principio di equivalenza e il principio dell'ottima corrispondenza.

Il principio di equivalenza afferma che, affinché una funzione sia svolta a livello efficiente, è necessario che l'area geografica delimitata dai confini della giurisdizione, coincida con l'area geografica entro cui le politiche svolte dalla giurisdizione stessa fanno sentire i propri effetti. Nel caso in cui non ci fosse perfetta corrispondenza tra le due aree, potrebbero verificarsi effetti di traboccamento (spillover effects) che sono causa di inefficienze e a cui si deve porre rimedio con regolamentazioni o trasferimenti amministrativi dal centro.

Il principio dell'ottima corrispondenza è diretta conseguenza del principio di equivalenza e mira ad individuare la dimensione ottimale delle giurisdizioni locali; in particolare, la struttura ottimale del governo è quella che assicura una perfetta corrispondenza fra i confini delle giurisdizioni che producono i beni e l'area entro la quale si manifestano i benefici dei beni prodotti (Brosio – Piperno, 2009).

L'obiettivo principale delle teorie economiche del federalismo fiscale, consiste nel determinare la ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo in virtù del perseguimento di un'efficiente allocazione delle risorse, di un'equa distribuzione del reddito e del mantenimento della stabilità economica.

Secondo la tripartizione classica proposta da R. Musgrave in *“The Theory of Public Finance”* (1959), le funzioni economiche attribuite al settore pubblico sono:

- funzione di stabilizzazione;
- funzione distributiva;
- funzione allocativa.

La funzione di stabilizzazione mira a mantenere il pieno impiego delle risorse e consente attraverso politiche espansive (aumento della spesa pubblica) o restrittive (aumento della tassazione) di stabilizzare l'equilibrio economico. Tale funzione può essere svolta in modo efficiente soltanto a livello centrale poiché i livelli inferiori di

governo si configurano, rispetto all'economia nazionale, come economie piccole, caratterizzate da un elevato grado di apertura verso l'esterno (Bosi, 2006). Una politica di sostegno dell'attività economica condotta a livello locale, rischierebbe di produrre i propri effetti non all'interno della giurisdizione, bensì in altre aree con la conseguenza che a trarne vantaggio saranno, non solo i cittadini che hanno fatto uno sforzo fiscale per sostenere la politica espansiva, ma anche i cittadini delle altre giurisdizioni che potranno godere di benefici senza aver sostenuto alcun costo.

Anche la funzione di redistribuzione del reddito dovrebbe essere affidata al governo centrale poiché, se condotte a livello locale, le politiche redistributive potrebbero non produrre gli effetti desiderati a causa della migrazione dei cittadini tra le diverse giurisdizioni: i cittadini "poveri", infatti, potrebbero essere incentivati a trasferirsi in giurisdizioni che offrono maggiori benefici, perché praticano politiche redistributive più accentuate; dal canto loro, i contribuenti più "ricchi" saranno spinti a muoversi verso giurisdizioni con un ridotto livello di benefici e con un ridotto numero di persone povere, in modo da minimizzare i loro oneri fiscali.

I governi locali trovano, invece, la loro ragion d'essere nella funzione allocativa, riguardante la produzione e la fornitura di beni e servizi pubblici.

Per comprendere meglio il motivo per cui i governi sub - centrali rispondono più efficientemente alle esigenze di allocazione, è opportuno richiamare il concetto di bene pubblico. Sono beni pubblici puri quei beni che presentano le caratteristiche di non escludibilità dal consumo e di non rivalità nel consumo.

La non escludibilità fa riferimento all'impossibilità per il produttore di un bene o di un servizio, di escludere gli utilizzatori interessati dai benefici di tale produzione.

Per non rivalità si intende, invece, la possibilità che più persone consumino contemporaneamente lo stesso bene, oppure usufruiscano simultaneamente dello stesso servizio.

I beni pubblici puri sono piuttosto rari (ad esempio difesa e sicurezza pubblica, giustizia, sistema delle telecomunicazioni ecc.), mentre è più facile imbattersi in beni pubblici impuri caratterizzati da un certo grado di rivalità a causa di congestione o di fenomeni di affollamento.

È bene, inoltre, ricordare l'esistenza dei beni pubblici locali, ossia beni pubblici in cui le caratteristiche di non rivalità e di non escludibilità sono limitate territorialmente.

Dunque, alla luce di quanto appena ricordato, la fornitura di questi beni a livello subnazionale *“consentirebbe di adeguare meglio i servizi alle esigenze locali, oltre a rendere il controllo politico del cittadino – contribuente più diretto ed efficace”* (Fausto – Pica, 2000).

Come osserva Oates: *“Decentralized levels of government have their raison d'etre in the provision of goods and services whose consumption is limited to their own jurisdictions. (...) The basic point here is simply that the efficient level of output of a “local” public good (i.e., that for which the sum of residents' marginal benefits equals marginal cost) is likely to vary across jurisdictions as a result of both differences in preferences and cost differentials. To maximize overall social welfare thus requires that local outputs vary accordingly”* (Oates, 1999).

### **1.3 Le teorie economiche del federalismo fiscale: due generazioni a confronto**

A partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, sulla scia degli studi condotti da Richard Musgrave circa le funzioni fondamentali della finanza pubblica, diversi economisti hanno sviluppato importanti contributi a sostegno della teoria economica del federalismo fiscale. In particolare, si usa distinguere tra le teorie economiche classiche del federalismo (il cosiddetto federalismo di prima generazione) e teorie economiche più recenti, che rappresentano il federalismo di seconda generazione.

Indubbiamente, una delle pietre miliari nella teoria economica del federalismo fiscale è rappresentata dal teorema del decentramento, enunciato per la prima volta nel 1972 da W.E. Oates in *“Fiscal Federalism”*.

Oates arriva a dimostrare che una soluzione decentralizzata nell’offerta di beni e servizi pubblici, rispetto ad una soluzione centralizzata, consente di soddisfare le preferenze di un maggior numero di cittadini.

Le ipotesi fondamentali alla base del modello sono tre, ossia:

- il governo centrale è in grado di produrre un’unica politica su tutto il territorio e di conseguenza per avere politiche differenziate a livello locale è necessario decentralizzare;
- i cittadini di una stessa giurisdizione hanno preferenze omogenee circa le politiche locali e diverse rispetto a quelle dei cittadini delle altre giurisdizioni;
- il costo marginale di offerta del bene locale è costante.

Se tali ipotesi sono verificate, soltanto il governo locale sarà in grado di soddisfare le preferenze dei cittadini della singola giurisdizione e di fornire la quantità desiderata di beni e servizi pubblici locali evitando perdite di benessere. Al contrario, qualora si optasse per una soluzione centralizzata, potrebbero verificarsi perdite di benessere non indifferenti, poiché verrebbe offerta una quantità media di bene pubblico locale rispetto a quella desiderata dai cittadini di ciascuna giurisdizione.

Le ipotesi sulle quali poggia il modello di Oates sono, tuttavia, piuttosto rigide: teoricamente nulla impedisce al governo centrale di articolare l'offerta dei beni pubblici locali in modo differenziato nelle varie giurisdizioni e inoltre, il costo marginale di offerta di tali beni potrebbe non essere costante in presenza di economie di scala; infine, è poco realistico che all'interno della stessa circoscrizione le preferenze degli individui siano omogenee. Introducendo l'ipotesi di preferenze disomogenee tra gli abitanti di una stessa giurisdizione, si osserva che non sempre la soluzione decentralizzata consente una maggiore efficienza rispetto ad una soluzione centralizzata, ma addirittura quest'ultima potrebbe essere anche più efficiente<sup>1</sup>.

Un altro importante tassello della teoria economica del federalismo fiscale, è rappresentato dal modello di Charles Tiebout, sviluppato nel 1956 con l'intento di confutare quanto affermato nel 1954 dall'economista Paul Samuelson, secondo il quale non sarebbe possibile delineare un meccanismo in grado di determinare la quantità efficiente di beni pubblici da produrre.

Tiebout, mentre per i beni pubblici nazionali è consapevole che un meccanismo di questo tipo non esiste, sostiene invece che a livello locale è possibile ricorrere ad un meccanismo analogo al mercato in grado di assicurare l'efficienza nella produzione di beni pubblici. Egli osserva, infatti, che *“allo stesso modo in cui osserviamo il*

---

<sup>1</sup> La questione può essere analizzata da due differenti punti di vista: nel primo caso considerando il numero di persone soddisfatte, nel secondo caso misurando il guadagno/perdita di benessere. Se si adotta il primo criterio, la soluzione decentralizzata risulta migliore rispetto alla soluzione centralizzata sia in caso di omogeneità delle preferenze che in caso di disomogeneità, poiché *“il sistema democratico assegna un voto a ciascuno e non permette di esprimere e far valere l'interesse più intenso che un cittadino può avere nei confronti di un dato problema rispetto ad un altro”* (Brosio – Piperno, 2009). Assumendo, invece, che sia possibile misurare e perciò confrontare il benessere individuale, si scopre che la soluzione decentralizzata in alcuni casi potrebbe essere inferiore rispetto ad una soluzione centralizzata, in particolare se le preferenze dei cittadini all'interno di una stessa giurisdizione sono tra loro disomogenee. Ne consegue che la soluzione decentralizzata sarà preferibile, sia nel caso in cui si adotti il criterio democratico che nel caso in cui si adotti il criterio economico utilitaristico, solamente in presenza di uniformità di preferenze.

*consumatore che si dirige verso un negozio privato per comprare i beni di cui abbisogna e i cui prezzi sono fissati, è possibile immaginare lo stesso consumatore nella situazione di camminare in direzione di una giurisdizione locale, in cui i prezzi (imposte) dei servizi forniti sono anch'essi fissati. Entrambi gli spostamenti conducono il consumatore al mercato. In un'economia spaziale il consumatore non può far a meno di rivelare le proprie preferenze. La mobilità spaziale rappresenta nei confronti dei beni pubblici locali ciò che è l'andar per negozi sul mercato privato” (Tiebout, 1956).*

I cittadini, dunque, che normalmente tendono ad adottare comportamenti da free-rider, rivelano involontariamente le proprie preferenze “votando con i piedi”, stabilendosi cioè nella circoscrizione che reputano migliore dal loro punto di vista, poiché offre il mix ottimale di tassazione e beni pubblici.

Dal momento che anche a livello locale la quantità di beni pubblici da produrre è determinata tramite il meccanismo politico del voto a maggioranza, il “voto con le gambe” consente alla minoranza insoddisfatta di spostarsi verso giurisdizioni che offrono un insieme di servizi che meglio risponde alle sue esigenze.

La mobilità e le migrazioni assicurano il passaggio da una situazione di squilibrio ad una di equilibrio in cui ogni giurisdizione locale fornisce esattamente la gamma di beni e applica la gamma di imposte che soddisfano le preferenze di tutti i suoi residenti e per contro, ogni cittadino è in grado di trovare la giurisdizione che meglio risponde alle sue necessità (Brosio – Piperno, 2009).

Affinché ciò si realizzi devono però valere alcune ipotesi assai restrittive, ossia:

- completa mobilità dei cittadini tra giurisdizioni;
- esistenza di un elevato numero di circoscrizioni tale da permettere la soddisfazione delle preferenze di tutti i consumatori;
- perfetta conoscenza delle differenze esistenti tra le diverse giurisdizioni relativamente alla combinazione servizi – imposte pagate;
- assenza di effetti esterni positivi o negativi (dunque l'area di ricaduta dei benefici e dei costi è delimitata dai confini delle giurisdizioni);
- produzione di beni e servizi in condizioni di rendimenti (cioè di costi unitari) costanti.

Le argomentazioni portate a sostegno del modello sono estremamente vincolanti e ne rendono alquanto difficile l'applicazione pratica.

La completa mobilità implica, in primo luogo, la formazione di giurisdizioni stratificate in base al reddito: è noto come la domanda di servizi locali sia generalmente correlata al reddito e, dunque, cittadini più ricchi saranno disposti a pagare di più per avere maggiori servizi. Di conseguenza, le comunità benestanti avranno incentivo ad ostacolare l'ingresso di individui poveri, i quali pagano poche imposte e contribuiscono in misura inferiore al finanziamento di tali servizi. Questo implica, inoltre, che, se i cittadini sono distribuiti fra giurisdizioni differenziate secondo il reddito, non sarà possibile un'azione di redistribuzione a livello locale.

In secondo luogo, la perfetta mobilità comporta inevitabilmente un'instabilità continua, che a livello sociale sfocia in una perenne conflittualità tra ricchi e poveri: *“i poveri avranno ogni incentivo a spostarsi nelle giurisdizioni più ricche, se le imposte sono proporzionali al reddito, o anche leggermente regressive. Se una giurisdizione è ricca, essa ha un vasta base imponibile, che permette di finanziare molti servizi e di buona qualità con una richiesta di imposte al povero molto bassa. In altri termini i poveri cercheranno di «sfruttare» i ricchi. Questi ultimi cercheranno di opporsi, a meno che non siano tutti caritatevoli”* (Brosio – Piperno, 2009).

Infine, sono diretta conseguenza della mobilità degli individui fenomeni di congestione e di eccesso di produzione: di fatti, nel momento in cui un cittadino si sposta da una giurisdizione ad un'altra, provoca un problema di congestione in quella di arrivo e un problema di eccedenza di produzione rispetto alla domanda in quella di partenza.

Alla luce delle osservazioni fatte, se dal punto di vista empirico il modello di Tiebout è di dubbia validità, come afferma Bosi (2006) *“conserva un fascino, prevalentemente teorico, in quanto mette in luce la possibile rilevanza di meccanismi allocativi diversi da quelli sinora proposti dalla teoria economica per i beni privati e per i beni pubblici puri, applicando il meccanismo della concorrenza ai processi di determinazione politica della rappresentanza degli interessi”*.

Un importante ramo della teoria economica del federalismo fiscale è invece concentrato sulla determinazione della dimensione ottima degli enti locali<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Come osservato nel precedente paragrafo, le teorie economiche del federalismo fiscale sono basate sulla nozione di efficienza economica la quale presuppone che la dimensione delle circoscrizioni coincida con l'area entro cui i beni e i servizi pubblici locali fanno sentire i propri benefici.



In tal senso, un contributo fondamentale è quello fornito da J.M. Buchanan che, a partire dalla pubblicazione del proprio articolo, “*An Economic Theory of Club*” nel febbraio del 1955, arrivò a formulare la “*Teoria dei club*”.

L'intento di Buchanan è quello di spiegare dal punto di vista economico, sfruttando l'analogia tra club e governi locali, il funzionamento di istituzioni composte da gruppi di individui con affinità di preferenze per particolari attività e che mettono a disposizione dei membri un certo insieme di servizi.

L'ipotesi posta a fondamento della teoria è che la popolazione possa distribuirsi senza costi fra i club, così da avere completa omogeneità delle preferenze all'interno della stessa circoscrizione; ciò è realizzabile soltanto se la popolazione è perfettamente mobile o, in alternativa, se la diffusione dei club è così capillare da annullare i problemi della mobilità. L'obiettivo principale della teoria è la determinazione della dimensione ottima dell'ente locale a partire dalla risoluzione di due questioni fra loro interdipendenti: la dimensione del club, espressa in numero di membri e la quantità di servizio prodotta o il livello di attività.

In ordine alla prima questione, per un dato livello di produzione di attività, all'aumentare del numero dei cittadini della comunità, diminuisce il costo pro-capite del servizio, poiché ciascun membro addizionale si accolla una parte del costo di produzione. Tuttavia, all'aumentare della popolazione potrebbero manifestarsi fenomeni di congestione nell'uso dei servizi che creano disutilità per tutti i membri del club. In tal caso la dimensione ottimale del club è quella in cui si verifica l'uguaglianza tra il beneficio marginale derivante dalla riduzione del costo pro-capite dovuto alla partecipazione di un soggetto in più al finanziamento del servizio e la riduzione marginale di benessere derivante da un aumento della congestione (Bosi, 2006).

Al contrario, qualora fosse nota la dimensione del club, la determinazione del livello di produzione dell'attività dipende dal confronto tra i benefici e i costi derivanti dalla stessa. In particolare, la quantità ottimale del servizio si ha in corrispondenza dell'uguaglianza tra il beneficio marginale di un'unità addizionale di servizio, che decresce all'aumentare della quantità per l'esistenza di fenomeni di saturazione nel consumo e il costo marginale del servizio.

È fondamentale, ai fini della determinazione della dimensione ottima del governo locale, individuare simultaneamente sia il numero di membri di cui il club dovrebbe

essere composto che il livello di attività, realizzando una dimensione ottimale di entrambe.

Risale, invece, ad epoca più recente la teoria del federalismo competitivo<sup>3</sup> che giustifica l'esistenza di diversi livelli di governo tramite la concorrenza fra poteri, ritenuta il maggior vantaggio derivante da un sistema decentralizzato.

In tal senso, si distingue fra due tipologie di concorrenza:

- verticale quando si svolge tra governi di livello diverso: i cittadini, infatti, per vedere soddisfatte le proprie esigenze, possono appellarsi al governo centrale o ai governi locali. Si tratta di una competizione frutto dell'inevitabile sovrapposizione degli effetti di politiche diverse attuate a livelli di governo diversi;
- orizzontale se vede coinvolti governi posti allo stesso livello di giurisdizione (ad esempio la concorrenza fra Regioni o fra Enti locali).

La concorrenza orizzontale può manifestarsi sotto diverse forme: qualora la politica messa in atto dal governo locale non soddisfi i cittadini, questi potranno spostarsi verso altre giurisdizioni, mettendo così in competizione i due governi locali; la rivalità potrebbe però svilupparsi anche in assenza di mobilità per effetto del confronto tra le politiche attuate da giurisdizioni diverse ad opera dei cittadini, i quali, in sede di votazione, terranno conto delle differenze emerse. *“Gli elettori non prendono in considerazione solo le piattaforme o le promesse come viene sovente assunto. Essi prendono in considerazione anche le performance passate (...). Gli elettori puniscono o premiano i politici sulla base delle performance da loro osservate (...). Utilizzano le performance passate come indicatore di quelle future”* (Brosio, 1995). Ne consegue che la classe politica governante, conscia del fatto di essere sottoposta ad un continuo confronto con altri partiti, sarà incentivata a migliorare la propria azione pur di rimanere al potere.

Breton nel suo articolo *“Towards a Theory of Competitive Federalism”*, pubblicato nel 1987, afferma che *“la competizione politica non è qualcosa che i politici*

---

<sup>3</sup> La teoria del *“federalismo competitivo”* è stata originariamente formulata da Albert Breton, docente di economia all'università di Toronto. Breton fu il primo ad operare la distinzione tra concorrenza verticale ed orizzontale, tramite il rapporto supplementare di 40 pagine al lavoro della Commissione McDonald, pubblicato in Canada tra il 1985 e il 1986. Tale teoria venne successivamente ripresa da Pierre Salmon che ne analizzò i principali aspetti nell'articolo *“Decentralization as an Incentive Scheme”*, pubblicato nel 1987 in *“Oxford Review of Economic Policy”*.

*scelgono o vogliono qualunque sia il loro impegno per il federalismo e, più in generale, per la libertà e la democrazia. (...) La competizione nasce dalla necessità di rispondere alle azioni degli altri; è l'ambiente che costringe le persone alla competizione".* E ancora osserva: *"In alcune zone, la cooperazione non è un principio di organizzazione sociale efficiente e può essere anche meno efficiente della competizione, essenzialmente perché la cooperazione può facilmente degenerare in collusione, cospirazione e connivenza e questo non necessariamente è una cosa buona. Nel caso del federalismo, potrebbe la cooperazione essere un principio di organizzazione sociale migliore della competizione? (...) Per rispondere alla domanda, è doveroso specificare che il federalismo cooperativo è orientato a rimuovere la competizione che è una conseguenza naturale dell'organizzazione federale".*

A partire dalla metà degli anni Novanta sono state sviluppate innumerevoli teorie economiche del federalismo fiscale che rappresentano, nel loro insieme, la Second Generation Fiscal Federalism (SGFF), ossia il federalismo di seconda generazione.

La SGFF si propone di analizzare il funzionamento di differenti istituzioni politiche e fiscali in un contesto di informazione e controllo imperfetti, focalizzandosi, in particolare, sugli incentivi che queste stesse istituzioni comportano.

Questa branca della teoria si contrappone, dunque, alla First Generation Fiscal Federalism (FGFF, ossia federalismo di prima generazione) a carattere strettamente normativo e fondata sulla convinzione che i decisori pubblici siano benevoli massimizzatori del benessere sociale.

Già Musgrave nel 1959 aveva evidenziato l'esistenza di due differenti approcci allo studio delle teorie di economia pubblica osservando che: *"Nel primo caso, si cercano di stabilire le regole e i principi che consentono una gestione efficiente dell'economia pubblica (...). Nel secondo caso, si tenta di sviluppare una teoria che permetta di spiegare per quale motivo le politiche esistenti sono perseguite e di prevedere quali politiche perseguire nel futuro".*

La SGFF parte dal presupposto che i funzionari pubblici hanno obiettivi indotti dalle istituzioni politiche che spesso divergono dalla massimizzazione del benessere dei cittadini (Weingast, 2009) come evidenzia Hatfield (2006), affermando che *"la politica economica non è decisa da benevoli pianificatori sociali, bensì da funzionari del governo,*

*che generalmente hanno almeno un occhio di riguardo alle loro prospettive di rielezione”.*

Sebbene questo filone di studi si sviluppi su una letteratura molto ampia, verranno analizzati in questa sede principalmente due modelli: il *Market – Preserving Federalism* messo a punto da Barry R. Weingast e Yingyi Qian (1997), che a tutti gli effetti possono essere ritenuti i precursori del federalismo di seconda generazione, e il *federalismo asimmetrico* di Roger D. Congleton (2006).

Weingast e Qian nel loro articolo “*Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*”, pubblicato nel 1997 in *Journal of Economic Perspectives*, sottolineano che le teorie economiche tradizionali del federalismo fiscale individuano essenzialmente due benefici derivanti dalla decentralizzazione: in primo luogo, i governi locali sono in grado di prendere delle decisioni migliori rispetto al governo centrale, avendo a disposizione informazioni più dettagliate circa le preferenze dei cittadini; in secondo luogo, la competizione tra giurisdizioni consente ai cittadini di vedere soddisfatte le loro preferenze circa l’offerta di beni pubblici locali, favorendo in tal modo un incremento del benessere.

Tuttavia, le teorie economiche di prima generazione ignorano il motivo per cui i funzionari del governo hanno incentivo a comportarsi nel modo prescritto dalla teoria e danno per scontato che i politici abbiano l’interesse a fornire i beni pubblici e a preservare il mercato.

I due autori evidenziano che entrambi questi obiettivi possono essere perseguiti tramite la struttura organizzativa dello Stato e riconoscono l’esistenza di diversi meccanismi che consentono al governo centrale di salvaguardare il mercato, come le norme di legge, la separazione orizzontale dei poteri (ad esempio tra poteri legislativo, esecutivo e giudiziario) e la democrazia, ma tutti questi strumenti sono imperfetti.

Essi sostengono che il federalismo, inteso come appropriata decentralizzazione di poteri dal centro alla periferia, offre una soluzione differente; in particolare, rifacendosi alla teoria dell’impresa ed effettuando un parallelismo tra manager e funzionari locali e tra azionisti e cittadini, si propongono di dimostrare come le imprese e i governi possono essere strutturati cosicché, interagendo con il mercato, allineino gli incentivi dei manager/funzionari con gli interessi di azionisti/cittadini.

Assumono, inoltre, il presupposto che non ci sia nessuna ragione logica per cui i funzionari politici debbano favorire gli interessi dei cittadini, anzi, se gli fosse data l'opportunità, i politici, facendo la parte del leone, si approprierebbero della ricchezza. Perciò, solamente le istituzioni politiche appropriate sono in grado di allineare gli incentivi dei funzionari politici al benessere dei cittadini.

Weingstan e Qian (1997), servendosi degli strumenti propri della teoria dell'impresa, individuano due elementi essenziali del federalismo:

a) la decentralizzazione delle informazioni e del potere che influenza direttamente il grado di impegno; per esempio, in un contesto dinamico, il responsabile alcune volte può incrementare il livello di efficienza rinunciando a parte del suo potere e condividendo le informazioni di cui è in possesso;

b) la concorrenza, che può essere utilizzata come dispositivo disciplinare per costringere i manager a perseguire l'interesse degli shareholders.

Entrambi questi fattori sono in grado di fornire un impegno più credibile per garantire i diritti economici e salvaguardare i mercati.

Affinché un sistema federale possa definirsi Market – Preserving deve soddisfare contemporaneamente cinque caratteristiche fondamentali, ossia:

1) la gerarchia, intesa come gerarchia nei livelli di governo con delineati ambiti di potere;

2) l'autonomia subnazionale, dal momento che i governi decentrati svolgono sia una funzione primaria di regolamentazione dell'economia locale, che funzioni di fornitura di beni e servizi pubblici;

3) il mercato comune che favorisca la circolazione dei fattori e dei prodotti;

4) dei rigidi vincoli di bilancio che tutti i governi e specialmente quelli locali devono rispettare;

5) "l'autorità istituzionalizzata" intesa come necessità di sottoporre al controllo del governo centrale l'assegnazione dei poteri politici.

Weingstan e Qian (1997) rendono esplicite alcune delle assunzioni politiche implicite nelle teorie di prima generazione; innanzitutto, riconoscono il ruolo determinante della concorrenza tra giurisdizioni quale strumento per favorire la prosperità economica locale e al tempo stesso arginare fenomeni quali la corruzione, il favoreggiamento di gruppi di interesse o ancora lo spreco di risorse in costosi interventi

di mercato. La concorrenza, inoltre, limita la possibilità dei governi locali di abusare della loro autorità politica ad esempio per favorire posizioni privilegiate come monopoli o concedere salari di mercato superiori ai dipendenti pubblici. Osservano, tra l'altro, che i governi che falliscono nella salvaguardia del mercato rischiano di perdere capitale e lavoro, data la loro mobilità e di conseguenza buona parte del gettito fiscale. La concorrenza inter-giurisdizionale fa sì che i funzionari del governo abbiano forti incentivi fiscali a perseguire politiche che favoriscano un'economia locale sana.

Qualora venisse meno una delle cinque condizioni fondamentali sopra elencate, verrebbero a determinarsi forme distorte di federalismo incapaci di favorire e preservare il mercato. Nel dettaglio:

- la mancanza di autonomia politica subnazionale inibisce il processo di concorrenza inter-giurisdizionale e la capacità dei governi locali di attuare politiche che tengano conto delle condizioni e delle preferenze locali;
- l'assenza di un mercato comune rappresenta un ostacolo diretto alla concorrenza tra giurisdizioni e al tempo stesso incentiva alla corruzione i politici locali e favorisce l'inefficiente allocazione delle risorse; la restrizione alla mobilità di capitale e lavoro produrrebbe un simile effetto;
- la mancata individuazione di rigidi vincoli di bilancio consente ai governi decentrati di effettuare spese al di sopra delle proprie possibilità, favorendo ancora una volta la corruzione e la concessione di sussidi ad imprese non efficienti;
- infine, la mancanza di un'autorità istituzionalizzata permette al governo centrale di minacciare i governi subnazionali che cercano l'indipendenza politica.

Ed è proprio a causa di queste patologie che spesso le riforme federali sono fallite, poiché la decentralizzazione non è in grado di incentivare i governi locali a favorire e preservare il mercato.

Nel 2006 Roger D. Congleton nel paper "*Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization*", analizza le ragioni economiche e politiche della decentralizzazione dimostrando che il grado di centralizzazione che si può osservare nei diversi stati non è uniforme, ma varia a seconda dei contesti storico - politici e della distribuzione delle richieste di autonomia regionale. La decentralizzazione, dunque, non è un fattore esogeno all'ordinamento politico, come spesso si crede, bensì un fattore endogeno, risultato dei negoziati per la ripartizione delle competenze dei decisori politici

tra governo centrale e livelli inferiori di governo. Questo implica, inoltre, che il grado di autonomia locale è diverso da regione a regione poiché la domanda di autorità locale tende a variare a seconda delle esigenze della popolazione, del reddito e dell'organizzazione (Congleton, 2006).

Congleton (2006), a differenza di quanto assunto implicitamente da molti studi teorici ed empirici condotti in tema di federalismo, osserva che esistono delle significative differenze tra stati e tra giurisdizioni con riferimento alla dimensione, alla popolazione, al reddito, alla rappresentanza politica e alla domanda di beni e servizi pubblici locali.

È fondamentale, ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale, che emergano delle differenze negli interessi e nel potere contrattuale delle singole giurisdizioni dal momento che le Costituzioni nazionali non specificano interamente il grado di decentramento all'interno di una nazione, elemento che piuttosto è determinato da un insieme di accordi politici tra governi nazionali e regionali, rinegoziati più volte nel corso del tempo. Sono proprio queste asimmetrie di potere contrattuale e di interessi tra i livelli di governo a determinare l'assegnazione dell'autorità e di conseguenza il grado di decentralizzazione.

Congleton (2006) afferma che il federalismo asimmetrico esiste ogniqualvolta governi posti allo stesso livello di responsabilità sono dotati di differenti poteri regolatori e fiscali; la distribuzione asimmetrica degli stessi potrebbe amplificare le differenze di popolazione, ricchezza e potere politico. Ed è proprio l'esistenza di tali disparità regionali a far sì che aumenti la richiesta di maggiore autonomia a livello locale, ma contemporaneamente fa sì che aumenti la richiesta di arginare le differenze.

L'autore, al fine di capire quale sia la scelta migliore tra accentramento e decentramento dei poteri, esamina le caratteristiche di uno stato fortemente decentrato e di uno stato altamente centralizzato evidenziando, nel primo caso, i vantaggi derivanti da un accentramento dei poteri e, nel secondo caso, le conseguenze positive che potrebbero seguire ad un progressivo decentramento dell'autorità.

Con riferimento alla prima situazione, egli indica come principale vantaggio derivante dal trasferimento dell'autorità politica dalla periferia al centro, la riduzione dei costi di decisione a cui seguono vantaggi di tipo economico (ad esempio la realizzazione di economie di scala) i quali, tuttavia, potrebbero essere perseguiti anche con altri mezzi. Altri vantaggi legati all'accentramento di poteri sono la suddivisione dei costi fissi per un

particolare servizio pubblico, l'internalizzazione di esternalità, i vantaggi associati all'espansione dei mercati e ancora la riduzione della competizione tra governi locali.

Si supponga, per esempio, che i governi locali possano decidere di aderire ad un programma di accentramento allo scopo di attuare una politica pubblica comune a tutti gli stati membri; ciascun ente sceglierà di entrare nella confederazione qualora una scelta di questo tipo comporti un beneficio netto legato al risparmio di costi derivante dalle economie di scale o di scopo, alla riduzione dei costi di negoziazione e alle aspettative circa il modo in cui i potenziali risparmi verranno distribuiti tra gli stati membri. Ovviamente, maggiori saranno i benefici, maggiore sarà il numero dei governi che sceglieranno di aderire al programma e tutto ciò si traduce in maggiori economie di scala e un maggior peso attribuito alle esternalità. Inoltre, aderire alla confederazione consente di ridurre i rischi connessi ad un sistema totalmente centralizzato e, contemporaneamente, di incrementare i vantaggi economici per ciascun membro.

Al contrario, in uno stato fortemente accentrato gli enti locali potrebbero avanzare la richiesta al governo centrale di specifici privilegi o maggiore autonomia in un settore di comune interesse; il governo centrale, qualora si aspetti di trarre profitto dalla concessione di maggiore autorità locale, deciderà di promulgare una legge che esaudisca le richieste delle comunità, ma se ciò avviene solamente per alcuni enti locali e non per tutti, il risultato sarà il “*federalismo asimmetrico*”.

Congleton (2006), a questo punto, richiama la teoria del Leviatano di Brennan e Buchanan, i quali dimostrarono che un governo centrale, allo scopo di massimizzare il gettito, tende a sovra - tassare i propri cittadini e a fornire un livello inadeguato di servizi pubblici, poiché il suo unico scopo è quello di incrementare le entrate nette; perciò tutti gli enti locali potrebbero ricevere servizi locali dal centro, ma in misura differente rispetto alla quantità desiderata. Ne consegue che il governo centrale, nel tentativo di massimizzare le entrate, fornirà servizi pubblici locali solamente se l'incremento marginale del gettito fiscale coincide con il costo marginale degli stessi servizi; i beni pubblici che comportano un incremento delle entrate fiscali, saranno forniti dal governo centrale, ma in misura inferiore, perché quest'ultimo sarà destinatario solo in parte della maggior base imponibile generata dagli stessi beni. Ciascuna giurisdizione, a seconda del desiderio di ricevere i beni pubblici che vengono forniti in misura inadeguata a livello centrale, sarà disposta a pagare un prezzo, in denaro o in favori politici, per ottenere



l'autonomia locale; tale prezzo viene definito da Congleton “*prezzo di riserva*” e varia da comunità a comunità. La concessione di autonomia rappresenta semplicemente un'ulteriore fonte di ricavi per il governo centrale che cercherà di manipolare i prezzi di riserva nell'intento di massimizzare i benefici netti che riuscirà a realizzare.

Dal canto suo, il governo centrale deve sostenere un costo marginale a fronte della concessione di un maggior grado di autonomia locale, che consiste, in larga misura, nell'incremento dei costi amministrativi e di sicurezza.

Dunque, il federalismo asimmetrico altro non è che il normale risultato di un mercato politico per l'autonomia locale (Congleton, 2006). L'autore conclude osservando che la domanda di autonomia locale in uno Stato leviatano è simile a quella di un ordinario mercato di monopolio: all'aumentare della disponibilità a pagare per ottenere maggiore autorità locale, aumenta il grado di autonomia locale acquistato dal governo centrale.

#### **1.4 Il finanziamento degli enti locali**

Le forme di finanziamento degli enti decentrati sono classificabili in quattro categorie principali:

- imposte;
- tariffe e prezzi pubblici;
- trasferimenti;
- debito.

##### **1.4.1 Le imposte**

Le entrate tributarie locali possono avere una configurazione diversa a seconda del grado di autonomia di cui il governo beneficiario del loro gettito dispone circa la loro amministrazione (Brosio – Piperno, 2009). In tal senso, è possibile distinguere fra:

- imposte proprie;
- imposte in sovrapposizione;
- compartecipazioni.

Le imposte proprie sono forme di prelievo di cui il governo subnazionale è libero di definire la base imponibile e la struttura delle aliquote, pur nel rispetto dei limiti stabiliti dal governo centrale che generalmente, tramite leggi nazionali, individua la base

imponibile e fissa i livelli massimi e/o minimi delle aliquote. Tali tributi configurano perciò, una delle rare situazioni di autonomia finanziaria dell'ente decentrato.

Il sistema di imposte locali dovrebbe essere modellato sulla base di alcuni criteri fondamentali, primo fra tutti la “*significatività del gettito*” (Fossati – Levaggi, 2001). La base imponibile dei tributi propri deve essere sufficientemente ampia così da garantire un gettito consistente in ragione del fatto che la gestione delle imposte è costosa in termini di accertamento e riscossione, tanto che è preferibile un'imposta grande a due piccole (Fossati – Levaggi, 2001).

Altra importante caratteristica che le imposte proprie dovrebbero avere, è la “*trasparenza*” poiché permette ai contribuenti di collegare direttamente il gettito del tributo alle decisioni del governo locale e di conseguenza ai servizi offerti, facilitando la responsabilizzazione degli enti decentrati.

Strettamente connessa all'ultimo requisito citato è la “*responsabilizzazione rispetto alle votazioni*” nel senso che le imposte proprie locali dovrebbero garantire, tramite le votazioni, il controllo dei decisori pubblici e ciò si verifica soltanto se il contribuente – elettore è anche beneficiario dei servizi locali offerti.

Inoltre, le imposte locali non devono essere esportabili, ossia non dovrebbero essere traslate su soggetti residenti in giurisdizioni diverse da quelle che le riscuotono. Rappresentano esempi di esportazione volontaria le imposte di soggiorno applicate nei Comuni turistici, qualora il peso dell'imposta è superiore ai benefici goduti dai turisti nel Comune e ancora, le imposte sugli immobili di proprietà di società, banche e assicurazioni che operano anche al di fuori della giurisdizione. Inevitabilmente, il meccanismo di esportazione delle imposte produce effetti distorsivi, in primo luogo, perché viene meno la corrispondenza tra beneficio del servizio e imposta destinata a finanziarlo e, in secondo luogo, perché le comunità avvantaggiate potrebbero essere indotte ad un livello di spesa pubblica superiore a quello ottimale.

I tributi propri devono evitare di dar luogo a forme di concorrenza fiscale; un ente locale potrebbe essere incentivato a ridurre le aliquote per attirare base imponibile dalle circoscrizioni limitrofe e aumentare così il proprio gettito. Perché l'operazione sia conveniente è sufficiente che l'effetto sul gettito dell'aumento della base imponibile, sia superiore a quello prodotto dalla riduzione delle aliquote e cioè che l'elasticità della base rispetto all'aliquota sia superiore ad uno (Brosio – Piperno, 2009).

Tra le imposte che meglio si prestano ad operazioni di questo tipo figurano quelle che colpiscono le imprese, essendo queste ultime mobili e attente ai differenziali di imposta: un governo locale, nell'intento di assicurare lo sviluppo economico del proprio territorio, potrebbe avere tutto l'interesse a diminuire la tassazione per attirare l'insediamento di imprese. Questo, tuttavia, potrebbe dar luogo ad un meccanismo perverso poiché anche tutte le altre autorità locali potrebbero essere costrette a seguirne l'esempio, azzerando al limite il gettito delle imposte locali (Fossati – Levaggi, 2001).

La soluzione per evitare che si creino distorsioni di questo tipo è rendere poco mobili le basi imponibili dei tributi locali, perché solo se la base imponibile non può essere spostata sul territorio, si potranno differenziare le aliquote rispetto alle giurisdizioni limitrofe senza correre il rischio di perdere parte del gettito.

Infine, allo scopo di assicurare un livello minimo di servizi uguale per tutti sul territorio nazionale, le basi imponibili dovrebbero essere distribuite uniformemente tra le varie circoscrizioni, così da garantire eguaglianza di gettito a parità di aliquote applicate.

Per quanto riguarda invece le imposte in sovrapposizione, queste si dividono in due tipologie: sovraimposta (o addizionale all'imponibile) e addizionale (o addizionale all'imposta). In entrambi i casi la base imponibile è determinata a livello nazionale, ma le aliquote sono fissate dal governo subnazionale e possono essere riferite alla base imponibile oppure al gettito.

In particolare, si ha una sovraimposta quando il tributo locale è risultato dell'applicazione di aliquote locali all'imponibile di un'imposta nazionale.

Indicando con  $t_{SOV}$  l'aliquota della sovraimposta e applicandola all'imponibile dell'imposta nazionale, il debito d'imposta del nuovo tributo è:

$$T_{SOV}(y) = t_{SOV} * y$$

Si ha invece un'addizionale all'imposta se il nuovo tributo è ottenuto applicando l'aliquota al debito d'imposta calcolato per l'imposta principale.

Supponendo che  $T(y)$  sia un'imposta nazionale progressiva per scaglioni e  $t_{ADD}$  l'aliquota dell'addizionale, il debito d'imposta per il nuovo tributo è pari a:

$$T_{ADD}(y) = t_{ADD} * T(y)$$

Il finanziamento degli enti decentrati potrebbe avvenire anche tramite compartecipazioni; in tal caso, una quota del gettito prodotto dall'imposta nazionale viene trasferita all'ente locale. In questo caso perciò, non si può parlare di autonomia tributaria, dal momento che base imponibile e aliquota sono fissate dallo Stato centrale; tuttavia, l'ente locale potrà cercare di contrattare con quest'ultimo la quota di gettito che gli verrà distribuita.

#### **1.4.2 Tariffe e prezzi pubblici**

Si tratta sostanzialmente di proventi derivanti dalla fornitura, da parte dell'ente locale, di beni a domanda individuale ai propri cittadini; in particolare, è un metodo di finanziamento ispirato al principio della controprestazione che trova in tal caso applicazione data la possibilità, per i consumatori, di appropriarsi individualmente dei servizi forniti a livello locale nelle quantità desiderate.

I proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi garantiscono al governo sub-centrale un elevato grado di autonomia, potendo questo fissare liberamente il prezzo di vendita (tariffa o tassa) del bene o servizio.

A seconda del prezzo applicato si distingue tra:

➤ **TARIFFE:** sono pagamenti finalizzati alla copertura del costo di servizi locali; in questo caso il prezzo differisce da quello di mercato e potrebbe essere un prezzo quasi privato, pubblico o politico.

- *Prezzo quasi privato:* l'ente pubblico segue nella determinazione del prezzo criteri analoghi a quelli utilizzati dalle imprese private, basati, dunque, sul costo di produzione.
- *Prezzo pubblico:* il prezzo consente la copertura dei costi di produzione ed è normalmente inferiore a quello che praticerebbero le imprese private.
- *Prezzo politico:* il corrispettivo richiesto è inferiore al costo di produzione del bene o del servizio.

➤ **TASSE:** sono pagamenti obbligatori volti a coprire il costo di un servizio offerto dal settore pubblico, anche se il prezzo è inferiore al costo di produzione. I servizi in questione dovrebbero avere un interesse generale, ma in realtà attribuiscono un vantaggio particolare ad alcuni soggetti.

➤ **CONTRIBUTI OBBLIGATORI:** si tratta di pagamenti non volontari molto importanti per la finanza locale, dal momento che hanno effetti positivi sul valore delle proprietà immobiliari. Il contributo obbligatorio è commisurabile sulla base del costo o del beneficio, agevolmente accertabile dalla variazione del valore degli immobili, ma non attraverso l'aggiustamento della quantità.

➤ **IMPOSTE IMPRONTATE AL CRITERIO DEL BENEFICIO:** sono pagamenti obbligatori ripartiti tra i beneficiari di un servizio e non legati alla fornitura di questo.

➤ **IMPOSTE DI SCOPO:** sono imposte il cui gettito è destinato a finanziare una determinata spesa e rappresentano, perciò, una specificazione della categoria precedente. È possibile distinguere tra imposte di scopo deboli e forti: nel primo caso la spesa per la funzione non è condizionata dal gettito dell'imposta, mentre nel secondo la spesa è totalmente determinata dal gettito dell'imposta e talvolta si arriva alla creazione di un ente separato per la funzione in questione.

### **1.4.3 I trasferimenti**

I trasferimenti intergovernativi rappresentano una delle principali forme di finanziamento degli enti decentrati; nello specifico, è possibile individuare quattro motivi fondamentali che rendono necessari trasferimenti dal governo centrale ai livelli inferiori di governo:

1) in primo luogo, si è assistito ad un progressivo accentramento del gettito delle imposte principali da parte del governo centrale, con la conseguenza che a livello locale restano amministrabili solamente imposte con una base imponibile minore; i trasferimenti hanno perciò un ruolo sostitutivo delle imposte locali o integrativo di quelle esistenti, che non sono più sufficienti a finanziare i livelli di spesa raggiunti (Brosio – Piperno, 2009);

2) il secondo motivo ha carattere redistributivo: i costi di fornitura di un determinato servizio locale potrebbero differire da una giurisdizione all'altra costringendo i cittadini a sostenere oneri differenti per uno stesso servizio. Tutto ciò porterebbe inevitabilmente a delle distorsioni tra regioni povere e regioni ricche, essendo quest'ultime in grado di fornire maggiori e migliori servizi; in aggiunta, a parità di servizi offerti, la pressione tributaria risulterebbe maggiore nelle regioni povere, poiché lo stesso

prelievo sarebbe diviso per un reddito minore e ciò comporterebbe la violazione del principio dell'uniformità e del principio della capacità contributiva;

3) in terzo luogo, il governo centrale potrebbe ritenere opportuno di dover assicurare ai cittadini di tutte le giurisdizioni livelli essenziali di prestazione (LEP) standard per particolari servizi locali;

4) infine, i trasferimenti risultano lo strumento più efficace per la correzione degli effetti di traboccamento dei servizi locali. Come osservano Brosio e Piperno, *“il problema degli effetti di traboccamento è un classico caso di esternalità e può essere risolto, o con la modificazione dei confini delle giurisdizioni, o con la negoziazione fra le giurisdizioni interessate. La modificazione dei confini sarebbe teoricamente in molti casi la soluzione migliore, ma non si può pensare di modificare continuamente e per ogni servizio i confini. La negoziazione è in teoria una soluzione ancora più efficace, ma non sempre dà i risultati sperati, soprattutto quando il numero degli interessati non è piccolissimo. In definitiva, un trasferimento da un ente di livello superiore si rivela sovente la soluzione più agevole per eliminare, o ridurre, i problemi legati agli effetti di traboccamento”* (Brosio – Piperno, 2009).

In aggiunta alle quattro ragioni sopra citate, un'ulteriore giustificazione all'esistenza di trasferimenti dal governo centrale ai livelli inferiori di governo, è rinvenibile nella volontà dello Stato centrale di incrementare le risorse dei governi locali, in genere: si parla in questo caso di *revenue sharing grants*, ossia trasferimenti destinati a migliorare l'equità verticale del sistema facendo partecipare alla divisione delle entrate tributarie diversi livelli di governo (Fossati – Levaggi, 2001).

I trasferimenti possono essere orizzontali, se intervengono tra governi dello stesso livello, oppure verticali, qualora sia il governo centrale a finanziare i livelli inferiori di governo. Sono, inoltre, classificabili in relazione alla determinazione dell'ammontare, alla modalità di utilizzo e alla modalità di distribuzione.

Con riferimento alla determinazione dell'ammontare, si distingue fra:

➤ **TRASFERIMENTI DISCREZIONALI:** quando l'ammontare del trasferimento è lasciato alla discrezione dell'autorità centrale;

➤ **TRASFERIMENTI AUTOMATICI:** l'ammontare del trasferimento dipende *“da circostanze che sfuggono alla possibilità diretta di decisione sia*

dell'autorità centrale sia di quelle locali” (Fossati – Levaggi, 2001) ed è quindi determinato sulla base di formule prestabilite;

- **TRASFERIMENTI LIMITATI:** il livello di governo superiore dispone una somma complessiva massima al finanziamento di uno specifico programma;
- **TRASFERIMENTI ILLIMITATI:** l'ammontare del trasferimento è legato al comportamento dell'ente locale, poiché l'autorità centrale si è impegnata a fornire tutto l'ammontare per coprire una o addirittura tutte le spese locali.

In relazione alla modalità di impiego, i trasferimenti si dividono in:

- **TRASFERIMENTI CONDIZIONATI (o specifici):** sono destinati a finanziare un programma o uno specifico settore di spesa;
- **TRASFERIMENTI INCONDIZIONATI (o generici):** al contrario di quanto accade per quelli condizionati, il loro utilizzo non è sottoposto ad alcun vincolo e pertanto il governo locale sarà libero di destinare le somme ricevute secondo le proprie priorità.

Infine, per quanto concerne la modalità di distribuzione, si distingue fra:

- **TRASFERIMENTI OGGETTIVI o DISCREZIONALI:** fanno riferimento alla possibilità da parte dell'ente erogatore di influire sulla specifica destinazione dei fondi;
- **TRASFERIMENTI IN SOMMA FISSA o PROPORZIONALI (detti anche in *cofinanziamento* o *matching grants*):** nel primo caso l'entità dei trasferimenti è indipendente dall'ammontare delle altre entrate o dal livello di trasferimenti percepiti negli anni precedenti; nel secondo caso, sono assegnati proporzionalmente alle risorse proprie già messe a disposizione dall'ente locale;
- **TRASFERIMENTI PEREQUATIVI o NON PEREQUATIVI:** nel primo caso, a differenza del secondo, l'erogazione del fondo assolve ad esigenze di redistribuzione delle risorse;
- **TRASFERIMENTI INCENTIVANTI o NON INCENTIVANTI:** i primi, contrariamente ai secondi, rispondono essenzialmente alla volontà del governo centrale di finanziare all'ente locale il costo di un servizio, in modo tale da assicurare uno standard minimo dello stesso.

#### 1.4.4 Trasferimenti perequativi e tecniche di ripartizione

Il governo centrale, mediante i trasferimenti perequativi, persegue l'obiettivo di *“compensare eventuali squilibri fra le entrate tributarie degli enti territoriali in modo da consentire l'erogazione di servizi con livelli uniformi rispetto al territorio nazionale, quanto meno con riferimento a quei livelli minimi di servizi pubblici intesi quali irrefutabili”* (Murer, 2011).

In generale, la perequazione risponde ad esigenze di equità orizzontale, per cui cittadini in condizioni uguali devono essere trattati in modo uguale. Perequare significa, per l'appunto, ripartire equamente, eliminare o ridurre le più forti disuguaglianze.

Esistono, in particolare, due modelli di perequazione a seconda dei soggetti che finanziano il fondo perequativo da ripartire poi tra gli Enti locali in deficit di risorse:

- **PEREQUAZIONE VERTICALE:** il fondo perequativo è finanziato dallo Stato centrale con imposte nazionali per un importo pari alla somma di tutti gli squilibri finanziari negativi degli Enti locali, che riceveranno in seguito il trasferimento perequativo spettante (Rizzi, 2013).

- **PEREQUAZIONE ORIZZONTALE:** a differenza del caso precedente, il fondo di perequazione è alimentato dagli Enti locali con eccesso di risorse, ossia con squilibrio finanziario positivo e aventi per questo un trasferimento negativo. Il fondo così istituito, deve essere pari alla somma di tutti gli squilibri finanziari negativi degli Enti locali, i quali riceveranno un trasferimento perequativo positivo.

La perequazione orizzontale ha il vantaggio di rendere più trasparente la redistribuzione di risorse dalle giurisdizioni ricche a quelle povere; perciò talvolta nella realtà si opta per una soluzione ibrida fra i due modelli, prevedendo l'istituzione di un fondo perequativo alimentato dagli enti locali che presentano risorse in eccesso e amministrato dallo Stato centrale.

È bene ricordare, prima di passare in rassegna le diverse tecniche di riparto dei trasferimenti, che il governo centrale deve affrontare innanzitutto il problema legato alla determinazione dell'ammontare complessivo da distribuire; potrebbe decidere in maniera del tutto autonoma la somma da assegnare di anno in anno ai governi beneficiari, oppure potrebbe decidere in maniera generale e continuativa quale cifra distribuire, prendendo a riferimento il gettito di una o più imposte incassate a livello centrale.



Sono individuabili cinque differenti metodi di ripartizione dei trasferimenti che verranno di seguito descritti.

#### **A) METODO DELLA SPESA EFFETTIVA (o SPESA STORICA)**

L'ente decentrato riceve dal governo centrale tutte le risorse di cui necessita per pareggiare il bilancio. Il trasferimento è dato dalla differenza tra la spesa effettiva sostenuta dell'ente e il gettito derivante dall'imposizione locale.

Indicando con  $R_i$  il trasferimento disposto dal governo centrale a favore dell'ente sub - nazionale, si ha:

$$R_i = - S_i = G_i - T_i$$

dove  $S_i$  rappresenta il saldo netto dell'ente locale,  $G_i$  la spesa effettiva dell'ente stesso e  $T_i$  il gettito dell'imposta locale.

L'istituzione locale dunque, a prescindere dalle proprie entrate, in totale ha a disposizione risorse pari alla spesa che ha stabilito di sostenere e ciò inevitabilmente fa sì che non vi sia alcun incentivo a spendere in modo efficiente o ad aumentare l'imposizione locale, poiché lo Stato si fa carico sempre e comunque dell'intera differenza.

Come osserva giustamente Bosi (2006) il metodo della spesa effettiva *“risponde ad una logica che è assai lontana da quella propria della teoria del federalismo fiscale, che punta sull'autonomia e sulla responsabilizzazione politica, economica e finanziaria come fattore di realizzazione di maggior benessere”*.

#### **B) TRASFERIMENTO IN SOMMA FISSA**

Dal un punto di vista amministrativo rappresenta il criterio di ripartizione più semplice, poiché consiste nell'erogare una somma fissa pro-capite, ossia identica per ogni cittadino. L'ente locale avrà dunque a disposizione un ammontare totale di risorse dato dalla somma del gettito dell'imposta locale e del trasferimento.

Tuttavia, il trasferimento in somma fissa genera forti iniquità orizzontali per tre motivi principali: non tiene conto delle risorse proprie dell'ente decentrato; le necessità di spesa potrebbero differire da un ente all'altro; infine, distribuendo anche a chi non ne ha bisogno si può incentivare l'inefficienza (Brosio – Piperno, 2009).

### **C) METODO DELLA PEREQUAZIONE DELLA CAPACITA' FISCALE**

Il governo centrale dispone un trasferimento a favore di ciascun ente locale sulla base delle loro capacità fiscali. Il trasferimento è il risultato della differenza tra il gettito standard (ottenuto moltiplicando la base imponibile standard  $B^*$  e l'aliquota standard  $t^*$ , precedentemente definite dal governo centrale) e un gettito potenziale ad aliquota standard (base imponibile locale per aliquota standard, che rappresenta lo sforzo fiscale atteso o medio dell'ente locale):

$$R_i = t^*B^* - t_iB_i = t^*(B^* - B_i)$$

Il trasferimento è tanto più elevato, quanto più la base imponibile effettiva è minore rispetto a quella standard; qualora si verificasse il caso opposto e dunque la base imponibile effettiva fosse maggiore rispetto a quella standard, il trasferimento sarebbe nullo.

Le risorse totali a disposizione dell'ente sono pari a:

$$A_i = T_i + R_i = t_iB_i + t^*B^* - t_iB_i = (t_i - t^*)B_i + t^*B^*$$

Questo significa che l'ente dispone in totale del gettito standard,  $t^*B^*$ , più lo sforzo fiscale aggiuntivo che decide di sostenere se applica un'aliquota effettiva  $t_i$ , maggiore rispetto all'aliquota standard  $t^*$ . L'ente decentrato sarà incentivato ad una maggiore responsabilità e per contro non avrà alcuno stimolo a ridurre le aliquote perché le risorse totali a sua disposizione dipendono dallo sforzo fiscale che decide di sopportare.

### **D) METODO DELLA PEREQUAZIONE DEI FABBISOGNI**

Secondo lo schema perequativo di questo modello, il trasferimento è determinato dal governo centrale sulla base del fabbisogno di spesa standard dell'ente locale (definito in base a parametri oggettivi e indicato con  $A_i^* = f(X_i)$ ) ed è pari alla differenza tra il suddetto fabbisogno e il gettito dell'ente:

$$R_i = A_i^* - t_iB_i$$

L'ente locale, dunque, avrà a disposizione un ammontare complessivo pari al fabbisogno di spesa standard, indipendentemente dallo sforzo fiscale che sceglierà di sostenere. Infatti:

$$A_i = T_i + R_i = t_iB_i + (A_i^* - t_iB_i) = A_i^*$$

Questo significa che i governi locali avranno tutto l'incentivo a ridurre al limite lo sforzo fiscale.

### **E) METODO DELLA PEREQUAZIONE DEI FABBISOGNI E DELLA CAPACITA' FISCALE**

Il trasferimento, ottenuto combinando i due criteri precedenti, si compone di due parti:

- la perequazione del fabbisogno standard, calcolata come differenza tra fabbisogno di spesa standard dell'ente locale e gettito standard:  $A_i^* - t^* B^*$ ;
- la perequazione della capacità fiscale, ossia la differenza tra il gettito standard e il gettito potenziale ad aliquota standard:  $t^* (B^* - B_i)$ .

Sommando le due componenti, si ottiene il trasferimento complessivo:

$$R_i = (A_i^* - t^* B^*) + (t^* B^* - t^* B_i) = A_i^* - t^* B_i$$

Questo significa che lo stato finanzia i fabbisogni standard dato il gettito standard e riconosce un trasferimento aggiuntivo se la base imponibile dell'ente locale è inferiore a quella standard. Inoltre, un trasferimento maggiore dipenderà da una più elevata spesa standard riconosciuta all'ente locale, o da un'aliquota standard o una base imponibile locale minori.

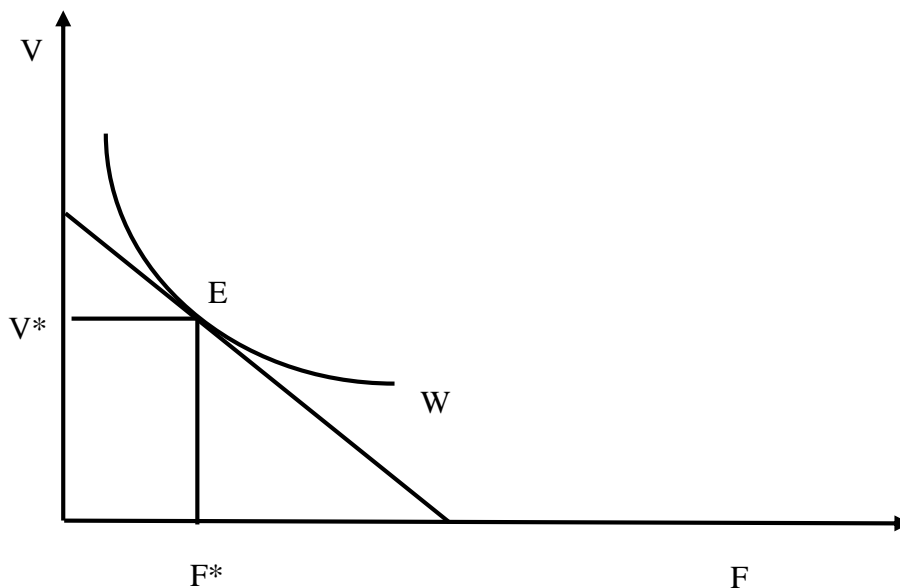
#### **1.4.5 Effetti dei trasferimenti**

I trasferimenti disposti dal governo centrale a favore dei livelli inferiori di governo, comportano in prima istanza una modifica dei comportamenti di spesa degli stessi enti beneficiari. Per comprendere meglio in cosa consistono tali cambiamenti, risulta utile supporre che i cittadini o il governo dell'ente locale effettuino le loro scelte in merito ad imposte e spese locali, sulla base di una funzione del benessere sociale e di un vincolo di bilancio locali. Indicata con  $W(F, V)$  la funzione del benessere sociale, che dipende dalla spesa sostenuta per le due funzioni  $F$  e  $V$  e indicato con  $M$  il vincolo di bilancio, dato dal totale delle risorse proprie a disposizione dell'ente locale (per cui  $M = F + V$ ), è possibile determinare il livello massimo di benessere sociale, che si ha in

corrispondenza del punto di tangenza tra la curva di indifferenza sociale e il vincolo di bilancio.

Come si può notare nella Figura 1, in assenza di trasferimento l'ente locale raggiunge il massimo benessere nel punto E, che determina la ripartizione ottimale della spesa tra le due funzioni, date le preferenze dei cittadini espresse dalle curve di indifferenza.

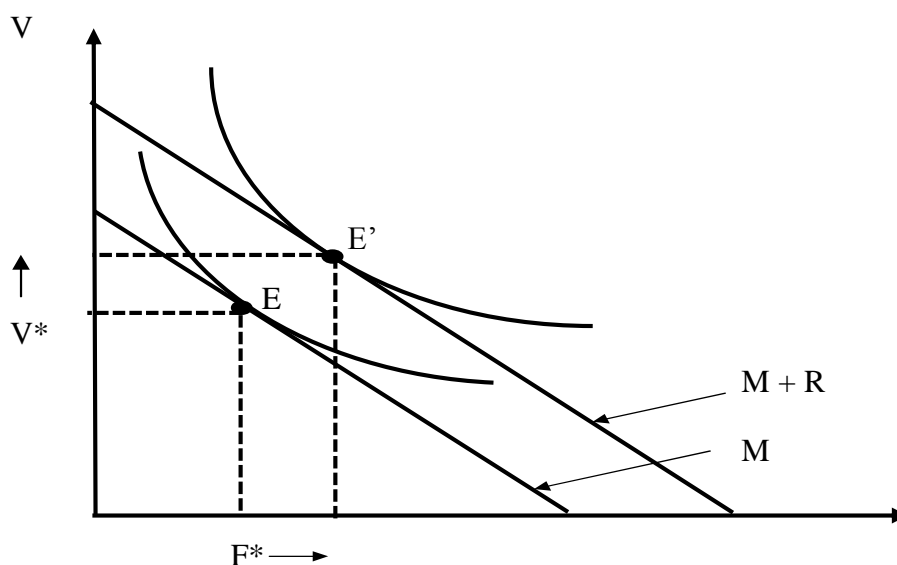
**Figura 1 - Assenza di trasferimento.**



*Fonte:* Rizzi, (2013).

Introducendo un trasferimento in somma fissa  $R$ , il vincolo di bilancio dell'ente locale diventa  $M+R=F+V$ . Graficamente, come denota la Figura 2, si osserva uno spostamento del vincolo di bilancio verso l'alto e a destra: le risorse totali a disposizione dell'ente sono, infatti, aumentate e di conseguenza aumenta la spesa per entrambe le funzioni. Ovviamente, l'aumento di spesa per ciascuna delle due funzioni dipenderà dalle preferenze dei cittadini della giurisdizione.

**Figura 2 - Effetto di un trasferimento in somma fissa R.**



Fonte: Rizzi, (2013).

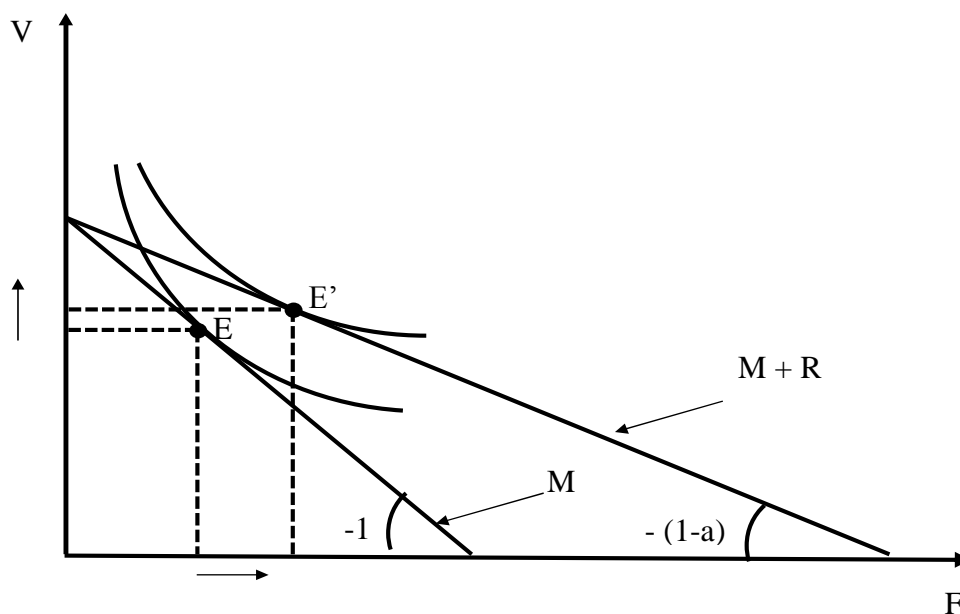
In genere, a seguito di un trasferimento in somma fissa, si registra un aumento della spesa pubblica inferiore rispetto all'ammontare del trasferimento effettuato, poiché ad una parte della maggior ricchezza dell'ente decentrato corrisponde una riduzione dell'imposizione locale. Il medesimo risultato si dovrebbe conseguire nel caso di una diminuzione delle imposte, da parte del governo centrale, di un ammontare pari al trasferimento. Graficamente, si dovrebbe dunque arrivare ad una situazione analoga a quella rappresentata nella Figura precedente.

Nella realtà si nota, invece, che il trasferimento genera un incremento della spesa pubblica locale maggiore rispetto ad una diminuzione di pari ammontare delle imposte sui residenti. Si verifica, in tal caso, l'*effetto carta moschicida* (o *flypaper effect*) ossia le risorse trasferite alle comunità locali tendono a fermarsi nel primo posto in cui "atterrano". Il fenomeno trova spiegazione nel fatto che i politici locali hanno interesse a nascondere ai cittadini della giurisdizione l'ammontare effettivo dei trasferimenti ricevuti dal centro, perché in questo modo "possono indurli a richiedere o ad accettare un livello di spesa pubblica più elevato di quello che avrebbero desiderato, se avessero conosciuto i reali vincoli di bilancio del loro governo locale. L'effetto flypaper mostra quindi come

le autorità locali possano spingere la spesa pubblica oltre il livello desiderato dagli elettori” (Brosio – Piperno, 2009).

Si ipotizzi ora che il governo centrale conceda all’ente locale un trasferimento incondizionato con cofinanziamento, dunque senza vincoli di destinazione nel suo utilizzo e di ammontare proporzionale alla spesa sostenuta dall’ente stesso, per cui  $R = aF$ . Questo implica che il governo locale dovrà contribuire al finanziamento di  $F$  con una quota pari a  $(1 - a)$ . La situazione di equilibrio ante trasferimento è la stessa evidenziata nella Figura 1; a seguito del trasferimento varia l’inclinazione del vincolo di bilancio ( $M = (1 - a)F + V$ ) e varia il livello massimo di benessere sociale che si ha in corrispondenza del punto  $E'$ . In tal caso, si verificano due effetti distinti: un effetto reddito dovuto al fatto che l’ente ha maggiori risorse a disposizione ed un effetto prezzo, poiché il costo per fornire una data quantità della funzione  $F$  si è dimezzato. Tuttavia, sono possibili diverse combinazioni di spesa per le due funzioni perché il governo locale potrebbe decidere di aumentare la spesa per entrambe oppure potrebbe mantenere fisso il livello di  $V$  e raddoppiare la spesa per  $F$ .

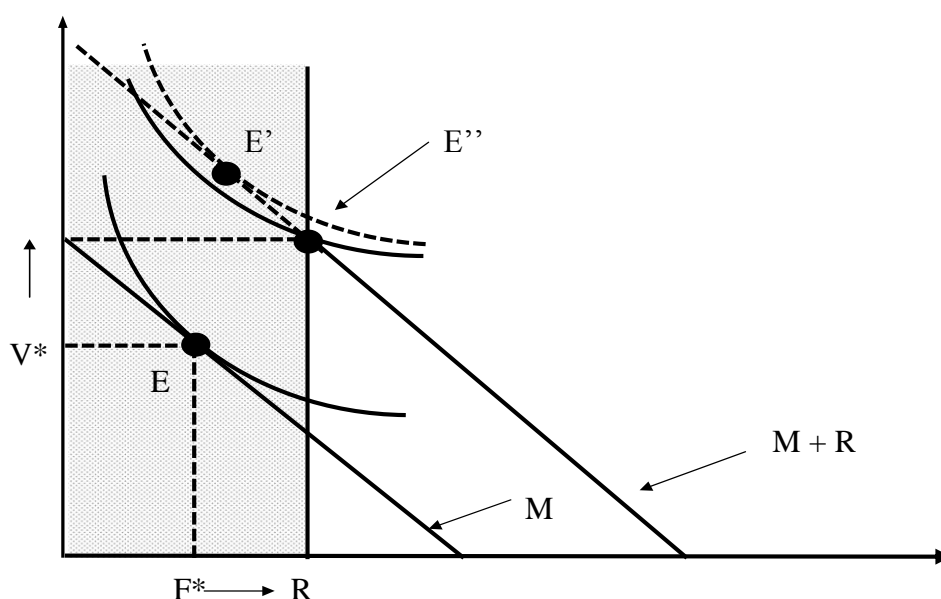
**Figura 3 - Effetto di un trasferimento incondizionato con cofinanziamento.**



Fonte: Rizzi, (2013).

Infine si consideri un trasferimento in somma fissa  $R$ , condizionato all'utilizzo per la funzione  $F$ ; si tratta di massimizzare la funzione del benessere sociale dati i vincoli  $M+R=F+V$  e  $R \geq F^*$ . Il trasferimento comporta uno spostamento del vincolo di bilancio parallelamente verso destra; si delinea una situazione simile a quella rappresentata nella Figura 2 e quindi aumenta in genere la spesa per entrambe le funzioni anche se il livello di benessere è inferiore al precedente per la presenza del vincolo.

**Figura 4 - Effetto di un trasferimento in somma fissa condizionato all'utilizzo per  $F$ .**



Fonte: Rizzi, (2013).

#### 1.4.6 Il finanziamento degli enti locali tramite debito

Il debito rappresenta un'ulteriore modalità di finanziamento degli enti decentrati che consente loro di evitare il deficit di bilancio, nel caso in cui l'ammontare delle entrate locali non riesca a coprire il totale delle spese; ad essi è, infatti, interdetto il canale monetario e perciò, a differenza del governo centrale, non hanno la possibilità di reperire fondi tramite l'emissione di carta moneta.

È doveroso precisare che ai governi locali è concesso ricorrere all'indebitamento soltanto per finanziare spese di investimento, qualora le risorse correnti siano insufficienti e questo per due motivi principali: innanzitutto, gli investimenti in beni capitali per loro

natura generano nel tempo degli introiti tariffari che dovrebbero assicurare all'ente locale la capacità di remunerare interessi e oneri legati al debito; nel caso in cui non fosse possibile fare affidamento sui ricavi tariffari, i governi locali possono comunque indebitarsi a patto che “*il flusso dei benefici attesi di una determinata spesa si estenda nel tempo consentendo di ripagare il debito anche attraverso imposte a carico delle generazioni future*” (Brosio – Piperno, 2009). Non è invece corretto ricorrere al debito per finanziare spese correnti, poiché i benefici da queste generati si esauriscono nello stesso istante in cui la spesa viene effettuata.

Un secondo aspetto riguarda i limiti e i controlli che i governi centrali devono introdurre sull'indebitamento locale, soprattutto alla luce dei vincoli fissati a livello comunitario con il Trattato di Maastricht alle politiche fiscali dei paesi aderenti all'Unione europea e recentemente inaspriti a seguito della crisi economica che dal 2007 ha investito i mercati. Gli enti locali non dovrebbero ricorrere in maniera eccessiva allo strumento del debito per evitare il rischio di insolvenza: qualora il governo locale non fosse in grado di ripagare gli oneri di ammortamento con le proprie risorse, si renderebbe necessario l'intervento del governo centrale per riportare la situazione in equilibrio.

Diventa, dunque, di fondamentale importanza, in tutti i sistemi decentrati, il monitoraggio dell'equilibrio di bilancio dei governi sub-centrali che può essere effettuato mediante quattro differenti strumenti ossia:

- la disciplina di mercato: è attualmente lo strumento più diffuso e prevede che siano gli stessi mercati finanziari a consentire ai governi locali di accedere o meno al canale del debito in base al loro grado di solvibilità;
- la cooperazione tra i diversi livelli di governo nel disegno e nell'implementazione delle politiche di controllo e riduzione del debito: si prevede in tal caso un ampio coinvolgimento dei governi locali con i quali vengono negoziati i flussi massimi annuali di indebitamento. Questa procedura incentiva la responsabilizzazione degli enti e facilita il monitoraggio sul rispetto degli accordi;
- regole di bilancio: possono essere introdotte da norme di legge, anche di rango costituzionale e introducono generalmente limiti all'indebitamento locale. Ne è un esempio la *golden rule* contenuta nell'articolo 119 della Costituzione, che vincola l'indebitamento esclusivamente al finanziamento di spese di investimento;



- controlli sui governi locali ad opera dell'amministrazione centrale: rappresenta indubbiamente il sistema più accentrato di controllo finanziario perché condotto direttamente dal governo centrale che ha la facoltà di stabilire annualmente dei tetti massimi all'indebitamento o di autorizzare ogni richiesta di indebitamento.



# CAPITOLO II

## LE TAPPE DEL DECENTRAMENTO FISCALE ED AMMINISTRATIVO IN ITALIA

*Sommario:* 2.1 Introduzione – 2.2 Gli anni Settanta e Ottanta: istituzione delle Regioni a statuto ordinario, riforma tributaria e finanza derivata – 2.3 Le riforme degli anni Novanta e la nuova fase del decentramento – 2.4 Nuove disposizioni in tema di federalismo fiscale e Riforma del Titolo V della Costituzione – 2.5 La Legge 5 maggio 2009, n. 42 – 2.6 I decreti di attuazione della Legge 5 maggio 2009, n. 42.

### 2.1 Introduzione

*“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”.* Così recita l’articolo 5 della Costituzione italiana promulgata nel 1948; viene quindi ribadito con fermezza il carattere unitario dello Stato, ma al tempo stesso si pone l’accento sulle necessità di decentramento e di sostegno all’autonomia locale, soprattutto alla luce delle diversità storiche, politiche ed economiche che da sempre caratterizzano il territorio italiano. L’assemblea costituente stabilì, inoltre, la ripartizione dello Stato in Regioni, Province e Comuni disponendo, a favore delle prime, un certo grado di autonomia finanziaria; infatti, l’articolo 119 della Costituzione, prima delle modifiche introdotte nel 2001 con la riforma del Titolo V, sanciva: *“Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”.*

Le norme contenute nel Titolo V della Costituzione rimasero, tuttavia, in gran parte inattuate: basti pensare al fatto che le Regioni a statuto ordinario vennero istituite solamente negli anni Settanta; inoltre, fino alla fine degli anni Ottanta, il sistema fiscale

era improntato ad un modello fortemente centralizzato, che prevedeva l'accentramento del prelievo fiscale e il finanziamento degli Enti locali quasi interamente tramite trasferimenti statali.

Solamente negli anni Novanta si è intrapreso un reale cammino di riforma verso l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali a seguito di innumerevoli provvedimenti che culminarono, dapprima, nel 1997, con la cosiddetta Riforma Bassanini, che diede avvio al "*federalismo amministrativo*" e, successivamente, nel 2001, con la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione.

Una nuova fase del decentramento, dopo alcuni infruttuosi tentativi di attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, è iniziata nel maggio del 2009, con l'approvazione della legge n. 42, recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*" e a cui hanno fatto seguito i nove decreti attuativi.

Tuttavia, sebbene gli ultimi interventi normativi abbiano accelerato il processo di decentramento, il cammino verso una reale e concreta applicazione del federalismo fiscale può dirsi tutt'altro che concluso: sicuramente, se da un lato si è cercato di riorganizzare il sistema ispirandosi ad una logica di efficienza, ad esempio tramite il definitivo superamento del criterio della spesa storica o attraverso l'eliminazione di organi di governo sub-centrali considerati ormai inutili e costosi, quali le Province, dall'altro lato l'instabilità politica che ha caratterizzato gli anni 2011 – 2014, così come la crisi economica iniziata nel 2007, che ha comportato non pochi tagli di spesa per gli Enti locali e dalla quale solamente oggi il Paese sembra faticosamente e lentamente riprendersi, non hanno giovato all'attuazione del federalismo fiscale.

Di seguito verranno ripercorse le principali tappe del decentramento fiscale ed amministrativo in Italia, a partire dagli anni Settanta sino ad oggi, passando in rassegna gli interventi normativi più rilevanti in materia di finanziamento degli Enti locali.

## **2.2 Gli anni Settanta e Ottanta: istituzione delle Regioni a statuto ordinario, riforma tributaria e finanza derivata**

Le Regioni a statuto ordinario, pur essendo previste dalla Costituzione fin dalla sua entrata in vigore nel 1948, vennero istituite solamente agli inizi degli anni Settanta, a differenza delle cinque Regioni a statuto speciale (Sardegna, Sicilia, Trentino - Alto

Adige, Valle d’Aosta e Friuli – Venezia Giulia<sup>4</sup>) alle quali, ai sensi dell’articolo 116 della Costituzione, nella sua formulazione originaria antecedente la riforma del Titolo V, furono attribuite fin da subito “*forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*”.

L’articolo 115 della Costituzione, rimasto inattuato per circa un ventennio ed abrogato nel 2001, sanciva che “*Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione*”. Un primo passo verso l’attuazione del dettato costituzionale, si ebbe dapprima nel 1968 con l’emanazione della legge n. 108 del 17 febbraio, “*Norme per la elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto normale*” e, successivamente, con la legge n. 281 del 16 maggio 1970, “*Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario*”. In realtà, come osserva Piperno (2013), “*operativamente, e quindi anche da un punto di vista finanziario, le Regioni a statuto ordinario hanno iniziato a funzionare solo nel 1973 dopo l’approvazione degli statuti e dei decreti di trasferimento di funzioni amministrative*”.

Sebbene il testo originario dell’art. 119 della Costituzione prevedesse quali fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario tributi propri e quote di tributi erariali, oltre che entrate ordinarie di natura patrimoniale, in quegli anni l’autonomia tributaria regionale era alquanto limitata; l’ottica centralista all’epoca prevalente, portò infatti alla configurazione di un sistema di finanza derivata, caratterizzato, sotto il profilo delle entrate, da una situazione di quasi completa dipendenza dai trasferimenti statali, spesso a vincolo di destinazione, decisi e contrattati anno per anno (Bassanini – Macciotta, 2003).

Ai sensi dell’articolo 1 della legge n. 281/1970, vennero assegnati alle Regioni ordinarie i seguenti tributi propri dei quali lo Stato definiva la base imponibile e stabiliva limiti minimi e massimi delle aliquote:

- l’imposta sulle concessioni statali di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato siti nel territorio della Regione;
- la tassa sulle concessioni regionali;
- la tassa di circolazione sui veicoli a motore;
- la tassa regionale per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Già da questa elencazione, come osserva giustamente Serrentino (2009), “*emerge chiaramente la tendenza a comprimere l’autonomia regionale sul versante delle entrate,*

---

<sup>4</sup> In realtà il Friuli – Venezia Giulia entrò operativamente in funzione solo nel 1963.

*ciò che caratterizza la finanza regionale quale finanza di trasferimento/derivata da quella statale. Le ragioni della codificazione di un simile sistema di finanza regionale vanno ricercate nella tendenza (politica) di limitare il trasferimento delle funzioni (e di conseguenza delle risorse finanziarie) alle istituende Regioni, sulla base della logica accentratrice che ha caratterizzato i primi anni dell'attuazione dell'ordinamento regionale".* Sempre ai sensi dell'art. 1 della legge n. 281/1970, furono attribuiti alle Regioni i gettiti delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito fondiario dei fabbricati, successivamente aboliti con la riforma tributaria del 1971 e sostituiti con altre fonti.

Accanto ai tributi propri vennero istituiti due fondi di finanziamento statali, ossia il Fondo Comune e il Fondo per i programmi regionali di sviluppo, disciplinati rispettivamente dagli articoli 8 e 9 della legge n. 281/1970: il primo, istituito con cadenza annuale dal Ministero del Tesoro e alimentato con quote del gettito di tributi erariali, doveva essere ripartito fra le varie Regioni in base a criteri perequativi volti ad appianare le disparità tra Regioni ricche e Regioni povere; il secondo, invece, il cui ammontare doveva essere determinato per ogni quinquennio dalla legge di approvazione del programma economico nazionale, era stato concepito come strumentale a collegare la programmazione regionale a quella nazionale, ma proprio a causa delle carenze e delle difficoltà dei processi di programmazione nazionale e regionale, fu trasformato in un semplice fondo ripartibile tra tutte le Regioni con criteri analoghi a quelli utilizzati per il Fondo Comune (Serrentino, 2009). Inoltre, vennero disposti a favore delle Regioni, in attuazione dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione, dei contributi speciali i quali, ai sensi dell'art. 12, legge n. 281/1970, dovevano *“in ogni caso avere carattere aggiuntivo rispetto alle spese direttamente o indirettamente effettuate dallo Stato con carattere di generalità per tutto il proprio territorio”*.

Accanto ad un primo flebile tentativo di decentramento finanziario, si intraprese parallelamente il cammino verso il decentramento amministrativo; l'articolo 17 della legge n. 281/1970, disponeva infatti che, entro due anni dall'entrata in vigore della stessa, il Governo avrebbe dovuto emanare dei decreti aventi valore di legge ordinaria, allo scopo di disciplinare l'attribuzione alle Regioni delle funzioni elencate all'art. 117 della Costituzione. Vennero emanati in tutto dodici decreti, di cui undici nel gennaio del 1972

e uno nel giugno dello stesso anno, con cui furono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative nelle seguenti materie:

- circoscrizioni comunali e polizia locale;
- acque minerali, cave e torbiere;
- assistenza scolastica, musei e biblioteche;
- assistenza sanitaria ed ospedaliera;
- trasporti;
- turismo ed industria alberghiera;
- fiere e mercati;
- urbanistica, viabilità ed espropriazione;
- beneficenza pubblica;
- istruzione artigiana e professionale;
- agricoltura, caccia e pesca (Strazza, 2009).

In realtà, il processo di decentramento amministrativo rimase per lo più inattuato e venne ripreso solamente qualche anno più tardi con la promulgazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, “*Norme sull’ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*”, attuata con il D.P.R. 24 luglio 1977, n.616. Fu portato così a compimento il passaggio di funzioni dallo Stato alle Regioni per settori organici di materie riguardanti:

- a) ordinamento e organizzazione amministrativa;
- b) servizi sociali;
- c) sviluppo economico;
- d) assetto ed utilizzazione del territorio.

Nonostante i tentativi intrapresi, l’obiettivo di portare a compimento il decentramento amministrativo e fiscale a favore delle Regioni subì, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, un’importante battuta d’arresto; come si avrà modo di vedere nel corso della trattazione, tale processo riprese poi tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta, fino a culminare nella riforma costituzionale approvata nel 2001.

Per quanto riguarda invece la finanza locale, gli anni Settanta segnarono la svolta verso la pressoché totale compressione dell’autonomia impositiva di Comuni e Province. Il 9 ottobre 1971, con legge delega n. 825, venne approvata la riforma del sistema

tributario italiano, entrata in vigore il 1° gennaio 1973, con riferimento alle imposte dirette e ai tributi locali, mentre le nuove imposte indirette entrarono a regime a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo.

La riforma tributaria, nettamente in contrasto con i tentativi di decentramento finanziario intrapresi in quegli stessi anni a livello regionale, portò alla configurazione di un sistema di finanza locale derivata, prevedendo l'abolizione di quasi tutti i tributi locali e la loro progressiva sostituzione con trasferimenti statali, calcolati secondo il criterio della spesa storica (o spesa effettiva).

Come descritto nel capitolo precedente, il metodo della spesa storica prevede il trasferimento, a favore dell'Ente locale, di una somma pari alla spesa che ha deciso di sostenere, indipendentemente dalle entrate proprie, all'epoca praticamente assenti, e tale da garantire il pareggio di bilancio; il ricorso a tale criterio rese dunque vano ogni tentativo del Governo centrale di esercitare il pieno controllo sulla spesa pubblica locale e favori, per contro, la “deresponsabilizzazione” della classe politica locale: data l'incapacità di far fronte all'incremento della spesa, ormai fuori controllo, gli Enti locali ricorsero sempre più all'indebitamento per evitare il deficit di bilancio, consci del fatto che lo Stato sarebbe intervenuto ex – post a ripianare il debito.

Nella seconda metà degli anni Settanta e successivamente nel corso degli anni Ottanta, si tentò di riportare sotto controllo la situazione, divenuta ormai insostenibile: a tal proposito, è opportuno citare i due Decreti Legge Stammati, dal nome del Ministro del Tesoro proponente, approvati e convertiti in legge nel biennio 1977/1978 e il Decreto legge 28 febbraio 1981, n. 38, “*Provvedimenti finanziari per gli enti locali per l'anno 1981*”, convertito nella legge 23 aprile 1981, n. 153.

Con i primi vennero introdotte forme di controllo della spesa degli Enti locali e fu disposta la conversione delle esposizioni bancarie a breve termine di Comuni e Province, in mutui decennali, con conseguente accollo da parte del Governo centrale dei debiti pregressi e totale finanziamento della spesa scoperta (Serrentino, 2009); con il secondo decreto si avviò, invece, un lento processo di incremento dell'autonomia impositiva locale attraverso l'istituzione e l'aumento di svariate tasse, addizionali e sovrainposte. Tuttavia, gli interventi che si susseguirono nel corso degli anni Ottanta, consentirono esclusivamente il temporaneo tamponamento della disastrosa situazione in cui versava la finanza locale, bisognosa, piuttosto, di un radicale ripensamento.



### 2.3 Le riforme degli anni Novanta e la nuova fase del decentramento

Il sistema di finanza derivata che si era andato delineando a partire dalle riforme dei primi anni Settanta, aveva condotto al dissesto economico gli Enti locali, ormai incapaci di fronteggiare i propri fabbisogni di spesa, con conseguenze non indifferenti per le casse dello Stato, costretto ad intervenire ex – post per riappianare i disavanzi.

Le prime avvisaglie di cambiamento si manifestarono solamente verso la fine degli anni Ottanta, inizio anni Novanta, quando il tema del federalismo fiscale, che nell'ultimo decennio era stato accantonato, tornò prepotentemente alla ribalta. A tal proposito, è possibile distinguere fra due principali ordini di ragioni che riportarono in auge il tema del decentramento: ragioni di natura economica e ragioni di natura politica.

Tra le motivazioni di tipo economico, figurano, in primo luogo, il problema del debito pubblico, divenuto insostenibile e, in secondo luogo, la crisi valutaria che colpì la Lira nel 1993; il risanamento della finanza locale, accompagnato all'adeguamento strutturale dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, era inevitabile anche alla luce del potenziamento delle istituzioni europee e dell'ampliamento delle competenze comunitarie, soprattutto in ambito economico, che portarono alla firma del Trattato sull'Unione Europea (o Trattato di Maastricht) il 7 febbraio del 1992. Per entrare a far parte dell'Unione Economica e Monetaria era obbligatorio (come lo è tuttora) per gli Stati membri rispettare determinati parametri di tipo economico e finanziario, tra i quali un rapporto debito pubblico/p.i.l. non superiore al 60% e un rapporto disavanzo totale/p.i.l. pari, al massimo, al 3%. Senza dubbio la firma del Trattato di Maastricht e la *“necessità di «non perdere il treno dell'Europa» hanno costituito probabilmente le spinte motivazionali più forti perché il Governo italiano prendesse finalmente atto (...) dell'insostenibilità di una inquietante situazione di deficit finanziario che gettava il nostro paese sull'orlo di un vero e proprio fallimento”* (Bonelli, 2001).

Quanto alle motivazioni politiche, sempre nel febbraio del 1992 scoppiò lo scandalo Tangentopoli che portò alla luce il dilagare del fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione e negli ambienti politici dell'epoca e, contestualmente, decretò la fine della c.d. *“Prima Repubblica”*; inoltre, nasce, in quegli anni, il partito politico della Lega Nord che, facendo leva sulla crescente sfiducia popolare nei confronti delle istituzioni, farà del federalismo fiscale il proprio cavallo di battaglia.

Un primo tentativo di riordino del sistema di finanza locale si ha con l'approvazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante "*Ordinamento delle autonomie locali*". Obiettivo del Legislatore era "*delineare un modello di finanza basato sul riconoscimento di ampi margini di autonomia finanziaria agli Enti locali*" (Serrentino, 2009), come emerge dall'articolo 2, quarto comma, della suddetta legge, che decreta l'autonomia statutaria e finanziaria di Comuni e Province nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, i commi secondo e terzo del medesimo articolo, sottolineano la fondamentale importanza del ruolo svolto da questi Enti, quali rappresentanti degli interessi delle comunità locali e promotori del loro sviluppo.

Si ridefinirono poi, i rapporti tra i vari livelli di governo nell'intento di promuovere nuove forme di cooperazione tra Enti locali e realizzare così "*un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile*" (art. 3, terzo comma, legge n. 142/1990). In tal senso, veniva affidato alle Regioni il compito di coordinare la collaborazione con Comuni e Province, allo scopo di definire gli obiettivi generali della programmazione economico – sociale e territoriale.

Tuttavia, il fulcro della legge n. 142/1990 è rappresentato dall'articolo 54, contenete le principali novità in ambito di finanza locale e del quale si riportano di seguito i commi da 1 a 4:

*“1. L'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge.*

*2. Ai Comuni e alle Province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.*

*3. La legge assicura, altresì, agli Enti Locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.*

*4. La finanza dei Comuni e delle Province è costituita da: a) imposte proprie; b) addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali; c) tasse e diritti per servizi pubblici; d) trasferimenti erariali; e) trasferimenti regionali; f) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale; g) risorse per investimenti; h) altre entrate”.*

Lo stesso articolo, inoltre, stabiliva che i trasferimenti erariali dovevano garantire servizi locali indispensabili ed essere ripartiti in base a criteri che tenessero conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio – economiche, oltre che in base ad una perequata distribuzione delle risorse per tener conto degli squilibri di fiscalità locale;

prevedeva l'assegnazione di specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali; destinava le entrate fiscali al finanziamento di servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità; prevedeva, infine, la creazione di due fondi nazionali, uno ordinario, per favorire gli investimenti degli Enti locali in opere pubbliche di interesse sociale ed economico, ed uno speciale, destinato agli investimenti in aree particolari.

Sebbene la legge n. 142/1990 avesse posto le basi per un'effettiva riorganizzazione del sistema di finanza locale, introducendo una serie di nuovi principi, buona parte del contenuto non trovò applicazione.

Nello stesso anno fu emanata la legge n. 158, varata il 14 giugno e recante "*Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari fra lo Stato e le Regioni*", che diede inizio ad un "*processo di razionalizzazione e di riassetto delle risorse regionali*" (Serrentino, 2009).

L'articolo 6 della suddetta legge, "*al fine di attribuire alle Regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva in adempimento al precetto di cui al secondo comma dell'art. 119 della Costituzione*", prevedeva:

a) l'introduzione di un'addizionale all'imposta erariale di trascrizione, dovuta sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione nei pubblici registri automobilistici nelle Regioni a statuto ordinario;

b) l'introduzione di un'addizionale all'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile e di un'imposta regionale sostitutiva di detta addizionale a carico delle utenze esenti;

c) la facoltà di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione di importo massimo di 30 Lire al litro.

Nonostante il tentativo di ampliare l'autonomia impositiva delle Regioni, "*la mera sostituzione delle entrate erariali con altrettante entrate regionali, senza alcun potere di amministrazione delle stesse, non ha contribuito ad una responsabilizzazione degli organi locali in merito alle decisioni di contenimento della spesa, rimanendo sostanzialmente immutato il ruolo discrezionale dello Stato*" (Garbarino, 2012).

Il processo di riforma proseguì con la legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante "*Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*", attuata, con

riferimento alle disposizioni in tema di finanza locale, con i Decreti legislativi 30 dicembre 1992, n. 504 e 15 novembre 1993, n. 507.

In particolare, alle Regioni venivano attribuiti il gettito dei contributi per le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale riscossi nel loro territorio, l'intero gettito della tassa automobilistica e una sovrattassa per veicoli alimentati a metano o Gpl; contestualmente, a compensazione delle nuove entrate autonome regionali, furono ridotti i trasferimenti statali.

Le maggiori novità, tuttavia, riguardavano i Comuni ai quali fu concessa la facoltà di introdurre un'addizionale IRPEF, ma soprattutto fu istituita in loro favore l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) che colpiva i proprietari di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli destinati a qualunque uso e che restò in vigore fino al 2012, anno in cui venne sostituita dall'Imposta Municipale Unica; l'ICI, che rispondeva al criterio del beneficio, essendo calcolata su una base imponibile "*estesa, meno sperequata di altre*" (Piperno, 2009), era applicata ai valori degli immobili determinati catastalmente e prevedeva la possibilità, per i Comuni, di fissare l'aliquota tra il quattro e il sette per mille. Successivamente, furono istituite l'imposta comunale sulla pubblicità e sui diritti sulle pubbliche affissioni, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) e la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Fu impressa, in questo modo, un'accelerazione al processo di ampliamento della capacità impositiva degli Enti locali dopo i tentativi vani degli anni precedenti.

È però a partire dalla metà degli anni Novanta che si registra un decisivo cambio di rotta in senso federalista, innanzitutto in tema di finanza regionale: in particolare, con l'approvazione della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*" e collegata alla legge finanziaria statale per il 1996, fu disposta l'abolizione del Fondo Comune, del Fondo per i programmi regionali di sviluppo e del Fondo Nazionale Trasporti, istituiti i primi due con legge n. 281/1970 e l'ultimo con legge n. 151/1981. Per contro, fu introdotta una compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina per autotrazione (prevista dall'art. 5, 1° comma, lettera e) della legge n. 158/1990) e furono istituiti due nuovi tributi, ossia la tassa regionale per il diritto allo studio universitario (il cui gettito era però vincolato all'erogazione di borse di studio e di prestiti d'onore previsti dalla legge n. 390/1991) e la tassa regionale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge n. 549/1995,

fu istituito, a decorrere dal 1997, un Fondo perequativo allo scopo di compensare eventuali squilibri dovuti alla soppressione dei trasferimenti statali<sup>5</sup>.

I cambiamenti apportati al sistema di finanza regionale, tuttavia, non erano ancora sufficienti a garantire alle Regioni una reale autonomia tributaria, rendendo perciò necessari ulteriori interventi; nel 1996 con l'approvazione della legge delega n. 662 (nota anche come Riforma Visco), collegata alla finanziaria per il 1997, vennero istituite, con decorrenza dal 1998, l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP)<sup>6</sup> e l'addizionale regionale all'IRPEF, introdotte con il D. Lgs. n. 446/1997.

L'introduzione dell'IRAP segnò una svolta importante nell'ordinamento finanziario regionale, poiché per la prima volta veniva attribuito a tali enti un tributo proprio a larga base imponibile e gettito, con l'obiettivo di assicurare loro piena autonomia finanziaria. L'IRAP, per la precisione, è un'imposta *“sul valore aggiunto netto, ovvero sia sul valore dei beni e dei servizi prodotti in un dato intervallo di tempo da un'impresa con l'utilizzo dei fattori produttivi (terra, lavoro, capitale finanziario, imprenditorialità), al netto dei costi sostenuti per acquisti di materie prime e di prodotti intermedi”* (Piperno, 2013). Dunque, è presupposto oggettivo dell'IRAP, ai sensi dell'art. 2 del suddetto decreto, *“l'esercizio abituale di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi”*.

Sono soggetti passivi dell'imposta, a norma dell'art. 3 del Decreto Legislativo, le società di capitali, le società cooperative e le mutue assicuratrici, le società in nome collettivo e in accomandita semplice, le società semplici, le persone fisiche esercenti attività commerciali o di lavoro autonomo, gli enti aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali e gli enti non commerciali, nonché i produttori agricoli titolari di reddito agrario, le Amministrazioni Pubbliche e anche soggetti residenti che svolgono attività all'estero e soggetti non residenti che svolgono attività nel territorio italiano.

---

<sup>5</sup> Il Fondo perequativo, rivalutato annualmente sulla base del tasso d'inflazione programmato, prevedeva una dotazione iniziale pari alla differenza fra i trasferimenti soppressi ed il gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina.

<sup>6</sup> L'Imposta Regionale sulle Attività Produttive venne originariamente formulata nell'ambito dei lavori della Commissione di studio per il decentramento fiscale, la c.d. Commissione Gallo, istituita presso il Ministero delle Finanze nel 1995 e che mirava a delineare un *“percorso volto a realizzare un temperato federalismo fiscale, riconducibile al decentramento fiscale”* (Serrentino, 2009).

Per quanto riguarda la base imponibile, l'IRAP, secondo il disposto dell'art. 4 del D. Lgs. n. 446/1997, si applica “*sul valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio della Regione*”, che è pari alla differenza tra il valore e i costi della produzione, senza possibilità di dedurre le spese per il personale. L'aliquota IRAP, originariamente pari al 4,25% (e modificabile in aumento o in diminuzione al massimo dell'1%), a partire dal 2008 è stata ridotta al 3,9% (con possibilità, per le Regioni, di modificarla in aumento o in diminuzione al massimo per lo 0,92%).

Contestualmente all'introduzione dell'IRAP, sono stati aboliti numerosi tributi tra i quali l'imposta locale sui redditi (ILOR), l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni (ICIAP), i contributi per il Servizio Sanitario Nazionale ed altri contributi minori, la tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita Iva, l'imposta sul patrimonio netto delle imprese e le tasse di concessione comunale.

L'IRAP, tuttavia, non è stata esente da critiche: come già detto in precedenza, il costo del personale non è deducibile, non sono deducibili gli interessi passivi e quindi è un'imposta penalizzante per le imprese fortemente indebitate, anche imprese in perdita potrebbero doverla comunque versare, essendo calcolata non sull'utile, bensì sul reddito e, inoltre, non risponde al “*principio del beneficio*”, poiché è un'imposta che colpisce le imprese, ma il cui gettito è destinato a finanziare principalmente il servizio sanitario.

Per quanto riguarda, invece, l'altra importante novità introdotta dalla Riforma Visco, venne attribuita alle Regioni un'addizionale sulla maggiore imposta erariale sui redditi (IRPEF), compresa tra lo 0,5% e l'1%, concepita “*dal legislatore quale secondo «pilastro» (insieme all'IRAP) della nuova autonomia tributaria regionale*” (Serrentino, 2009); l'intera addizionale e il 90% del gettito IRAP erano destinati, almeno inizialmente, al finanziamento della spesa sanitaria.

Per le spese extra - sanitarie, fu introdotto un Fondo di compensazione interregionale, in sostituzione del precedente Fondo perequativo, previsto dal collegato alla legge finanziaria per il 1996. Venne così a delinearsi un sistema di perequazione orizzontale ibrido, basato sui trasferimenti tra Regioni, integrati eventualmente da trasferimenti dello Stato: in particolare, le Regioni con eccedenze positive, quest'ultime calcolate come differenza tra il gettito IRAP non destinato alla sanità e la quota di gettito IRAP destinata a Comuni e Province, finanziavano le Regioni con eccedenze negative.

La Riforma Visco prevedeva, inoltre, la riorganizzazione del sistema dei trasferimenti statali a favore degli Enti locali; infatti, con il D. Lgs. 30 giugno 1997, n. 244, in attuazione della legge n. 662/1996, vennero introdotte importanti novità con riferimento alle modalità di ripartizione del Fondo ordinario, attraverso l'inserimento di correttivi che tenessero conto dei costi aggiuntivi nella fornitura dei servizi per i Comuni a maggiore e minore densità demografica e tramite l'adozione del metodo dei fabbisogni standard per determinare l'ammontare dei trasferimenti.

Il D. Lgs. n. 446/1997 prevedeva, anche a favore dei Comuni, l'introduzione di un'addizionale all'IRPEF, nella misura dello 0,5% annuo, che venne effettivamente istituita con D. Lgs. 28 settembre 1998, n. 360.

Il lungo percorso di riforme avviato nei primi anni Novanta culminò nel 1997 con la c.d. Riforma Bassanini<sup>7</sup> che, sulla scia del processo di decentramento di funzioni dal centro alla periferia già iniziato negli anni Settanta e successivamente accantonato, diede avvio al "*federalismo amministrativo*". Con le Leggi Bassanini<sup>8</sup>, in particolare, sono stati definiti i compiti e le materie riservati alla competenza dell'amministrazione dello Stato e delle amministrazioni nazionali o locali, prevedendo che qualsiasi funzione amministrativa o compito che non fosse esplicitamente mantenuto in capo allo Stato, dovesse essere di competenza delle Regioni o degli Enti locali minori. Erano, infatti, "*conferite alle Regioni e agli enti locali (...) tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori*" (art. 1, comma 2, legge n. 59/1997).

Fu sancito, inoltre, il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative devolute a tali enti, rinviando ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della

---

<sup>7</sup> Dal nome del Ministro per la Funzione pubblica e gli Affari regionali, Franco Bassanini, che ricoprì l'incarico tra il 17 maggio 1996 e il 21 ottobre 1998, durante il primo Governo Prodi.

<sup>8</sup> Le Leggi Bassanini in tutto sono quattro: la legge 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa» e la legge 15 maggio 1997, n. 127, «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo»; vennero in seguito emanate la legge n. 191/1998 e la legge n. 50/1999, cosiddette Bassanini ter e quater, a modifica ed integrazione delle due leggi precedenti.

legge n. 59/1997, la disciplina per l'individuazione puntuale dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire a Regioni ed Enti locali.

Alle Leggi Bassanini, peraltro, va riconosciuto il merito di aver introdotto esplicitamente nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà, già presente nel Trattato sull'Unione europea del 1992. Tale principio è sancito all'articolo 4, terzo comma, lettera a) della legge n. 59/1997, ai sensi del quale i conferimenti delle funzioni a Regioni, Province e Comuni devono avvenire nell'osservanza del *“principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”*.

Lo stesso comma dell'articolo 4 introduce, accanto al principio di sussidiarietà, altri principi, tra i quali, per esempio, il principio di efficienza ed economicità da perseguire anche tramite la soppressione di funzioni e compiti superflui (lettera c), il principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali (lettera d), il principio di adeguatezza relativamente all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire l'esercizio delle funzioni, anche in forma associata con altri enti (lettera g), il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in virtù delle caratteristiche degli enti riceventi (lettera h) ed, infine, il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti (lettera l).

#### **2.4 Nuove disposizioni in materia di federalismo fiscale e Riforma del Titolo V della Costituzione**

Il 13 maggio 1999 fu emanata la Legge Delega n. 133, recante *“Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”* il cui obiettivo era quello di creare un modello di finanziamento regionale basato su un sistema di compartecipazioni, addizionali ai tributi erariali e su nuovi meccanismi di perequazione.



Con il Decreto Legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante “*Disposizioni in tema di federalismo fiscale*” e adottato dal Governo in attuazione del mandato conferitogli dall’art. 10 della legge n. 133/1999, fu avviata un’ incisiva riforma della finanza regionale, nell’intento di introdurre nell’ordinamento italiano “*un modello di decentramento federal – fiscale*” (Serrentino, 2009).

Tra le maggiori novità adottate, figura l’abolizione, a decorrere dal 2001, della quasi totalità dei trasferimenti erariali ancora esistenti, a favore delle Regioni a statuto ordinario, inclusi quelli relativi al Fondo Sanitario Nazionale e al Fondo Nazionale Trasporti. Per contro, in sostituzione dei trasferimenti soppressi, ai sensi dell’art. 1, quarto comma, del suddetto decreto, furono disposti:

- a) l’introduzione di una compartecipazione delle Regioni al gettito Iva in misura non inferiore al 20%;
- b) l’aumento dello 0,4% dell’aliquota dell’addizionale regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF);
- c) l’incremento di otto lire dell’accisa sulla benzina (introdotta con legge n. 549/1995), che passava in questo modo da 242 a 250 lire per litro di benzina venduta;
- d) l’aumento dell’IRAP, conseguentemente all’abolizione della compartecipazione di Comuni e Province al gettito di tale imposta.

L’articolo 7 prevedeva, inoltre, l’istituzione di un “*Fondo perequativo nazionale*” al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all’Iva fosse destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale; come osservano Bordignon e Giarda (2004), il Fondo perequativo doveva rispondere a tre scopi precisi, ossia la costruzione di un modello di finanziamento che limitasse il pericolo di sfioramento del bilancio da parte del sistema regionale, la rimozione dei vincoli di destinazione nell’utilizzo delle risorse assegnate dallo Stato alle Regioni e l’introduzione di meccanismi di ripartizione delle risorse basati su criteri più razionali. In tal senso, la distribuzione del fondo doveva avvenire secondo un meccanismo perequativo che tenesse conto della popolazione residente, della capacità fiscale, dei fabbisogni sanitari (determinati in base a criteri oggettivi previsti dalla legge n. 662/1996) e della dimensione territoriale di ogni singola Regione e che avrebbe dovuto sostituire gradualmente (entro il 2013) il metodo di finanziamento basato sulla spesa storica.

Tuttavia, il D. Lgs. n. 56/2000 incontrò non pochi ostacoli nella sua attuazione, legati, in particolare, agli errori commessi in sede di riparto del Fondo perequativo con notevoli *“ripercussioni in termini di incertezza della Programmazione delle risorse regionali e con gravi ed inevitabili sofferenze nei flussi di cassa”* (Serrentino, 2009).

L'intensa stagione di riforme che, nonostante l'alternarsi di periodi di stasi e di periodi di maggiori interventi, aveva caratterizzato gli anni Novanta, culminò il 18 ottobre 2001 con l'emanazione della Legge Costituzionale n. 3, recante *“Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”*, che riguardò gli articoli dal 114 al 133 della Carta costituzionale italiana.

La riforma entrò in vigore l'8 novembre 2001 al termine di un lungo iter normativo, iniziato l'8 marzo di quell'anno con l'approvazione della legge da parte del Senato della Repubblica; in quell'occasione, tuttavia, non fu raggiunta la maggioranza qualificata dei due terzi dei membri delle Camere rendendo, perciò, necessario sottoporre la legge a referendum popolare, che si tenne il 7 ottobre e si concluse con esito favorevole, aprendo così la strada all'entrata in vigore della legge, avvenuta il mese seguente.

Senza dubbio, una delle principali novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001, riguarda l'istituzione di un nuovo ente territoriale, le Città metropolitane, in ossequio al nuovo testo dell'articolo 114, primo comma, della Costituzione, ai sensi del quale *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*.

In realtà, una prima disciplina organica delle Città metropolitane, intese come articolazioni dei livelli di amministrazione locale espressamente individuate nell'ambito delle aree territoriali (definite aree metropolitane) comprendenti i capoluoghi di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, era già stata introdotta nell'ordinamento giuridico italiano a seguito dell'approvazione della legge n. 142/1990; sarebbe stato compito delle Regioni, a norma dell'art. 17, comma due, della suddetta legge, entro un anno dall'emanazione della stessa, intervenire di propria iniziativa, una volta sentiti i Comuni interessati, per delimitare territorialmente ciascuna area metropolitana. Tuttavia, le disposizioni in questione rimasero inattuato e anche i

successivi interventi normativi in materia non portarono ai risultati sperati, limitandosi peraltro a recepire quanto già stabilito dalla legge n. 142/1990<sup>9</sup>.

Solamente con la promulgazione della legge n. 42/2009 (recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale), si è cercato di tracciare un percorso procedimentale che portasse alla costituzione delle Città metropolitane (prevedendo, oltre alle nove già individuate, anche la città di Reggio – Calabria), secondo quanto disposto dall'articolo 23 della suddetta legge. Tale articolo venne, però, abrogato con il Decreto legge n. 95/2012, che disponeva l'istituzione delle Città metropolitane e la contestuale soppressione delle Province del relativo territorio, a decorrere dal 1° gennaio 2014; il progetto, comunque, non è stato portato a termine a causa della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del Decreto legge, pronunciata dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 220 del 2013. Il 7 aprile 2014 con l'approvazione della legge n. 56, nota anche come Legge Delrio<sup>10</sup>, le Città metropolitane sono state definitivamente introdotte nell'ordinamento italiano, prevedendo che dal 1° gennaio 2015 si sostituissero alle Province preesistenti, subentrando ad esse in tutti i rapporti e in tutte le funzioni.

Per comprendere appieno la portata riformatrice della legge costituzionale, è però necessario esaminare nel dettaglio il disposto degli articoli 117 e 119 della Costituzione, che disciplinano, rispettivamente, la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni e l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali.

Il novellato testo dell'articolo 117 sancisce, al primo comma, che *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*; viene, dunque, introdotta una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni,

---

<sup>9</sup> A tal proposito si ricordano la legge 3 agosto 1999, n. 265, recante *“Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”*, che tentò di accelerare il processo di costituzione delle aree metropolitane attribuendo il compito della loro definizione direttamente agli enti locali interessati; segue il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali”*, il quale conteneva la normativa vigente in materia di aree e città metropolitane e disciplinava il procedimento di delimitazione territoriale di tali aree e il procedimento di istituzione delle Città metropolitane; la legge 5 giugno 2003, n. 231, c.d. Legge La Loggia ed infine il d.d.l. (AS 1464) 19 marzo 2007 recante Codice delle autonomie locali.

<sup>10</sup> Attualmente Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, ha ricoperto dal 22 febbraio 2014 al 2 aprile 2015 la carica di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alle politiche di coesione territoriale e allo sport. Inoltre, durante il Governo Letta (28 aprile 2013 – 22 febbraio 2014) è stato Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

capovolgendo il criterio del riparto delle competenze legislative adottato fino a quel momento. Se nel testo ante Riforma erano tassativamente elencate le materie per le quali le Regioni avevano potestà legislativa esclusiva, *“pur nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni”*, dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale vengono dapprima definite le materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva, seguono le materie di potestà concorrente tra Stato e Regioni e, infine, si dispone che *“spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*.

Risultano fondamentali, ai fini dell’attuazione del federalismo fiscale, le disposizioni contenute nel novellato testo dell’art. 119 della Costituzione dalle quali emerge, in maniera evidente, l’intento del legislatore di ampliare l’autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali e di abbandonare definitivamente il sistema di finanza derivata.

Il primo comma dell’articolo 119 decreta l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa a favore, non solo delle Regioni, ma anche di Comuni, Province e Città metropolitane che, ai sensi del secondo comma, *“hanno risorse autonome, stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”* e dispongono altresì *“di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”*.

Il terzo comma dell’articolo 119 dispone, inoltre, l’istituzione di un Fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante, mentre il quarto comma sancisce che le risorse di cui gli Enti territoriali dispongono, sia che provengano da tributi propri e compartecipazioni, sia che derivino dai trasferimenti del Fondo perequativo, devono garantire l’integrale finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite. Resta ferma, comunque, la facoltà dello Stato di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, allo scopo di *“promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l’effettivo esercizio delle loro funzioni”* (art. 119, 5° comma).

Il 6° e ultimo comma dell’art. 119 stabilisce che gli Enti territoriali (perciò non più solamente le Regioni) sono dotati di un proprio patrimonio e possono ricorrere all’indebitamento per finanziare esclusivamente le spese di investimento (la c.d. *golden*

*rule*), escludendo la possibilità di contrarre mutui per finanziare spese correnti, incluse le spese per il ripiano dei disavanzi di aziende sanitarie e di aziende di trasporto; è negata, inoltre, ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti<sup>11</sup>.

Procedendo poi, ad una lettura congiunta degli articoli 117 e 119 della Costituzione, emergono le modalità di ripartizione delle competenze legislative in materia tributaria tra Stato e Regioni; in particolare, l'art. 117 attribuisce al legislatore statale competenza esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato e in materia di perequazione delle risorse finanziarie; sono, invece, materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Allo Stato sono affidate, inoltre, l'istituzione e la disciplina del Fondo perequativo e la determinazione dei principi generali in materia di patrimonio delle istituzioni territoriali, mentre sono attribuite alla legge regionale la potestà di stabilire *“tributi ed entrate proprie (...) secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”* (art. 119 Cost., 2° comma) e la competenza legislativa nelle materie non espressamente riservate alla competenza statale.

Come desumibile dal quadro normativo tracciato, rientrano, dunque, tra le competenze delle Regioni la disciplina dei tributi non istituiti dalla legge statale, oltre che la facoltà di introdurre autonomamente nuovi tributi: si tratta però di un potere che può essere limitato, *“più o meno intensamente, dai principi fondamentali statali relativi al coordinamento, senza tuttavia comprimerlo fino al punto di vanificare l'autonomia regionale in materia”* (Zanardi, 2006). In realtà, come sottolinea Serrentino (2009), *“il meccanismo di finanziamento degli Enti territoriali ha mantenuto una forte componente centralistica”* poiché, non solo la maggioranza dei tributi locali ha continuato a trovare legittimazione nella legge statale, ma la potestà legislativa regionale si è concretizzata entro spazi di autonomia alquanto limitati.

Da ultimo, è doveroso precisare che con la Riforma del Titolo V della Costituzione è stato elevato a rango costituzionale il principio di sussidiarietà (peraltro già riconosciuto nel 1992 a livello comunitario con il Trattato di Maastricht) che trova espresso

---

<sup>11</sup> Il 6° comma dell'articolo 119 della Costituzione è stato modificato nuovamente con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante *“Introduzione del principio di pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”* disponendo, all'art. 4, 1° comma, lettera b), che: *“al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»”*.

riconoscimento, nella sua doppia valenza di sussidiarietà verticale ed orizzontale, nel testo dell'art. 118 della Cost., ai sensi del quale: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”* (art. 118, 1° comma, Cost.); e ancora, *“Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”* (art. 118, 4° comma, Cost.).

## **2.5 La Legge 5 maggio 2009, n. 42**

La Riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione approvata nell'ottobre del 2001, sebbene fosse stata concepita come punto di partenza per una nuova fase del decentramento, si rivelò, in realtà, un'ulteriore occasione mancata per l'attuazione del federalismo fiscale in Italia: infatti, all'introduzione dei nuovi principi in materia di finanziamento degli Enti sub-centrali dettati dall'art. 119 Cost., non seguì una loro concreta applicazione, tanto da sollecitare la Corte Costituzionale ad intervenire sulla questione.

Quest'ultima, pronunciandosi con la sentenza n. 370 del 2003, dichiarò l'urgenza di attuare l'articolo 119 della Carta costituzionale *“al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”*; aggiunse, inoltre, che: *“la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli Enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali”*.

La Corte Costituzionale evidenziò, inoltre, l'impossibilità di attuare un modello federal - fiscale in mancanza di un apposito provvedimento che consentisse il graduale passaggio da un sistema tributario a finanza derivata, disciplinato in prevalenza dalla legge statale, ad un nuovo sistema basato sulla disciplina autonoma, da parte degli Enti territoriali, delle proprie entrate tributarie (Serrentino, 2009). A tal proposito, la stessa Corte, con sentenza n. 37 del 26 gennaio 2004, ha dichiarato espressamente che l'attuazione del sistema finanziario e tributario degli Enti locali, previsto dall'art. 119

della Cost., “*richiede come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali*”.

I tentativi di dare attuazione concreta all'articolo 119 della Cost., anche se pochi e perlopiù inconcludenti, non mancarono. Tra gli interventi più significativi in materia, si segnalano i lavori condotti tra il 2003 e il 2005 dall'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF) (c.d. Commissione Vitaletti<sup>12</sup>), istituita con D.P.C.M. emanato il 9 aprile 2003. Tuttavia, i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario messi a punto dall'ACoFF, nonostante i riconoscimenti giunti addirittura dal Fondo Monetario Internazionale<sup>13</sup>, rimasero essenzialmente sulla carta, anche a causa delle vicende politiche che caratterizzano quegli anni e che portarono ad un duplice cambio di Governo, con il passaggio, nell'aprile del 2005, dal secondo al terzo Governo Berlusconi e, nel maggio del 2006, con l'inizio del secondo Governo Prodi.

Sempre nel 2006 venne istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un “*Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale*”, coordinato dal Prof.re Piero Giarda, la cui attività culminò con il licenziamento del disegno di legge delega sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007; l'attuazione del disegno di legge, tuttavia, non fu portata a termine a causa della crisi di Governo che decretò la fine della XV legislatura e la conseguente destituzione del secondo Governo Prodi.

Con l'inizio della XVI legislatura e l'approvazione del Documento di programmazione economico – finanziaria (Dpef) per gli anni 2009 – 2013, il federalismo fiscale venne inserito tra le priorità dell'azione di Governo (il IV dell'era Berlusconi).

---

<sup>12</sup> L'ACoFF era presieduta dal Prof.re Giuseppe Vitaletti, nominato nel 2001 presidente della Commissione tecnica del Ministero della spesa pubblica e consigliere del Ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti (il cui mandato durò dall'11 giugno 2001 al 3 luglio 2004 durante il governo Berlusconi).

<sup>13</sup> Il Fondo Monetario Internazionale nel parere finale sull'economia italiana reso noto il 2 novembre 2005 affermò: “*To be successful, devolution must be accompanied by mechanisms that allow local governments to raise their own taxes (within an appropriate equalization framework), creating incentives to be fiscally responsible. The recently completed work of the High Commission on fiscal federalism could form the starting point for designing this reform*”.

Il 24 luglio 2008, il Ministro per la Semplificazione Normativa, Roberto Calderoli, presentò una prima bozza di d.d.l. delega attuativo dell'art. 119 della Cost., che recepì in larga misura sia i principi delineati dall'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale (ACoFF), che i principi e i criteri contenuti nel d.d.l. approvato nel 2007, ma mai portato a compimento. Il 3 ottobre 2008, a seguito di alcune modifiche apportate al testo originario, il progetto Calderoli è stato approvato e in data 5 maggio 2009 è stata emanata la legge n. 42, recante “*Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*”.

L'approvazione della legge n. 42/2009, ha segnato la ripresa del cammino verso la costruzione di un sistema di federalismo fiscale che, stando alla lettera dell'articolo 1 della suddetta legge, avrebbe dovuto essere in grado di assicurare autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e capace di garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale, così da consentire la graduale sostituzione, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione, favorendo contemporaneamente l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

Dal disposto dell'art. 1 della legge n. 42/2009, si desumono dunque, quelli che sono i principi cardine introdotti nel sistema di finanza pubblica italiano, ossia:

- a) il definitivo superamento del criterio della spesa storica, soppiantato dal metodo dei costi e fabbisogni standard, che ha così decretato la fine, sia della finanza derivata, che del criterio del “*ripiano a piè di lista*”;
- b) la correlazione tra centri di spesa e centri di prelievo;
- c) l'introduzione di meccanismi incentivanti e premianti il comportamento degli Enti territoriali che si adopereranno in maniera virtuosa per garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e l'adeguatezza dei livelli dei costi e della qualità dei servizi pubblici erogati, nell'intento di favorire la responsabilizzazione degli amministratori locali.

Procedendo con ordine, il superamento del criterio della spesa storica rappresenta indubbiamente la novità più importante: tale metodo, da sempre considerato “*il male che ha afflitto il sistema della finanza regionale e locale*” (Unioncamere Veneto, 2009), è all'origine della crescita esponenziale del debito pubblico italiano, poiché, come più volte ricordato nel corso della trattazione, non incentiva gli amministratori locali ad una



gestione efficiente della spesa, prevedendo la totale copertura delle spese degli Enti territoriali sulla base di quanto speso in passato.

Il costo standard, al contrario, finanzia i servizi, ma non gli sprechi e le inefficienze; la legge delega prevede, dunque, che per ogni servizio erogato dagli Enti territoriali sia individuato un costo standard, basato su parametri di efficienza ed appropriatezza e con validità su tutto il territorio nazionale (Murer, 2011). Soltanto nel caso in cui gli Enti locali non siano in grado di garantire ai propri cittadini lo standard del servizio, lo Stato potrà intervenire per assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali da essi svolte, mediante un fondo perequativo alimentato con partecipazioni al gettito erariale derivanti dal prelievo fiscale di tutte le Regioni. Al contrario, lo Stato non si farà carico del finanziamento delle funzioni non fondamentali e dei servizi non essenziali, essendo compito di Regioni ed Enti locali provvedervi.

L'intervento statale è, perciò, limitato unicamente al finanziamento dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali, espressamente individuate dalla legge delega.

Con riferimento alle Regioni, il criterio dei costi e fabbisogni standard si applica, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a) della legge n. 42/2009, alle funzioni elencate all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, riguardanti, nello specifico, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (ossia istruzione, assistenza sociale e sanità) a cui si aggiungono le funzioni attinenti il trasporto pubblico locale.

Per quel che riguarda gli Enti locali, il criterio dei costi e fabbisogni standard si applica, oltre che alle funzioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, a quelle funzioni qualificate come fondamentali, a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione. Secondo il disposto dell'articolo 3, comma 1, del D. Lgs. n. 216/2010, si definiscono fondamentali le funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo, quelle di polizia locale e di istruzione pubblica (compresi i servizi per gli asili nido, i servizi di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica), le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, quelle riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente e, da ultimo, le funzioni del settore sociale.

La definizione dei costi e fabbisogni standard è dunque necessaria perché consentirà allo Stato di garantire la sola spesa standard per servizio, mentre l'onere di finanziare costi maggiori graverà sulle amministrazioni locali, premiando, di

conseguenza, chi fa miglior uso delle risorse e punendo indirettamente coloro che ne fanno cattivo uso.

La seconda importante novità introdotta con la legge delega n. 42/2009, consiste nella correlazione tra centri di spesa e centri di prelievo: infatti, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera p), della suddetta legge, si intende garantire la *“tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa”*. L'obiettivo è quello di garantire la piena corrispondenza tra cosa tassata e cosa amministrata e di *“incentivare una tassazione la cui gestione sia conferita all'ente di governo cui compete la responsabilità amministrativa della funzione e/o del bene che si intende sottoporre ad imposizione”* (D'Auro, 2009).

Inoltre, al fine di favorire l'efficienza amministrativa e la responsabilizzazione degli amministratori locali, l'articolo 2, comma 2, lettera z) della legge delega, prevede espressamente *“premiabilità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico - finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione”*.

Dunque, gli Enti che saranno capaci di assicurare una qualità elevata delle prestazioni erogate, misurata sulla base del livello di pressione fiscale che, a parità di servizi offerti, dovrà risultare inferiore alla media degli altri Enti di pari livello, potranno godere di meccanismi premiali. Al contrario, gli Enti meno virtuosi, saranno sanzionati, arrivando addirittura a prevedere l'ineleggibilità degli amministratori ritenuti responsabili del dissesto finanziario dell'Ente.

Tra le altre novità introdotte, si ricorda, infine, l'istituzione di un Fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante e di due Fondi perequativi a favore degli Enti locali (uno destinato ai Comuni, l'altro a Province e Città metropolitane). Con riferimento al primo, si tratta di un fondo senza vincolo di destinazione e alimentato con il gettito *“prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1) (relative ai servizi essenziali), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui*

*all'articolo 8, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2)*<sup>14</sup> (quest'ultime non relative ai servizi essenziali).

I fondi perequativi di Comuni, Province e Città metropolitane sono invece disciplinati, in relazione all'entità e alle modalità di riparto, dall'articolo 13 della legge n. 42/2009, il quale, al comma 1, lettera a), dispone *“l'istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province”*. Sarà poi compito delle Regioni provvedere al trasferimento di tali fondi agli Enti locali, entro venti giorni dalla loro ricezione; qualora le Regioni non rispettassero il termine prescritto, lo Stato interverrà, esercitando il proprio potere sostitutivo, previsto all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

## **2.6 I decreti di attuazione della Legge 5 maggio 2009, n. 42**

La legge 5 maggio 2009, n. 42, ai fini dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha conferito al Governo apposita delega legislativa, incaricandolo di adottare, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi finalizzati ad assicurare l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, mediante *“la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione”* (articolo 2, comma 1, legge n. 42/2009). Nel corso della XVI legislatura, durante il IV Governo Berlusconi (8 maggio 2008 – 16 novembre 2011), la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale ha esaminato nove schemi di decreti legislativi, che il Governo ha successivamente adottato in via definitiva.

---

<sup>14</sup> Articolo 9, comma 1, lettera a), legge n. 42/2009.

Il 28 maggio 2010 è stato emanato il decreto legislativo n. 85, il primo, in ordine temporale, di attuazione del federalismo fiscale, recante *“Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio”*.

Il decreto in questione, che ha introdotto il cosiddetto *“federalismo demaniale”*, individua le regole e le procedure per trasferire agli Enti territoriali, a titolo non oneroso, i beni immobili di proprietà dello Stato, sulla base di criteri di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni e valorizzazione ambientale. Nello specifico, la procedura di trasferimento degli immobili, inizialmente disciplinata dal D. Lgs. n. 85/2010, prevedeva la comunicazione all’Agenzia del demanio, da parte delle Amministrazioni statali, dei beni da escludere dal trasferimento, a cui doveva seguire la predisposizione di un elenco dei beni disponibili, individuati con appositi D.P.C.M., da trasferire poi su domanda degli Enti territoriali, sempre tramite Decreto del Presidente del Consiglio.

Tale meccanismo di trasferimento, tuttavia, è stato sostituito con una nuova procedura semplificata, introdotta con Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69, recante *“Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”* e convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98; l’intento del legislatore era quello di favorire l’interlocuzione diretta tra Enti territoriali e Agenzia del demanio, prevedendo, in particolare, la possibilità per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di presentare alla stessa Agenzia, dal 1° settembre al 30 novembre 2013, apposita richiesta di acquisizione di beni immobili dello Stato. Ai sensi dell’articolo 56-bis, comma 1, D. L. n. 69/2013, risultano trasferibili gli immobili, siti nel territorio di Regioni ed Enti locali, previsti dall’articolo 5, comma 1, lettera e) e comma 4, del D. Lgs. n. 85/2010 (ossia tutti gli immobili dello Stato non esclusi dal trasferimento e i beni in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare). Restano invece esclusi dal trasferimento, gli immobili in uso per finalità dello Stato o per quelle in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa, i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l’uso per le medesime finalità, nonché i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione. Inoltre, le disposizioni di cui all’articolo 56-bis del D.L. n.

69/2013, non si applicano con riferimento agli immobili ubicati nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

Secondo quanto reso noto dall’Agenzia del demanio, al 15 gennaio 2015, sono state inoltrate, da parte degli Enti territoriali, 9.367 domande di trasferimento di beni immobili. Per 5.542 delle domande presentate è stato espresso parere positivo: tra queste, a 1.639 ha fatto seguito l’effettivo trasferimento del bene, mentre le restanti sono ancora in attesa di una delibera consiliare<sup>15</sup>.

All’emanazione del D. Lgs. n. 85/2010, è seguito il Decreto Legislativo 17 settembre 2010, n. 156, recante “*Ordinamento transitorio di Roma capitale*”, con il quale è stata data attuazione all’articolo 24 della legge n. 42/2009. Le disposizioni contenute in tale Decreto sono state successivamente integrate con i Decreti Legislativi 18 aprile 2012, n. 61, “*Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma capitale*” e 26 aprile 2013, n. 51, con il quale sono state apportate modifiche ed integrazioni al D. Lgs. n. 61/2012.

Sempre nel 2010 è stato approvato il D. Lgs. n. 216, recante “*Determinazione di fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*”, il cui obiettivo è quello di definire una modalità di riparto dei trasferimenti perequativi legata a fabbisogni standard di spesa e capace di superare definitivamente il metodo di ripartizione basato sulla spesa storica. Tuttavia, per una trattazione più approfondita del contenuto di tale Decreto, si rimanda al capitolo seguente.

Il 14 marzo 2011 è stato emanato il D. Lgs. n. 23, contenente disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e volto ad abolire i tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e a sostituirli con nuove entrate tributarie e con risorse derivanti da un nuovo sistema di perequazione.

In particolare, il riordino della fiscalità locale doveva avvenire in due fasi: la prima, da portare a compimento nel triennio 2011 – 2013, prevedeva, oltre all’introduzione di una compartecipazione al gettito IVA (stabilita in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito IRPEF) e dell’imposta di soggiorno o di sbarco, la “*devoluzione ai Comuni di una parte*

---

<sup>15</sup> Informazioni tratte da “*Il federalismo fiscale. Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015*”, scheda di lettura n. 134/1 redatta dal Servizio Studi – Dipartimento Finanze (2015).

*significativa dell'imposizione erariale immobiliare*" (Piperno, 2013), la cosiddetta *"fiscaltà immobiliare"*, da realizzare mediante l'attribuzione a tali Enti:

- dell'intero gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, relativamente ai redditi fondiari per le case locate;
- di una compartecipazione del 30% alle imposte sui trasferimenti immobiliari<sup>16</sup>;
- del gettito dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sui contratti di locazione aventi ad oggetto immobili non soggetti al regime della cedolare secca;
- di una compartecipazione alla cedolare secca sugli affitti di immobili ad uso abitativo.

A partire dal 1° gennaio 2014, iniziava la seconda fase del riordino della fiscalità locale, che prevedeva l'introduzione dell'imposta municipale propria (IMU) sugli immobili ad uso abitativo, con esclusione della prima casa, in sostituzione dell'ICI e dell'IRPEF sui redditi fondiari. Tuttavia, nello stesso anno in cui il decreto sul federalismo fiscale municipale è stato approvato, la crisi del debito sovrano rischiava di condurre il paese al default; dunque, data l'urgenza di reperire nuove risorse finanziarie per evitare il tracollo, il Governo Monti optò per l'entrata in vigore anticipata dell'Imposta Municipale Unica: con l'emanazione del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*, meglio noto come *"Decreto salva Italia"*, è stata disposta l'introduzione in forma sperimentale dell'IMU a partire dal 2012, prevedendo la sua entrata a regime a decorrere dal 2015 e disponendo, altresì, l'inclusione dell'abitazione principale nella base imponibile.

Tra gli altri Decreti legislativi, attuativi della legge delega sul federalismo fiscale, approvati nel 2011, si ricorda il D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, *"Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni a norma degli articoli 2, 17 e 26 della L. 5 maggio 2009, n. 42"*. Il provvedimento ha completato il quadro normativo di riferimento per l'attuazione del federalismo fiscale, disponendo l'introduzione di meccanismi premiali per quegli Enti che assicurano uno standard elevato dei servizi offerti e assetti finanziari positivi e prevedendo, per contro,

---

<sup>16</sup> Rientrano fra queste imposte: l'imposta di registro e l'imposta di bollo sugli atti soggetti a registrazione in termine fisso; le imposte ipotecarie e catastali (fatta eccezione per quelle riguardanti gli atti soggetti all'imposta sul valore aggiunto); i tributi speciali catastali (relativamente alle attività svolte dagli uffici del catasto); le tasse ipotecarie.

meccanismi sanzionatori per quelli che non rispettano gli obiettivi finanziari, al fine di favorire una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali.

Sono contemplati meccanismi premiali, ad esempio, per quelle Regioni che si adoperano a favore del contenimento della spesa o ancora, per gli Enti territoriali attivi nella lotta all'evasione fiscale. Figurano, invece, tra i principali meccanismi sanzionatori, l'inventario di fine legislatura regionale e quelli di fine mandato provinciale e comunale, necessari a verificare che l'ente non versi in condizioni di dissesto economico, nonché sanzioni per gli Enti che non rispettano il Patto di stabilità interno.

Inoltre, nel bimestre maggio-giugno 2011, sono stati emanati i seguenti Decreti Legislativi: il D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, contenente disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, oltre che la disciplina per la determinazione di costi e fabbisogni standard nel settore sanitario; il D. Lgs. 31 maggio 2011, n. 88, recante "*Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici*"; ed infine, il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, con il quale sono state introdotte norme in tema di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio a cui le amministrazioni regionali e locali e gli organismi ad esse collegati devono uniformarsi.

In particolare, il D. Lgs. n. 68/2011 ha introdotto importanti novità in materia di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, individuando, per tali enti, cinque principali fonti di entrata ossia, il gettito IRAP, l'addizionale regionale all'IRPEF, la compartecipazione al gettito IVA, i trasferimenti derivanti dal fondo perequativo e i tributi regionali propri, cosiddetti tributi minori, comprendenti la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali e l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili. Lo stesso decreto stabiliva, inoltre, che a partire dal 2013 l'erogazione dei livelli essenziali di prestazione (LEP) relativamente a sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, doveva essere finanziata mediante un insieme di entrate proprie tra cui la compartecipazione IVA, una quota dell'addizionale IRPEF, l'IRAP, i tributi propri regionali e un Fondo perequativo appositamente istituito. In realtà, il sistema di

finanziamento regionale messo a punto con il D. Lgs. n. 68/2011, non ha ancora trovato concreta applicazione per quattro ragioni principali:

- 1) innanzitutto, la determinazione dei livelli essenziali di prestazione (LEP) per le funzioni sopracitate, eccezion fatta per la sanità, non è ancora avvenuta;
- 2) l'addizionale IRPEF, contrariamente a quanto disposto, non è ancora stata rideterminata (la sua rideterminazione era, infatti, necessaria per compensare i trasferimenti erariali soppressi, con equivalente riduzione delle aliquote IRPEF statali);
- 3) anche la compartecipazione IVA doveva essere rideterminata, a decorrere dal 2013, sulla base del principio di territorialità previsto dallo stesso decreto e in misura tale da garantire in ogni Regione il finanziamento delle funzioni LEP;
- 4) infine, il Fondo perequativo regionale, che avrebbe dovuto essere operativo a partire dal 2013, non risulta al momento istituito, poiché dovrebbe essere alimentato, almeno in parte, da una quota di compartecipazione all'IVA.

La Legge n. 42/2009 ha perciò contribuito in maniera fondamentale alla ripresa del processo di attuazione del decentramento fiscale nel nostro paese, favorendo lo sblocco della situazione di stallo venutasi a creare a seguito della riforma costituzionale del 2001, dovuta alla pressoché totale inerzia della classe politica dirigente e che, come ricordato nel precedente paragrafo, spinse addirittura la Corte Costituzionale ad intervenire per sollecitare l'intervento normativo ai fini dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

All'audizione del 16 gennaio 2014, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, avente ad oggetto lo stato di attuazione e le prospettive del federalismo fiscale, il Sottosegretario di Stato, l'Onorevole P.P. Baretta, nella propria relazione ha ribadito l'intenzione del Governo di accelerare l'applicazione del federalismo fiscale e di *“adottare tutti i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive che saranno ritenuti utili”*.

Nonostante i lavori per l'attuazione della Legge delega sul federalismo fiscale siano proseguiti nel corso della XVII Legislatura, con l'adozione delle note metodologiche in merito alla determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Regioni e alla stima delle capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, il cammino verso la concreta realizzazione del decentramento fiscale è ancora lungo; basti pensare al fatto che in materia di finanza



regionale le disposizioni introdotte con il D. Lgs. n. 68/2011 non hanno ancora trovato applicazione, nonostante l'articolo 1, comma 7, della Legge n. 42/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), della Legge 8 giugno 2011, n. 85, recante *“Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale”*, stabilisca che *“entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge”*.

Inoltre, la crisi del debito sovrano che ha sopraffatto i paesi dell'eurozona comportando per alcuni di essi, tra i quali anche l'Italia, il rischio del fallimento, non ha sicuramente agevolato il processo di decentramento fiscale ed amministrativo, intrapreso proprio in quegli anni dal nostro paese e che aveva posto le basi per il definitivo passaggio da un sistema di finanza derivata ad una finanza di autonomia, basata sulla soppressione e sulla conseguente fiscalizzazione dei trasferimenti statali.

La crisi ha, poi, inciso negativamente sulle entrate locali, dando luogo ad una generale riduzione delle spese, a cominciare da quelle d'investimento, con conseguenze, a dir poco drammatiche, per lo sviluppo economico del paese e senza contare l'inasprimento delle già ferree regole che limitano le possibilità di spesa degli Enti locali, contenute nel Patto di stabilità interno. Contemporaneamente è *“aumentata la domanda di servizi pubblici locali legati all'impatto della crisi (per esempio assistenza sociale, interventi contro la disoccupazione ecc.) con la conseguenza di un incremento dei disavanzi e del debito locali”* (Piperno, 2013).

Si aggiunga a tutto ciò, l'introduzione, avvenuta con l'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 1/2012, del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale italiana e che obbligatoriamente tutte le pubbliche Amministrazioni devono rispettare. Dunque, la necessità di affrontare prioritariamente le problematiche connesse al risanamento dei conti pubblici, alla spending review e al rispetto dei vincoli, sempre più stringenti, imposti dall'Unione europea, ha fatto passare in secondo piano il federalismo fiscale nell'agenda politica del paese, comportando un pesante rallentamento del processo di riforma a cui si aggiunge la mancanza di risorse adeguate, necessarie a garantire l'effettiva autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali.



# CAPITOLO III

## I COSTI E I FABBISOGNI STANDARD E LA CAPACITA' FISCALE DEI COMUNI

*Sommario:* 3.1 I principi generali della L. n. 42/2009: dal criterio della spesa storica al metodo dei fabbisogni standard – 3.2 Costi standard, fabbisogni standard e livelli essenziali di prestazione (LEP) – 3.3 Il Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 – 3.3.1 Le funzioni fondamentali dei Comuni – 3.3.2 La metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard: il “Progetto Fabbisogni Standard” – 3.3.3 Attività legate alla determinazione dei fabbisogni standard – 3.3.4 Le determinanti dei fabbisogni standard – 3.3.5 L’adozione delle note metodologiche per la determinazione dei fabbisogni standard – 3.4 La capacità fiscale dei Comuni – 3.4.1 Le entrate comunali che concorrono alla determinazione della capacità fiscale – 3.4.2 Le metodologie di stima della capacità fiscale.

### **3.1 I principi generali della L. n. 42/2009: dal criterio della spesa storica al metodo dei fabbisogni standard**

La legge n. 42/2009 ha segnato l’inizio di una nuova fase del federalismo fiscale italiano, introducendo importanti novità rispetto agli interventi normativi adottati fino a quel momento in materia e dando, una volta per tutte, concreta attuazione all’articolo 119 della Costituzione. Obiettivo di fondo della suddetta legge è quello di ispirare a criteri di efficienza, efficacia ed equità il sistema della spesa pubblica locale, mediante l’abbandono del criterio della spesa storica a favore del metodo dei fabbisogni standard, al fine di assicurare autonomia di spesa e di entrata agli Enti territoriali e di favorire contestualmente la loro massima responsabilizzazione.

Come ribadito più volte nel corso della trattazione, il metodo della spesa storica, o spesa effettiva, è basato sul trasferimento all’Ente locale, da parte del Governo centrale, delle risorse necessarie a garantire il pareggio di bilancio, cosicché l’ente disporrà nel complesso di una somma pari alla spesa che ha deciso di sostenere, indipendentemente dalla politica tributaria effettuata a livello locale. L’Ente decentrato non avrà, di

conseguenza, alcun incentivo a spendere in maniera efficiente o ad incrementare lo sforzo fiscale, anzi nell'ipotesi in cui *“decidesse di diminuire l'aliquota dell'imposta locale, per aumentare il proprio consenso verso gli elettori, il governo centrale si farebbe carico anche di questo”* (Murer, 2011).

Al contrario, il metodo dei fabbisogni standard, basato sul concetto di costo standard, che indica il costo di un servizio la cui fornitura avvenga in condizioni di efficienza ed appropriatezza, in grado di garantire i livelli essenziali di prestazione e determinato sulla base di una gestione mediamente efficiente di una Pubblica amministrazione scelta come benchmark di riferimento, permette di finanziare il fabbisogno reale di servizi dell'Ente locale, favorendo così il contenimento degli sprechi ed un uso più razionale delle risorse.

Il passaggio da un metodo che finanzia indistintamente servizi ed inefficienze, quale è il criterio della spesa storica, ad un sistema che finanzia esclusivamente il costo effettivo dei servizi, così da incentivare gli amministratori locali ad una maggiore responsabilizzazione e garantire una maggiore trasparenza ed un elevato grado di efficienza ed efficacia nella gestione della finanza pubblica, rappresenta, senza ombra di dubbio, uno dei punti di forza della legge delega sul federalismo fiscale.

A tal proposito, la stessa legge n. 42/2009, all'articolo 2, comma 2, lettera f), indica tra i propri principi informativi *“la determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica”* ed afferma, inoltre, la necessità di definire *“gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione”*. Lo stesso articolo 2, comma 2, sancisce, alla lettera m), il principio del *“superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica”* a favore del fabbisogno standard, per il finanziamento dei livelli essenziali di prestazione e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.

Sono, infatti, ancorati alla determinazione dei fabbisogni standard, a norma degli articoli 11 e 13 della legge n. 42/2009, i principi e i criteri direttivi concernenti il

finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché quelli relativi all'entità e al riparto dei fondi perequativi istituiti a favore degli stessi enti.

Con riferimento ai primi, l'articolo 11 procede, in primo luogo, alla classificazione delle spese relative alle funzioni degli Enti territoriali, distinguendo tra:

- 1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione;
- 2) spese relative alle altre funzioni;
- 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, quest'ultimi disciplinati all'articolo 16 della medesima legge.

Prosegue, poi, specificando, per ciascuna delle spese elencate, le modalità di finanziamento: in particolare, prevede che le spese di cui al numero 1), nonché i livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate, siano integralmente sovvenzionate in base al fabbisogno standard e che il finanziamento delle stesse funzioni debba essere *“assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo”*. Le spese relative alle funzioni di cui al numero 2) (funzioni non fondamentali), sono, invece, finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

Per quanto concerne la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli Enti, relativamente alle funzioni fondamentali, l'articolo 13 dispone che debba avvenire, con riferimento alla parte di spesa corrente, in base a un indicatore di fabbisogno finanziario, calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito di tributi ed entrate proprie di applicazione generale, mentre, per il finanziamento della spesa in conto capitale, si deve fare riferimento ad indicatori di fabbisogno relativi alle infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore. Lo stesso articolo, al comma 1, lettera d), precisa, inoltre, che la spesa corrente standardizzata è computata, ai fini della ripartizione del fondo perequativo, sulla base di una quota uniforme per abitante corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali e alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti,

disponendo, inoltre, che *“il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata”*.

La legge delega sul federalismo fiscale individua essenzialmente due concetti di fabbisogno standard cui fare riferimento (rispettivamente agli articoli 2 e 13), pur rimettendo ai decreti attuativi l’incarico di definirne le modalità di calcolo.

In primo luogo, il fabbisogno standard può essere definito come il livello di servizio pubblico che deve essere garantito ad ogni cittadino, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, in accordo con i diritti di cittadinanza e in modo tale che ciò avvenga sostenendo dei costi standard e, dunque, in regime di efficienza. Di conseguenza, a ciascun Ente locale deve essere riconosciuto un livello di spesa necessario a coprire un determinato livello di beni e servizi pubblici, valutati a costi standard e in maniera indipendente dalla spesa che l’Ente ha sostenuto in passato (Scozzese, 2010).

In riferimento alle modalità di riparto dei fondi perequativi volti a finanziare le funzioni fondamentali degli Enti locali, il fabbisogno standard rappresenta, invece, il livello di spesa che deve essere sempre garantito a ciascun ente.

In generale il fabbisogno standard rispecchia il fabbisogno di spesa appropriato per l’esercizio, da parte dei vari livelli di governo, delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi in condizioni di efficienza, o ancora, può essere considerato come indicatore del *“peso specifico di ogni Ente locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che meglio spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio”* (Brunello – Porcelli – Stradiotto, 2015).

### **3.2 Costi standard, fabbisogni standard e livelli essenziali di prestazione (LEP)<sup>17</sup>**

Prima di proseguire con la trattazione in merito al contenuto del Decreto legislativo n. 216/2010, con il quale i fabbisogni standard sono stati definitivamente

---

<sup>17</sup> Le definizioni contenute in questo paragrafo sono tratte da Rizzi D. – Zanette M., (2013), *I fabbisogni standard dei comuni*, pubblicato in *Il diritto della Regione*, giornale giuridico della Regione del Veneto, numero unico del 2013 pubblicato a marzo 2015 e da Rizzi D., (2013), *Aspetti economici del federalismo fiscale*.

introdotti nell'ordinamento italiano, risulta opportuno approfondire alcuni concetti che ricorreranno più volte nei paragrafi a seguire, ossia costo standard, livelli essenziali di prestazione (LEP) e fabbisogno standard.

Il costo standard corrisponde al costo minimo di produzione di un'unità di prodotto, o di servizio, ottenuta mediante un processo produttivo che deve possedere quattro precise caratteristiche:

- 1) impiego di un mix efficiente di fattori produttivi (o input);
- 2) valutazione degli input a prezzi standard di acquisto;
- 3) condizioni operative normali;
- 4) caratteristiche standard di qualità ed efficacia dell'output.

Con riferimento alla fornitura di beni e servizi pubblici, il prodotto di tale processo produttivo altro non è che un livello essenziale di prestazione (LEP), che rappresenta la descrizione dei livelli minimi accettabili di quantità e di qualità del servizio da fornire ad uno specifico utente. Si desume, dunque, che il costo standard di fornitura del LEP coincide con il costo minimo di produzione per unità di prodotto o servizio, ipotizzando condizioni operative normali, un mix efficiente di fattori produttivi e acquisto degli input a prezzi standard (ossia le condizioni sopraelencate).

È possibile parlare di costo standard con riferimento ad un prodotto o ad un servizio, solamente qualora sia possibile definire le caratteristiche e, dunque la qualità, degli stessi output. Per molti beni e servizi pubblici, tuttavia, questa strada non risulta percorribile, non essendo possibile individuare e misurare esattamente il livello dell'output ed identificare con esattezza i fruitori del bene o del servizio prodotto. In questi casi, si procede, allora, a definire il fabbisogno di spesa standard, che rappresenta la spesa monetaria che si presume un ente sostenga per garantire un determinato obiettivo di qualità ed efficacia, supponendo che l'acquisto dei fattori produttivi avvenga a prezzi standard. In particolare, il fabbisogno standard per un certo LEP è:

$$FS_i = s_i c_i$$

dove  $s_i$  indica il numero di servizi da offrire e  $c_i$  il costo standard.

Il fabbisogno standard totale dell'ente sarà quindi dato dalla sommatoria dei fabbisogni calcolati per ciascun LEP ed è pari a:

$$FS = \sum_{i=1}^N FS_i = \sum_{i=1}^N s_i c_i$$

Si potrebbe anche definire il fabbisogno standard pro-capite, che fornisce un valore medio per abitante dato da:

$$FS = \sum_{k=1}^K n_k c_k$$

dove ( $k = 1, \dots, K$ ) indica il numero di LEP forniti,  $c_k$  il costo standard annuale per utente del singolo LEP e  $n_k$  il numero di fruitori differenziati per tipologia di LEP.

Per i Comuni, le Province e le Città metropolitane (le ultime due citate per completezza, poiché ai fini della trattazione l'attenzione si concentrerà esclusivamente sui primi), non essendo sempre possibile elencare e descrivere dettagliatamente i singoli LEP e determinare per ognuno un costo standard, si definisce un fabbisogno standard per utente, che si ottiene moltiplicando la funzione individuata sulla base delle caratteristiche della popolazione ( $x_i$  con  $i = 1, 2, \dots, L$ ) e del territorio destinatario del servizio erogato ( $y_j$  con  $j = 1, 2, \dots, M$ ), per il numero di utenti, da cui si ricava:

$$FS = f(x_1, \dots, x_i, \dots, x_L, y_1, \dots, y_j, \dots, y_M, \text{altre}) * n. \text{utenti}$$

Qualora il fabbisogno standard fosse definito in media per abitante, il fabbisogno standard complessivo dell'ente sarà:

$$FS = f(x_1, \dots, x_L, y_1, \dots, y_M, \text{altre}) * \text{popolazione}$$

### 3.3 Il Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216

Il primo passo verso il graduale e definitivo superamento della spesa storica, quale criterio per il finanziamento delle funzioni degli Enti territoriali, si ha con l'approvazione del Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, recante “*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*”, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 294 del 17 dicembre 2010.



Il decreto in questione introduce nell'ordinamento i fabbisogni standard<sup>18</sup>, ossia quegli indicatori che, oltre ad essere funzionali alla determinazione dei trasferimenti perequativi a favore degli Enti locali, *“indicano il livello di spesa necessaria a finanziare, in modo efficiente e con uno standard uniforme, i servizi fondamentali degli stessi enti”* (Brunello – Porcelli – Stradiotto, 2015), rappresentando, perciò, un importante metro di valutazione dell'azione pubblica. L'obiettivo del D. Lgs. n. 216/2010, come sancito all'articolo 1, comma primo, consiste, dunque, nel definire le modalità di computo dei fabbisogni standard per Comuni e Province, i quali dovranno costituire *“il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni”* (articolo 1, comma 2).

Si desume, dunque, dal dettato dell'articolo 1, secondo comma, che l'entrata a regime del metodo dei fabbisogni standard non avverrà in maniera repentina, ma graduale, nell'arco del quinquennio 2012 - 2017<sup>19</sup>. È, infatti, prevista una fase transitoria, che almeno inizialmente, avrebbe dovuto essere strutturata secondo le modalità e le tempistiche disposte all'articolo 2, comma quinto, del suddetto decreto, ai sensi del quale i fabbisogni standard avrebbero dovuto essere determinati, per almeno un terzo delle funzioni fondamentali, entro il 2011, con entrata in vigore nel 2012; un ulteriore terzo da determinare entro la fine del 2012, con entrata in vigore nel 2013 e il restante terzo da calcolare entro la fine del 2013, con entrata in vigore nel 2014. Ciascuna fase sarebbe, poi, dovuta entrare a regime nell'arco di un triennio, di modo tale da concludere l'intera fase transitoria entro il 2017. Tuttavia, data la complessità delle procedure di calcolo e la conseguente presa d'atto dell'impossibilità di rispettare le tempistiche fissate inizialmente, la tabella di marcia è stata ridefinita con il Decreto Legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante *“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”*, convertito con

---

<sup>18</sup> Tentativi precedenti di introduzione dei fabbisogni standard sono stati intrapresi, senza tuttavia andare a buon fine, con il D. L. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito con modificazioni dalla L. 22 marzo 1995, n. 85, in merito al riequilibrio dei trasferimenti erariali a favore di Comuni e Province sulla base di un fabbisogno standardizzato per i servizi indispensabili; con il D. Lgs. 30 giugno 1997, n. 244; infine, con il D. Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, che prevedeva la perequazione delle risorse tra Regioni in base ad un sistema che tenesse conto della popolazione, della capacità fiscale, del fabbisogno e della dimensione territoriale di ciascuna Regione.

<sup>19</sup> In ossequio a quanto stabilito dall'articolo 21, comma 1, lettera e), della L. n. 42/2009, ai sensi del quale il superamento del criterio della spesa storica per il finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese deve essere garantito in cinque anni.

modificazioni dalla Legge 24 febbraio 2012, n. 14; è stato, dunque, disposto che entro il 31 marzo 2013 si dovevano determinare i fabbisogni standard per almeno due terzi delle funzioni fondamentali, prevedendo la loro entrata in vigore nello stesso anno, mentre, per le restanti funzioni, i fabbisogni standard dovevano essere determinati entro la fine del 2013, con entrata in vigore nell'anno successivo e fermo restando il processo di gradualità volto a garantirne l'entrata a regime nel corso del triennio seguente.

### **3.3.1 Le funzioni fondamentali dei Comuni**

Propedeutica e strumentale alla determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stata l'individuazione delle funzioni fondamentali da attribuire agli stessi enti, a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione. A tal proposito, l'articolo 3, comma 1, lettera a), del D. Lgs. n. 216/2010, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 21, terzo comma, della L. n. 42/2009, fornisce un'elencazione provvisoria delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi da attribuire ai Comuni, fintanto che la legge statale non provvederà a stabilirle in via definitiva. Rientrano, dunque, tra le funzioni fondamentali svolte da tali enti:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese, come risultanti dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della L. n. 42/2009;
- 2) le funzioni di polizia locale;
- 3) le funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido, i servizi di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, esclusi il servizio idrico integrato e i servizi di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia;
- 6) le funzioni del settore sociale.

Con l'approvazione del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, recante "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica, con invarianza dei servizi ai cittadini*", convertito con modificazioni dalla Legge n. 135/2012, è stato introdotto l'assetto definitivo delle funzioni fondamentali dei Comuni, in sostituzione di quello provvisorio

contenuto nell'articolo 3 del D. Lgs. n. 216/2010. L'articolo 19<sup>20</sup>, comma 1, lettera a), del suddetto decreto assegna alla competenza dei Comuni quattro funzioni in più rispetto a quelle attuali, per un totale di dieci funzioni fondamentali, ossia:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, comma 4, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici, nonché in materia di servizi elettorali e statistici nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Affinché la nuova configurazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, così come delineata dal D. L. n. 95/2012, non pregiudicasse l'attività, peraltro già avviata, di determinazione dei fabbisogni standard, provocando ritardi o addirittura l'interruzione dei lavori, l'articolo 3, comma 7-bis, del Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, ha introdotto il comma 1-bis all'articolo 3 del D. Lgs. n. 216/2010, disponendo che *“In ogni caso, ai fini della determinazione dei fabbisogni standard (...), le modifiche nell'elenco delle funzioni fondamentali sono prese in considerazione dal primo anno successivo*

---

<sup>20</sup> Il dettato dell'articolo 19, entrato in vigore il 7 luglio 2012, è stato successivamente oggetto di una serie di modifiche, per la precisione quattro, che hanno portato alla versione attuale entrata in vigore l'8 aprile 2014, a seguito dell'emanazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante *“Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”*.

*all'adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle suddette nuove elencazioni, tenuto conto anche degli esiti dell'armonizzazione degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".*

Allo stato attuale, la struttura dei certificati di conto consuntivo degli Enti locali, che rappresenta una delle principali fonti informative per la raccolta dei dati utili all'elaborazione degli standard, non è ancora avvenuta e per questo motivo l'aggiornamento dei fabbisogni standard programmato per il 2015, è stato condotto ancora sulla base della struttura delle funzioni fondamentali prevista dall'articolo 3 del D. Lgs. n. 216/2010.

### **3.3.2 La metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard: il “Progetto Fabbisogni Standard”**

Il D. Lgs. n. 216/2010, traccia il percorso metodologico da seguire ai fini della determinazione dei fabbisogni standard per ciascuna delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni e dei relativi servizi. A tal proposito, l'articolo 4, comma 1, del suddetto Decreto, individua cinque fasi fondamentali nel processo di computo degli standard, così articolate:

- a) identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabili necessari, da acquisire tramite le banche dati ufficiali esistenti e con appositi questionari, anche ai fini della riclassificazione o dell'integrazione delle informazioni contenute nei certificati di conto consuntivo;
- b) individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori, relativamente a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- c) analisi dei costi diretta all'individuazione di quelli più significativi e alla definizione degli intervalli di normalità;
- d) elaborazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- e) definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli Enti locali di migliorarli.

A norma dell'articolo 5, comma 1, del D. Lgs. n. 216/2010, l'incarico di stimare i fabbisogni standard è stato affidato alla Società per gli studi di settore, attualmente

Soluzioni per il Sistema Economico, SOSE S.p.A., coadiuvata dall'Istituto per la Finanza e per l'Economia Locale (IFEL). Lo stesso Decreto, infatti, designa IFEL quale collaboratore scientifico e di supporto a SOSE, incaricandolo di fornire informazioni e analisi in materia di contabilità e di finanza locale, di partecipare alla predisposizione e alla somministrazione dei questionari per gli Enti locali, di fornire supporto nell'elaborazione della metodologia di computo dei fabbisogni standard, di valutare l'adeguatezza delle stime prodotte e di partecipare all'analisi dei risultati; IFEL deve, inoltre, concorrere al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard ed eventualmente proporre correzioni e modifiche, nonché fornire assistenza tecnica e formazione ai Comuni e alle Province. È altresì previsto che SOSE S.p.A., ai fini dell'elaborazione delle metodologie di stima degli standard, della preparazione dei questionari per la raccolta delle informazioni, del monitoraggio della fase applicativa e dell'aggiornamento delle elaborazioni degli stessi fabbisogni, possa avvalersi della collaborazione dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

SOSE, per assolvere nel migliore dei modi alla mansione affidatale, ha dunque, elaborato una specifica procedura di calcolo riconducibile alla metodologia *Regression Cost Base Approach* (RCA), ampiamente riconosciuta dalla comunità scientifica internazionale, poiché ritenuta la più avanzata, in base alla quale il fabbisogno standard di ciascun Ente locale viene calcolato attraverso la stima di una funzione di costo (RCA puro) o di una funzione di spesa, utilizzando la tecnica della regressione multipla lineare<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Oltre al *Regression Cost Base Approach* (RCA), esistono diverse metodologie di determinazione dei fabbisogni standard, che si differenziano sotto un duplice profilo ossia, per la quantità dei dati utilizzati necessari a delineare le caratteristiche ambientali e socio – economiche dei territori degli Enti locali oggetto di analisi e per le tecniche statistiche adottate al fine di selezionare e valutare il peso che tali variabili assumono nella determinazione dei differenziali di fabbisogno. Nello specifico, si distingue tra:

- il metodo della spesa pro-capite uniforme, che rappresenta l'approccio più semplice di standardizzazione e che adotta quale unica determinante delle necessità di spesa, la numerosità della popolazione residente. La spesa standard, che rappresenta un ammontare pro-capite uniforme per tutti gli enti locali, viene calcolata rapportando il macro-budget alla popolazione nazionale. Il fabbisogno standard di ciascun ente si ottiene poi moltiplicando il valore pro-capite, precedentemente determinato, per la popolazione residente;

- il *Representative Expenditure System* (RES), un approccio più sofisticato rispetto al precedente, che consente, ai fini della determinazione del fabbisogno standard, di considerare altre variabili oltre alla popolazione residente; in questo caso il fabbisogno di ciascun ente è stimato in base alla combinazione lineare di una serie di fattori di carico, sia di natura ambientale, che di natura strutturale (ad esempio la superficie dell'ente, il numero di residenti, la composizione della popolazione residente, la quantità di

Uno dei pilastri su cui poggia la metodologia di calcolo sviluppata da SOSE, è la raccolta e l'elaborazione delle informazioni, che ha rappresentato una delle fasi più delicate e complesse dell'intero procedimento. SOSE, per supplire alla carenza informativa (uno dei punti deboli dei meccanismi di computo dei fabbisogni standard mediante tecniche statistiche), ha provveduto alla creazione di una banca dati sull'attività degli Enti locali a partire dalla rilevazione di nuovi elementi informativi tramite l'invio, a ciascun ente, di appositi questionari per ognuna delle funzioni oggetto di standardizzazione. I questionari, predisposti in collaborazione con IFEL, sono stati somministrati ai Comuni via web, attraverso l'apposito portale "*Progetto Fabbisogni Standard*": i dati raccolti hanno così permesso, per la prima volta, di analizzare dettagliatamente gli elementi di input (ossia personale impiegato, unità locali utilizzate, dotazioni strumentali ecc.), gli output prodotti e, soprattutto, le modalità di gestione e i modelli organizzativi inerenti il processo di produzione dei servizi locali (Unioni di Comuni e altre forme di gestione associata dei servizi, quali Comunità montane o consorzi). È stato possibile, inoltre, integrare le informazioni fornite dalle fonti ufficiali (tra cui Certificati di Conto Consuntivo, ISTAT, Ministero dell'Interno, Ancitel, Miur, Agenzia del Territorio ecc.), le quali non offrono informazioni di dettaglio, che risultano invece indispensabili per l'analisi delle funzioni fondamentali (SOSE, 2012). A titolo esemplificativo, basti pensare al fatto che i dati contenuti nei Certificati di Conto Consuntivo, si sono dimostrati insufficienti ai fini della stima del costo effettivo delle funzioni fondamentali sottoposte a standardizzazione, a causa del carattere sintetico del documento e dell'eterogeneità dei criteri di registrazione contabile (SOSE, 2012).

Va peraltro riconosciuto a SOSE il merito di aver condotto una fondamentale attività di controllo circa la qualità dei dati raccolti, che ha permesso di correggere eventuali anomalie riscontrate, anche grazie al costante contatto telefonico, o via posta elettronica, con gli Enti locali.

---

servizi prodotti o ancora gli input impiegati per la fornitura di servizi pubblici locali), ottenuta sulla base del peso che tali fattori assumono nella determinazione delle necessità di spesa. I risultati a cui perviene l'approccio RES si possono considerare accettabili se gli enti oggetto di analisi sono pochi e tra loro simili. Inoltre, non è supportato da un modello teorico nella scelta dei fattori di carico e la determinazione dei pesi è affidata a scelte di tipo discrezionale.

Dunque, per le ragioni evidenziate, la maggior parte dei paesi sviluppati che adottano, a fini perequativi, il metodo dei fabbisogni standard, utilizzano per la determinazione di questi ultimi il *Regression Cost Base Approach* (RCA).

Un'altra fase critica nell'iter di determinazione dei fabbisogni standard, indubbiamente, ha riguardato lo sviluppo del loro modello di stima.

In primo luogo, è doveroso precisare che nel calcolo dei fabbisogni standard dei Comuni, quattro delle sei funzioni fondamentali sono state segmentate in dieci sotto-funzioni (per un totale di dodici funzioni), per ciascuna delle quali è stato predisposto un apposito questionario, allo scopo di raggiungere un maggior livello di precisione nell'individuazione dei fabbisogni delle varie realtà territoriali. Nello specifico, le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sono state segmentate nelle seguenti funzioni: ufficio tributario, ufficio tecnico, anagrafe e servizi generali; le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti sono state suddivise rispettivamente in viabilità e trasporto pubblico locale; le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente sono state segmentate in gestione del territorio e dell'ambiente e servizio smaltimento rifiuti; infine, le funzioni del settore sociale distinte in servizi sociali generali e servizi di asili nido. Hanno, invece, mantenuto il loro carattere unitario la funzione di istruzione pubblica e quella di polizia locale<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Nel 2011 sono stati somministrati ai Comuni il questionario unico inerente le funzioni di polizia locale (comprendente i servizi di polizia municipale, polizia commerciale e polizia amministrativa) e quattro questionari per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo riguardanti, nel dettaglio, i servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; i servizi di ufficio tecnico; i servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; altri servizi generali. Tutti e cinque i questionari, destinati a tutti i Comuni e alle Unioni di Comuni che erogano tali servizi, ad eccezione degli Enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, sono stati compilati con riferimento ai dati del 2009. In particolare, per le funzioni di polizia locale sono stati raccolti dati di natura contabile (riguardanti alcune voci di spesa e di entrata già presenti nel Certificato di Conto Consuntivo in forma aggregata e che in questa sede sono stati ricavati in forma analitica in stretto riferimento ai servizi di polizia locale), dati di natura strutturale (in merito alla forza lavoro, alla modalità di impiego della stessa nelle attività e nei servizi di polizia locale, alle forme associative e gestionali nell'erogazione dei servizi e alle dotazioni strutturali e infrastrutturali) e dati relativi al contesto socio-territoriale (anche in riferimento alle problematiche di sicurezza, al fine di caratterizzare i livelli quantitativi e qualitativi delle attività svolte di polizia locale). I questionari inerenti le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo hanno permesso di ottenere informazioni di natura contabile e di natura strutturale. Per la precisione il questionario relativo ai servizi di gestione delle entrate tributarie e ai servizi fiscali era composto da 12 quadri; il questionario sui servizi di ufficio tecnico era articolato in 13 quadri riguardanti elementi specifici, gestiti o di competenza dello stesso ufficio; quello sui servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizi statistici era composto da 11 sezioni ed infine, quello inerente i servizi generali si articolava in 13 sezioni contenenti domande in merito ad organi istituzionali, partecipazione e decentramento; segreteria generale, personale ed organizzazione; gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione; gestione dei beni demaniali e patrimoniali; altri servizi generali. I dati di natura contabile richiesti nei quattro questionari riguardavano spese correnti per il funzionamento dell'ente, entrate e costo del personale, mentre quelli di tipo strutturale afferivano ad elementi specifici dell'Ente, servizi oggetto del questionario gestiti in forma associata,

Con riferimento alla metodologia di computo dei fabbisogni, come precedentemente affermato, SOSE ha optato per l'approccio *Regression Cost Base*, che meglio si adatta alle caratteristiche di eterogeneità e complessità dei Comuni italiani e che, essendo “*sorretto da un modello teorico che consente di valutare i fabbisogni attraverso la stima di una funzione di costo minimo e quindi efficiente*” (SOSE, 2012), risulta in perfetto accordo con “*il dettato legislativo che impone la valutazione dei fabbisogni standard tenendo conto dell'efficienza con cui sono erogati i servizi locali*” (SOSE, 2012).

È sorta, a questo punto, la necessità di adattare l'impianto metodologico di base alle caratteristiche specifiche di ciascuna funzione oggetto di analisi, adottando per ognuna il modello di stima più appropriato e rendendo perciò possibile “*massimizzare i risultati voluti dal legislatore, senza forzare le tecniche statistiche in caso di carenze dal punto di vista informativo*” (SOSE, 2012).

L'approccio RCA puro prevede che il fabbisogno standard della funzione oggetto di analisi venga calcolato mediante l'utilizzo di una funzione di costo, la quale presuppone che la quantità di servizio pubblico erogato sia misurabile. Tuttavia, non per tutte le funzioni da sottoporre a standardizzazione è possibile misurare con precisione il livello dei servizi offerti: nei casi in cui questo non è stato possibile, SOSE ha aggirato l'ostacolo utilizzando una funzione di spesa, che, anziché adottare quali determinanti del fabbisogno le variabili che misurano il livello dei servizi offerti, fa riferimento alle variabili di contesto che spiegano la domanda di un certo servizio pubblico.

SOSE mettendo a sistema due caratteristiche delle funzioni fondamentali svolte dagli Enti locali, ossia la misurabilità o meno delle prestazioni finali e il carattere esogeno di tali prestazioni rispetto all'autonomia decisionale dell'Ente locale, ha identificato tre differenti tipologie di funzioni, con lo scopo di assegnare a ciascuna la funzione di stima più appropriata (funzione di costo o funzione di spesa). I gruppi così individuati sono:

- 1) funzioni per le quali risulta possibile misurare in modo soddisfacente la quantità di servizio erogato e per le quali le variabili di output, che consentono di individuare tutti gli aspetti fondamentali dell'attività svolta, non dipendono

---

personale impiegato direttamente dall'Ente addetto ai servizi generali, anche se contabilizzato in altre funzioni o servizi. Sono, invece, stati somministrati nel 2012 i questionari unici in merito alle funzioni di: istruzione pubblica, settore sociale, viabilità e trasporti, gestione del territorio e ambiente, tutti volti a raccogliere dati di tipo contabile e strutturale riferiti all'anno 2010.



dall'autonomia decisionale dell'ente (è il caso in cui lo Stato fissa i Livelli Essenziali di Prestazione o LEP);

2) funzioni per cui è possibile individuare la quantità di servizio svolto, ma tali prestazioni sono frutto di scelte discrezionali dell'Ente locale (ad esempio in relazione alla possibilità di offrire o meno un determinato servizio o in termini di intensità della prestazione);

3) funzioni con beni o servizi erogati non misurabili.

Per le funzioni appartenenti al primo gruppo è possibile adottare la metodologia RCA pura, ottenendo un modello di stima dei fabbisogni standard basato sul prodotto tra quantità di servizio (dato esogeno) e costi unitari standard. Per le funzioni rientranti nel secondo e nel terzo gruppo, i fabbisogni standard vengono, invece, calcolati tramite l'ausilio di una funzione di spesa, che mette in relazione la spesa storica con le variabili di contesto della domanda dei servizi locali oggetto di analisi. Si riporta di seguito uno schema riassuntivo in merito alla classificazione delle funzioni fondamentali e al modello di stima dei fabbisogni adottato per ognuna di esse.

**Tabella 1 - Sintesi dei modelli generali di valutazione dei fabbisogni standard.**

		<b>Funzioni fondamentali per le quali le prestazioni sono esogene rispetto all'autonomia degli enti locali (casi per i quali lo Stato fissa i Lep)</b>	
		<b>SI</b>	<b>NO</b>
<b>Funzioni con prestazioni finali misurabili</b>	<b>SI</b>	RCA pura (prodotto tra livelli delle prestazioni per costo unitario di produzione; controllo macrofinanziario attraverso la fissazione dei LEP)	RCA funzione di spesa (riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)
	<b>NO</b>	RCA funzione di spesa (riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)	

Fonte: SOSE, (2012).

Con riferimento alle dodici funzioni assegnate ai Comuni (due funzioni fondamentali più dieci sotto-funzioni), solamente in due casi, è stato possibile adottare una funzione di costo per il computo dei fabbisogni standard, ossia per i servizi di asilo

nido e per la funzione di istruzione pubblica. Per le restanti dieci funzioni, invece, si è ricorso ad una funzione di spesa.

Una volta stabilito quale modello di stima adoperare, se l'approccio RCA puro o l'approccio RCA funzione di spesa, si è proceduto operativamente al computo dei fabbisogni standard. Il modello di cui SOSE si è servita per calcolare i fabbisogni standard di ciascuna delle dodici funzioni precedentemente individuate, è basato sull'interazione tra domanda e offerta di servizi pubblici locali, entrambe espresse in termini unitari rispetto al numero dei beneficiari, denominato *gruppo client* e corrispondente, nella maggioranza dei casi, alla popolazione residente<sup>23</sup> (SOSE, 2012).

La funzione di domanda di servizio pubblico locale, espressa in termini unitari e indicata con  $g_e$ , dipende:

- dalle variabili di contesto relative alla domanda, indicate con  $Q$ , che permettono di considerare gli aspetti demografici e socio-economici relativi alla domanda;
- dal reddito medio,  $R$ ;
- dal costo unitario del servizio pubblico locale, indicato con  $y$ .

La domanda unitaria di servizio pubblico locale è, dunque, la seguente:

$$g_e = d(Q, R, y) \quad (1)$$

Per quanto concerne l'offerta unitaria di servizio pubblico locale, espressa in termini di costo unitario  $y$ , essa dipende da quattro differenti variabili ossia:

- il livello dei fattori esogeni di carico ( $g_s$ ) come, ad esempio, i servizi svolti dagli Enti locali per le amministrazioni di livello superiore o, più in generale, le attività non riconducibili direttamente alle scelte degli amministratori locali;
- il livello di output del servizio pubblico che si desidera produrre ( $g_e$ );
- il prezzo pagato per l'acquisto dei fattori produttivi ( $p$ );
- le variabili di contesto inerenti l'offerta ( $A$ ), tra cui, per esempio, *“gli aspetti socio-economici e morfologici che non influenzano le preferenze/necessità locali*

---

<sup>23</sup> Le uniche funzioni per le quali il *gruppo client* (beneficiari del servizio) non coincide con la popolazione totale residente sono la *“Funzione di istruzione pubblica”* per la quale il gruppo client è rappresentato dalla popolazione di età compresa tra i 3 e i 14 anni e la sotto-funzione *“Servizi di asili nido”* (una delle due sotto-funzioni della funzione *“Settore sociale”*) per cui il gruppo client è costituito dalla popolazione compresa nella fascia d'età 0 – 2 anni.

*circa il livello dei servizi pubblici, ovvero elementi esogeni che possono favorire oppure ostacolare, a parità di altre condizioni, la fornitura di beni pubblici locali*” (SOSE,2012), o ancora, le modalità di svolgimento del servizio che dipendono dalle caratteristiche e dalle esigenze del territorio.

La funzione di costo risultante è:

$$y = s(g_s, g_e, p, A) \quad (2)$$

Il livello unitario ottimale di servizio pubblico erogato e il costo unitario di fornitura dello stesso, vengono determinati contemporaneamente attraverso un modello strutturale a due equazioni. In particolare, la funzione di spesa utilizzata per quelle funzioni per le quali non è stato possibile misurare in maniera soddisfacente il livello di output prodotto, si ottiene sostituendo l'espressione (1) nella (2), da cui:

$$y = f(Q, R, p, A, g_s) \quad (3)$$

Da tale funzione si ricava il *fabbisogno standard teorico* (FST) di ciascun ente, che rappresenta il livello di spesa corrente unitario espresso in funzione delle caratteristiche economiche e sociali del territorio e dei fattori esogeni di carico.

Per le funzioni per le quali la stima del fabbisogno avviene mediante una funzione di costo, il *fabbisogno standard teorico* si ottiene direttamente dall'equazione (2), perciò attraverso “*un modello che moltiplica le quantità del servizio svolto per dei coefficienti che esprimono il costo unitario standard dei singoli output che compongono i servizi svolti*” (SOSE, 2012). In ogni caso, tuttavia, sia che si utilizzi una funzione di costo, sia che si adotti una funzione di spesa, la determinazione del fabbisogno standard presuppone il calcolo dei valori attesi di un modello econometrico basato sulla tecnica della regressione multipla lineare<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> È fondamentale precisare che, in sede di prima applicazione della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, con riferimento ai Comuni che non erogano prestazioni inerenti i servizi complementari di istruzione (ad esempio trasporto, refezione, gestione scuole ecc.) e gli asili nido, non è stato possibile assegnare un fabbisogno a causa dell'assenza di livelli essenziali di prestazione (la cui determinazione, peraltro, è stata affidata alla stessa Società per gli studi di settore) e, di conseguenza, è stato necessario valorizzare il fabbisogno sulla base dei livelli di servizio effettivamente erogati, come risultante dai questionari. Nel dettaglio, due sono i Comuni che presentano fabbisogno nullo in merito ai servizi complementari di istruzione, non avendo tra i residenti soggetti di età inferiore ai 14 anni. Sono invece 4.367 i Comuni che hanno fabbisogno nullo in relazione al servizio di asilo nido. Poiché non è stato possibile, almeno in questa prima fase, avere come punto di riferimento il livello di LEP (che costituisce una fase propedeutica alla determinazione degli stessi fabbisogni standard), SOSE S.p.A., in accordo con

Il lavoro della società per gli studi di settore, tuttavia, non può dirsi ancora concluso, poiché, una volta stimato il fabbisogno, è necessario procedere, per ognuna delle funzioni e con riferimento a ciascun Ente locale, al calcolo di un indicatore di fabbisogno relativo, che rappresenta il coefficiente di riparto, indicato con  $FST\_CR_i$  (relativo all'ente i-esimo) e pari a:

$$FST\_CR_i = \frac{N_i * FST_i}{\sum_i (N_i * FST_i)}$$

dove  $N_i$  rappresenta la numerosità del *gruppo client*, che come precedentemente affermato, corrisponde, per la maggior parte delle funzioni fondamentali, alla popolazione residente. La determinazione dei coefficienti di riparto, rappresenta dunque lo step finale del procedimento di stima dei fabbisogni standard, frutto di un approccio di tipo “*top-down*” strumentale alla realizzazione della perequazione delle risorse tra Enti locali. Per ogni Comune delle Regioni a statuto ordinario (in tutto 6.702) e con riguardo ad ogni funzione fondamentale, è stato individuato un indicatore di fabbisogno relativo, il quale esprime la quota relativa di spettanza di ciascun comune, supposto che il fabbisogno complessivo di uno specifico servizio sia pari a 1. In questo modo, il fabbisogno standard “*sarà composto da dodici indici relativi di fabbisogno, uno per ogni funzione o servizio ed un coefficiente di riparto complessivo ottenuto come rapporto della somma degli ammontare (in euro) dei fabbisogni standard di tutte le funzioni fondamentali del comune i-esimo sul totale dell’ammontare del fabbisogno standard delle funzioni fondamentali*” (Brunello – Porcelli – Stradiotto, 2015). Dunque, i fabbisogni standard altro non sono che dei coefficienti di riparto di un ammontare complessivo di risorse fissato dal Governo centrale, i quali non devono incidere sul livello globale della spesa e delle prestazioni, in ossequio a quanto disposto dall’articolo 1, commi secondo e terzo, del D. Lgs. n. 216/2010 secondo cui, non solo “*il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l’entità dei trasferimenti soppressi*”

---

IFEL, Anci e CoPAFF, ha optato per attribuire i fabbisogni derivanti da questi servizi sulla base dei costi standard e in relazione al livello storico dei servizi erogati da ciascun Ente locale (Brunello – Porcelli – Stradiotto, 2015). Tale scelta è stata operata sulla base del fatto che, trattandosi di servizi a domanda individuale e a risposta discrezionale, è probabile che gli amministratori locali li abbiano erogati in relazione alla valutazione della situazione esistente nel territorio e dell’analisi costi-benefici, senza tralasciare il fatto che per tali servizi è generalmente richiesto un corrispettivo (Brunello – Porcelli – Stradiotto, 2015).

(comma 2), ma soprattutto “non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente” (comma 3).

Infine, una volta stimati i fabbisogni standard per ognuna delle funzioni fondamentali, si potrà procedere alla determinazione del coefficiente di riparto complessivo, da applicare all’intera parte di spesa corrente destinata a finanziare le funzioni fondamentali<sup>25</sup>.

### 3.3.3 Attività legate alla determinazione dei fabbisogni standard

SOSE S.p.A., oltre alla determinazione dei fabbisogni standard, si è occupata della stima dei livelli quantitativi delle prestazioni, funzionale non solo ai fini della determinazione dei livelli essenziali di prestazione, ma soprattutto alla valutazione circa il grado di efficienza di un Ente locale. A tal proposito, il solo confronto tra spesa storica e fabbisogno standard non è uno strumento sufficiente a giudicare l’efficienza o meno di un Ente locale: infatti, non sempre una spesa storica superiore al fabbisogno standard è indice di inefficienza o, al contrario, una spesa storica inferiore al fabbisogno, è sinonimo di efficienza, poiché un Ente potrebbe sostenere una spesa superiore al proprio fabbisogno standard, ma offrire un livello di servizi più elevato dello standard, oppure potrebbe sostenere una spesa inferiore allo standard, ma garantire un livello non adeguato di servizi pubblici.

La stima dei livelli quantitativi delle prestazioni è stata effettuata utilizzando un modello teorico analogo a quello impiegato per la stima dei fabbisogni standard dei Comuni, basato su una versione ridotta della funzione di domanda di servizi pubblici locali, per cui:

$$g_e = h(Q, A, R, p, g_s)$$

In tal caso, “gli output dei servizi divengono la variabile dipendente di un modello econometrico che vede come variabili indipendenti una pluralità di variabili esogene che meglio spiegano la domanda. Dopodiché i livelli quantitativi delle prestazioni di ogni

---

<sup>25</sup> Il coefficiente di riparto complessivo è pari a  $FS_{CR\_TOT_i} = \frac{FS_{TOT_i}}{\sum_{i=1}^{6,702} FS_{TOT_i}}$  dove al numeratore figura l’ammontare totale del fabbisogno standard di tutte le funzioni fondamentali del Comune *i-esimo*, mentre al denominatore l’ammontare totale del fabbisogno standard delle funzioni fondamentali.

*Ente locale sono individuati calcolando un indice sintetico dei valori di output attesi”* (SOSE, 2012).

SOSE, analizzando congiuntamente i differenziali tra spesa storica e fabbisogno standard e tra output effettivo e livelli quantitativi delle prestazioni, ha messo a punto un prospetto, riportato nella Figura 5, che consente, da un lato, di valutare il grado di efficienza delle politiche locali in relazione alle scelte di spesa e all’erogazione dei servizi pubblici e, dall’altro, di capire in che modo l’Ente locale è in grado di soddisfare la domanda specifica di beni e servizi pubblici. Si ottengono, in tal modo, quattro differenti tipologie di Enti locali, ossia, procedendo in senso orario dal quadrante in alto a destra, Enti sopra livello, inefficienti, sotto livello ed efficienti.

**Figura 5 – Mappa di posizionamento in relazione al differenziale tra spesa storica fabbisogno standard teorico (asse orizzontale) e tra output storici e livelli quantitativi delle prestazioni (asse verticale).**



Fonte: Brunello – Porcelli – Stradiotto, (2015).

Gli Enti che si posizionano nel primo quadrante, qualificabili come sopra standard, si caratterizzano per una spesa storica maggiore del fabbisogno standard a fronte di un livello effettivo di output superiore alla domanda potenziale. Simmetricamente, nel terzo quadrante in basso a sinistra, figurano gli Enti sotto standard, ovvero coloro che presentano un fabbisogno standard superiore alla spesa storica e che per questo

dovrebbero essere in grado di offrire un output almeno pari allo standard e quindi maggiore rispetto a quello che effettivamente offrono (output storico). Entrambe queste tipologie di Enti dovrebbero essere oggetto di osservazioni per verificare che i primi impieghino in modo efficiente le maggiori risorse utilizzate e che i secondi, ottenendo un livello più elevato di risorse, siano in grado di offrire livelli più alti di servizi.

Nel secondo quadrante, in basso a destra, si collocano gli Enti non virtuosi che presentano una spesa storica superiore al fabbisogno standard e contemporaneamente erogano una quantità effettiva di servizi inferiore alla domanda potenziale. Nel quadrante simmetrico, compaiono, invece, gli enti efficienti che presentano un fabbisogno standard maggiore rispetto alla spesa storica e contemporaneamente offrono un livello effettivo di servizi superiore all'output standard. Questi ultimi dovrebbero essere presi come riferimento per individuare le politiche migliori da attuare a livello locale dal momento che tali Enti sono capaci di *“garantire le funzioni fondamentali impiegando le risorse standard a disposizione, oppure un maggior livello qualitativo e quantitativo dei servizi azionando la leva fiscale in misura corrispondente, oppure senza attivare la leva fiscale”* (Parlato, 2014).

### **3.3.4 Le determinanti dei fabbisogni standard**

Strumentale ai fini del computo dei fabbisogni standard, è stata l'identificazione e la classificazione delle variabili che concorrono alla determinazione degli stessi. SOSE S.p.A., per la precisione, ha identificato 122 variabili che ha ripartito in tredici gruppi omogenei anche se, come puntualizza la stessa Società per gli studi di settore nella relazione riepilogativa circa le determinanti dei fabbisogni standard, pubblicata nel dicembre del 2013, nella fase di stima sono state impiegate ben 164 variabili e addirittura nella banca dati ne sono state catalogate oltre mille. Si riportano nella Tabella 2 i tredici gruppi in cui sono state suddivise le 122 variabili, indicando, per ciascun gruppo, l'impatto, espresso in termini percentuali, che ha avuto sulla determinazione del fabbisogno standard complessivo e di ciascuna funzione.

Rientrano nel gruppo *“Popolazione residente”*, le variabili indicatrici della presenza di economie di scala dovute alla numerosità della popolazione residente, le quali concorrono alla determinazione del fabbisogno complessivo nella misura del 20,09% e che esercitano il loro impatto in sette servizi, ossia: anagrafe, servizi generali, trasporto

pubblico locale, ufficio tributi, ufficio tecnico, servizi sociali e territorio. Non concorrono, invece, alla determinazione dei fabbisogni standard delle restanti funzioni, come facilmente intuibile dalle caselle vuote riportate in Tabella. In particolare, la numerosità della popolazione residente, assume un peso superiore al 50% in relazione ai servizi generali e all'anagrafe.

Il secondo gruppo, “*Servizi offerti*”, comprende 29 variabili (tra cui, per esempio, numero di bambini frequentanti, trasporto, refezione, assistenza a soggetti affetti da disabilità ecc.) che concorrono a determinare quasi il 14% del fabbisogno totale e che risultano la componente più influente nei settori dell'istruzione e degli asili nido.

Per quanto concerne le variabili inerenti “*Morfologia e territorio*”, esse rappresentano l'8,66% del fabbisogno complessivo ed impattano in maniera significativa sui servizi di viabilità e su quelli di gestione del territorio (rispettivamente nella misura del 40,33% e del 27,24%).

Le variabili relative alla struttura dell'economia locale, riguardanti ad esempio la percentuale di occupazione femminile (determinante il fabbisogno di servizi sociali) o ancora la numerosità dei servizi di alloggio e ristorazione (che impattano significativamente sul comparto smaltimento rifiuti) concorrono a determinare poco più dell'8% del fabbisogno totale.

Concorrono, invece, a determinare i fabbisogni di tutte le funzioni analizzate, anche se in misura differente, le variabili appartenenti alla categoria “*Prezzi degli input*”, che esercitano un impatto di poco inferiore all'8% sul totale del fabbisogno e che sono un indicatore delle differenze nel costo del lavoro che si registrano nelle varie aree del paese.

Si ricordano tra gli altri gruppi di variabili, quello dei “*Fattori esogeni di carico*”, che spiega circa il 7,6% del fabbisogno totale e che ricomprende variabili strumentali alla misurazione dei servizi svolti dal Comune per amministrazioni di livello superiore o comunque attività non ricollegabili alle scelte del governo locale; o ancora, le variabili di determinazione della struttura demografica del singolo Ente locale (tra cui la densità della popolazione, il numero di soggetti con età superiore ai 65 anni, il numero di iscrizioni all'anagrafe); l'intensità del traffico veicolare e la struttura delle strade urbane, influenzati da variabili quali la lunghezza delle strade comunali, il numero di pendolari che entrano ed escono dal territorio comunale e gli stalli di sosta per disabili; le variabili inerenti la vocazione turistica del territorio ed, infine, gli investimenti (con riferimento



all'ammontare medio di investimenti effettuati nei cinque anni precedenti all'anno preso a riferimento per il calcolo dei fabbisogni), che rappresentano meno dell'1% del fabbisogno totale ed impattano essenzialmente sulla viabilità e sui servizi dell'ufficio tecnico.

Inoltre, con riferimento a quattro gruppi di variabili, ossia effetti fissi regionali volti a spiegare le differenze medie di spesa tra le Regioni di appartenenza dei Comuni, entrate tributarie ed extra-tributarie medie registrate negli anni precedenti a quello di riferimento per il computo dei fabbisogni standard, i differenziali medi di spesa legati allo svolgimento di servizi in forma associata ed il reddito pro-capite complessivo medio comunale dichiarato ai fini IRPEF, si è reso necessario adottare alcuni accorgimenti in sede di stima dei fabbisogni standard. Infatti, le variabili appartenenti ai suddetti gruppi, sebbene siano state incluse nelle funzioni di spesa e di costo, allo scopo di ottenere stime non distorte e di spiegare nel migliore dei modi i differenziali di spesa storica, sono state “sterilizzate”, non potendo essere ricomprese tra le determinanti del fabbisogno standard. La neutralizzazione di tali variabili è stata possibile assegnando ad ognuna di esse un valore identico per tutti Comuni (quasi sempre nullo), così *“da far dipendere il meno possibile il fabbisogno standard dalle scelte discrezionali dei governi locali o da elementi che ricalcano l'andamento della spesa storica”* (Brunello – Porcelli – Stradiotto, 2015), come, per l'appunto, gli effetti fissi regionali. Ad esempio, rientrano nel gruppo *“Modello Organizzativo”* 30 variabili, di cui solo 12, tuttavia, sono state considerate ai fini del calcolo dei fabbisogni standard e cioè quelle inerenti scelte gestionali *“non direttamente modificabili nel breve periodo o volte a cogliere elementi di carattere qualitativo”* (Brunello – Porcelli – Stradiotto, 2015).

**Tabella 2 - Prospetto riepilogativo delle determinanti del fabbisogno standard complessivo e di ogni servizio svolto dai 6.702 Comuni delle Regioni a statuto ordinario.**

<b>DETERMINANTI DEL FABBISOGNO STANDARD</b> (In parentesi il peso % di ogni funzione in termini di fabbisogno totale)	<b>N.</b>	<b>TOTALE (100%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Rifiuti FC05B (21.02%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Sociale FC06A (16.36%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Servizi generali FC01D (16.33%)</b> <i>Impatto %</i>	<b>Istruzione FC03U (13.50%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Polizia locale FC02U (7.61%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Viabilità FC04A (5.66%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Territorio FC05A (4.60%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Ufficio tecnico FC01B (3.95%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Asili nido FC06B (3.57%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Trasporto pubblico locale FC04B (3.56%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Ufficio tributi FC01A (1.92%)</b> <i>Impatto%</i>	<b>Anagrafe FC01C (1.92%)</b> <i>Impatto%</i>
POPOLAZIONE RESIDENTE	9	<b>20.09</b>		25.71	64.73				12.16	31.18		43.43	37.41	65.73
SERVIZI OFFERTI	29	<b>13.74</b>				82.01					74.55			
MORFOLOGIA E TERRITORIO	7	<b>8.66</b>	14.12		4.53	0.71	5.18	40.33	27.24	9.76		15.20		
ECONOMIA LOCALE	8	<b>8.06</b>	22.13	8.29			9.93	5.80		11.81		8.67	10.11	
PREZZI DEGLI INPUT	8	<b>7.95</b>	7.11	6.57	3.26	4.02	18.48	1.95	19.15	20.53	6.35	5.02	18.18	17.71
FATTORI ESOGENI DI CARICO	14	<b>7.58</b>	4.92		24.50		10.39	6.42	24.98			5.32		2.63
IMMOBILI	3	<b>6.87</b>	27.61							15.33			23.75	
SCELTE ORGANIZZATIVE	12	<b>5.83</b>		15.57	2.98	12.61	5.40				19.10			
DISAGIO SOCIALE	8	<b>5.34</b>		32.62										
VEICOLI TRAFFICO E STRADE	11	<b>5.17</b>				0.65	34.86	32.88				16.12		
DEMOGRAFIA	9	<b>4.94</b>	9.50	11.24			2.98		3.95			6.24	10.55	13.93
TURISMO	3	<b>4.84</b>	14.62				12.78	3.95	12.51					
INVESTIMENTI	1	<b>0.94</b>						8.66		11.40				
<i>Variabili utilizzate in fase di stima ma che non concorrono alla determinazione del fabbisogno standard</i>														
TERRITORIALITÀ	15	<b>0.00</b>	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ENTRATE	2	<b>0.00</b>	SI		SI				SI	SI				
MODELLO ORGANIZZATIVO	5	<b>0.00</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI
REDDITO	1	<b>0.00</b>	SI	SI				SI	SI	SI		SI		

Fonte: Brunello – Porcelli – Stradiotto, (2015).

### **3.3.5 L'adozione delle note metodologiche per la determinazione dei fabbisogni standard**

Una volta conclusa la fase di computo dei fabbisogni standard per ciascuna delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni, ha inizio l'iter legislativo per l'adozione delle note metodologiche, circa le procedure di calcolo seguite e i risultati ottenuti, disciplinato dall'articolo 5, comma 1, lettera e), del D. Lgs. n. 216/2010. In primo luogo, le note metodologiche di determinazione dei fabbisogni standard vengono sottoposte, per l'approvazione, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (CoPAFF), oltre che alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e, qualora non vi siano osservazioni, una volta decorsi quindici giorni dal loro ricevimento, si considerano approvate.

La società per gli studi di settore, SOSE S.p.A., provvede poi a trasmettere i risultati predisposti con le metodologie approvate, al Dipartimento delle Finanze e al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle finanze. Successivamente, i medesimi risultati vengono comunicati al Presidente del Consiglio dei Ministri a cui spetta l'onere di predisporre uno schema di decreto per l'adozione delle note metodologiche in merito alla procedura di stima dei fabbisogni standard e ai coefficienti di riparto ottenuti per ciascun ente, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. È chiamata poi a pronunciarsi sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la Conferenza Stato-città e autonomie locali. A norma dell'articolo 6, comma 1, D. Lgs. n. 216/2010, decorsi quindici giorni, lo schema di D.P.C.M., accompagnato da una relazione tecnica che ne evidenzia gli effetti finanziari, viene trasmesso alle Camere affinché la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e le Commissioni parlamentari competenti si pronuncino in merito alle conseguenze di carattere finanziario. Il Decreto potrà poi essere adottato, decorsi quindici giorni dalla sua comunicazione alle Camere da parte del Governo, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri provvedendo, quindi, alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Inoltre, lo stesso articolo 6, comma 1, D. Lgs. n. 216/2010, dispone che qualora il Governo non intenda adeguarsi ai pareri parlamentari, debba trasmettere alle Camere una relazione con la quale spiega le ragioni per cui ha deciso di non conformarsi a tali pareri. Sarà, infine, compito dei Comuni (e delle

Province), dare adeguata pubblicità alle note metodologiche approvate e ai risultati circa i fabbisogni standard di loro pertinenza, tramite il proprio sito istituzionale. Inoltre, lo stesso procedimento di adozione e pubblicazione delle note metodologiche appena descritto, dovrà essere seguito anche in sede di aggiornamento dei fabbisogni standard.

SOSE S.p.A., il 23 dicembre 2013, ha annunciato di aver completato il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard per ciascuna delle funzioni fondamentali dei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario, dopo tre anni di lavori tutt'altro che facili. Al 27 marzo 2015 risultano adottate, in via definitiva, le note metodologiche di determinazione dei fabbisogni standard di tutte le funzioni fondamentali dei Comuni. Per la precisione, le prime note metodologiche ad essere adottate sono state quelle inerenti la funzione di polizia locale e le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo. Con riferimento alla prima, la procedura di determinazione dei fabbisogni standard è stata adottata con D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013, recante, per l'appunto, *“Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni) e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro (Province), ai sensi dell’articolo 6 del D. Lgs. n. 216/2010”*; per quanto concerne, invece, le seconde si è provveduto ad adottare la nota metodologica di calcolo dei relativi fabbisogni standard con D.P.C.M. 23 luglio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 15 ottobre 2014.

Per tutte le altre funzioni, le note metodologiche di computo dei fabbisogni standard sono state adottate con D.P.C.M. 27 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 giugno 2015, recante *“Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell’ambiente e nel settore sociale”*.

Di seguito si propone uno schema riassuntivo dell'iter legislativo di adozione delle note metodologiche di determinazione dei fabbisogni standard per ciascuna delle funzioni fondamentali (e relative sotto-funzioni) attribuite ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, riportando, per ognuna, le date di approvazione della relativa nota metodologica da parte della CoPAFF, di approvazione in via preliminare dello schema di D.P.C.M., di espressione del parere da parte della Conferenza Stato-città e autonomie

locali, di approvazione da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale ed, infine, di approvazione del relativo D.P.C.M.

**Tabella 3 – Iter legislativo di approvazione delle note metodologiche di determinazione dei fabbisogni standard.**

<i>Funzioni e servizi</i>	<i>Sotto-funzioni</i>	<i>Codice funzione</i>	<i>Copaff</i>	<i>Schema D.P.C.M.</i>	<i>Conferenza Stato Città</i>	<i>Comm. Bicamerale</i>	<i>D.P.C.M.</i>
Amministrazione, gestione e controllo	Ufficio tributi	FC01A	20/12/2012	18/04/2013	07/08/2013	23/01/2014	27/07/2014
	Ufficio tecnico	FC01B	20/12/2012	18/04/2013	07/08/2013	23/01/2014	27/07/2014
	Anagrafe	FC01C	20/12/2012	18/04/2013	07/08/2013	23/01/2014	27/07/2014
	Servizi generali	FC01D	20/12/2012	18/04/2013	07/08/2013	23/01/2014	27/07/2014
Polizia locale		FC02U	28/06/2012	04/10/2012	11/10/2012	14/11/2012	21/12/2012
Istruzione pubblica		FC03U	23/12/2013	23/07/2014	16/10/2014	18/12/2014	27/03/2015
Viabilità e trasporti	Viabilità	FC04A	23/12/2013	23/07/2014	16/10/2014	18/12/2014	27/03/2015
	Trasporto pubblico locale	FC04B	23/12/2013	23/07/2014	16/10/2014	18/12/2014	27/03/2015
Gestione del territorio e ambiente	Gestione territorio e ambiente	FC05A	23/12/2013	23/07/2014	16/10/2014	18/12/2014	27/03/2015
	Rifiuti	FC05B	23/12/2013	23/07/2014	16/10/2014	18/12/2014	27/03/2015
Settore sociale	Servizi sociali generali	FC06A	23/12/2013	23/07/2014	16/10/2014	18/12/2014	27/03/2015
	Asili nido	FC06B	23/12/2013	23/07/2014	16/10/2014	18/12/2014	27/03/2015

Fonte: Brunello – Porcelli – Stradiotto, (2015).

Come deducibile dal prospetto riepilogativo riportato, il procedimento di approvazione e adozione delle note metodologiche è caratterizzato da un'estrema lentezza

dovuta all'articolazione, tutt'altro che snella, dello stesso iter legislativo, quale previsto dagli articoli 5 e 6 del D. Lgs. n. 216/2010: si osserva, infatti, come il lasso di tempo intercorrente tra l'approvazione preliminare delle note metodologiche di determinazione dei fabbisogni standard da parte della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale e la pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale, del D.P.C.M. di adozione delle stesse, sia per la quasi totalità delle funzioni superiore all'anno, fatta eccezione per la funzione di polizia locale, per la quale il processo di adozione della metodologia, si è svolto nell'arco di sei mesi. Ovviamente, se una siffatta lentezza è giustificabile in ragione del fatto che si tratta della prima approvazione dei fabbisogni standard, i quali rappresentano uno strumento del tutto nuovo per il sistema italiano di finanza pubblica, certamente lo stesso procedimento, in vista dei processi di monitoraggio ed aggiornamento degli stessi fabbisogni, necessita di essere riconfigurato in modo da risultare più semplice ed immediato.

Dunque, come già anticipato, il ruolo di SOSE S.p.A. non si esaurisce nella stima dei fabbisogni standard, ma la stessa società per gli studi di settore dovrà provvedere ad un loro continuo monitoraggio e ad un periodico aggiornamento, secondo quanto stabilito dall'articolo 7, comma 1, del D. Lgs. n. 216/2010, ai sensi del quale *“Al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione”*. Sebbene i fabbisogni standard determinati con riferimento ad un preciso anno siano in grado di fornire indicazioni attendibili circa il fabbisogno finanziario di un Ente locale anche negli anni successivi a quello in cui sono stati calcolati, dal momento che le variabili utilizzate per la loro stima non subiscono significative variazioni da un anno all'altro, è comunque auspicabile un loro adeguamento che, nel caso italiano, è stato effettuato per la prima volta nel corso del 2015; in occasione di tale aggiornamento, avvenuto sulla base dei dati del 2013, in sede di raccolta delle informazioni relative a ciascun Ente locale, con riferimento ai questionari somministrati ai Comuni, sono stati adottati dei meccanismi differenti rispetto a quelli utilizzati durante la fase di prima determinazione. Infatti, anziché inviare a ciascun Ente locale nove differenti questionari, come avvenuto in precedenza, si è optato per un unico questionario

allo scopo di semplificare l'intera procedura di raccolta dei dati e di ridurre il carico di lavoro per gli stessi Comuni<sup>26</sup>.

### 3.4 La capacità fiscale dei Comuni

La legge n. 42/2009, come precisato nel paragrafo iniziale di questo capitolo, dispone, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera c), che le funzioni attribuite ai Comuni non riconducibili a quelle fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione, devono essere finanziate con il gettito di tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi (anche se non specificato, presumibilmente erariali e regionali) e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

La capacità fiscale rappresenta il gettito che un Ente locale potrebbe potenzialmente ottenere sostenendo uno sforzo fiscale standard; o ancora, può essere definita come “*valore attuale massimo del gettito da entrate proprie prodotto da un ente locale nel lungo periodo*” (IFEL – MEF – SOSE, 2014). Come specificato nel primo capitolo, uno dei metodi di ripartizione dei trasferimenti tra Enti locali, che il Governo centrale potrebbe decidere di adottare, è basato sulla perequazione della capacità fiscale, secondo cui il trasferimento disposto a favore dell'ente decentrato è frutto della differenza tra il gettito standard (ottenuto moltiplicando l'aliquota standard, che è indice dello sforzo fiscale atteso o medio dell'Ente locale, per la base imponibile standard, entrambe definite a livello centrale) ed il gettito potenziale ad aliquota standard; ne consegue che l'ente disporrà nel complesso del gettito standard più lo sforzo fiscale che eventualmente decidesse di sostenere, adottando un'aliquota d'imposta superiore all'aliquota standard. È un metodo perequativo che incentiva il singolo Ente ad una maggiore

---

<sup>26</sup> Il questionario unico destinato a Comuni, Unioni di Comuni e Comunità montane è stato pubblicato online il 29 dicembre 2014, fissando contestualmente il termine ultimo per la sua compilazione al 28 febbraio 2015. Tale termine, tuttavia, è stato prorogato di 30 giorni sulla base dell'accordo tra Ministero dell'Economia e delle finanze ed Enti locali raggiunto in sede di conferenza Stato – città e autonomie locali in data 26 febbraio 2015. Il questionario unico, che raccoglie i dati relativi all'anno 2013, è strutturato in cinque moduli: il primo modulo, relativo ai dati strutturali, si focalizza su informazioni riguardanti le caratteristiche dell'Ente e del territorio e le risorse a disposizione per la produzione dei servizi; il secondo modulo, inerente i dati del personale, mira a raccogliere informazioni in merito alle consistenze e alle spese del personale addetto a ciascun servizio; nel terzo e nel quarto modulo si rilevano i dati concernenti servizi e attività svolti nell'ambito delle funzioni fondamentali, mentre con il quinto ed ultimo modulo si rilevano le informazioni relative ad entrate e spese correnti per ogni servizio.

responsabilizzazione, poiché le risorse totali a sua disposizione dipenderanno dallo sforzo fiscale aggiuntivo che sarà disposto a sopportare.

Dunque, secondo il disegno tracciato dal Legislatore con la legge delega sul federalismo fiscale, la capacità fiscale, insieme ai fabbisogni standard, deve costituire il parametro su cui basare il nuovo sistema di perequazione delle risorse tra Enti territoriali, al fine di superare una volta per tutte il criterio della spesa storica e in modo tale da garantire l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite agli stessi Enti, come disposto dall'articolo 119, comma quinto, della Costituzione. In particolare, con l'approvazione del Decreto Legge 6 marzo 2014, n. 16, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche*", convertito con modificazioni dalla Legge 2 maggio 2014, n. 68, è stato disposto, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera a), che il comma 380 - quater dell'articolo 1, della Legge n. 228/2012 (Legge di stabilità per il 2013), fosse sostituito dal seguente comma: "*Con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, il 10 per cento dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter è accantonato per essere redistribuito, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla lettera b) del medesimo comma 380-ter, tra i comuni sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Per la quota del Fondo di solidarietà comunale attribuita con il criterio di cui al periodo precedente non operano i criteri di cui alla lettera b) del predetto comma 380-ter*"<sup>27</sup>.

Dunque, come si avrà modo di approfondire nel capitolo successivo, con il quale verrà analizzato nel dettaglio il funzionamento del Fondo di Solidarietà Comunale, è stato previsto che la ripartizione delle risorse tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario,

---

<sup>27</sup> Lo stesso articolo 14, al comma 1, lettera b), prevede che venga inserito il comma 380-quinquies, all'articolo 1 della L. n. 228/2012, ai sensi del quale "*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*". Infatti, solamente a partire dal 2015, il riparto del Fondo di solidarietà comunale è avvenuto, per la percentuale stabilita dalla legge, sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali dei Comuni.



avvenga sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, nella misura del 10% dell'ammontare complessivo del suddetto Fondo<sup>28</sup>.

Al fine di stimare in modo corretto le capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un gruppo di lavoro composto da tecnici appartenenti al Dipartimento delle Finanze, alla Ragioneria Generale dello Stato, a SOSE S.p.A. (Soluzioni per il Sistema Economico) e all'Anci – IFEL (Associazione Nazionale Comuni Italiani e Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), che una volta selezionata la metodologia di calcolo opportuna, ha provveduto alla determinazione delle capacità fiscali dei singoli Comuni.

I risultati cui il gruppo di lavoro è pervenuto, sono stati resi noti tramite il documento riepilogativo *“La stima delle capacità fiscali dei Comuni”*, redatto dallo stesso team e pubblicato in data 28 ottobre 2014. L'11 marzo 2015, con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stata adottata in via definitiva la nota metodologica inerente la procedura di calcolo delle capacità fiscali, accompagnata dai risultati ottenuti per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 68 del 23 marzo seguente.

### **3.4.1 Le entrate comunali che concorrono alla determinazione della capacità fiscale**

Le amministrazioni comunali, per fronteggiare le proprie necessità di spesa, hanno a disposizione svariate fonti di entrata che possono essere classificate in sei categorie differenti, ovvero:

- 1) entrate tributarie: rientrano in tale categoria le imposte, le tasse, i tributi speciali ed altre entrate tributarie;
- 2) entrate da contributi: figurano tra queste entrate i contributi e i trasferimenti correnti dallo Stato, i contributi e i trasferimenti correnti dalla Regione, i contributi e i trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate, i contributi e i trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali e da altri enti del settore pubblico;

---

<sup>28</sup> Tale percentuale è stata elevata al 20% a seguito dell'approvazione delle Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 29 dicembre 2014, Suppl. ordinario n. 99.

3) entrate extra-tributarie: appartengono a questa categoria i proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi pubblici, interessi su anticipazioni o crediti, utili netti delle aziende speciali o partecipate, dividendi di società e proventi diversi;

4) entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale (da parte dello Stato, della Regione, di altri enti del settore pubblico o da parte di altri soggetti) e da riscossioni di crediti;

5) entrate da accensione di prestiti come, ad esempio, anticipazioni di cassa, finanziamenti a breve termine, emissioni di prestiti obbligazionari, assunzione di mutui;

6) entrate da servizi per conto terzi tra cui ritenute previdenziali e assistenza al personale, ritenute erariali, depositi cauzionali, rimborso spese per servizi per conto terzi, depositi per spese contrattuali.

Tuttavia, ai fini della stima della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, rilevano esclusivamente le entrate appartenenti alla prima categoria, ossia le entrate tributarie proprie tra le quali figurano, nel dettaglio: le imposte sugli immobili, ovvero l'Imposta Municipale Unica (IMU) e la Tassa per i Servizi Indivisibili (TASI), l'addizionale comunale all'Irpef, le imposte e le tasse minori (imposta di scopo<sup>29</sup>, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, imposta di soggiorno, imposta di sbarco ed imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni), nonché tariffe sui servizi comunali e prelievo sul servizio rifiuti (TARI). Prima di procedere ad analizzare il modello di stima adottato dal gruppo di lavoro composto da tecnici di MEF, Anci, IFEL e SOSE, è opportuno fare alcune precisazioni in merito alle principali categorie di entrata considerate ai fini della stima della capacità fiscale, prestando particolare attenzione all'IMU, alla TASI, all'addizionale comunale Irpef e alla TARI.

Procedendo con ordine, l'Imposta Municipale Unica è stata introdotta nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, contenente disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, il quale prevedeva l'entrata in vigore dell'IMU a partire dal 2014. In realtà, l'istituzione dell'IMU è stata anticipata a seguito dell'approvazione del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla Legge n. 214/2011, che ne ha disposto l'applicazione, dapprima in via sperimentale, a partire dal 1° gennaio 2012 e, successivamente a regime, con decorrenza dal 2015. In

---

<sup>29</sup> L'imposta di scopo è stata considerata ai fini della stima della capacità fiscale poiché, nella pratica, non è applicata dai Comuni.

realtà, la distinzione tra IMU sperimentale ed IMU a regime, è venuta meno con l'emanazione della Legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014) che l'ha resa definitiva.

È presupposto dell'IMU il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli siti nel territorio dello Stato, destinati a qualsiasi uso, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività d'impresa. A partire dal 2014, se il fabbricato in questione coincide con l'abitazione principale del soggetto passivo, l'IMU si applica solamente se lo stesso fabbricato rientra nelle categorie catastali A/1, A/8 o A/9, ovvero qualora sia classificabile quale abitazione "di lusso". Al contrario, se il fabbricato adibito ad abitazione principale del soggetto passivo non è qualificabile come "di lusso", non sarà sottoposto ad IMU, bensì a TASI<sup>30</sup>.

La base imponibile dell'IMU è rappresentata dal valore dell'immobile, che viene calcolato con criteri diversi a seconda della tipologia di immobile:

- per i fabbricati si considera la rendita catastale rivalutata del 5% a cui si applica un coefficiente moltiplicatore stabilito per legge, a seconda della categoria catastale cui l'immobile appartiene;
- per le aree fabbricabili si fa riferimento al valore di mercato al primo gennaio di ciascun anno;
- per i terreni agricoli si considera il reddito dominicale rivalutato del 25% e moltiplicato per dei coefficienti fissati dalla legge.

Per quanto concerne le aliquote applicate alle basi imponibili così ottenute, anch'esse possono differire, non solo in base alla destinazione d'uso dell'immobile, ma anche da un Comune all'altro. Nel dettaglio si distingue tra:

---

<sup>30</sup> Si considerano, inoltre, adibite ad abitazione principale e dunque esenti da IMU: l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquistano la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, purché la stessa non risulti locata; l'unità immobiliare posseduta da cittadini italiani non residenti in Italia, a titolo di proprietà o usufrutto, sempre che non risulti locata; l'unità immobiliare concessa in comodato dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che la utilizzano come abitazione principale; e ancora le unità immobiliari appartenenti a cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari; fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali; la casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; ad immobile, iscritto o iscrivibile al catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, posseduto e non concesso in locazione, dal personale in servizio permanente appartenente alle Forze armate, alle Forze di polizia (di ordinamento militare e civile) e al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Carpenedo, 2014).

- aliquota base dello 0,76% che il singolo Ente ha facoltà di aumentare fino all'1,06% o di ridurre allo 0,46%;
- aliquota sui fabbricati rurali pari allo 0,2% con possibilità di portarla a riduzione fino allo 0,1%;
- aliquota di base per le abitazioni principali fissata nella misura dello 0,4% e modificabile, in aumento o in diminuzione, in un range compreso tra lo 0,2% e lo 0,6%.

I medesimi criteri utilizzati per determinare la base imponibile ai fini dell'IMU, sono adottati anche per calcolare la base imponibile della TASI, ovvero la Tassa comunale sui Servizi Indivisibili, introdotta nell'ordinamento con la Legge di stabilità per il 2014. Infatti, è presupposto impositivo della TASI il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di fabbricati, compresa l'abitazione principale come definita ai fini dell'Imposta Municipale Propria, di aree scoperte nonché di quelle edificabili, adibiti a qualsiasi uso (secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 669, della L. n. 147/2013). Di conseguenza, sono soggetti passivi di tale tributo il possessore, ovvero "*colui che esercita un potere di fatto sull'immobile corrispondente a quello esercitato dal titolare di diritti reali*" (Carpenedo, 2014) e il detentore "*che dispone dell'immobile a qualsiasi titolo, anche senza essere necessariamente titolare di diritti reali*" (Carpenedo, 2014).

L'aliquota di base TASI è fissata dalla legge nella misura dell'1 per mille, con facoltà per il singolo Comune di ridurla, fino ad azzerarla, oppure di innalzarla. L'aliquota massima, tuttavia, non può eccedere il 2,5 per mille e inoltre, la somma delle aliquote TASI ed IMU per ciascuna tipologia di immobile non deve superare il 10,6 per mille (ovvero l'aliquota massima IMU), né altri tetti minori di aliquote in relazione alle diverse tipologie di immobili<sup>31</sup> (Civetta, 2014).

Per quanto concerne l'addizionale comunale all'Irpef, tale tributo, a carattere facoltativo, è stato introdotto nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 28 settembre 1998, n. 360. Il presupposto dell'addizionale è il possesso di redditi soggetti ad Irpef, da cui si deduce che sono soggetti passivi del tributo le persone fisiche con domicilio fiscale nel territorio comunale, mentre la base imponibile è rappresentata dal reddito complessivo

---

<sup>31</sup> Pur non essendo espressamente specificato, le altre aliquote massime previste dalla normativa IMU per le varie tipologie di immobili, attengono all'aliquota per le abitazioni principali e relative pertinenze per le quali l'aliquota base fissata nella misura dello 0,4% può essere incrementata fino ad un massimo dello 0,2% e l'aliquota per i fabbricati rurali ad uso strumentale che può essere ridotta fino allo 0,1%, mentre è prevista un'aliquota massima dello 0,2% (Civetta, 2014).

dichiarato ai fini Irpef, al netto di oneri deducibili. L'aliquota massima è stabilita nella misura dello 0,8% (per redditi superiori a 75 mila Euro), ad eccezione di Roma Capitale che ha facoltà di applicare un'aliquota massima dello 0,9%, mentre l'aliquota minima è pari allo 0,5% (per redditi fino a 15 mila Euro). Ciascun Comune può decidere di applicare un'unica aliquota, prevedendo nell'eventualità una soglia di esenzione, oppure aliquote differenziate in base agli scaglioni di reddito individuati ai fini dell'Irpef.

Da ultimo, la tassa sui rifiuti o TARI, è stata istituita con la Legge di stabilità per il 2014, in sostituzione della TARES (la tassa sui rifiuti e servizi), della quale, tuttavia, vengono ripresi molti aspetti, ai fini della disciplina della nuova tassa.

È presupposto del tributo *“il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte<sup>32</sup>, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla Tari le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali (...) che non siano detenute o occupate in via esclusiva”* (articolo 1, comma 641, L. n. 147/2013). Inoltre, non sono soggetti a TARI i terreni agricoli. Ai fini della determinazione della base imponibile, è assoggettabile alla tassa sui rifiuti, la superficie calpestabile<sup>33</sup>. Infine, per quanto attiene alla commisurazione delle tariffe, il Comune deve tener conto *“dei criteri determinati con il regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158”*, a norma dell'articolo 1, comma 651, L. n. 147/2013.

### **3.4.2 Le metodologie di stima della capacità fiscale**

Per calcolare la capacità fiscale di un Ente locale, è possibile ricorrere a diverse metodologie. Per esempio, un primo indicatore della capacità fiscale di un Ente è rappresentato dal gettito effettivo pro-capite, determinato sulla base dei dati del bilancio dell'anno precedente a quello di riferimento, il quale, tuttavia, presenta non poche

---

<sup>32</sup> Secondo quanto precisato dal MEF in relazione al regolamento TARES, si considerano locali le strutture stabilmente infisse al suolo chiuse da ogni lato verso l'esterno, anche se non conformi alle disposizioni urbanistico-edilizie; al contrario, si considerano aree scoperte sia le superfici prive di edifici o di strutture edilizie, sia gli spazi circoscritti che non costituiscono locale, come tettoie, balconi, terrazze, campeggi, dancing e cinema all'aperto e parcheggi (Carpenedo, 2013).

<sup>33</sup> Il riferimento alla superficie calpestabile sarà valido fintanto che non sarà effettuato l'allineamento tra i dati catastali relativi alle unità immobiliari a destinazione ordinaria e i dati inerenti la toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna di ogni Comune; una volta effettuato tale allineamento la base di riferimento per il prelievo sarà costituita dall'80% della superficie catastale.

criticità, poiché non permette di stimare la differenza tra il gettito riscosso dall'Ente locale ed il gettito potenziale impedendo una corretta comparazione tra Enti, dal momento che giurisdizioni con la stessa capacità fiscale potrebbero applicare aliquote ed esenzioni diverse e, dunque, adottare politiche fiscali differenti, potrebbero non sopportare lo stesso sforzo fiscale, oppure potrebbe essere diverso il grado di evasione di ciascun Ente.

Risulta, perciò, preferibile ricorrere al gettito standardizzato, ovvero il gettito prodotto da ciascun Ente locale se tutti applicassero le stesse aliquote alle basi imponibili, che consente, non solo una corretta comparazione degli stessi Enti, ma permette di tenere distinte quelle componenti che generalmente influenzano la capacità fiscale del Comune, legate principalmente alle politiche fiscali perseguite a livello locale.

Come precisato nel paragrafo precedente, la capacità fiscale dei Comuni italiani è determinata da cinque componenti principali, ovvero l'Imposta Municipale Unica, la Tassa sui Servizi Indivisibili, l'addizionale comunale all'Irpef, imposte e tasse minori, nonché tariffe sui servizi comunali e prelievo sul servizio rifiuti (TARI). Per ciascuna di queste componenti, in relazione alle caratteristiche proprie di ognuna, è stata stimata la capacità fiscale adottando il modello metodologico più appropriato.

Per la precisione all'IMU, alla TASI e all'addizionale comunale Irpef è stato applicato il metodo statistico *Representative Tax System* (RTS), che consente di calcolare l'ammontare di entrate tributarie che un Ente locale potrebbe potenzialmente incassare, date le basi imponibili e l'aliquota fiscale legale e che presenta il grande vantaggio di “*separare la parte di gettito attribuibile alla componente strutturale da quella imputabile allo sforzo fiscale dell'Ente*” (IFEL – MEF – SOSE, 2014), che è invece frutto delle politiche fiscali locali. Si procede, infatti, al computo del gettito teorico applicando alla base imponibile locale effettiva un'aliquota uniforme, o media, a livello nazionale. Con riferimento alle suddette imposte e tasse, l'impiego del metodo RTS è stato possibile dal momento che tutte e tre soddisfano le condizioni che devono necessariamente sussistere ai fini dell'applicazione di tale metodologia, ossia:

- a) la base imponibile del singolo tributo deve essere definita e misurabile analiticamente su tutto il territorio;
- b) devono essere note le aliquote, oltre che eventuali esenzioni e detrazioni applicabili alla base imponibile.

Nonostante ciò, in sede di stima della capacità fiscale, si è reso necessario, con particolare riferimento all'IMU, adottare alcuni accorgimenti in relazione alle aliquote e alla base imponibile da considerare.

Una delle principali criticità ha riguardato la scelta dell'aliquota da utilizzare ai fini della standardizzazione, se l'aliquota di base o l'aliquota media effettiva. A tal proposito, è opportuno rammentare che con la Legge di stabilità per il 2014 è stata potenziata la facoltà per le amministrazioni comunali di fissare le aliquote, pur nel rispetto dei limiti massimi e minimi imposti dalla legge, o di prevedere esenzioni o agevolazioni e molti Comuni, per sopperire alla soppressione dei trasferimenti statali e per fronteggiare l'esigenza di reperire nuove risorse, hanno adottato aliquote più elevate rispetto a quelle standard. L'aliquota di base IMU per le abitazioni principali appartenenti alle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (qualificabili come "di lusso") è pari allo 0,4%, mentre è fissata nella misura dello 0,76% per gli immobili diversi dall'abitazione principale. La scelta tra aliquota di base ed aliquota media effettiva nel processo di standardizzazione, ha ripercussioni essenzialmente sulla perequazione delle risorse. Infatti, se l'aliquota di base fosse inferiore all'aliquota media effettiva, l'adozione della prima, anziché della seconda, comporterebbe una perequazione inferiore. Tuttavia, anche l'utilizzo dell'aliquota media potrebbe avere delle controindicazioni, perché potrebbe incentivare gli Enti locali ad adottare comportamenti strategici: per esempio, i Comuni con base imponibile inferiore alla media, avrebbero convenienza ad incrementare l'aliquota fiscale in modo da massimizzare l'entità del trasferimento perequativo. Ai fini della standardizzazione è stata comunque adottata l'aliquota di base.

Anche in relazione alla determinazione della base imponibile potenziale, peraltro coincidente con la base imponibile TASI, sono sorte alcune complicanze riconducibili essenzialmente a carenze informative che caratterizzano la base dati catastale. A titolo esemplificativo, alcune difficoltà sono sorte in merito all'applicazione della normativa IMU alle abitazioni principali di lusso, poiché i dati catastali si sono rivelati insufficienti: sebbene nel 2014 non fosse più prevista la detrazione di 50 Euro per ciascun figlio a carico di età inferiore ai 26 anni e perciò, non vi fosse più l'esigenza di acquisire informazioni anagrafiche aggiuntive rispetto a quelle catastali, comunque, essendo fondamentale distinguere tra abitazioni principali ed immobili non adibiti a tale uso, è stato necessario integrare le informazioni del catasto con quelle contenute nelle

dichiarazioni dei redditi. È doveroso precisare, inoltre, che ai fini della stima della capacità fiscale, con riferimento all'IMU, il gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha optato per fare riferimento ai dati del 2012, tenendo conto della normativa prevista per il 2014 ed introducendo dei correttivi in caso di significative variazioni della base imponibile, legate ad aggiornamenti catastali e destinazioni d'uso degli immobili. Lo stesso gruppo di lavoro ha motivato tale scelta così: *“il gettito nel 2012 ha un miglior andamento rispetto al 2013 dal punto di vista della tax compliance (intesa come conformità alla legge da parte dei contribuenti) ed è più semplice applicare l'approccio RTS al 2012 che al 2013”* (IFEL – MEF – SOSE, 2014).

Con riferimento alla TASI, invece, non sono sorte particolari problematiche, poiché è prevista un'aliquota di base identica per le varie tipologie di immobili (pari all'1 per mille) e la base imponibile potenziale corrisponde tendenzialmente a quella dell'IMU, con l'unica eccezione di alcune tipologie di immobili soggetti ad IMU e non a TASI (ad esempio i terreni agricoli), o viceversa (come i fabbricati rurali).

Infine, si è reso necessario adottare degli accorgimenti in merito al *tax gap* dell'IMU e della TASI, ovvero lo scostamento tra gettito potenziale e gettito effettivamente riscosso, calcolato come *“differenza tra gettito teorico determinato a partire dalle basi imponibili rilevabili dagli archivi catastali e gettito standard”* (IFEL – MEF – SOSE, 2014); il *tax gap* così determinato non necessariamente coincide con l'evasione fiscale, ma potrebbe dipendere da mancati versamenti, dovuti, per esempio, a crisi di liquidità, errori nei versamenti o ancora mancata considerazione, ai fini del computo del gettito teorico, di casi di esclusione dal tributo. Tuttavia, lo stesso gruppo che ha provveduto alla determinazione delle capacità fiscali, ha precisato che, non essendo disponibile una stima puntuale del *tax gap* (ad esempio dovuta ad anomalie dei dati catastali), in via prudenziale, ne è stata considerata solo una percentuale ai fini della determinazione delle capacità fiscali in merito all'imposizione immobiliare comunale (che comprende IMU e TASI) che, riepilogando, è perciò costituita *“dalle stime standard IMU elaborate dal MEF e aggiornate in conseguenza dei mutamenti normativi intervenuti tra il 2012 e il 2014, corrette per una quota rappresentativa del tax gap”* (IFEL – MEF – SOSE, 2014).

Come già anticipato, il metodo RTS è stato utilizzato anche ai fini della stima della capacità fiscale in relazione all'addizionale comunale all'Irpef, in primo luogo perché è



possibile ottenere informazioni sufficientemente esaustive relativamente alle basi imponibili grazie alle dichiarazioni fiscali raccolte annualmente dal Dipartimento delle Finanze e, in secondo luogo, nonostante il legislatore non provveda a fissare un'aliquota base, l'ostacolo può facilmente essere aggirato prendendo a riferimento l'aliquota centrale nell'intervallo 0 – 0,8% stabilito dalla legge, pari allo 0,4%. In seguito, si procede a calcolare il gettito standard del singolo Comune moltiplicando l'aliquota standard dello 0,4% per la base imponibile, coincidente con il reddito imponibile ai fini delle addizionali Irpef, facilmente desumibile dalle dichiarazioni fiscali. È importante precisare che con riferimento all'addizionale comunale Irpef non è stato calcolato il *tax gap*, a differenza dell'IMU e della TASI, essenzialmente perché non esiste alcun riferimento per poterlo calcolare a livello comunale.

Per quanto riguarda la quarta componente della capacità fiscale dei Comuni, rappresentata da imposte e tasse minori, classificate anche come entrate “*residuali*” proprie delle amministrazioni comunali, non è stato possibile adottare il metodo RTS, poiché non sempre sussistono le condizioni essenziali per la sua applicazione, ossia aliquote fiscali fissate dalla legge e possibilità di quantificare agevolmente le basi imponibili. È stata, perciò, adottata la metodologia alternativa *Regression-based Fiscal Capacity Approach* (RFCA), basata su tecniche econometriche, con la quale si procede, in via preliminare, alla determinazione del livello ottimale delle entrate residuali e in seguito, alla stima della capacità fiscale mediante “*la valorizzazione dei valori attesi corrispondenti alle variabili utilizzate come proxy delle basi imponibili, ipotizzando un livello di sforzo fiscale uniforme*” (IFEL – MEF – SOSE, 2014), che consente così di isolare il gettito storico dallo sforzo fiscale e da comportamenti discrezionali degli Enti locali. Si riporta di seguito il modello empirico di riferimento utilizzato per stimare il livello ottimale delle entrate proprie residuali e per determinare il peso dei fattori che influenzano in maniera significativa il gettito<sup>34</sup>:

$$T = \beta'_1 R + \beta'_2 S + \beta'_3 N + \beta'_4 A + \alpha + \varepsilon$$

Con:

---

<sup>34</sup> Le espressioni di seguito riportate sono tratte da “*La stima della capacità fiscale dei Comuni*”, documento riepilogativo in merito alla metodologie di stima delle capacità fiscali e ai risultati ottenuti redatto da IFEL – MEF – SOSE e pubblicato il 28 ottobre 2014.

- $T$ : gettito pro-capite;
- $R$ : vettore di variabili socio-economiche che misurano il livello di benessere sociale, rappresentando un buon indicatore della base imponibile pro-capite;
- $S$ : livello dello sforzo fiscale esercitato;
- $N$ : vettore di variabili indicatrici della possibilità di attrarre base imponibile da soggetti non residenti (ad esempio, il flusso turistico e il flusso dei pendolari entranti);
- $A$ : vettore delle variabili di controllo comprendente variabili socio-demografiche (preferenze locali per il bene pubblico o preferenze per il consumo privato) e variabili di natura finanziaria (per esempio trasferimenti intergovernativi al fine di considerare l'impatto delle politiche perseguite a livello centrale);
- $\alpha$  ed  $\varepsilon$ : componente stocastica.

È doveroso specificare che il modello empirico riportato, può essere utilizzato per stimare il livello ottimale di entrate proprie sia con riferimento a ciascun tributo appartenente alla categoria “*entrate residuali*”, sia in relazione al complesso di tali entrate. La scelta è ricaduta sulla seconda opzione, per cui è stato stimato un unico modello riferito alla totalità delle imposte e tasse minori.

Si è successivamente proceduto alla stima della capacità fiscale tramite l'equazione:

$$\text{Capacità fiscale residuale} = \widehat{\beta}'_1 R + \widehat{\beta}'_2 \bar{S} + \widehat{\beta}'_3 N$$

Come precedentemente sottolineato, con riferimento allo sforzo fiscale è stato adottato un valore uniforme per tutti i Comuni, in modo tale da far dipendere la capacità fiscale residuale esclusivamente dalle variabili inerenti il livello di benessere locale ( $R$ ) e da quelle indicatrici della capacità di attrarre base imponibile dai non residenti ( $N$ ).

Da ultimo, per stimare la capacità fiscale relativamente al servizio di raccolta e smaltimento rifiuti (TARI), sono stati utilizzati i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard adottati con la nota metodologica “*FC05B Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente – Servizio smaltimento rifiuti*”, approvata con D.P.C.M. 27 marzo 2015, applicati alla spesa storica complessiva del 2010. In realtà, come sottolineato dallo stesso gruppo di lavoro IFEL – MEF – SOSE nella relazione riepilogativa dell'attività di stima della capacità fiscale dei Comuni (2014), le tariffe per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti “*non andrebbero incluse nella capacità fiscale, poiché sono*

*a totale copertura del costo. Il calcolo è stato necessario esclusivamente perché il settore raccolta e smaltimento rifiuti è stato incluso nel calcolo dei fabbisogni standard e una sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto a una sovrastima delle risorse perequabili”.*

Sommando le componenti di capacità fiscale analizzate, ossia la capacità fiscale IMU-TASI (opportunamente corretta per una quota di *tax gap* IMU), la capacità fiscale dell’addizionale Irpef, la capacità fiscale per tributi e tasse minori e la capacità fiscale per il settore di raccolta e smaltimento rifiuti, si ottiene la capacità fiscale complessiva.

L’articolo 1, secondo comma, del Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze, con il quale è stata adottata la nota metodologica inerente le procedure di calcolo e di stima della capacità fiscale per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario, dispone che, sia la stessa procedura, che le capacità fiscali vengano sottoposte annualmente a monitoraggio e rideterminazione, in maniera tale da “*considerare eventuali mutamenti normativi e tener progressivamente conto del tax gap e della variabilità dei dati assunti a riferimento*”.

I principali risultati a cui il gruppo di lavoro costituito presso il Ministero dell’Economia e delle finanze è pervenuto, mostrano che la capacità fiscale media pro-capite dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario ammonta per l’esattezza a 604 Euro e circa la metà è dovuto alla tassazione immobiliare (IMU-TASI). La capacità fiscale risulta essere significativamente influenzata dalla dimensione dei Comuni, che dipende a sua volta dai redditi, dalla ricchezza e dall’area geografica. Inoltre, come facilmente immaginabile, le Regioni del centro-nord presentano una capacità fiscale per abitante superiore alla media, al contrario di tutte le altre Regioni che si posizionano al di sotto del valore medio. Si riportano nella Tabella seguente i valori della capacità fiscale media pro-capite del complesso dei Comuni per ciascuna delle Regioni a statuto ordinario.

**Tabella 4 – Componenti della capacità fiscale per Regione, valori medi ponderati per la popolazione, Comuni delle Regioni a statuto ordinario (Euro per abitante).**

<b>Regione</b>	<b>IMU TASI (A)</b>	<b>Tax gap IMU TASI (B)</b>	<b>ACI (C)</b>	<b>Entrate residuali (D)</b>	<b>Rifiuti (E)</b>	<b>CF tot (F=A+B+C+D+E)</b>
Piemonte	310	3	56	124	146	639
Lombardia	296	3	61	138	146	644
Veneto	292	3	53	121	145	614
Liguria	487	4	59	137	191	876
Emilia-Romagna	351	3	59	136	151	700
Toscana	338	4	54	124	158	677
Umbria	242	3	48	103	136	533
Marche	244	2	48	107	152	554
Lazio	357	6	55	131	164	714
Abruzzo	260	4	42	89	150	545
Molise	225	3	36	75	140	480
Campania	183	4	31	63	148	429
Puglia	226	3	34	69	138	470
Basilicata	155	3	34	69	126	387
Calabria	162	4	30	59	148	401
<b>TOTALE</b>	<b>288</b>	<b>4</b>	<b>50</b>	<b>112</b>	<b>150</b>	<b>604</b>

*Fonte: IFEL – MEF – SOSE, (2014).*

# CAPITOLO IV

## IL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE

*Sommario:* 4.1 I trasferimenti statali agli Enti locali: le principali tappe dell'evoluzione normativa – 4.2 Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio – 4.2.1 Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio 2011 – 4.2.2 Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio 2012 – 4.3 Dal Fondo Sperimentale di Riequilibrio al Fondo di Solidarietà Comunale – 4.3.1 Il Fondo di Solidarietà Comunale 2013 – 4.3.2 Il Fondo di Solidarietà Comunale 2014 – 4.3.3 Il Fondo di Solidarietà Comunale 2015 – 4.3.4 La ripartizione del FSC 2015 tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario – 4.3.5 Gli effetti redistributivi del nuovo meccanismo di perequazione – 4.3.6 Osservazioni alla Nota metodologica del MEF – 4.3.7 Le novità per il 2016 in materia di FSC.

### **4.1 I trasferimenti statali agli Enti locali: le principali tappe dell'evoluzione normativa**

I trasferimenti erariali disposti dal Governo centrale a favore degli Enti locali, hanno sempre rappresentato una voce rilevante nel bilancio delle amministrazioni comunali, anche in ragione della scarsa autonomia impositiva loro concessa e rimasta tale, sostanzialmente, fino al 2011, anno in cui sono state introdotte importanti novità in tema di federalismo fiscale municipale che hanno portato alla soppressione e alla conseguente fiscalizzazione dei trasferimenti erariali.

Alla fine degli anni Settanta, con l'approvazione dei Decreti legge Stammati<sup>35</sup>, con i quali si intervenne in tema di finanza comunale allo scopo di riportare in equilibrio una situazione insostenibile di deficit permanente, aggravata dal fatto che gli Enti locali ricorrevano al debito bancario per fronteggiare le spese correnti, venne introdotto nell'ordinamento italiano il criterio della spesa storica quale metodo di ripartizione dei trasferimenti erariali. A ciascun Ente locale veniva, dunque, assegnato un ammontare di

---

<sup>35</sup> I Decreti Stammati erano due: il primo, cosiddetto Decreto "Stammati 1", fu emanato il 17 gennaio 1977 e successivamente convertito nella Legge 17 marzo 1977, n. 62; il secondo, noto come decreto "Stammati 2", è stato approvato il 9 dicembre 1977 e convertito nella Legge 27 febbraio 1978, n. 43.

risorse sulla base di quanto speso in passato, procedendo, in questo modo, ad un “*ripiano a piè di lista*”, poiché lo Stato provvedeva a finanziare interamente la differenza tra spese correnti ed entrate proprie dei Comuni, disincentivando quest’ultimi ad una gestione efficiente delle risorse.

Un primo tentativo di superamento del criterio della spesa storica si registrò nel 1983 con l’approvazione del Decreto Legge n. 55, recante “*Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l’anno 1983*”, convertito con modificazioni dalla Legge n. 131/1983. In particolare, venne istituito per il biennio 1984/1985 un fondo perequativo a favore dei Comuni ripartito, per una quota sulla base della popolazione residente, per un’ulteriore quota in proporzione alla popolazione residente in ciascun Comune moltiplicata per il reciproco del reddito medio pro-capite della Provincia di appartenenza e il restante ammontare distribuito fra quei Comuni con una spesa corrente pro-capite inferiore alla media nazionale. Successivamente, a partire dal 1986, vennero disposti a favore dei Comuni un fondo ordinario, un fondo perequativo ed un fondo destinato a sostenere lo sviluppo degli investimenti.

Nuove disposizioni in materia di trasferimenti erariali agli Enti locali, furono dettate con il Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante “*Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*”. Nello specifico, l’articolo 34 del suddetto Decreto, disponeva che a partire dal 1994, lo Stato avrebbe concorso al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni comunali (e provinciali, nonché delle Comunità montane) mediante l’assegnazione di un fondo ordinario, di un fondo consolidato e di un fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale; contestualmente, introduceva, a decorrere dal 1993, un fondo nazionale speciale per gli investimenti. Il Governo centrale, inoltre, sarebbe potuto intervenire a sostegno dei Comuni (ma anche di Province e Comunità montane) con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti da quantificare di anno in anno con la legge finanziaria.

Ulteriori sviluppi si ebbero con l’approvazione del Decreto Legislativo 30 giugno 1997, n. 244, recante “*Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli Enti locali*”, con il quale il legislatore tracciò una disciplina organica dei trasferimenti con intenti di riequilibrio e perequazione. Ai sensi dell’articolo 1, comma 1, del decreto in questione, il sistema dei trasferimenti erariali ai Comuni avrebbe dovuto articolarsi in un fondo ordinario, un fondo consolidato, un fondo per la perequazione e gli incentivi, oltre che in

un fondo nazionale ordinario ed uno speciale per gli investimenti e un fondo per lo sviluppo degli investimenti degli Enti locali. Era previsto che ai fini del riequilibrio dei contributi ordinari spettanti ai Comuni (e alle Province), fosse definito un fabbisogno standardizzato, ad opera del Ministero dell'Interno, prendendo a base i servizi indispensabili e i servizi maggiormente diffusi, dovendosi intendere, per i primi, quei servizi diffusi sul territorio con caratteristica di generalità, mentre, per i secondi, quelli presenti nel maggior numero di Comuni (a norma dell'articolo 3, comma 3, D. Lgs. n. 244/1997). Il fabbisogno standardizzato, da aggiornare con cadenza triennale, doveva essere calcolato come *“somma dei prodotti delle unità di determinante per i parametri monetari di ciascun servizio”* (art. 3, comma 4, D. Lgs. n. 244/1997) a cui dovevano aggiungersi opportuni correttivi per tener conto delle condizioni di degrado, della presenza di militari, dell'incremento della domanda di servizi negli enti di maggiore dimensione demografica e della rigidità dei costi degli enti di minore dimensione demografica.

In realtà, le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 244/1997 non trovarono mai concreta applicazione a causa dei continui rinvii disposti dalla legge. Basti pensare che l'articolo 30, comma 9, della Legge 23 dicembre 1999, n. 488, sancì che a decorrere dal 1° gennaio 2001, ai fini dell'assegnazione dei trasferimenti erariali ai Comuni, si sarebbe dovuto fare riferimento al D. Lgs. n. 244/1997 o, in alternativa, al D. Lgs. da emanare in attuazione della delega contenuta all'articolo 10 della L. n. 133/1999<sup>36</sup>, delega che per altro non fu esercitata entro i nove mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

I criteri di computo e ripartizione dei trasferimenti a favore degli Enti locali negli anni a seguire rimasero ancorati alle disposizioni contenute nelle varie leggi finanziarie le quali, a loro volta, facevano riferimento a quanto stabilito dal D. Lgs. n. 504/1992.

---

<sup>36</sup> L'articolo 10, comma 1, lettera f), della L. n. 133/1999, prevedeva che dovesse essere operata *“una revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa. La perequazione deve basarsi su quote capitarie definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali e può essere effettuata, per un periodo transitorio, anche in funzione dei trasferimenti storici”*.

Il quadro normativo così delineato, fatte salve alcune modificazioni, sostanzialmente resterà immutato fino al 2011, anno in cui, come già anticipato in apertura di capitolo, sono state introdotte importanti novità inerenti la fiscalità comunale.

Riepilogando, era dunque previsto che lo Stato potesse concorrere al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni comunali (nonché provinciali e delle Comunità montane), per la parte di spesa corrente, mediante un fondo ordinario, un fondo consolidato ed un fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale, mentre, per la parte di spesa in conto capitale, con un fondo per lo sviluppo degli investimenti, un fondo nazionale ordinario per gli investimenti ed un fondo speciale per gli investimenti.

Sebbene dal 1983 si siano susseguiti svariati tentativi di superamento del criterio della spesa storica, in realtà tale metodo di erogazione dei trasferimenti erariali non è mai stato abbandonato definitivamente: si pensi, a titolo esemplificativo, che con la finanziaria del 2007, il Governo Prodi stanziò ben 12 miliardi di euro a favore di cinque Regioni in deficit sanitario e ancora durante la XVI Legislatura (Governo Berlusconi IV) sono stati assegnati a “*piè di lista*” 140 milioni di euro al Comune di Catania e 500 milioni di euro al Comune di Roma al fine di evitare il dissesto finanziario (Unioncamere Veneto, 2009). Attualmente, a seguito dell’emanazione della Legge delega sul federalismo fiscale, nel 2009, sembra essere stata intrapresa la strada verso il definitivo abbandono del metodo della spesa storica, prevedendo un riassetto del sistema di perequazione delle risorse tra Enti locali, il quale dovrà essere basato sul metodo dei costi e fabbisogni standard e su quello della capacità fiscale e che sembra aver messo, una volta per tutte, la parola fine al “*ripiano a piè di lista*” dei trasferimenti.

#### **4.2 Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio**

Il 14 marzo 2011 è stato approvato il Decreto Legislativo n. 23, il quarto in ordine temporale di attuazione delle legge delega n. 42/2009, recante “*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*”<sup>37</sup>, che ha avviato un processo di soppressione dei trasferimenti erariali aventi carattere di permanenza e generalità ed ha provveduto alla loro contestuale sostituzione con forme di entrata proprie, al fine di garantire il superamento della finanza derivata a favore di un sistema di finanza autonoma.

---

<sup>37</sup> Le disposizioni contenute in tale Decreto hanno riguardato i Comuni delle 15 Regioni a statuto ordinario.



Il processo di riassetto della fiscalità comunale, secondo lo schema originario, avrebbe dovuto articolarsi in due fasi. La prima, da realizzare nel triennio 2011 – 2013, disponeva, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del suddetto Decreto, che fossero attribuiti ai Comuni, relativamente agli immobili siti nel loro territorio, il gettito o quote di gettito: dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sugli atti di cui all'art. 1, del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131; delle imposte ipotecarie e catastali (fatta eccezione per quelle relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto, il cui gettito resta attribuito allo Stato); dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in merito ai redditi fondiari ed escluso il reddito agrario; dell'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili; dei tributi speciali catastali; delle tasse ipotecarie; della cedolare secca sugli affitti per una quota pari al 21,7%, limitatamente all'anno 2011, mentre a decorrere dal 2012, per una quota del 21,6%<sup>38</sup>.

Inoltre, sono state assegnate ai Comuni: una compartecipazione al gettito IVA, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito IRPEF (articolo 2, comma 4, D. Lgs. n. 23/2011)<sup>39</sup>; un'imposta di soggiorno o di sbarco<sup>40</sup>; un'imposta di scopo; ed infine la possibilità di aumentare o di istituire, qualora non fosse stato fatto prima, un'addizionale comunale all'IRPEF<sup>41</sup>.

La seconda fase del processo di riordino della fiscalità comunale sarebbe dovuta iniziare nel 2014, anno a decorrere dal quale sarebbe stata introdotta l'Imposta Municipale

---

<sup>38</sup> Secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 2, D. Lgs. n. 23/2011, è attribuito ai Comuni il 30% del gettito con riferimento all'imposta di bollo e a quella di registro, alle imposte ipotecaria e catastale, ai tributi speciali catastali e alle tasse ipotecarie.

<sup>39</sup> L'articolo 2, comma 4, del D. Lgs. n. 23/2011 precisa che: *“In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune”*.

<sup>40</sup> Possono istituire l'imposta di soggiorno i Comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni e i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, a carico dei soggetti che alloggiano presso strutture ricettive ubicate nel loro territorio, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, fino ad un massimo di 5 euro per notte. Il gettito che ne deriva dovrà essere impiegato per finanziare interventi in materia di turismo, di manutenzione, fruizione e recupero di beni culturali ed ambientali locali o dei relativi servizi pubblici locali. In alternativa, i comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori, hanno facoltà di istituire un'imposta di sbarco da applicare fino ad un massimo di 1,50 euro, da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea.

<sup>41</sup> Tale disposizione, prevista dall'articolo 5 del D. Lgs. n. 23/2011, è stata successivamente abrogata con D. L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, che ha comunque fatte salve le deliberazioni dei Comuni adottate a norma del previgente art. 5.

Unica (IMU)<sup>42</sup>. In realtà, come già chiarito nel secondo (par. 2.6) e nel terzo capitolo (par. 3.4.1), l'istituzione dell'imposta municipale unica, data la necessità di reperire urgentemente nuove risorse, è stata anticipata al 2012 con il D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, cosiddetto "*Decreto salva Italia*", convertito con modificazioni dalla Legge n. 214/2011.

A fronte delle entrate devolute ai Comuni l'articolo 2, comma 8, del D. Lgs. n. 23/2011 ha disposto, in attuazione di quanto previsto dall'art. 11, comma 1, lettera e), della L. n. 42/2009<sup>43</sup>, la riduzione dei trasferimenti erariali "*in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale di riequilibrio di cui al comma 3, nonché al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione di cui al comma 4 e al netto del gettito di cui al comma 6*<sup>44</sup>", da realizzare con Decreto del Ministro dell'Interno, in accordo con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, una volta sentito il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Infatti, al fine di realizzare in maniera progressiva e territorialmente equilibrata l'assegnazione ai Comuni dei tributi gravanti sugli immobili siti nel loro territorio e di portare così a compimento la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, l'articolo 2, comma 3, del decreto sul federalismo fiscale municipale, ha sancito l'istituzione di un Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR) per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, alimentato con il gettito, o quote di gettito, dei tributi devoluti ai Comuni e relativi agli immobili ubicati nel loro territorio. Tale Fondo aveva carattere transitorio poiché la durata

---

<sup>42</sup> Il testo originario del D. Lgs. n. 23/2011, prevedeva che accanto all'Imposta Municipale propria (IMU) fosse introdotta, sempre a decorrere dal 2014, l'imposta municipale secondaria che avrebbe dovuto sostituire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni ed il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari. L'istituzione di tale imposta, dopo essere stata dapprima rinviata al 2015 e successivamente al 2016, non è più prevista secondo quanto stabilito dalla L. 28 dicembre 2015, n. 208, che ha abrogato l'articolo 11 del D. Lgs. n. 23/2011.

<sup>43</sup> Il suddetto articolo dispone la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali diretti al finanziamento delle spese di qualsiasi natura (per funzioni fondamentali e non) con l'unica eccezione dei trasferimenti perequativi, di quelli a sostegno di interventi speciali (*contributi sviluppo investimenti*) e del finanziamento di rate di ammortamento di mutui, dei fondi europei e di quelli riferibili agli interventi speciali di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione.

<sup>44</sup> Ovverosia il gettito derivante dall'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, che secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 6, D. Lgs. 23/2011, a decorrere dal 2012, "*cessa di essere applicata nelle regioni a statuto ordinario ed è corrispondentemente aumentata, nei predetti territori, l'accisa erariale in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria del presente provvedimento ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica*".

dello stesso era prevista per il triennio 2011 – 2013 e in ogni caso sarebbe stato operativo fino alla data di entrata in funzione del fondo perequativo vero e proprio, di cui all'articolo 13 della L. n. 42/2009, richiamato anche dall'articolo 13 del D. Lgs. n. 23/2011, secondo cui il fondo perequativo a favore delle amministrazioni comunali sarebbe stato alimentato da quote del gettito dei tributi sugli immobili, di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del suddetto decreto, oltre che dalla compartecipazione di cui all'articolo 7, comma 2<sup>45</sup>; inoltre, il fondo perequativo si sarebbe composto di due parti, una destinata al finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, l'altra al finanziamento delle funzioni non fondamentali, disponendo altresì che tali quote fossero divise *“in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica”*.

Per quanto concerne le modalità di alimentazione e riparto del FSR, disciplinate dall'articolo 2, comma 7, del D. Lgs. n. 23/2011, era previsto che fossero deliberate con Decreto del Ministro dell'Interno, di comune accordo con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e previa intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Inoltre, con lo stesso decreto, si dovevano stabilire le quote del gettito dei tributi gravanti sugli immobili, da devolvere, anno per anno, ai Comuni nel cui territorio sono ubicati gli immobili sottoposti a tassazione.

Il riparto del Fondo doveva avvenire tenendo conto della determinazione dei fabbisogni standard, qualora fosse già stata effettuata, e fino al 2013 una quota pari al 30% della dotazione del Fondo doveva essere redistribuita tra i Comuni in relazione al numero di residenti. Era altresì previsto che per i Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali, a norma dell'articolo 14, commi 28 e seguenti del D. L. n. 78/2010 e per le isole mono-comune, fossero in ogni caso stabilite modalità di riparto differenziate, forfettizzate e semplificate, idonee comunque ad assicurare che fosse ripartita, in favore di tali enti, una quota non inferiore al 20% della dotazione del Fondo al netto della quota del 30% da distribuire ai Comuni sulla base della popolazione residente (tuttavia tale disposizione non ha trovato concreta applicazione in sede di riparto del FSR).

---

<sup>45</sup> L'articolo 7, comma 2, D. Lgs. n. 23/2011, prevede che a decorrere dal 2014 sia attribuita ai Comuni una compartecipazione al gettito dei tributi nell'ipotesi di trasferimento immobiliare di cui all'articolo 10 del medesimo decreto, in misura pari al 30%.

Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio, che secondo il disegno iniziale avrebbe dovuto essere operativo fino al 2013, in realtà ha funzionato per il biennio 2011 – 2012, essendo stato sostituito, con la legge di stabilità per il 2013 (L. n. 228/2012), dal Fondo di Solidarietà Comunale.

#### **4.2.1 Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio 2011**

Il 21 giugno 2011, il Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 2, commi 3, 7 e 8, del D. Lgs. n. 23/2011, ha emanato due Decreti interministeriali con i quali ha disposto la riduzione dei trasferimenti erariali fino ad allora corrisposti ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e contestualmente ha provveduto alla quantificazione del Fondo sperimentale di riequilibrio, nonché alla determinazione delle modalità di alimentazione e riparto dello stesso. Entrambi i decreti, adottati una volta raggiunto l'accordo in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, siglato in data 31 maggio 2011, sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 2 agosto 2011, n. 178.

In merito alla riduzione dei trasferimenti erariali, il decreto emanato dal Ministro dell'Interno, ha disposto che fossero ridotti per un ammontare complessivo di 11.264.914.591,29 euro. Alla quantificazione di tale cifra ha provveduto il gruppo di lavoro "*Interventi speciali, perequazione infrastrutturale e soppressione dei trasferimenti statali*", incaricato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (CoPAFF) e supportato dalla Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno. Il gruppo di lavoro ha, dunque, proceduto alla classificazione dei trasferimenti erariali, distinguendo tra quelli fiscalizzabili e quelli non fiscalizzabili, in quanto riconducibili alla tipologia di trasferimenti di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione o ai contributi in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli Enti locali, determinando per ciascun gruppo l'ammontare complessivo. I trasferimenti non soggetti a fiscalizzazione e per questa ragione "*assegnati come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in data 21 febbraio 2002*" (art. 2, D.M. 21 giugno 2011)

ammontavano a 610.568.756,46 euro. L'esito dei lavori è stato reso noto nel corso della seduta CoPAFF del 19 maggio 2011<sup>46</sup>.

Per i Comuni, l'operazione di riduzione dei trasferimenti erariali, dal punto di vista finanziario, è stata neutrale poiché a fronte della fiscalizzazione di quasi 11,265 miliardi di euro di trasferimenti, sono state attribuite agli stessi Enti risorse da federalismo fiscale municipale di pari importo, risultanti dalla somma del Fondo sperimentale di riequilibrio e della compartecipazione IVA. Come sottolineato nel precedente paragrafo, l'articolo 2, comma 4, del D. Lgs. n. 23/2011, assegna ai Comuni una compartecipazione al gettito IVA in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito IRPEF, stabilendo, inoltre, che *“in sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune”*. In realtà, la prima attribuzione a titolo di compartecipazione all'IVA è stata determinata in relazione alla base imponibile regionale pro-capite, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 14, comma 10, D. Lgs. n. 23/2011, ai sensi del quale *“l'assegnazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per ogni comune ha luogo sulla base del gettito di tale imposta per Regione, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune”*, almeno fino a quando, con D.P.C.M., non fossero state stabilite le modalità per l'acquisizione delle informazioni necessarie, al fine di assicurare l'assegnazione della compartecipazione all'IVA sulla base del gettito per Provincia<sup>47</sup>. La compartecipazione IVA attribuita ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, calcolata secondo il

---

<sup>46</sup> Il documento elaborato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, comprensivo della lista dei trasferimenti erariali fiscalizzabili e di quelli non fiscalizzabili e dei relativi ammontari, è consultabile all'indirizzo <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>. È doveroso precisare che la quantificazione dei trasferimenti fiscalizzabili era peraltro già stata effettuata in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale con la relazione datata 8 giugno 2010, che assumeva a riferimento i dati relativi all'esercizio finanziario 2008. Si è, dunque, provveduto al perfezionamento di un lavoro già compiuto, individuando in maniera dettagliata i trasferimenti da sopprimere e quelli da mantenere.

<sup>47</sup> Per l'anno 2011, l'aliquota di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto spettante ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, secondo quanto disposto con D.P.C.M. 17 giugno 2011, articoli 1 e 2, è stata fissata in misura pari al 2,58% del gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativo all'anno 2011, calcolato al netto delle somme riscosse a mezzo ruoli, della quota spettante all'Unione europea a titolo di risorse proprie nonché della compartecipazione alla medesima imposta riconosciuta alle regioni a statuto speciale, in quanto finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Ministro dell'Economia e delle Finanze, 2011).

procedimento riportato nella nota metodologica allegata al decreto interministeriale del 21 giugno 2011, inerente la riduzione dei trasferimenti erariali, è risultata pari a 2,889 miliardi di euro<sup>48</sup>.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio, invece, alimentato ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del D. Lgs. n. 23/2011 con il gettito di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo<sup>49</sup>, è stato quantificato in un ammontare complessivo di 8.375.914.591,29 euro. Non ha inciso sulla quantificazione del FSR per l'anno 2011, la soppressione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 6, D. Lgs. n. 23/2011, in quanto prevista a decorrere dal 2012.

Con riferimento all'anno 2011, la ripartizione del suddetto Fondo, non è avvenuta tenendo conto dei fabbisogni standard, dal momento che il processo di determinazione degli stessi, secondo le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 216/2010, è stato completato da SOSE S.p.A. – Soluzioni per il Sistema Economico, solamente a fine 2013 per quasi tutte le funzioni fondamentali attribuite ai Comuni e soggette a standardizzazione. Inoltre, il 30% dell'ammontare complessivo del FSR, per l'esattezza 2.512.774.377,39 euro, in accordo con quanto previsto dall'articolo 2, comma 7, D. Lgs. n. 23/2011, è stato distribuito tra i Comuni sulla base del numero di abitanti. In generale, infatti, le modalità di riparto del FSR, disposte dal decreto interministeriale, sono state differenziate sulla base della dimensione demografica dei Comuni interessati, distinguendo, a tal proposito, tra Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e definite con riferimento alla spettanza figurativa dei trasferimenti degli Enti (ossia il valore dei trasferimenti che sarebbero spettati agli Enti locali se fosse stato confermato il precedente sistema di trasferimenti) (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2011).

---

<sup>48</sup> La nota metodologica, che costituisce parte integrante del decreto interministeriale, riporta le modalità con cui si è pervenuti alla quantificazione della compartecipazione IVA attribuita ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2011. Nello specifico, partendo dal gettito previsionale IRPEF (166.000,5), decurtato della perdita di gettito IRPEF correlata all'introduzione della cedolare secca sugli affitti (2.412,0), è stato considerato l'88,3% in quanto ammontare del gettito IRPEF spettante alle Regioni a statuto ordinario (144.468,1) a cui è stata successivamente applicata la percentuale di compartecipazione IRPEF del 2% determinando così l'importo della compartecipazione IVA per il 2011 (2.889).

<sup>49</sup> Ovverosia il 30% del gettito dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo su atti di trasferimento di immobili, il 30% del gettito derivante da imposte ipotecarie e catastali, il gettito Irpef sui redditi fondiari, escluso il reddito agrario, il gettito dell'imposta di registro e di bollo su locazioni, il 30% del gettito di tributi speciali catastali, il 30% del gettito legato a tasse ipotecarie ed il 21,7% (per il 2011, il 21,6% per gli anni a seguire) del gettito della cedolare secca sugli affitti.

Con riferimento ai Comuni con meno di 5.000 abitanti, l'articolo 2 del decreto interministeriale 21 giugno 2011, ha previsto che fosse attribuito ad ognuno di essi:

a) un importo a valere sulla quota parte del 30% del Fondo sperimentale di riequilibrio, assegnato in relazione al numero di residenti al 31 dicembre 2009;

b) un importo destinato a garantire risorse in misura pari, complessivamente, alla spettanza per il singolo ente dei trasferimenti fiscalizzati, elaborata in modo figurativo per l'anno 2011 (con esclusione degli enti per i quali l'attribuzione a titolo di compartecipazione al gettito IVA, sommata a quella di cui alla lettera a), fosse pari o superiore alla spettanza dei trasferimenti fiscalizzati).

Invece, ai Comuni con un numero di abitanti superiore alle 5.000 unità è stato attribuito:

a) un importo a valere sulla quota parte del 30% del Fondo, anche in tal caso erogato sulla base del numero di residenti quale risultante al 31 dicembre 2009;

b) un importo corrispondente al 10% del fondo medesimo, assegnato in proporzione al peso di ciascun Comune dei tributi immobiliari di cui all'articolo 2, comma 1, del D. Lgs. n. 23/2011. L'importo complessivamente dovuto a ciascun Comune a titolo di compartecipazione al gettito IVA e per le assegnazioni a valere sul FSR non poteva essere superiore al 110% della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati dell'anno 2011, fatto salvo che tale soglia venisse superata con l'attribuzione della compartecipazione al gettito IVA, sommata all'assegnazione di cui alla lettera a), in base al numero dei residenti al 31 dicembre 2009.

Inoltre, quei Comuni per i quali la somma delle spettanze di cui alle lettere a) e b), unitamente alla compartecipazione di loro pertinenza al gettito IVA, non fosse stata almeno pari alla spettanza dei trasferimenti fiscalizzati, determinata in modo figurativo per l'anno 2011, avrebbero partecipato al riparto della restante dotazione del FSR fino al raggiungimento del 99,72% della suddetta spettanza figurativa.

Secondo quanto reso noto dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, sul sito "*finanzalocale.interno.it*", i risultati derivanti dall'applicazione delle nuove disposizioni in materia di attribuzione dei trasferimenti da federalismo fiscale municipale, hanno mostrato che circa 200 Enti locali hanno beneficiato di assegnazioni superiori a quelle che avrebbero ottenuto nel 2011 se non fosse stata applicata la nuova disciplina; i Comuni con meno di 5.000 abitanti, in generale,

non hanno subito una riduzione di risorse, sempre rispetto a quelle che avrebbero ottenuto nel 2011 in assenza della nuova disciplina; hanno, invece, subito una riduzione di risorse pari all'incirca allo 0,28%, rispetto a quelle che sarebbero state loro assegnate se non fosse stato introdotto il federalismo fiscale municipale, i Comuni con una popolazione superiore alle 5.000 unità.

#### **4.2.2 Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio 2012**

Il 4 maggio 2012 sono stati emanati, di comune accordo tra il Ministro dell'Interno e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sulla base dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali tenutasi il 1° marzo 2012, due Decreti interministeriali, di cui uno disciplinante le modalità di ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio 2012 tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e l'altro recante gli aggiornamenti circa l'entità dei trasferimenti erariali ai Comuni, soggetti o meno a fiscalizzazione, il primo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 25 giugno 2012, mentre il secondo nella Gazzetta Ufficiale n. 145 del 23 giugno 2012.

Numerose sono state le novità che hanno interessato il FSR per l'anno 2012 a partire dalle modalità di alimentazione dello stesso. L'articolo 13, comma 18, del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”*, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, ha infatti stabilito che per il triennio 2012-2014, confluisse nel Fondo sperimentale di riequilibrio, oltre al gettito o quote di gettito dei tributi di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 2, D. Lgs. n. 23/2011, anche la compartecipazione al gettito IVA, di cui al comma 4 del medesimo art. 2, disponendo altresì, all'art. 19-bis, che per gli stessi anni, il D.P.C.M. di cui all'art. 2, comma 4, D. Lgs. n. 23/2011, fosse finalizzato esclusivamente a fissare la percentuale di compartecipazione al gettito IVA, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2% al gettito IRPEF.

Sulla determinazione della dotazione del FSR per l'anno 2012, inoltre, hanno impattato significativi tagli, contemplati da varie disposizioni legislative, tra cui:

- la riduzione dei trasferimenti erariali per 2.500 milioni di Euro, conseguente all'applicazione dell'articolo 14, comma 2, del D. L. n. 78/2010, recante *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010, che ha riguardato i Comuni con



popolazione superiore a 5.000 abitanti<sup>50</sup>. Peraltro, tale riduzione è stata successivamente rivista con decreto del Ministro dell'Interno emanato in data 19 ottobre 2012<sup>51</sup>, in ragione delle disposizioni contenute all'articolo 6, comma 15-bis, del D. L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012;

- le riduzioni disposte dall'articolo 2, comma 183, della L. n. 191/2009, per un ammontare pari a 118 milioni di euro da operare in proporzione alla popolazione residente e finalizzate al contenimento dei costi della politica per quei Comuni per i quali avesse avuto luogo, nel 2012, o si fosse svolto nell'anno precedente, il rinnovo dei consigli comunali;

- infine, la riduzione del FSR in misura pari a 500 milioni di euro, conseguente alle misure di spending review adottate dal Governo, per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario non soggetti alle regole del patto di stabilità interno (ovvero

---

<sup>50</sup> L'articolo 14, comma 2, D. L. n. 78/2010, dispone che le suddette riduzioni di trasferimenti erariali “sono ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepiti con decreto annuale del Ministro dell'interno, secondo principi che tengano conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno, della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva e del conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria”. Sulla base di tali disposizioni, il Ministro dell'Interno, con il Decreto 22 marzo 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 72 del 26 marzo seguente, ha decretato la riduzione delle risorse per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario con più di 5.000 abitanti, relativamente all'anno 2012, per un importo pari a 2.500 milioni di euro, da operare con criterio di proporzionalità rispetto alle risorse finanziarie attribuite per l'anno 2011. L'articolo 1, del suddetto decreto ministeriale, ai commi 2 e seguenti, dispone che: “La base di calcolo della riduzione di cui al comma 1 è costituita: a) dal totale delle somme attribuite per l'anno 2011 a titolo di federalismo fiscale ed a titolo di trasferimenti erariali, per i comuni ricadenti nei territori delle regioni a statuto ordinario; b) dal totale delle attribuzioni per l'anno 2011 a titolo di trasferimenti erariali, per i comuni ricadenti nei territori delle regioni Sicilia e Sardegna. 3. Alla base di calcolo di cui al comma 2, si somma l'importo della riduzione di risorse già operata per l'anno 2011 in applicazione del citato decreto del 9 dicembre 2010 e si portano in diminuzione, le attribuzioni escluse secondo quanto indicato al comma 4. 4. Sono escluse dalla base di calcolo della riduzione le somme attribuite a titolo di 5 per mille dell'Irpef, anno d'imposta 2008, destinate ai comuni per il sostegno delle attività sociali, nonché le quote di addizionale all'Irpef attribuite ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4-ter, del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, in quanto si tratta di somme che non costituiscono trasferimenti erariali. 5. L'importo della riduzione per ciascun comune è determinata rapportando la riduzione complessiva dei 2.500 milioni di euro al totale della base di calcolo di cui ai commi precedenti e, quindi, con una percentuale di riduzione del 19,492 per cento”.

<sup>51</sup> Il decreto ministeriale del 19 ottobre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 251 del 26 ottobre seguente, ha rideterminato al 19,523% la quota di riduzione delle risorse per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario con popolazione superiore alle 5.000 unità, precedentemente fissata al 19,492%, in conseguenza dell'esclusione dalle riduzioni dei contributi in conto capitale assegnati dalla legge direttamente al Comune beneficiario, a norma dell'articolo 6, comma 15-bis, del D. L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012.

Comuni con meno di 5.000 abitanti), a norma dell'articolo 16, commi 6 e 6-bis, del D. L. n. 95/2012 (convertito dalla L. n. 135/2012).

Hanno, invece, contribuito ad incrementare il complesso delle risorse da federalismo fiscale municipale da erogare ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, i 614 milioni di euro che hanno sopperito alla soppressione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica, prevista a decorrere dal 2012, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 6, D. Lgs. n. 23/2011.

L'altra rilevante novità che ha inciso sull'ammontare di risorse confluite nel FSR nell'anno 2012, è stata l'introduzione anticipata, a decorrere proprio dal 2012, dell'Imposta Municipale Unica (IMU), disposta, come più volte ribadito nel corso della trattazione, dall'articolo 13 del D. L. n. 201/2011. A tal proposito, ai fini della determinazione delle risorse da assegnare ai Comuni, si è tenuto conto:

1) della diminuzione di risorse, in proporzione alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale unica, pari a 1.450 milioni di euro, ai sensi dell'articolo 28, commi 7 e 9, del D. L. n. 201/2011;

2) degli effetti compensativi connessi all'attribuzione dell'IMU di cui all'articolo 13, comma 17, D. L. n. 201/2011, ai sensi del quale il FSR sarebbe dovuto variare in ragione delle differenze del gettito stimato ad aliquota di base derivanti dalle disposizioni di cui al medesimo articolo<sup>52</sup>.

L'analisi dettagliata di tutti gli effetti finora citati è stata esposta nella documentazione approvata dalla CoPAFF nella seduta del 22 febbraio 2012 al termine della quale si è pervenuti alla quantificazione, sia delle risorse da ripartire tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario a titolo di FSR per l'anno 2012, sia dell'ammontare dei trasferimenti erariali non fiscalizzati, pari rispettivamente a 6.825.394.605,00 euro e

---

<sup>52</sup> Gli effetti compensativi connessi all'attribuzione dell'IMU di cui all'articolo 13, comma 17, del D. L. n. 201/2011, comprendono due componenti:

1) la prima inerente alla detrazione compensativa per perdita IRPEF per immobili non locati che, come specificato dalla CoPAFF nella documentazione approvata nella seduta del 22 febbraio 2012, per i Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario ammontava ad euro 1.380.324.084,00;

2) la seconda comprendente i dati connessi alle differenze del gettito stimato ad aliquota base, derivante dall'attribuzione dell'imposta municipale unica ai sensi dell'articolo 13, comma 17 del predetto decreto, il cui ammontare tra detrazioni e compensazioni, secondo quanto reso noto dalla CoPAFF in data 22 febbraio 2012, per i Comuni ricadenti nei territori delle Regioni a statuto ordinario, risultava essere di euro 1.585.285.384,00.

Lo stesso articolo prevedeva che in caso di incapienza ciascun Comune avrebbe dovuto versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

731.791.945,00 euro. Tali risultati sono stati successivamente recepiti con decreto interministeriale 4 maggio 2012, con il quale, per l'appunto, è stato decretato l'aggiornamento circa la riduzione dei trasferimenti erariali fiscalizzati e si è provveduto a rendere noto l'ammontare dei trasferimenti non soggetti a fiscalizzazione e dunque erogati nell'ambito delle spettanze dei trasferimenti erariali, secondo le scadenze stabilite con D.M. 21 febbraio 2002.

Per quanto concerne le modalità di riparto del FSR, esposte nel secondo dei due decreti interministeriali emanati il 4 maggio 2012, occorre puntualizzare che, anche per l'anno 2012, non sono stati adottati, quali parametri per la determinazione delle risorse spettanti a ciascun Comune, i fabbisogni standard, non essendo ancora disponibile, a quella data, una stima puntuale degli stessi. Si è perciò ritenuto opportuno mantenere i criteri di ripartizione adottati per il FSR 2011. Il rispetto di tali criteri è stato assicurato, secondo quanto affermato nelle note di premessa al decreto interministeriale, assumendo come base di calcolo della quota spettante a ciascun Comune, l'importo assegnato a titolo di federalismo fiscale municipale nel 2011, tenuto conto delle variazioni successivamente intervenute<sup>53</sup>. A partire da quest'importo, si è provveduto, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettere b) e seguenti, del decreto 4 maggio 2012, ad operare le opportune rettifiche, ovvero:

- sottrarre le risorse nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2, D. L. n. 78/2010 (riguardanti i Comuni con più di 5.000 abitanti);
- erogare le somme corrispondenti al valore della cessata addizionale comunale sui consumi di energia elettrica, proporzionalmente all'ammontare risultante dalla somma algebrica di cui alle lettere a) e b), comma 1, art. 2 del suddetto decreto;
- ridurre le risorse a ciascun Comune interessato a norma dell'articolo 2, comma 183, L. n. 191/2009 e successive modificazioni;

---

<sup>53</sup> Le variazioni in questione sono state dettagliatamente individuate e quantificate dalla CoPAFF nella documentazione approvata al termine della seduta del 22 febbraio 2012 e denominate "*Variazioni nel corso 2011*". Tali variazioni, che ammontano nel complesso a 100.121.492,00 euro, risultato della somma algebrica delle seguenti componenti: + maggiore/minore gettito Ici rurale (che è risultata essere la componente che ha assunto il peso più rilevante); + variazioni in aumento Ici abitazione principale; + conguaglio trasferimenti per rettifica Ici; + conguaglio trasferimenti per certificato Iva servizi; + mobilità del personale (valore negativo in spettanza); + mobilità del personale (valore positivo in spettanza); + rettifica mobilità del personale (valore positivo in spettanza); + contributo aspettativa sindacale; + detrazione costi della politica; + onere 2012 del personale non trasferito ministero infrastrutture e trasporti.

- operare le riduzioni di cui ai commi 7 e 9, dell'articolo 28, D. L. n. 201/2011 (1.450 milioni di euro);
- applicare, infine, le compensazioni finanziarie per attribuzione di entrate legate all'introduzione dell'IMU di cui al D. L. n. 201/2011.

Qualora, a fronte delle operazioni elencate, fosse risultato un valore negativo per il singolo Comune, sarebbe stato compito dell'Agenzia delle entrate procedere al recupero, nei confronti dei Comuni interessati, di una somma di pari importo, secondo il disposto dell'articolo 3 del D.M. 4 maggio 2012. Ai sensi del medesimo articolo, il recupero doveva essere effettuato all'atto del pagamento a saldo agli stessi Comuni dell'imposta municipale unica. Le somme recuperate dovevano poi essere versate al Bilancio dello Stato ed imputate al capitolo di entrata relativo all'imposta municipale unica versata allo Stato. Gli importi a titolo di FSR per l'anno 2012 così determinati, sono in seguito stati erogati in tre rate di uguale importo entro i mesi di marzo, maggio e ottobre, ai sensi dell'art. 4 del predetto decreto.

In realtà le somme a valere sul FSR 2012 di spettanza dei singoli Comuni, hanno subito delle successive variazioni in ragione della revisione delle stime del gettito IMU per l'anno 2012 ad opera del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Interno, necessaria ad assicurare la rettifica di eventuali scostamenti tra gettiti stimati e gettiti effettivamente realizzati. Un primo aggiornamento della ripartizione delle assegnazioni, fermo restando l'ammontare complessivo del FSR, è stato effettuato entro il mese di luglio, sulla base dei dati relativi al pagamento degli acconti IMU tramite modello F24, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 5 del D.M. 4 maggio 2012. Il processo di aggiornamento è culminato con l'emanazione, da parte del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del Decreto 8 agosto 2012 che ha modificato ed integrato quanto già previsto dal decreto approvato nel maggio precedente. Ulteriori verifiche sono state eseguite entro il mese di febbraio 2013, sulla base dei dati forniti dal modello F24, in merito al pagamento a saldo del mese di dicembre 2012<sup>54</sup>, dando così attuazione al disposto dell'articolo 9, comma 6-bis, del D. L. n.

---

<sup>54</sup> L'articolo 13, del D. L. n. 201/2011, prevedeva che per l'anno 2012 il pagamento dell'IMU avvenisse in due soluzioni, la prima da versare entro il 16 giugno 2012 e la seconda da versare a saldo entro il 16 dicembre 2012 (tenuto conto, tuttavia, della possibilità di versare l'imposta municipale unica in un'unica soluzione per determinate categorie di immobili, o per esempio la facoltà, con riferimento all'IMU

174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, con il quale si ribadiva la necessità di provvedere all'eventuale regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni, nell'ambito delle dotazioni del FSR, in ragione della verifica del gettito IMU 2012 da effettuare entro febbraio 2013. Inoltre, con successiva disposizione di legge di cui all'articolo 1, comma 383, della L. n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013), è stato stabilito che: *“La verifica del gettito dell'imposta municipale propria dell'anno 2012, di cui al comma 6-bis dell'articolo 9 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (...), avviene utilizzando anche i dati relativi alle aliquote e ai regimi agevolativi deliberati dai singoli comuni e raccolti dall'IFEL nell'ambito dei propri compiti istituzionali sulla base di una metodologia concordata con il Ministero dell'economia e delle finanze”*. Sulla base di quest'ultima disposizione, l'aggiornamento definitivo del gettito IMU e di conseguenza degli importi a valere sul FSR 2012, è stato effettuato in data 27 giugno 2013.

Da ultimo, si rammentano l'ulteriore riduzione operata sulle quote a valere sul FSR 2012 a carico di quei Comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità interno relativo all'anno 2011 e la ripartizione delle risorse finanziarie destinate a rimborsare i Comuni per i minori introiti dell'addizionale IRPEF, conseguenti all'istituzione delle cedolare secca e ad altre disposizioni di legge.

#### **4.3 Dal Fondo Sperimentale di Riequilibrio al Fondo di Solidarietà Comunale**

L'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Comuni delineato con il D. Lgs. n. 23/2011, già modificato nel 2012 a seguito dell'introduzione anticipata dell'Imposta municipale unica, ha subito ulteriori e significative variazioni apportate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228, ovvero la Legge di stabilità per il 2013, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*.

Le novità che hanno interessato i Comuni delle Regioni a statuto ordinario<sup>55</sup>, previste dall'articolo 1, comma 380, della legge di stabilità per il 2013, sono essenzialmente tre:

---

sull'abitazione principale di versare l'imposta in tre soluzioni con scadenza rispettivamente 16 giugno, 16 settembre e 16 dicembre 2012).

<sup>55</sup> L'articolo 1, comma 380, della L. n. 228/2012, afferisce anche ai comuni delle Regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna, per i quali è stata disposta la soppressione dei trasferimenti erariali e la contestuale istituzione di un Fondo di Solidarietà Comunale, come previsto per i Comuni delle quindici Regioni a

1) in primo luogo, per il biennio 2013/2014, è stato attribuito ai Comuni l'intero gettito IMU, sopprimendo così la riserva dello Stato di cui all'articolo 13, comma 11, del D. L. n. 201/2011, ai sensi del quale una quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando l'aliquota di base alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e dei fabbricati rurali ad uso strumentale, doveva essere versata allo Stato; a quest'ultimo, invece, continua ad essere attribuito il gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo calcolato ad aliquota standard dello 0,76%, ai sensi della lettera f) del suddetto comma 380;

2) sempre per gli anni 2013 e 2014 è stata disposta l'inoperatività dei commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9 dell'articolo 2, del D. Lgs. n. 23/2011, che ha di fatto comportato la sospensione della devoluzione ai Comuni del gettito della fiscalità immobiliare e della compartecipazione al gettito IVA;

3) infine, è stato soppresso il Fondo Sperimentale di Riequilibrio, istituito nel 2011, che avrebbe dovuto essere operativo, secondo il disegno iniziale, fino al 2013, o comunque fino all'entrata in funzione del fondo perequativo vero e proprio di cui all'articolo 13 del decreto sul federalismo fiscale municipale; contestualmente è stata disposta l'abrogazione dei commi 3 e 7 del D. Lgs. n. 23/2011, disciplinanti le modalità di alimentazione e riparto dello stesso. Il Fondo Sperimentale di Riequilibrio è stato sostituito con un Fondo di Solidarietà Comunale.

Dunque, ancora una volta è mutato il sistema dei trasferimenti di risorse ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, fermi restando, tuttavia, i principi guida contenuti nella legge delega sul federalismo fiscale inerenti la necessità di superamento del criterio della spesa storica, la soppressione dei trasferimenti erariali in favore degli Enti locali e l'esigenza di ancorare il meccanismo di perequazione delle risorse tra gli stessi Enti a parametri quali i fabbisogni standard.

In particolare, il nuovo Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), inizialmente istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, per gli anni 2013 e 2014, doveva essere alimentato, a norma dell'articolo 1, comma 380, lettera b), della L. n. 228/2012, con una quota dell'imposta municipale propria assegnata ai Comuni, da quantificare con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, in

---

statuto ordinario. Tuttavia, ai fini della trattazione, l'attenzione si concentrerà esclusivamente sulle modalità di formazione e riparto del FSC per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

accordo con il Ministro dell'Interno e previa intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali<sup>56</sup>. Inoltre, la medesima lettera b) del comma 380, ha fissato a 4.717,9 milioni di euro la dotazione iniziale del suddetto Fondo per l'anno 2013, riducendola a 4.145,9 milioni di euro per l'anno 2014. A fronte di tali stanziamenti, i Comuni avrebbero dovuto versare per ciascuno dei due anni una quota di pari importo dell'IMU, all'entrata del bilancio statale, quota che peraltro avrebbe potuto subire variazioni una volta emanato il D.P.C.M. di cui detto in precedenza. Qualora fosse risultata una differenza positiva tra il nuovo importo e lo stanziamento iniziale, la stessa differenza sarebbe stata versata al bilancio dello Stato per poi essere riassegnata al FSC. L'articolo 1, comma 380, lettera c), della Legge di stabilità per il 2013, prevedeva, inoltre, che le dotazioni iniziali del FSC fossero incrementate rispettivamente di 890,5 milioni di euro per l'anno 2013 (importo che, peraltro, è stato successivamente aumentato a 1.833,5 milioni di euro a seguito delle variazioni apportate al predetto comma dal D. L. n. 35/2013) e di 318,5 milioni di euro per l'anno successivo (anche se tale disposizione in realtà verrà soppressa a seguito dell'emanazione della L. n. 147/2013).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con lo stesso decreto con cui stabiliva la quota di gettito IMU da destinare al finanziamento del FSC, doveva altresì definire le modalità di formazione e riparto del Fondo, tenendo in ogni caso conto per ciascun Comune, stando al disposto dell'articolo 1, comma 380, lettera d), della L. n. 228/2012:

- a) degli effetti finanziari conseguenti al mancato versamento alle casse dello Stato, dell'intero gettito IMU, fatta eccezione per quello derivante da immobili ad uso produttivo;
- b) della definizione dei costi e fabbisogni standard;
- c) della dimensione demografica e territoriale;
- d) dell'ammontare del gettito IMU ad aliquota base, di pertinenza dei Comuni;
- e) della diversa incidenza delle risorse soppresse inerenti il Fondo Sperimentale di Riequilibrio, sulle risorse complessive per l'anno 2012;

---

<sup>56</sup> L'articolo 1, comma 380, lettera b), della L. n. 228/2012, prevedeva che il D.P.C.M. dovesse essere emanato entro il 30 aprile 2013 per l'anno 2013 ed entro il 31 dicembre 2013 per l'anno a seguire. Qualora non fosse stato raggiunto l'accordo in sede di Conferenza stato-città ed autonomie locali, il D.P.C.M., in ogni caso, avrebbe dovuto essere emanato entro i 15 giorni successivi.

f) delle riduzioni di cui all'articolo 16, comma 6, del D. L. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135/2012<sup>57</sup>;

g) 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.

Le disposizioni inerenti il neo-costituito Fondo di Solidarietà Comunale, come stabilite dalla Legge di stabilità 2013, subiranno delle modifiche, dapprima con l'approvazione della legge di stabilità per il 2014 e, successivamente, con l'emanazione della Legge di stabilità per il 2015: nello specifico, infatti, è variata non solo l'entità del Fondo, ma sono cambiati anche i criteri di ripartizione dello stesso, sebbene sia rimasta tale la finalità per cui il Fondo di Solidarietà Comunale è stato istituito a decorrere dall'esercizio 2013, ovvero *“a causa del nuovo assetto di destinazione del gettito IMU e conseguentemente della necessità di ridefinire i rapporti finanziari tra Stato e Comuni”* (Civetta, 2014), dando vita ad una sorta di perequazione orizzontale tra Comuni tenendo conto che il FSC è alimentato dagli stessi con una quota di spettanza del proprio gettito IMU e che viene successivamente redistribuito fra tali Enti secondo le regole stabilite con D.P.C.M., che dovrebbero, per l'appunto, realizzare questa forma di perequazione orizzontale. Di seguito verranno analizzati nel dettaglio i criteri di formazione e riparto del Fondo di Solidarietà Comunale per gli anni 2013, 2014 e 2015, accennando, da ultimo, alle novità introdotte per il 2016, con la legge 28 dicembre 2015, n. 208, ovvero la Legge di stabilità per l'anno 2016.

---

<sup>57</sup> L'articolo 16 del D. L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012, disponeva al comma 6 che il Fondo Sperimentale di Riequilibrio di cui all'articolo 2, D. Lgs. n. 23/2011, fosse ridotto di 2.000 milioni di euro per gli anni 2013 e 2014 e di 2.100 milioni di euro a decorrere dal 2015. Tali riduzioni (che per gli anni 2012 e 2013 non avrebbero interessato i Comuni di cui all'articolo 1, comma 1, del D. L. n. 74/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2012, ovvero i Comuni colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012) sarebbero state determinate, tenendo conto delle analisi della spesa ad opera del commissario straordinario di cui all'articolo 2 del D. L. n. 52/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 94/2012, degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la determinazione dei fabbisogni standard, nonché dei fabbisogni standard stessi e dei conseguenti risparmi potenziali di ciascun ente, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base dell'istruttoria condotta dall'ANCI e recepite con decreto del Ministero dell'Interno entro il 31 gennaio 2013 relativamente alle riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi. Le predette riduzioni sono state successivamente aggiornate, con L. n. 228/2012, fissandole a 2.250 milioni di euro per il 2013, 2.500 milioni di euro per il 2014 e 2.600 milioni di euro a decorrere dal 2015.



#### 4.3.1 Il Fondo di Solidarietà Comunale 2013

Contrariamente a quanto stabilito dall'articolo 1, comma 380, lettera b), della L. n. 228/2012, ai sensi del quale il D.P.C.M. con cui si definivano le quote del gettito IMU di spettanza dei Comuni destinate ad alimentare il Fondo di solidarietà comunale, nonché le modalità di riparto dello stesso, avrebbe dovuto essere emanato, per il 2013, entro il 30 aprile dello stesso anno, tale decreto è stato approvato solamente il 13 novembre 2013 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 16, del 21 gennaio seguente.

L'articolo 1 del suddetto decreto procede, innanzitutto, all'individuazione delle risorse di riferimento per il computo delle quote a valere sul FSC, da assegnare a ciascun Comune. Nello specifico, le risorse in questione sono (sempre con riferimento ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario):

1) quelle erogate a titolo di FSR stabilite in misura pari agli importi pubblicati sul sito internet "*finanzalocale.interno.it*" in data 27 giugno 2013, da considerare al lordo delle detrazioni applicate per l'anno 2012 a norma dell'art. 16, comma 6, del D. L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012 e al netto della minore riduzione di 120 milioni di euro prevista dall'art. 34, comma 37, del D. L. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 221/2012<sup>58</sup>;

2) il gettito IMU 2012 di competenza comunale calcolato ad aliquota base, secondo gli importi divulgati sul portale federalismo fiscale, in data 31 maggio 2013;

3) le riduzioni previste per il 2013, connesse alle misure di spending review adottate dal Governo, di cui all'articolo 16, comma 6, del D. L. n. 95/2012 e determinate per ogni Comune con il Decreto del Ministro dell'Interno emanato il 24 settembre 2013.

Viene, inoltre, disciplinata all'articolo 2 del suddetto decreto, l'applicazione della clausola di salvaguarda, di cui all'articolo 1, comma 380, lettera d), numero 7), della Legge di stabilità 2013, indirizzata a limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota di base. In particolare, si dispone che la base di riferimento per procedere al calcolo delle quote da erogare a ciascun Comune a titolo di

---

<sup>58</sup> L'articolo 16, comma 6 del D. L. n. 95/2012, contempla una riduzione in misura pari a 500 milioni di euro della dotazione complessiva del Fondo Sperimentale di Riequilibrio da effettuare a carico dei Comuni non soggetti alle regole del Patto di stabilità interno (ovvero Comuni con meno di 5.000 abitanti); per quanto concerne l'articolo 34, comma 37, D. L. n. 179/2012, esso dispone che: "*Il recupero al bilancio dello Stato di cui all'articolo 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, è ridotto per l'anno 2012 di 120 milioni*".

FSC, corrisponde alla somma algebrica degli importi di cui ai numeri 1) e 2), al netto delle detrazioni di cui al numero 3). Peraltro, il comma 3, del suddetto articolo 2, precisa che il FSC tiene conto di eventuali rettifiche apportate agli importi inerenti le riduzioni connesse a spending review e conseguenti all'applicazione del nuovo metodo di riparto introdotto dall'articolo 10-quinquies, del D. L. 8 aprile 2013, n. 35<sup>59</sup>.

Per quanto concerne, invece, i criteri di formazione del Fondo di Solidarietà Comunale, come anticipato nel precedente paragrafo, è previsto che lo stesso Fondo sia alimentato con quote del gettito IMU di spettanza dei Comuni, individuate con apposito D.P.C.M.; nel dettaglio, ferma restando la dotazione iniziale del FSC fissata dall'articolo 1, comma 380, lettera b), della L. n. 228/2012, in misura pari a 4.717,9 milioni di euro<sup>60</sup>, ciascun Comune è tenuto a versare alle casse dello Stato, per il tramite dell'Agenzia delle Entrate, una quota del gettito IMU di propria pertinenza, determinata in proporzione alle stime del gettito IMU calcolato ad aliquota base per l'anno 2013<sup>61</sup>. L'elenco delle quote IMU trattenute per ognuno dei Comuni delle quindici Regioni a statuto ordinario (oltre che per i Comuni delle Regioni a statuto speciale, Sicilia e Sardegna), è stato allegato al D.P.C.M. del 13 novembre 2013. Qualora, per il singolo Comune, fosse risultata una differenza negativa, dal confronto tra la stima del gettito IMU 2013 ad aliquota di base

---

<sup>59</sup> In particolare, l'articolo 2, comma 3, del D.P.C.M. 13 novembre 2013, sancisce che: *“Il Fondo di solidarietà comunale tiene conto che l'eventuale rettifica della riduzione di cui all'art. 1, comma 1, lettera d), derivante dal diverso metodo di riparto introdotto dall'art. 10-quinquies del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, rispetto al metodo di riparto originariamente recato dal citato art. 16, comma 6, del decreto-legge n. 95 del 2012, sia limitata al 6 per cento della variazione tra i due metodi. Il riparto nei confronti dei singoli comuni di cui all'art. 5 è modificato in base alla rettifica di cui al presente comma”*. Inoltre, l'articolo 10-quinquies, del D. L. n. 35/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 64/2013, dispone che: *“Le riduzioni da applicare a ciascun comune a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE, fermo restando che la riduzione per abitante di ciascun ente non può assumere valore superiore al 250 per cento della media costituita dal rapporto fra riduzioni calcolate sulla base dei dati SIOPE 2010-2012 e la popolazione residente di tutti i comuni, relativamente a ciascuna classe demografica di cui all'articolo 156 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*.

<sup>60</sup> Tale dotazione iniziale del FSC ricomprende anche le quote che dovranno essere versate dai Comuni delle Regioni a statuto speciale, Sicilia e Sardegna. Si rammenta, tuttavia, che ai fini della trattazione l'attenzione si concentrerà esclusivamente sui Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

<sup>61</sup> L'articolo 4, comma 1, del D.P.C.M. del 13 novembre 2013, precisa che il gettito IMU 2013 ad aliquota base di pertinenza dei Comuni preso a riferimento ai fini della formazione e del riparto del FSC è stabilito sulla base dei risultati conseguenti alla verifica di cui all'art. 9, comma 6-bis, del D. L. n. 174/2012 e reso conforme struttura d'imposta per l'anno di riferimento come modificata dall'art. 1, comma 380, della L. n. 228/2012.

decurtata della quota da trattenere e versare ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato ai fini dell'alimentazione del FSC e la base di riferimento di cui all'articolo 2, comma 1, del D.P.C.M. 13 novembre 2013 (ovverosia la clausola di salvaguardia), l'Agenzia delle Entrate – Struttura di gestione, avrebbe provveduto a versare allo Stato un'ulteriore quota dell'IMU, di importo pari alla medesima differenza. Secondo quanto affermato all'articolo 3, l'importo derivante dalla predetta regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e amministrazioni comunali, ammontava rispettivamente a 169.312.722,32 euro che sono andati ad incrementare il FSC.

La dotazione complessiva del FSC 2013 è stata ulteriormente incrementata per effetto del disposto dei commi 120 e 380, lettera c), dell'articolo 1, della Legge di stabilità per il 2013, con i quali sono stati destinati allo stesso Fondo rispettivamente, 150 milioni di euro e 1.833,5 milioni di euro. Da ultimo, per garantire l'invarianza delle risorse complessive dell'anno 2012, sono stati stanziati 103,7 milioni di euro a favore del FSC, cifra che è stata reperita negli ordinari stanziamenti di bilancio dello Stato (ex articolo 4, comma 6, D.P.C.M. 13 novembre 2013). Ne consegue, a conferma di quanto stabilito all'articolo 3, che l'ammontare complessivo del FSC per l'anno 2013 era pari a 6.974.344.596,18 euro. A ciascun Comune, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto 13 novembre 2013, è stata assegnata una quota a valere su tale importo ottenuta sottraendo alla base di riferimento, quale definita all'articolo 2 del medesimo decreto, il gettito IMU 2013 al netto della quota di imposta trattenuta e destinata alla formazione del FSC. L'importo a valere sul FSC 2013, quale risultante dall'elenco allegato al D.P.C.M., doveva essere liquidato a ciascun Comune, da parte del Ministero dell'Interno, in un'unica soluzione entro il 30 novembre 2013, al netto degli acconti precedentemente erogati; era, infatti, previsto, ai sensi dell'articolo 1, comma 382, della L. n. 228/2012, che dovesse essere assegnato ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, entro il 28 febbraio 2013, un anticipo sulla quota di loro pertinenza del FSC pari, per ciascun Ente, al 20% dell'importo attribuito a titolo di FSR 2012. Un'ulteriore anticipo, secondo il dettato dell'articolo 7, del D. L. 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni dalla L. 28 ottobre 2013, n. 124, doveva essere assegnato entro il 5 settembre 2013 allo scopo di sopperire alla minore liquidità a disposizione dei Comuni per effetto della sospensione del versamento della prima rata dell'Imposta Municipale Unica, deliberata

dall'articolo 1, del D. L. 21 maggio 2013, n. 54<sup>62</sup>. Qualora, per il singolo Comune, il totale degli importi erogati a titolo di acconto fosse risultato superiore alla capienza massima del FSC spettante per il 2013, sarebbe stato compito dell'Agenzia delle Entrate – Struttura di gestione, procedere al recupero della somma a debito e al successivo versamento della stessa ad apposito capitolo di entrata del Ministero dell'Interno.

Come facilmente intuibile da quanto esposto nel presente paragrafo, per l'ennesima volta non figura tra i criteri adottati per la determinazione e il riparto del Fondo di Solidarietà Comunale 2013, quello dei costi e fabbisogni standard degli Enti locali che pure è espressamente richiamato all'articolo 1, comma 380, lettera d), della Legge di stabilità per il 2013. La mancata considerazione del parametro dei fabbisogni standard, come accaduto per il Fondo sperimentale di riequilibrio per gli anni 2011 e 2012, è dovuta al fatto che l'iter di determinazione degli stessi è stato ultimato da SOSE S.p.A., solamente a fine 2013 (e considerando che l'adozione delle relative note metodologiche di stima con apposito D.P.C.M., è avvenuta solamente a marzo 2015 per la quasi totalità delle funzioni fondamentali dei Comuni) e, dunque, alla data di emanazione del D.P.C.M. (13 novembre 2013) ancora non erano disponibili le stime. Quello dei costi e fabbisogni standard non è, tuttavia, l'unico criterio a non essere stato preso in considerazione ai fini della configurazione e del riparto del FSC, come precisato nelle note di premessa allo stesso decreto del 13 novembre 2013; sono stati, infatti, considerati solamente quattro dei sette parametri elencati alla lettera d), del comma 380, articolo 1, della L. n. 228/2012 ovvero:

- gli effetti finanziari conseguenti alla soppressione della riserva dello Stato di cui al comma 11, articolo 13, del D. L. n. 201/2011 e all'attribuzione, sempre allo Stato, del gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo (gruppo catastale D) determinato ad aliquota di base dello 0,76%;

---

<sup>62</sup> L'articolo 1, comma 1, del D. L. 21 maggio 2013, n. 54, convertito con modificazioni dalla L. 18 luglio 2013, n. 85, ha decretato la sospensione del versamento della prima rata dell'IMU per l'anno 2013 per le seguenti tipologie di immobili: l'abitazione principale e relative pertinenze, ad esclusione dei fabbricati classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, ovvero le abitazioni principali classificabili quali "di lusso", gli immobili appartenenti a cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari, nonché alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell'articolo 93 del D.P.R. n. 616/1977 ed infine i terreni agricoli e i fabbricati rurali di cui all'articolo 13, commi 4, 5 e 8, del D. L. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 214/2012 e successive modificazioni.

- la diversa incidenza delle risorse soppresse, ossia il FSR (nonché i trasferimenti a favore dei Comuni delle Regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna), sul totale delle risorse per l'anno 2012;
- le riduzioni deliberate con il D. L. n. 95/2012, all'articolo 16, comma 6, fissate in misura pari a 2.250 milioni di euro per l'anno 2013;
- l'introduzione di un'apposita clausola di salvaguardia in ragione della necessità di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base e strumentale all'individuazione della base di calcolo per il computo delle quote del FSC da erogare alle varie amministrazioni comunali.

Non si è quindi fatto riferimento, oltre che alla definizione dei costi e fabbisogni standard, come precedentemente sottolineato, alla dimensione demografica e territoriale, mentre si è tenuto conto dei dati inerenti le stime del gettito IMU ad aliquota base spettante ai Comuni per il 2013, così come determinate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

#### **4.3.2 Il Fondo di solidarietà comunale 2014**

Nuove regole in merito all'entità e al funzionamento del Fondo di Solidarietà Comunale, sono state dettate con la Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità per il 2014), che ha di fatto modificato quanto originariamente previsto dalla legge di stabilità per il 2013, pur mantenendo intatta la ragione per cui il suddetto Fondo è stato istituito, ovvero attuare una sorta di perequazione orizzontale tra Enti locali, considerato il fatto che il FSC è alimentato con quote del gettito IMU di pertinenza dei Comuni e successivamente redistribuito fra gli stessi Enti, secondo le modalità fissate con apposito D.P.C.M.. In primo luogo, l'articolo 1, comma 729, della L. n. 147/2013, ha disposto l'abrogazione definitiva dei commi da 1 a 5 e da 7 a 9 dell'articolo 2 del D. Lgs. n. 23/2011, confermando, così, oltre alla definitiva soppressione del FSR per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e dei trasferimenti erariali per i Comuni delle Regioni a statuto speciale, Sicilia e Sardegna, anche la sospensione in via permanente della devoluzione ai Comuni del gettito derivante dalla fiscalità immobiliare e della compartecipazione al gettito IVA. Ha, inoltre, reso permanente il carattere del FSC che secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 380, della L. n. 228/2012, avrebbe dovuto essere operativo per gli anni 2013 e 2014.

Il successivo comma 730, ha invece introdotto all'articolo 1, della L. n. 228/2012, il comma 380-ter con il quale è stata quantificata in 6.647.114.923,12 euro la dotazione del FSC per l'anno 2014, ridotta a 6.547.114.923,12 euro a decorrere dal 2015, di cui 943 milioni corrispondenti alla quota di gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo e riservata allo Stato. A garantire la copertura del predetto importo, concorrono 4.717,9 milioni di euro derivanti dalla quota di gettito IMU di pertinenza dei Comuni, che a tale scopo devono versare alle casse dello Stato una cifra di pari importo del proprio gettito IMU; 943 milioni di euro sono invece *“risorse a carico del bilancio dello Stato derivanti dalla necessità di ristoro ai comuni dei minori introiti conseguenti alla soppressione della maggiorazione TARES”* (Civetta, 2014) (tassa peraltro sostituita a decorrere dal 2014 dalla TARI, ossia la tassa sui rifiuti) e altri 986,1 milioni di euro derivanti da risorse statali (Civetta, 2014). Lo stanziamento a favore del FSC, precisa lo stesso comma 380-ter, alla lettera a), avrebbe potuto essere oggetto di variazioni, in aumento o in diminuzione, per *“tener conto dell'effettivo gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D”*.

È stato, inoltre, previsto che per gli anni 2014, 2015 e 2016 due quote del FSC di importo non inferiore ai 30 milioni di euro siano indirizzate rispettivamente alle Unioni di Comuni e alle fusioni di Comuni, allo scopo di agevolare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali (ex articolo 1, comma 380-ter, lettera a), L. n. 147/2013), mentre un'ulteriore quota di 30 milioni di euro del FSC deve essere portata ad incremento del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (ex articolo 1, comma 203, L. n. 147/2013). Vengono perciò distolte risorse dal totale del FSC *“che non vanno a beneficio diretto dei Comuni, ma alle loro Unioni, ai nuovi comuni derivanti dal processo di fusione e ai comuni per la copertura dei costi sostenuti dagli Enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati”* (Civetta, 2014).

Tuttavia, la novità di maggior interesse inerente la ripartizione del FSC, consiste nel fatto che il 10% dello stesso, con riferimento ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è accantonato per essere successivamente ripartito tra le medesime amministrazioni comunali in base ai fabbisogni standard approvati dalla CoPAFF entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, secondo il disposto dell'articolo 1, comma 380-quater, della Legge di stabilità 2013, introdotto dall'articolo 1, comma 730, della Legge di stabilità 2014. Inoltre, ai fini della formazione e del riparto

del FSC, il D.P.C.M. deve tener conto dei criteri individuati ai numeri 1), 4), 5) e 6), lettera d), comma 380, art. 1, della L. n. 228/2012, dell'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e della contestuale introduzione della TASI, nonché dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota di base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia.

Con D.P.C.M. 1° dicembre 2014, sono, dunque, state definite le modalità di alimentazione e riparto del FSC per lo stesso anno; il decreto ricalca sostanzialmente la struttura di quello inerente il FSC 2013, procedendo in primo luogo all'individuazione delle risorse di riferimento strumentali al computo delle quote da assegnare a ciascun Comune a titolo di FSC. Le risorse in questione sono:

a) il gettito IMU relativo all'anno 2013 calcolato ad aliquota base così come determinato dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze e reso noto il 16 giugno 2014 a seguito delle verifiche effettuate a norma dell'art. 7, del D. L. n. 16/2014; importo che peraltro deve essere considerato al netto della quota di gettito destinata, nel 2013, ad alimentare il FSC (come risultante dall'elenco allegato al D.M. 24 giugno 2014);

b) l'importo aggiornato, quale risultante dal D.M. 24 giugno 2014, assegnato ai singoli Comuni a titolo di FSC 2013 ed opportunamente rettificato secondo quanto stabilito dall'articolo 9, del D. L. n. 16/2014;

c) le riduzioni di 90 milioni di euro del FSC 2014 disposte dall'articolo 1, commi 203 e 730, della Legge di stabilità per il 2014, da operare per il singolo Comune in proporzione al valore delle risorse finali di riferimento determinate secondo le prescrizioni dell'articolo 1, del D.P.C.M. 1° dicembre 2014;

d) le riduzioni conseguenti alle misure di spending review contenute all'articolo 16, comma 6, del D. L. n. 95/2012.

Sommando gli importi di cui alle lettere a) e b) e detraendo gli importi indicati alle lettere c) e d), si ottiene la base di calcolo cui fare riferimento per la determinazione della quota a valere sul FSC 2014 spettante a ciascun Comune.

In merito ai criteri di formazione del FSC, disciplinati all'articolo 4 del D.P.C.M. 1° dicembre 2014, come già avvenuto per l'anno precedente, una quota del gettito IMU 2014 determinato ad aliquota di base di spettanza dei Comuni (quale risultante dalle stime

effettuate per ciascun Ente locale dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, rese note in data 16 giugno 2014), doveva essere versata al bilancio dello Stato per il tramite dell'Agenzia delle Entrate – Struttura di gestione, ai fini dell'alimentazione dello stesso Fondo e in misura pari all'importo indicato nell'elenco allegato al D.P.C.M. (ovvero il 38,22% del gettito IMU), determinato in proporzione alle stime del gettito IMU per il 2014. Il totale delle quote di gettito IMU versate dai Comuni doveva ammontare a 4.717,9 milioni di euro, in ossequio a quanto disposto dall'art. 1, comma 380-ter, lettera a), della L. n. 228/2012. L'ammontare complessivo del FSC 2014 è stato fissato in misura pari a 6.339.884.208,94 euro, ai sensi dell'articolo 3 del D.P.C.M., di cui 168.050.240,06 euro, derivanti dalla quota IMU di pertinenza dei Comuni dovuta alla regolazione dei rapporti finanziari degli stessi Enti, di cui al comma 4, dell'articolo 4<sup>63</sup>.

Il computo della quota a valere sul FSC per l'anno 2014 erogata ai singoli Comuni è avvenuto sottraendo alla base di riferimento calcolata a norma dell'articolo 2 del predetto decreto, la somma delle entrate proprie del Comune, ovvero il gettito IMU 2014 e il gettito del tributo per i servizi indivisibili (TASI) calcolati ad aliquota di base (entrambi resi noti dal Dipartimento delle Finanze il 16 giugno 2014) al netto della quota di gettito IMU destinata ad alimentare il FSC. La somma risultante doveva essere incrementata dell'importo inerente la stima del gettito IMU per gli immobili di proprietà comunale e ridotta, invece, in ragione di quanto stabilito dall'articolo 47, comma 8, del D. L. n. 66/2014 e dall'articolo 7, comma 31-sexies, del D. L. n. 78/2010<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> L'articolo 4, comma 4, del D.P.C.M. del 1° dicembre 2014, prevede che qualora per il singolo Comune la somma del gettito IMU e del gettito TASI per l'anno 2014, entrambi calcolati ad aliquota base e considerati al netto della quota di gettito IMU versata ai fini dell'alimentazione del FSC, fosse risultata superiore alla base di riferimento per la determinazione delle quote del FSC da assegnare a ciascun Comune, definita a norma dell'articolo 2, l'Agenzia delle entrate – Struttura di gestione avrebbe provveduto al versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, della predetta differenza determinata nella misura risultante per ciascun Comune dall'elenco B allegato allo stesso decreto.

<sup>64</sup> L'articolo 47, comma 8, del D. L. n. 66/2014 ha previsto che per l'anno 2014 i Comuni assicurino un contributo alla finanza pubblica di 375,6 milioni di euro. A tal fine lo stesso comma dispone che il FSC per l'anno 2014 sia ridotto di un ammontare corrispondente. L'articolo 7, comma 31-sexies, del D. L. n. 78/2010 dispone invece la soppressione a decorrere dal 1° gennaio 2011 del contributo a carico dei Comuni di cui al comma 5 dell'art. 102 D. Lgs. n. 267/2000, prevedendo che a partire da quella data sono corrispondentemente ridotti i contributi ordinari dei Comuni, per essere destinati alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del comma 31-ter del D. L. 78/2010 (inerenti la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali a carico del Ministero dell'Interno e non più a carico dell'Agenzia autonoma che è stata soppressa).



Gli importi a valere sul FSC così calcolati, sarebbero stati erogati dal Ministero dell'Interno entro il mese di novembre 2014 al netto dell'acconto già liquidato ai sensi dell'art. 8, del D. L. n. 16/2014, ovvero un importo pari, per ciascun Comune, al 20% della quota spettante a titolo di FSC 2013.

Sebbene il 10% dell'ammontare complessivo del FSC 2014 dovesse essere accantonato per essere successivamente redistribuito tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario sulla base dei fabbisogni standard approvati dalla CoPAFF, secondo quanto deliberato dall'articolo 1, comma 380-quater della L. n. 228/2012 (introdotto con la Legge di stabilità per il 2014), in realtà non se ne è tenuto conto in sede di ripartizione del FSC poiché, nonostante il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard degli Enti locali fosse stato completato da parte di SOSE S.p.A. a fine 2013, la maggior parte delle note metodologiche inerenti le procedure di computo degli stessi, sono state adottate con D.P.C.M. solamente a marzo 2015. Ancora una volta, dunque, la perequazione delle risorse tra Enti locali è avvenuta sostanzialmente sulla base delle risorse storiche, ovvero a partire dagli importi assegnati gli anni precedenti.

#### **4.3.3 Il Fondo di Solidarietà Comunale 2015**

Con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, ossia la Legge di stabilità per il 2015, sono state apportate nuove modifiche alle disposizioni contenute nella L. n. 228/2012, in merito al FSC. Le novità introdotte, non hanno riguardato tanto le modalità di formazione del fondo o le risorse prese a riferimento per calcolare le quote di competenza di ciascun Comune, quanto i criteri di ripartizione dello stesso tra i Comuni delle quindici Regioni a statuto ordinario. Come più volte ribadito nel corso del capitolo, sebbene la ripartizione, dapprima del fondo sperimentale di riequilibrio per gli anni 2011-2012 ed in seguito, del FSC, dovesse avvenire anche sulla base dei fabbisogni standard, in realtà tale criterio non è mai stato preso in considerazione per il semplice fatto che l'iter di computo degli stessi fabbisogni, rivelatosi più complesso di quanto apparso inizialmente, si è concluso solamente a fine 2013. Inoltre, non hanno certamente agevolato i tempi di adozione delle note metodologiche inerenti il calcolo degli stessi fabbisogni con appositi D.P.C.M., che anziché accelerare i tempi per favorire l'applicazione di tali parametri a fini perequativi, ne hanno rallentato ulteriormente l'entrata a regime. Basti pensare che per la quasi totalità delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni e soggette a standardizzazione, il lasso

di tempo intercorrente tra il perfezionamento della nota metodologica e l'adozione della stessa, è stato superiore all'anno.

Il 2015, ha perciò segnato una svolta, dal punto di vista della ripartizione delle risorse, quantomeno per i Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, poiché per la prima volta una quota del FSC è stata accantonata per essere redistribuita sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale dei singoli Enti. Il parametro della capacità fiscale da utilizzare, unitamente ai fabbisogni standard, per ripartire inizialmente il 10% del FSC tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stato introdotto già nel corso del 2014 ad opera dell'articolo 14, comma 1, lettera a), del D. L. n. 16 approvato il 6 marzo di quell'anno, intervenuto a modificare il testo dell'articolo 1, comma 380-quater della L. n. 228/2012. Successivamente la quota del 10% è stata elevata al 20% per effetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 459, della Legge di stabilità per il 2015; da ultimo, è intervenuto il D. L. n. 78/2015 con il quale si è stabilito che la distribuzione del 20% del FSC dovesse avvenire sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale<sup>65</sup>.

La Legge di stabilità 2015, pur mantenendo intatta la dotazione del FSC di cui all'articolo 1, comma 380-ter, lettera a), della L. n. 228/2012, pari esattamente a 6,547 miliardi di euro, di cui 943 milioni corrispondenti alla quota di gettito IMU derivante da immobili ad uso produttivo e riservata allo Stato, non solo ha confermato svariati tagli a carico del FSC, ma ne ha introdotti di nuovi. Nel dettaglio sono state confermate: la riduzione di 563,4 milioni di euro disposta dall'articolo 47, comma 8, del D. L. n. 66/2014 (quale contributo alla finanza pubblica che i Comuni sono obbligati ad assicurare allo Stato); l'ulteriore decurtazione di 2.600 milioni di euro a decorrere dal 2015, per effetto della manovra di spending review contenuta all'articolo 16, comma 6, del D. L. n. 95/2012; la riduzione per effetto della destinazione di due quote del FSC non inferiori a 30 milioni di euro a favore, rispettivamente, delle Unioni di Comuni e dei Comuni sorti a seguito di fusione, ai sensi dell'articolo 1, comma 380-ter, lettera a), della L. n.

---

<sup>65</sup> Come esposto nel capitolo 3, paragrafo 3.4 e seguenti, la stima delle capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stata effettuata dal gruppo di lavoro composto da tecnici del Dipartimento delle Finanze, della Ragioneria Generale dello Stato, della SOSE S.p.A. e dell'Anci – IFEL ed è culminata con l'emanazione del D.P.C.M. 11 marzo 2015 con il quale è stata adottata la nota metodologica di stima delle stesse capacità fiscali e sono stati divulgati i risultati ottenuti per ognuno dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

228/2012. Si aggiunge a questi tagli la decurtazione in misura pari a 1.200 milioni di euro disposta dall'articolo 1, comma 435, della Legge di stabilità 2015.

I criteri di formazione e riparto del FSC 2015 sono stati disciplinati con il D.P.C.M. emanato il 10 settembre 2015; volendo riassumere brevemente il procedimento di determinazione delle quote erogate a titolo di FSC ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, prima di soffermarsi nel dettaglio sulla metodologia adottata per la distribuzione del 20% del suddetto fondo in relazione alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, occorre innanzitutto partire dalle risorse prese come base di riferimento per il calcolo di tali quote, ovvero l'importo assegnato a valere sul FSC 2014 quale risultante dagli elenchi allegati al D.P.C.M. del 1° dicembre 2014 a cui deve essere sommato il gettito IMU per l'anno 2014 calcolato ad aliquota base, al netto della quota destinata ad alimentare il FSC 2014, nonché il gettito TASI ad aliquota standard (entrambi i gettiti da considerare negli importi definiti, per ciascun Comune, dal Dipartimento delle Finanze e divulgati nel settembre 2014). L'importo così ottenuto deve essere opportunamente rettificato in conseguenza dei tagli gravanti sul FSC e di eventuali incrementi a carico dello stesso, previsti da specifiche disposizioni di legge. In particolare, devono essere portate a detrazione del Fondo la riduzione di cui all'art. 16, comma 6, del D. L. n. 95/2012 (spending review), pari a 2.600 milioni di euro per il 2015<sup>66</sup>, la riduzione di 563,4 milioni di euro di cui all'art. 47, comma 8, del D. L. n. 66/2014 (contributo alla finanza pubblica che i Comuni devono versare allo Stato)<sup>67</sup> e la riduzione prevista dall'art. 1, comma 435, della L. n. 190/2014, fissata in misura pari a 1.200 milioni di euro<sup>68</sup>. Concorrono invece ad incrementare la dotazione complessiva della quota a titolo di FSC spettante a ciascun Comune: la variazione incrementale operante sulla quota ricevuta a

---

<sup>66</sup> La riduzione a carico dei singoli Comuni è stata determinata in via incrementale rispetto a quella prevista per il 2014 (pari a 2.500 milioni di euro), come differenza tra i valori recati dal Decreto del Ministro dell'Interno del 23 giugno 2015 e i valori recati dal Decreto del Ministro dell'Interno del 3 marzo 2014).

<sup>67</sup> La riduzione a carico delle singole amministrazioni comunali è stata definita con Decreto del Ministro dell'Interno del 26 febbraio 2015.

<sup>68</sup> Per ogni Comune la riduzione è stata calcolata proporzionalmente alla somma algebrica delle seguenti risorse: il gettito IMU 2014 calcolato ad aliquota di base al netto della quota del 32,22% destinata ad alimentare il FSC; il gettito TASI 2014 ad aliquota di base; il valore di riferimento del FSC 2014 al netto della riduzione di risorse applicata per l'anno 2014 in base alla disposizione contenuta all'articolo 47, comma 8, del D. L. n. 66/2014. Gli importi risultanti sono stati rettificati in base alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 436, della L. n. 190/2014 per cui la riduzione di cui all'art. 1, comma 435 della medesima legge è applicata in misura pari al 50% per quei Comuni colpiti da eventi sismici nel 2009, nel 2012 e nel 2013.

titolo di FSC 2014 e conseguente al ripristino, per l'anno 2015, della somma di 40 milioni di euro accantonata nel 2014, a norma dell'art. 7, del D.P.C.M. 1° dicembre 2014, per essere destinata ad eventuali conguagli ai singoli Comuni derivanti da rettifiche dei valori di riferimento per il calcolo delle quote del FSC per il 2014; un'ulteriore variazione incrementale per via dell'aumento di 30 milioni di euro della dotazione complessiva del FSC 2015 per il venir meno dell'efficacia della disposizione contenuta all'art. 1, comma 203, della L. n. 147/2013 (che sanciva l'accantonamento di una quota a valere sulla dotazione complessiva del FSC non inferiore ai 30 milioni di euro, da destinare al Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati).

La base di calcolo così ottenuta deve poi essere confrontata con la somma del gettito IMU per l'anno 2015 stimato ad aliquota base e considerato al netto della quota trattenuta e versata alle casse dello Stato per il tramite dell'Agenzia delle Entrate - Struttura di gestione per alimentare il FSC 2015 (importo corrispondente peraltro al 38,22% del gettito IMU 2015)<sup>69</sup> e del gettito TASI per il 2015, anch'esso stimato ad aliquota di base.

#### **4.3.4 La ripartizione del FSC 2015 tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario**

La Legge delega sul federalismo fiscale approvata nel 2009, come più volte ribadito nel corso della trattazione, ha decretato la fine del sistema di finanziamento degli Enti locali basato sulla spesa storica ed ha introdotto, contestualmente, un meccanismo di ripartizione delle risorse imperniato su parametri quali fabbisogni standard e capacità fiscali<sup>70</sup>. In realtà, il passaggio dal criterio della spesa storica al metodo di perequazione

---

<sup>69</sup> Come specificato all'articolo 3, comma 3, del D.P.C.M. del 10 settembre 2014, il totale delle quote del gettito IMU per l'anno 2015 stimato ad aliquota di base e trattenuto per essere versato dall'Agenzia delle Entrate - Struttura di gestione ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, è pari a 4.717,9 milioni di euro. L'importo che ogni Comune è tenuto a versare è stato determinato in proporzione alle stime di gettito IMU 2015 e indicato in apposito elenco allegato allo stesso Decreto.

<sup>70</sup> La L. n. 42/2009, come già sottolineato nel secondo e nel terzo capitolo, distingue fra due tipologie di spesa, ovvero spese riconducibili alle funzioni fondamentali e spese riconducibili alle funzioni non fondamentali. Per le prime la legge delega dispone che vengano definiti dei fabbisogni standard in modo tale che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente la differenza tra questi e le capacità fiscali, stimate anch'esse a livello standard; a tal proposito la stessa legge prevedeva l'istituzione di un fondo perequativo (art. 13, comma 1), la cui capienza doveva essere pari alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali standard e da ripartire per la parte di spesa corrente, in base alla differenza tra il valore della spesa standardizzata e il valore del gettito standard riferito alle entrate proprie, mentre per la parte di spesa in conto capitale il riparto doveva avvenire in base ad un indicatore di fabbisogno

delle risorse tra Comuni sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, è avvenuto sulla carta, ma non nei fatti. In effetti, si è continuato ad erogare le risorse ai Comuni sulla base di quanto assegnato l'anno precedente mediante un meccanismo a carattere compensativo.

Il 2015 ha perciò segnato l'inizio di una nuova fase nel sistema di erogazione dei trasferimenti alle amministrazioni comunali, poiché ha visto la sperimentazione di una nuova metodologia di ripartizione delle risorse basata sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale del singolo Ente. Di fatto, per il 2015, il nuovo metodo di ripartizione delle risorse è stato applicato in maniera attenuata, per favorire un passaggio graduale da un regime all'altro, ma rappresenta pur sempre un inizio o come affermato nella seduta del 30 aprile 2015 della Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, dal Direttore generale delle Finanze (Prof.ssa Lapecorella Fabrizia), *“costituisce il primo atto per la graduale attuazione del principio della perequazione informato ai dettami della Costituzione e della legge delega sul federalismo fiscale”*.

L'articolo 1, comma 380-quater, della L. n. 228/2012, come modificato da ultimo con il D. L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 125, prevede non solo che il 20% dell'importo attribuito a titolo di FSC sia accantonato per essere successivamente redistribuito sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, ma dispone, in aggiunta, che: *“Per l'anno 2015 l'ammontare complessivo della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è determinata in misura pari all'ammontare complessivo delle risorse nette spettanti ai predetti 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, ed è pari al 45,8 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale”*.

Le modalità e i criteri di attuazione del disposto di cui al richiamato comma 380-quater, sono stati stabiliti in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali nel corso della seduta del 31 marzo 2015, culminata con il raggiungimento di un accordo tra gli

---

infrastrutturale. In realtà l'iter di determinazione dei fabbisogni infrastrutturali, a differenza di quello di determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni, non è mai stato avviato. Invece, per ciò che attiene le funzioni non fondamentali, le spese ad esse inerenti devono essere finanziate, oltre che con tributi propri, con un fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante; tuttavia la legge delega *“non specifica né il target perequativo, né le modalità con le quali la perequazione dovrebbe avvenire, limitandosi ad individuare come obiettivo la riduzione delle differenze tra le capacità fiscali”* (Brugnano – Ferraina – Ferri – Minzyuk, 2015).

attori coinvolti, ovvero il Governo e l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), in merito al riparto del FSC 2015 tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

Con l'accordo siglato il 31 marzo 2015, è stata di fatto adottata la nota metodologica elaborata dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, strumentale a ripartire il 20% del FSC 2015 in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale.

Il punto di partenza per comprendere in che modo il FSC per l'anno 2015 sia stato distribuito tra le amministrazioni comunali appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, è rappresentato dall'importo complessivo dello stesso Fondo quantificato a partire dalle risorse del FSC 2014. La dotazione complessiva del FSC 2014 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, come desumibile dalla Tabella 5, che riassume i passaggi seguiti per determinare la dotazione del FSC 2015 riferito ai Comuni delle RSO, secondo i dati contenuti nella nota metodologica del Dipartimento delle Finanze, ammontava a 5.491.905.068 euro, frutto della somma del versamento al FSC di una quota pari al 38,22% del gettito IMU 2014 calcolato ad aliquota base (4.317,1 milioni di euro circa nel complesso), dei "prelievi negativi" conseguenti al fatto che per alcuni Comuni il confronto tra le risorse storiche di riferimento per l'anno 2014 e la somma del gettito IMU netto (ovvero al netto della quota destinata ad alimentare il FSC) e del gettito TASI, entrambi ad aliquota standard, ha evidenziato una differenza negativa e perciò tali Comuni hanno versato un ulteriore quota del proprio gettito IMU al FSC, e del contributo statale al Fondo in misura pari a 1.027.606.748 euro. Dunque, la dotazione netta del FSC 2014 ammonta a 5.344,645 milioni di euro; tale importo deve essere opportunamente rettificato in ragione della riduzione incrementale di risorse di 100 milioni di euro per effetto della spending review fissata a 90.453.584 euro per i Comuni delle RSO, dell'ulteriore taglio di risorse per 502.785.262 euro in virtù del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 47, comma 8, del D. L. n. 66/2014 e della diminuzione di fondi per 1.076.766.557 euro per effetto del taglio di 1,2 miliardi di euro disposto dalla Legge di stabilità per il 2015. Sono invece stati assegnati 26.939.689 euro quali minori tagli rispetto ai 90 milioni di euro previsti dalla Legge di stabilità 2014 (non essendo più operativo l'articolo 1, comma 203 della L. n. 147/2013, che prevedeva l'attribuzione di una quota del FSC non inferiore a 30 milioni di euro al Fondo per i minori stranieri non accompagnati). Se ne ricava perciò una dotazione netta complessiva del FSC 2015,

destinata agli Enti delle RSO, pari a 3.701.579.102 euro. Si osserva tra l'altro che i Comuni delle Regioni a statuto ordinario nel 2015 hanno versato al FSC più risorse di quelle effettivamente distribuite tra gli stessi, sempre a titolo di FSC, per effetto dei tagli intervenuti tra il 2014 e il 2015. Questo ha penalizzato i singoli Enti che si sono visti sottrarre parte delle risorse versate al Fondo.

Tornando ai 3,7 miliardi di euro destinati ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, stando alla lettera dell'art. 1, comma 380-quater della L. n. 228/2012 tale cifra deve essere ripartita in due quote:

1) una pari all'80%, per l'esattezza 2.961.263.282 euro, da ripartire tra i Comuni sulla base delle risorse storiche, ovvero in relazione alla differenza tra le risorse storiche di riferimento e la somma del gettito TASI e del gettito IMU, entrambi calcolati ad aliquota standard, il secondo peraltro, al netto della quota di alimentazione del FSC; la formula utilizzata per il calcolo di tale quota, la stessa già impiegata per ripartire il FSC negli anni 2013 e 2014, è:

$$Dstr_i = Rstr_i - (IMUstd_i + TASI std_i) - T_i - A_i$$

dove  $Rstr_i$  indica le risorse storiche del Comune  $i$ -esimo prima dei tagli di risorse operati tra il 2014 e il 2015,  $IMUstd_i$  e  $TASIstd_i$  rappresentano i gettiti IMU e TASI entrambi determinati ad aliquota standard,  $T_i$  sono i tagli subiti dal Comune  $i$ -esimo nel 2015 ed infine  $A_i$  coincide con la quota di gettito IMU stimato ad aliquota standard, pari al 38,22%, versata a titolo di alimentazione del FSC 2015<sup>71</sup>;

2) l'altra del 20%, pari a 740.315.820 euro, da distribuire sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale.

---

<sup>71</sup> L'equazione è tratta da "Il debutto del nuovo sistema perequativo comunale: lo schema di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale nel 2015" redatto da Brugnano – Ferraina – Ferri – Minzyuk (2015). La quota dell'80% assegnata sulla base delle risorse storiche può essere ottenuta, in alternativa, sottraendo al totale delle risorse di riferimento dell'anno 2014, i tagli a carico del singolo Comune intervenuti tra il 2014 e il 2015 e sottraendo al risultato ottenuto il gettito TASI e il gettito IMU calcolati ad aliquota standard, il secondo considerato al netto della quota del 38,22% destinata ad alimentare il FSC 2015 e versata alle casse dello Stato.

**Tabella 5 – Determinazione del FSC 2015 per i Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario.**

	Dotazione netta FSC (A)	Prelievi negativi (B)	Dotazione complessiva FSC (C) = A + B	Versamento FSC (38,22% IMU)
<b>a) Anno 2014</b>	<b>5.344.644.817</b>	<b>147.260.252</b>	<b>5.491.905.068</b>	<b>4.317.038.068</b>
b) Attribuzione art. 1 co. 203 e 730 L. n. 147/2013	26.939.689			
c) Quota incrementale spending review 2015	-90.453.584			
d) Art. 47 D.L. n. 66/2014	-502.785.262			
e) L. n. 190/2014 co. 435-436	-1.076.766.557			
f) = b) + c) + d) + e)	-1.643.065.714			
<b>g) Anno 2015 = a) + f)</b>	<b>3.701.579.102</b>	<b>366.274.533</b>	<b>4.067.853.635</b>	<b>4.317.038.068</b>
<i>di cui 80% "risorse storiche"</i>	<i>2.961.263.281</i>	<i>312.240.793</i>	<i>3.273.504.075</i>	
<i>20% "risorse standard"</i>	<i>740.315.820</i>	<i>83.277.616</i>	<i>823.543.436</i>	

Fonte: Dipartimento delle Finanze (MEF), (2015).

Focalizzando l'attenzione sul 20% del FSC 2015 ripartito tra i Comuni sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella nota metodologica approvata anche dall'ANCI in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, illustra nel dettaglio il procedimento seguito ai fini della determinazione della quota di pertinenza di ciascun Ente riferita al suddetto 20%.

Procedendo per gradi, è stato necessario innanzitutto individuare il coefficiente di riparto delle risorse standard complessive per i singoli Enti ottenuto sommando, da un lato, il coefficiente di riparto dei fabbisogni standard ponderato per il 70% (che corrisponde alla quota di spesa per le funzioni fondamentali) e, dall'altro lato, il coefficiente di riparto della popolazione residente registrata nel 2013, ponderato per il 30% (coincidente con la quota di spesa per le funzioni non fondamentali). Il fatto di ponderare ciascuno dei due coefficienti rispettivamente per il 70 e il 30%, permette di



perequare integralmente le risorse standard afferenti alle funzioni fondamentali dei Comuni, rispetto al target perequativo scelto (ossia il 45,8%), sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali e consente, altresì, la perequazione delle risorse standard delle funzioni non fondamentali rispetto alla sola capacità fiscale pro-capite. Inoltre, è doveroso precisare che il coefficiente di riparto dei fabbisogni standard dei singoli Enti è frutto dell'aggregazione, in base al peso del fabbisogno standard teorico di ogni funzione, dei dodici coefficienti di riparto dei fabbisogni standard quali risultanti dalle note metodologiche predisposte da SOSE S.p.A., approvate preliminarmente dalla CoPAFF e successivamente adottate con D.P.C.M.. La metodologia di aggregazione dei dodici coefficienti di riparto dei fabbisogni standard segue quella riportata nel documento riepilogativo di determinazione dei coefficienti di riparto complessivi dei fabbisogni standard per i Comuni, disponibile sul sito della CoPAFF<sup>72</sup>.

Una volta calcolato il coefficiente di riparto delle risorse standard complessive, si è proceduto a determinare le risorse standard per ciascun Comune (ossia i fabbisogni standard) moltiplicando il predetto coefficiente per le risorse standard complessive abbattute del 54,2% in modo tale da considerare il target perequativo del 45,8% fissato dall'art. 1, comma 380-quater, della L. n. 228/2012; questo significa sostanzialmente che la differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale è stata perequata solamente per il 45,8% e perciò qualora il Comune in oggetto abbia una capacità fiscale inferiore ai propri fabbisogni standard, non gli verrà erogato il 100% della differenza, ma solo il 45,8%. Questo target perequativo, valido inizialmente solo per l'anno 2015 e poi riconfermato per il 2016, è stato individuato rapportando l'importo complessivo delle risorse storiche di riferimento alla capacità fiscale totale<sup>73</sup>; questo stratagemma ha permesso di attenuare *“nel primo anno di applicazione gli effetti finanziari per i Comuni con capacità fiscale*

---

<sup>72</sup> Lo stesso Dipartimento delle Finanze precisa, nel documento esplicativo circa il procedimento seguito per determinare l'importo del 20% a valere sul FSC 2015 da distribuire sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, che nel riprodurre la metodologia di aggregazione dei coefficienti di riparto delle 12 funzioni attribuite ai Comuni disponibile sul sito internet della CoPAFF, sono stati operati degli arrotondamenti che incidono, in alcuni casi, solamente sulla dodicesima cifra decimale dei coefficienti e risultano, dunque, ininfluenti sulla distribuzione delle risorse dovendo applicare i coefficienti a valori monetari che presentano al massimo undici cifre.

<sup>73</sup> Secondo i dati contenuti nella relazione del Direttore Generale delle Finanze, Prof.ssa Lapecorella F., esposta nel corso della seduta della Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 30 aprile 2015, 3, il target perequativo è dato da 14.007 milioni di euro (risorse storiche di riferimento) rapportati a 30.592 milioni di euro (capacità fiscale totale), da cui si ottiene 45,8%.

*maggiore dei fabbisogni standard e per tenere conto delle difficoltà finanziarie dovute alla riduzione di risorse disposta dalla Legge di stabilità 2015*” (Lapecorella, 2015). Per quel che riguarda le risorse standard complessive, sono state determinate sommando alla capacità fiscale totale, pari esattamente a 30.592.819.391 euro, il contributo statale al FSC 2014 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario di 1.027.606.749 euro<sup>74</sup>, entrambi considerati per il 45,8% (target perequativo).

Lo step successivo prevede che venga determinata la dotazione standard di ciascun Comune, che è stata calcolata mediante la seguente formula:

$$Dstd_i = Rstd_i - CFstd_i + Fondo storico_i * 0,542 - T_i - A_i^{75}$$

dove  $Rstd_i$  rappresentano le risorse standard (fabbisogni) del Comune  $i$ -esimo,  $CFstd_i$  la capacità fiscale del Comune da considerare anch'essa al 45,8%,  $Fondo storico$  è la componente delle risorse storiche considerata per il 54,2% (ovvero il 54,2% della differenza tra le risorse storiche del Comune prima dei tagli intervenuti e i gettiti IMU e TASI stimati ad aliquota standard) ed inclusa in via transitoria nel computo della dotazione standard, mentre  $T_i$  e  $A_i$  corrispondono rispettivamente ai tagli subiti dal Comune  $i$ -esimo e alla quota del gettito IMU determinato ad aliquota standard e versato al FSC (38,22%). Rapportando poi la dotazione standard del FSC di ogni Comune all'importo complessivo della dotazione standard del medesimo fondo, si individuano i coefficienti di riparto del FSC finalizzato a perequare le risorse standard. Infine, il prodotto dei coefficienti così ottenuti per la quota del 20% del FSC, consente di individuare la dotazione standard dei singoli Enti riferita al 20% del Fondo. Sommando le dotazioni standard, riferite al 20% del Fondo, di tutti i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, si ottiene proprio la quota del 20% destinata ad essere redistribuita in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, ossia 740.315.820 euro.

---

<sup>74</sup> Il contributo statale al FSC è calcolato sottraendo alla dotazione complessiva del Fondo quanto i Comuni hanno versato ai fini dell'alimentazione dello stesso fondo ossia il complesso delle quote del 38,22% di gettito IMU e i cosiddetti “prelievi negativi” che corrispondono agli ulteriori versamenti di quote del gettito IMU effettuati dai Comuni, per effetto della differenza negativa tra la base di riferimento per il calcolo della quota del FSC di pertinenza del Comune e la somma del gettito TASI e del gettito IMU, quest'ultimo al netto della quota del 38,22% versata ai fini dell'alimentazione dello stesso Fondo. Il contributo statale al FSC altro non è che l'importo versato dallo Stato per contribuire all'alimentazione del fondo.

<sup>75</sup> L'equazione è tratta da Brugnano – Ferraina – Ferri – Minzyuk, (2015).

Anche nel caso di ripartizione del FSC sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, per alcuni Comuni si è reso necessario effettuare un “*prelievo negativo*”, ovvero un versamento aggiuntivo al FSC per il fatto che gli Enti in questione presentano una capacità fiscale superiore ai fabbisogni standard e perciò si trovano nella condizione, non di ricevere risorse dal Fondo, ma di versarne.

I dati riportati nella Tabella 5, peraltro, sono stati successivamente rettificati in base a quanto emerge dal testo del D.P.C.M. del 10 settembre 2015 con il quale sono state definite le modalità di alimentazione e riparto del FSC per lo stesso anno. In particolare, la quota del 20% del FSC ripartita tra i Comuni delle 15 Regioni a statuto ordinario sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, ammonta a 748.174.787,30 euro ottenuta sommando algebricamente gli importi positivi, pari a 830.599.928,36 euro, a quelli negativi, ovvero -82.425.141,06 euro.

Dal momento che riproporre l'applicazione della nota metodologica predisposta dal Dipartimento delle Finanze alla totalità dei Comuni appartenenti alle 15 Regioni a statuto ordinario risulterebbe alquanto complicato, essendo gli Enti in questione circa 6.700, si è optato per sviluppare un esempio di applicazione del meccanismo di riparto utilizzato, al fine di comprenderne a fondo il funzionamento, prendendo a riferimento cinque Comuni; ovviamente i dati utilizzati non corrispondono a realtà, ma si è comunque cercato di inserire dei valori quanto più possibile verosimili.

Si ipotizzi dunque che il FSC 2015 debba essere ripartito fra i Comuni Alfa, Beta, Gamma, Delta ed Epsilon; come facilmente intuibile dalla Tabella 7, contenente il prospetto riassuntivo di determinazione del FSC 2015, nel 2014 è stata stimata una Dotazione complessiva del FSC pari a 4.977,68 euro frutto della somma dei versamenti delle quote di gettito IMU calcolato ad aliquota standard di pertinenza dei Comuni, quali risultanti dalla Tabella 6 (38,22% del gettito) e del contributo statale al FSC; peraltro, si osserva che la Dotazione complessiva del FSC coincide con la Dotazione netta dello stesso, non essendoci stati “*prelievi negativi*” a carico dei Comuni, ovvero ulteriori versamenti al FSC oltre alla quota di gettito IMU già versata. Ipotizzando per semplicità che non intervengano tagli di risorse tra il 2014 e il 2015, la Dotazione netta del FSC nel 2015, come si evince dalla Tabella 7, non subisce variazioni rispetto all'anno precedente; a questo punto, dei 4.977,68 euro, una quota dell'80%, nell'esempio 3.982,14 euro, viene distribuita sulla base delle risorse storiche, mentre i restanti 995,54 euro, corrispondenti

al 20% dell'importo complessivo, sui quali si focalizzerà l'attenzione, vengono ripartiti tra i cinque Comuni in base alle risorse standard, ossia in relazione alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale.

**Tabella 6 – Gettiti IMU e TASI ad aliquota standard e quote del gettito IMU versate al FSC.**

<i>Comune<sub>i</sub></i>	<i>Gettito IMU ad aliquota standard 2014 (= 2015)</i>	<i>Gettito TASI ad aliquota standard 2014 (=2015)</i>	<i>Quota del 38,22% del gettito IMU versata al FSC 2014 (=2015)</i>
Alfa	727,66	423,82	278,11
Beta	2.294,25	1.371,13	876,86
Gamma	1.864,49	986,48	712,61
Delta	2.933,16	1.566,58	1.121,05
Epsilon	1.982,43	1.087,55	757,68

**Tabella 7 – Determinazione FSC 2015.**

	<i>Dotazione netta FSC (a)</i>	<i>Prelievi negativi (b)</i>	<i>Dotazione complessiva FSC (c)</i>	<i>Versamento al FSC (38,22% gettito IMU) (d)</i>	<i>Contributo statale al FSC (e) = (c) – (d) – (b)</i>
<b>Anno 2014</b>	<b>4.977,68</b>	<b>0</b>	<b>4.977,68</b>	<b>3.746,32</b>	<b>1.231,36</b>
Tagli	0				
<b>Anno 2015</b>	<b>4.977,68</b>			<b>3.746,32</b>	
- di cui 80% "risorse storiche"	3.982,14				
- di cui 20% "risorse standard"	995,54	-67,59	1.063,11		

Inoltre, ricalcando quanto effettivamente accaduto, anche nell'esempio proposto è stato fissato un target perequativo ridotto al 45,8% delle capacità fiscali calcolato rapportando il totale delle risorse storiche di riferimento, per l'esattezza 122.817,28 euro, all'ammontare complessivo della capacità fiscale dei cinque Comuni oggetto d'indagine, pari a 268.160,00 euro, come riportato nella Tabella 8.

**Tabella 8 – Determinazione del target perequativo in base a risorse storiche e capacità fiscali.**

<i>Comune<sub>i</sub></i>	<i>Risorse storiche<sub>i</sub></i>	<i>Capacità Fiscale<sub>i</sub></i>
Alfa	17.836,12	31.200,00
Beta	27.524,38	40.936,00
Gamma	20.382,61	66.990,00
Delta	32.643,92	88.452,00
Epsilon	24.430,25	40.582,00
<b>TOTALE</b>	<b>122.817,28</b>	<b>268.160,00</b>
Target perequativo	45,8% = 122.817,28/268.160,00	

Il primo passo per calcolare la quota da erogare ad ognuno dei cinque Comuni in base a fabbisogni standard e capacità fiscali, consiste nel determinare il coefficiente di riparto delle risorse standard complessive che, come desumibile dalla Tabella 9, è ottenuto sommando il coefficiente di riparto dei fabbisogni standard del singolo Comune ponderato per il 70% e il coefficiente di riparto della popolazione residente ponderato per il 30%.

I coefficienti di riparto dei fabbisogni standard dei singoli Enti effettivamente utilizzati dal Dipartimento delle Finanze a fini redistributivi, sono quelli stimati da SOSE S.p.A. e frutto dell'aggregazione dei coefficienti di riparto calcolati per ognuna delle dodici funzioni fondamentali assegnate ai Comuni; nell'esempio in questione, ovviamente si tratta di valori non reali, ma fissati in modo tale che la loro somma corrisponda all'unità. Il coefficiente di riparto della popolazione residente è invece calcolato rapportando alla popolazione residente del singolo Ente, il totale della popolazione residente, che nell'esempio è pari a 1.000. Anche la somma dei coefficienti di riparto della popolazione residente dei cinque Comuni è pari a 1, come desumibile dalla Tabella 9. La stessa considerazione deve valere per i coefficienti di riparto delle risorse standard complessive la cui somma è per l'appunto pari a 1 e che dipendono per il 70% dal coefficiente di riparto dei fabbisogni standard e per il 30% dal coefficiente di riparto della popolazione residente.

**Tabella 9 – Determinazione dei coefficienti di riparto delle risorse standard complessive.**

<i>Comune<sub>i</sub></i>	<i>Popolazione<sub>i</sub></i>	<i>Coeff. Riparto Rstd<sub>i</sub></i>	<i>Coeff. Riparto pop. residente<sub>i</sub></i>	<i>Coeff. Riparto Rstd complessive<sub>i</sub></i>
Alfa	96	0,137	0,096	0,1247
Beta	238	0,262	0,238	0,2548
Gamma	145	0,148	0,145	0,1471
Delta	324	0,321	0,324	0,3219
Epsilon	197	0,132	0,197	0,1515
TOTALE	1.000	1	1	1

Una volta determinati i coefficienti di riparto delle risorse standard complessive è possibile calcolare le risorse standard, ossia i fabbisogni standard, delle singole amministrazioni comunali moltiplicando i predetti coefficienti, quali risultanti dall'ultima colonna della Tabella 9, per le risorse standard complessive che nell'esempio in questione ammontano a 123.181,24 euro: tale cifra si ottiene sommando alla capacità fiscale totale precedentemente determinata, ovvero 268.160,00 euro, il contributo statale di 1.231,36 euro al FSC 2014 e abbattendo l'importo ottenuto del 54,2% al fine di considerare il target perequativo del 45,8%. Le risorse standard così calcolate sono riportate nella Tabella 11.

Si procede poi a determinare la Dotazione standard di ciascun Ente applicando la seguente formula:

$$Dstd_i = Rstd_i - CF_i + Fondo\ storico_i * 0,542 - T_i - A_i$$

ovvero andando a sottrarre alle risorse standard del singolo Comune la capacità fiscale dello stesso considerata per il 45,8%, a cui va aggiunto il 54,2% del Fondo storico, quale risultante dalla Tabella 10, mentre devono essere sottratti i tagli subiti dall'Ente nel 2015, nonché la quota del 38,22% del gettito IMU stimato ad aliquota standard e versata al FSC 2015 (nell'esempio, peraltro, coincidente con quella versata nel 2014).

L'equazione di computo della dotazione standard dei Comuni può essere riscritta nel modo seguente:

$$Dstd_i = (Rstd_{TOT} * CR_{i\ Rstd_{TOT}} * \alpha) - (CF_i * \alpha) + [FS_i * (1 - \alpha)] - T_i - A_i$$

con  $\alpha = 45,8\%$  e  $(1 - \alpha) = 54,2\%$ . Il primo termine non rappresenta altro che le risorse standard del Comune *i-esimo* abbattute del 54,2% al fine di considerare il target

perequativo ridotto, il secondo termine indica la capacità fiscale del singolo ente anch'essa abbattuta del 54,2%, a cui si aggiunge la componente di Fondo storico considerato al 54,2% (il complementare di 45,8%) e si sottraggono invece i tagli subiti e la quota di gettito IMU versata al FSC. Andando a raccogliere  $\alpha$  per i primi due termini si ottiene:

$$Dstd_i = \alpha * (Rstd_i - CF_i) + [FS_i * (1 - \alpha)] - T_i - A_i.$$

Dunque effettivamente viene assegnata al singolo Comune non il 100% della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale, ma il 45,8% della stessa. Si precisa che la componente  $T_i$ , nell'esempio in questione, è nulla poiché si è supposto che nel 2015 non siano stati operati tagli di risorse a danno dei Comuni. Inoltre, la componente del Fondo storico, inclusa in via transitoria nell'equazione di determinazione della Dotazione standard, è stata calcolata sottraendo alle risorse storiche di riferimento considerate al lordo dei tagli intervenuti tra il 2014 e il 2015 (nell'esempio proposto assenti), il gettito IMU e il gettito TASI entrambi calcolati ad aliquota standard e riportati nella Tabella 6.

**Tabella 10 – Determinazione della componente di Fondo storico utilizzata ai fini del calcolo della Dotazione standard dei Comuni.**

<i>Comune<sub>i</sub></i>	<i>Rstr<sub>i</sub></i>	<i>Fondo storico<sub>i</sub> = Rstr<sub>i</sub> - (IMUstd + TASIstd)</i>	<i>Fondo storico * 0,542 incluso nella Dstd<sub>i</sub></i>
Alfa	17.836,12	16.684,64	9.043,07
Beta	27.524,38	23.859,00	12.931,58
Gamma	20.382,61	17.531,64	9.502,15
Delta	32.643,92	28.144,18	15.254,15
Epsilon	24.430,25	21.360,27	11.577,27

Scorrendo i valori riportati nell'ultima colonna della Tabella 11, si osserva che per quattro dei cinque Comuni oggetto d'indagine, si ottiene una Dotazione standard positiva; l'unico ad avere una Dotazione standard negativa è Gamma. I Comuni Alfa, Beta ed Epsilon hanno fabbisogni standard superiori alla propria capacità fiscale e per questo motivo si trovano nella condizione di ricevere risorse dal FSC. Delta ha fabbisogni standard di poco inferiori rispetto alla capacità fiscale e dunque la differenza tra i due termini risulta negativa; tuttavia, andando a sommare la componente di Fondo storico, la

dotazione standard risulta essere positiva e perciò anche Delta riceverà risorse dal FSC. La situazione, invece, è diversa per Gamma che presenta una capacità fiscale di gran lunga superiore ai propri fabbisogni e neppure andando sommare la componente positiva di Fondo storico la Dotazione standard assume segno più. Quest'ultimo si troverà nella condizione non di ricevere, ma di versare ulteriori risorse al FSC.

**Tabella 11 – Determinazione delle Dotazioni standard per Comune.**

<i>Comune<sub>i</sub></i>	<i>Rstd<sub>i</sub> = coeff. Riparto Rstd compl. * Rstd compl.</i>	<i>CFstd<sub>i</sub> * 0,458</i>	<i>Fondo storico * 0,542</i>	<i>Quota IMU (38,22%) versata al FSC 2015</i>	<i>Dstd<sub>i</sub></i>
Alfa	15.385,64	14.289,60	9.043,07	278,11	<b>9.861,00</b>
Beta	31.437,54	18.748,69	12.931,58	876,86	<b>24.743,57</b>
Gamma	18.149,38	30.681,42	9.502,15	712,61	<b>-3.742,50</b>
Delta	39.716,42	40.511,02	15.254,15	1.121,05	<b>13.338,50</b>
Epsilon	18.692,26	18.586,56	11.577,27	757,68	<b>10.925,28</b>
TOTALE	123.381,24	122.817,28	58.308,22	3.746,31	<b>55.125,86</b>

L'ultimo passaggio dell'iter di determinazione delle quote del FSC 2015 da ripartire in base a fabbisogni standard e capacità fiscali, consiste nel calcolare i coefficienti di riparto da applicare al 20% del FSC (995,54 euro), che si ottengono rapportando la dotazione standard di ciascun Ente alla Dotazione standard complessiva, data dalla somma delle *Dstd* dei cinque Comuni. Dai valori riportati nella Tabella 12 si evince che gli Enti con *Dstd* positiva, per i quali i fabbisogni standard risultano essere maggiori della capacità fiscale, sono quelli che riceveranno un ammontare positivo di risorse dal FSC; al contrario, Gamma che presenta dotazione standard negativa, avendo capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni, ha un coefficiente di riparto delle risorse standard negativo, poiché ottenuto rapportando un ammontare negativo ad uno positivo e conseguentemente si trova nella posizione di versare ulteriori risorse al FSC oltre alla quota di gettito IMU già versata ai fini di alimentazione del Fondo stesso. Si osserva, inoltre, che la somma dei coefficienti di riparto ancora una volta è pari all'unità, come è corretto che sia e che la somma delle quote a valere sul 20% del FSC erogate a ciascun Comune ammonta proprio a 995,54 euro.



**Tabella 12 – Quota del 20% del FSC 2015 di spettanza dei singoli Comuni distribuita in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale.**

<i>Comune<sub>i</sub></i>	<i>Dstd<sub>i</sub></i>	<i>Coeff. Riparto 20% FSC 2015 (= Dstd<sub>i</sub> / Dstd<sub>totale</sub>)</i>	<i>20% FSC 2015 ripartito in base a FS e CF (Coeff. Riparto 20% FSC 2015 * 20% FSC 2015)</i>
Alfa	9.861,00	0,178881653	178,08
Beta	24.743,57	0,448855948	446,85
Gamma	-3.742,50	-0,067890073	-67,59
Delta	13.338,50	0,241964459	240,88
Epsilon	10.925,28	0,198188014	197,30
TOTALE	55.125,86	1	995,54

#### **4.3.5 Gli effetti redistributivi del nuovo meccanismo di perequazione**

Secondo i dati diffusi dal Direttore Generale delle Finanze nel corso dell’audizione del 30 aprile 2015 presso la Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, circa gli effetti distributivi per i principali Comuni delle quindici Regioni a statuto ordinario a seguito dell’introduzione del nuovo meccanismo di perequazione, emerge che tutti gli Enti in questione sono stati interessati da una variazione negativa del FSC: come si evince dalla Tabella 13, la variazione è frutto di due componenti, una legata al nuovo sistema di perequazione orizzontale delle risorse basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali e l’altra dovuta ai tagli di risorse a danno dei Comuni intervenuti tra il 2014 e il 2015.

La componente “*Tagli*” ha assunto un peso di gran lunga superiore sulla variazione di risorse, mentre ha inciso in maniera più attenuata la componente “*Perequazione*”; tra i Comuni per i quali il nuovo meccanismo perequativo ha giocato un ruolo favorevole, figurano Roma, che a fronte della perequazione di risorse sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale ha registrato una variazione positiva del 4,516% che in parte compensa la variazione negativa subita per effetto dei tagli; Milano che ha avuto una variazione positiva dell’1,847% che anche in tal caso è andata a compensare in minima parte la variazione negativa registrata per effetto dei tagli

di risorse; Torino con l'1,410% e ancora Reggio Calabria con il 2,151% e Venezia con lo 0,671%. Al contrario, l'introduzione del criterio dei fabbisogni standard e della capacità fiscale è risultato penalizzante per i Comuni di Napoli, Genova, Bologna e Firenze che hanno subito variazioni negative comprese tra meno 1 e meno 2% che sono andate ad aggiungersi alla diminuzione di risorse dovuta alla componente "Tagli".

**Tabella 13 – Effetti distributivi per i grandi Comuni a seguito dell'introduzione del meccanismo perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali.**

Comune	Regione	FSC 2014	FSC 2015	Risorse 2014	Risorse 2015	Var. Risorse	Var. in %	Perequaz.	Tagli
ROMA	Lazio	20.797.697	-59.562.095	919.847.586	839.487.793	-80.359.792	-8,736%	4,516%	-13,252%
MILANO	Lombardia	22.327.953	-28.695.986	517.209.008	466.185.069	-51.023.939	-9,865%	1,847%	-11,712%
NAPOLI	Campania	383.525.703	325.697.526	536.790.835	478.962.658	-57.828.178	-10,773%	-1,549%	-9,224%
TORINO	Piemonte	141.944.202	107.712.277	387.826.021	353.594.095	-34.231.926	-8,827%	1,410%	-10,237%
GENOVA	Liguria	121.172.841	89.570.486	279.729.405	248.127.049	-31.602.356	-11,297%	-1,637%	-9,661%
BOLOGNA	Emilia-Romagna	39.540.846	19.230.643	172.003.333	151.693.130	-20.310.203	-11,808%	-1,318%	-10,490%
FIRENZE	Toscana	66.199.552	42.890.771	186.643.765	163.334.984	-23.308.781	-12,488%	-1,812%	-10,677%
BARI	Puglia	34.269.454	22.989.599	115.127.060	103.847.205	-11.279.855	-9,798%	0,553%	-10,351%
VENEZIA	Veneto	33.027.770	18.710.315	97.700.763	83.383.308	-14.317.455	-14,654%	0,671%	-15,326%
VERONA	Veneto	28.850.917	17.700.874	101.894.650	90.744.606	-11.150.044	-10,943%	-0,082%	-10,860%
PADOVA	Veneto	2.630.777	-6.684.072	75.364.676	66.049.828	-9.314.848	-12,360%	-1,481%	-10,879%
TARANTO	Puglia	46.238.297	36.977.182	76.107.078	66.845.963	-9.261.115	-12,169%	-2,046%	-10,123%
BRESCIA	Lombardia	7.953.693	1.384.535	58.088.854	51.519.695	-6.569.159	-11,309%	1,827%	-13,136%
PRATO	Toscana	23.921.002	17.540.116	62.097.334	55.716.448	-6.380.886	-10,276%	0,586%	-10,861%
PARMA	Emilia-Romagna	20.736.951	13.831.651	64.305.214	57.399.914	-6.905.300	-10,738%	0,161%	-10,900%
REGGIO C.	Calabria	26.790.480	22.161.012	52.719.944	48.090.476	-4.629.468	-8,781%	2,151%	-10,932%
MODENA	Emilia-Romagna	24.118.573	15.323.477	69.647.229	60.852.133	-8.795.096	-12,628%	-0,266%	-12,362%

Fonte: Lapecorella, (2015).

La Tabella 14 riporta, invece, gli effetti che il nuovo meccanismo di ripartizione delle risorse ha comportato per quei Comuni chiamati a contribuire maggiormente alla

perequazione, poiché presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard e si trovano per questo motivo nella condizione di versare ulteriori risorse al FSC 2015 e non di riceverne.

**Tabella 14 – Effetti per i Comuni che contribuiscono maggiormente alla perequazione delle risorse.**

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

Fonte: Lapecorella, (2015).

In primo luogo, si osserva che quasi tutti gli Enti in questione sono localizzati in Regioni del Nord Italia; inoltre, presentano quasi tutti una popolazione residente al di sotto delle 5.000 unità, o comunque non superiore agli 8.000 abitanti, quindi sono tutti Comuni di piccole dimensioni dal punto di vista demografico. Dai valori riportati in Tabella, si desume che le amministrazioni comunali che subiscono una maggior perdita di risorse per effetto del meccanismo perequativo sono Campione d'Italia (CO), Sestriere (TO) e Cortina d'Ampezzo (BL) con perdite che si attestano rispettivamente al 9,03%, all'8,54% e all'8,35% e che vanno a sommarsi alle già consistenti decurtazioni di risorse

per effetto dei tagli subiti. I restanti Comuni registrano tutti perdite di risorse a causa della perequazione, al di sopra del 7%.

Infine, considerando gli effetti legati al neo-introdotto meccanismo di perequazione in relazione all'entità della variazione di risorse subita (espressa in termini percentuali sul totale delle risorse) e per classe di popolazione, come riportato nella Tabella 15, si evince che i Comuni che hanno subito le maggiori riduzioni di risorse (con una diminuzione superiore al 5%) sono quelli che presentano un numero di abitanti compreso tra le 1.000 e le 5.000 unità (per l'esattezza 80 Comuni), seguiti dai Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti e dunque gli Enti di minore dimensione demografica che presentano anche, come sottolineato dal Direttore Generale delle finanze nell'audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 30 aprile 2015, una capacità fiscale pro-capite elevata.

La maggior parte dei Comuni ha subito variazioni di risorse comprese tra -2 e 0%, mentre seguono a pari merito gli Enti che hanno subito variazioni tra il -5 e il -2% e tra lo 0 e il 2% (in entrambi i casi 1.561 Comuni).

Riassumendo su un totale di 6.664 Comuni ricadenti nei territori delle Regioni a statuto ordinario, sono ben 4.417 quelli che si sono visti assegnare nel 2015 minori risorse in ragione dell'introduzione del meccanismo di ripartizione, limitatamente al 20% dell'ammontare complessivo del FSC, basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale. Al contrario, risultano essere 2.247, dunque poco più di un terzo, i Comuni che hanno beneficiato di un aumento delle risorse erogate in loro favore per effetto del nuovo meccanismo perequativo.

**Tabella 15 – Numero di Comuni per effetto di perequazione e classi 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
<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>

Fonte: Lapecorella, (2015).

#### 4.3.6 Osservazioni alla Nota metodologica del MEF<sup>76</sup>

La metodologia messa a punto dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell’Economia e delle Finanze, sebbene in sede di conferenza Stato-città ed autonomie locali abbia riscontrato il parere favorevole dell’Anci, ha in realtà fatto sorgere alcuni dubbi in merito all’efficacia della sua applicazione e ancor più in relazione all’effettiva sostenibilità finanziaria della stessa nel breve periodo, dubbi che, peraltro, sono stati esposti da alcuni membri dell’IFEL nel corso della XXVII Conferenza annuale della Società Italiana di Economia Pubblica, svoltasi a Ferrara a settembre 2015.

In sede di prima applicazione del criterio di riparto delle risorse tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario sulla base della differenza tra risorse standard e capacità fiscale, sono state introdotte delle attenuanti allo scopo di rendere meno violento l’impatto redistributivo che il passaggio da un metodo all’altro avrebbe potuto comportare: infatti, il nuovo meccanismo perequativo è stato applicato solamente ad un quinto del FSC, è stato fissato un target perequativo al 45,8% delle capacità fiscali standard e nella determinazione della dotazione standard dei singoli Enti, viene considerata una componente pari al 54,2% del Fondo storico. Qualora tali attenuanti fossero eliminate,

<sup>76</sup> I dati riportati nel seguente paragrafo sono tratti da “*Il debutto del nuovo sistema perequativo comunale: lo schema di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale nel 2015*” redatto da Brugnano – Ferraina – Ferri – Minzyuk (2015) e sono a loro volta frutto di elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell’Interno.

potrebbero verificarsi effetti redistributivi di ampia portata con variazioni consistenti circa le risorse a disposizione dei Comuni.

È quanto emerso dall'analisi effettuata da alcuni tecnici di IFEL che hanno osservato quali conseguenze potrebbero verificarsi ipotizzando di eliminare gradualmente gli elementi mitiganti adoperati nel 2015. Nello specifico, si sono evidenziati gli effetti, in termini di variazione delle risorse a disposizione dei Comuni, che potrebbero derivare:

1) in primo luogo, da un'eventuale applicazione del meccanismo perequativo basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali all'intero ammontare del FSC, fermo restando il target perequativo del 45,8% fissato dall'art. 1, comma 380-quater, della L. n. 228/2012 e la componente del 54,2% del Fondo storico;

2) dall'applicazione del meccanismo perequativo all'intero ammontare del Fondo, mantenendo fisso il target perequativo ed eliminando però dal computo della dotazione standard il 54,2% del Fondo storico;

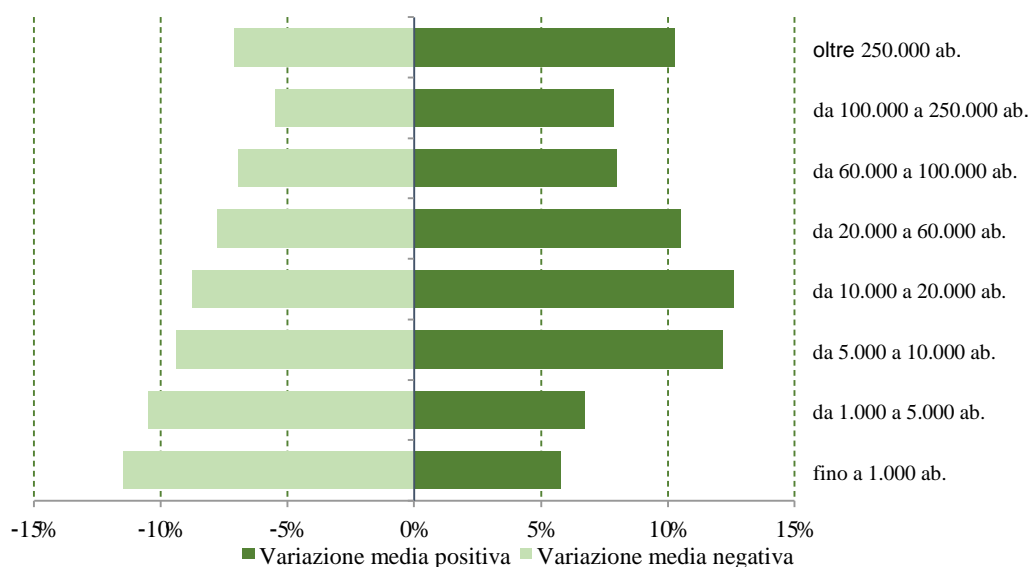
3) infine, si è ipotizzato di innalzare il target perequativo al 100% della capacità fiscale standard (ciò significa che ai Comuni che presentano una capacità fiscale inferiore ai propri fabbisogni standard verrà finanziato il 100% della differenza).

I risultati ottenuti sono stati raccolti nel working paper *“Il debutto del nuovo sistema perequativo comunale: lo schema di riparto del Fondo di solidarietà Comunale nel 2015”* (Brugnano – Ferraina – Ferri – Minzyuk, 2015). Si sottolinea, peraltro, che le variazioni di risorse delle amministrazioni comunali sono state determinate confrontando i risultati ottenuti a seguito della nuova distribuzione, con quelli ottenuti nel caso in cui le quote di spettanza comunale a valere sul FSC fossero state determinate secondo il criterio delle risorse storiche.

Il gruppo di lavoro composto da membri dell'IFEL, ha evidenziato che, qualora il meccanismo di riparto elaborato dal Dipartimento delle Finanze fosse applicato all'intero ammontare del FSC, mantenendo inalterato il target perequativo ridotto al 45,8%, la consistenza dei trasferimenti perequativi orizzontali aumenterebbe; in particolare, si è stimata una variazione media di risorse intorno al -4%, con una variazione massima positiva del 65% ed una minima del -51%. Riassumendo i dati raccolti circa le variazioni medie delle risorse disponibili in base alla dimensione demografica dei Comuni, quali risultanti dal Grafico 1, si evince che i Comuni appartenenti alle fasce demografiche 0-1.000 e 1.000-5.000 sono quelli che registrerebbero le maggiori variazioni medie negative

di risorse con valori superiori al -10%. Le variazioni medie positive più elevate, interesserebbero invece quei Comuni con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti e tra i 10.000 e i 20.000 abitanti, con valori superiori al 10%. Anche gli Enti con popolazione compresa tra i 20.000 e i 60.000 abitanti e con più di 250.000 abitanti registrerebbero variazioni medie positive attorno al 10%.

**Grafico 1 – Variazioni medie delle risorse per classi demografiche nell’ipotesi di ripartizione del 100% del FSC sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali.**

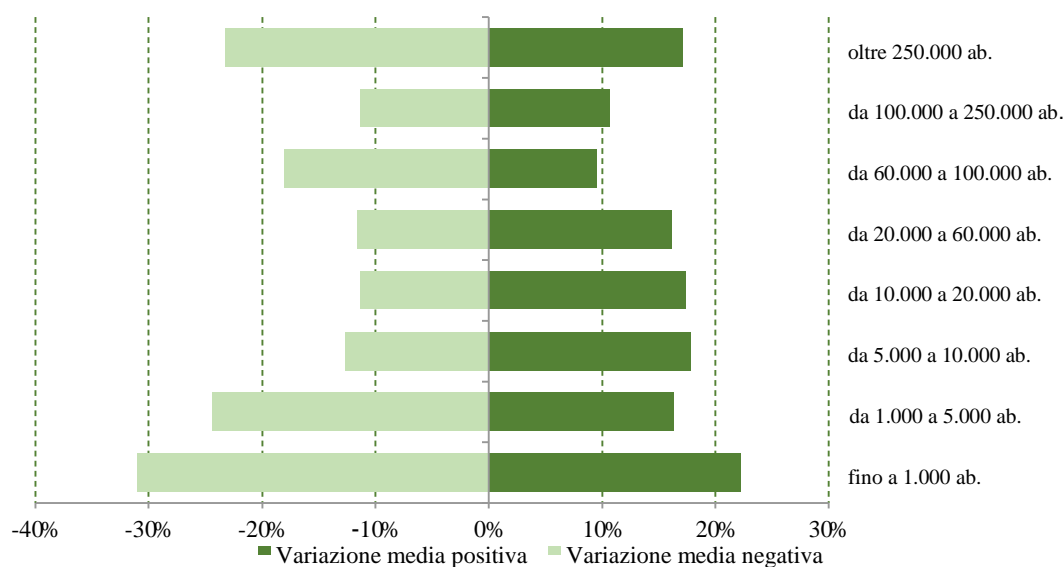


Fonte: Brugnano – Ferraina – Ferri – Minzyuk, (2015).

Ben più ampia sarebbe la portata redistributiva qualora si supponesse di eliminare la componente del 54,2% del Fondo storico dal computo della dotazione standard di ciascun Comune, mantenendo fisso il target perequativo ridotto al 45,8%. La variazione media di risorse passerebbe dal -4% registrato nel primo caso ad un -12%, con una variazione massima del 189% ed una variazione minima del -97%. Per più di 3.200 Comuni le risorse diminuirebbero in misura superiore al 15%, mentre per 918 aumenterebbero più del 15%. Il Grafico 2 mostra le variazioni medie di risorse distinguendo tra classi demografiche: si nota che le variazioni medie negative più accentuate colpiscono i Comuni appartenenti alle fasce demografiche 0-1.000 e 1.000-5.000 con valori che si attestano rispettivamente ad oltre il -30% e al -25% circa. Si osserva anche che tra i Comuni con un numero di abitanti inferiore o uguale a 1.000,

alcuni registrerebbero variazioni medie positive piuttosto elevate, superiori al 20%. Gli Enti che meno risentirebbero degli effetti redistributivi sono quelli con un numero di abitanti compreso tra 5.000 e 10.000, tra 10.000 e 20.000 e tra 20.000 e 60.000 che presentano variazioni medie positive superiori al 15%, mentre variazioni medie negative poco al di sopra del -10%.

**Grafico 2 - Variazioni medie delle risorse per classi demografiche nell'ipotesi di ripartizione del 100% del FSC sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali eliminando la componente del Fondo storico dal computo della dotazione standard.**



Fonte: Brugnano – Ferraina- Ferro – Minzyuk, (2015).

Risulta, invece, complicato rappresentare graficamente quelli che potrebbero essere gli effetti redistributivi qualora il target perequativo fosse innalzato dall'attuale 45,8% al 100% della capacità fiscale standard; è comunque ipotizzabile che gli effetti derivanti da tale scenario potrebbero essere simili a quelli che si profilano nel caso precedente (applicazione del meccanismo perequativo al 100% del FSC ed eliminazione della componente del Fondo storico dal computo della dotazione standard), ma di portata finanziaria più che doppia (Brugnano – Ferraina – Ferro – Minzyuk, 2015).



#### 4.3.7 Le novità per il 2016 in materia di FSC

La Legge di stabilità per il 2016, approvata il 28 dicembre scorso e recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”, ha introdotto novità a dir poco rilevanti in merito alla disciplina del Fondo di solidarietà comunale per gli anni a venire, in conseguenza del nuovo assetto delle entrate comunali con il quale sono state disposte svariate esenzioni e agevolazioni in materia di IMU e TASI. Le modificazioni apportate agli articoli 380-ter e seguenti della L. n. 228/2012, sono concentrate nell’articolo 1, comma 17, della neo-approvata Legge di stabilità e prevedono in primo luogo un incremento della dotazione del FSC (pari a 6.547 milioni di euro), a decorrere dal 2016, di 3.767,45 milioni di euro a compensazione dei minori introiti per gli Enti locali, conseguenti per l’appunto alle nuove regole dettate in materia di IMU-TASI. Nel dettaglio, l’aumento del FSC 2016 andrà a compensare:

- per circa 3.500 milioni di euro le minori entrate per effetto dell’abolizione della TASI sull’abitazione principale;
- per 152,4 milioni di euro l’esenzione dall’IMU dei terreni agricoli a cui si aggiungono circa 250 milioni di euro per l’esenzione dall’IMU dei terreni montani;
- l’esenzione TASI disposta per gli inquilini delle abitazioni principali per un totale di 15,6 milioni di euro;
- circa 260 mila euro di mancati incassi IMU in relazione agli immobili di proprietà delle cooperative edilizie adibite ad abitazione principale da studenti universitari, indipendentemente dalla residenza;
- 20,7 milioni di euro per effetto della riduzione del 50% della base imponibile per le abitazioni date in comodato gratuito a parenti di primo grado, qualora l’immobile sia adibito ad abitazione principale;
- da ultimo, 78,4 milioni di euro circa per via della riduzione del 25% di IMU e TASI per immobili locati a canone concordato.

Sempre a decorrere dal 2016, pur restando fermo il fatto che i Comuni dovranno concorrere alla formazione del FSC con una quota del proprio gettito IMU stimato ad aliquota standard, dovranno versare nel complesso non più i 4.717,9 milioni di euro, ma 2.768,8 milioni di euro, che corrispondono indicativamente ad una quota del 22% circa del gettito IMU ad aliquota standard di spettanza del Comune (ANCI – IFEL, 2016). Ovviamente, ciò non significa che i Comuni avranno più risorse a loro disposizione

poiché lo stesso articolo 1, comma 17, della L. n. 208/2015 ha decretato la corrispondente riduzione del FSC in conseguenza del minor gettito versato allo stesso: a decorrere dal 2016, infatti, la dotazione del FSC è ridotta di 1.949,1 milioni di euro (ovvero 4.717,9 – 2.768,8). Resta, inoltre, confermato che due quote a valere sul FSC di importo non inferiore ai 30 milioni di euro siano destinate ad Unioni di Comuni e ai Comuni sorti a seguito di fusione.

L'altra importante novità introdotta dalla L. n. 208/2015, riguarda l'ammontare della quota del FSC che dovrà essere ripartita tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale. L'articolo 380-quater della L. n. 228/2012, come modificato dalla Legge di Stabilità 2016, prevede un progressivo incremento, per i prossimi anni, della quota del FSC da accantonare e redistribuire successivamente in base al meccanismo perequativo utilizzato per la prima volta nel 2015: tale quota è stata fissata al 30% per il 2016, al 40% per il 2017 e al 55% (più della metà delle risorse destinate agli Enti delle Regioni a statuto ordinario) per il 2018. Viene, perciò, confermata la volontà di estendere l'impiego del meccanismo perequativo fondato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali dei singoli Comuni e di abbandonare progressivamente e definitivamente il sistema di erogazione dei trasferimenti basato sulle risorse storiche, ovvero sulla differenza tra quanto ricevuto l'anno precedente a titolo di FSC, tenuto conto dei tagli di risorse eventualmente intervenuti, e i gettiti IMU e TASI stimati ad aliquota standard al netto della quota IMU versata al FSC.

È previsto poi che i fabbisogni standard presi a riferimento ai fini dell'accantonamento, dovranno essere quelli approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 31 dicembre dell'anno precedente; in particolare, per l'anno 2016, la predetta Commissione dovrà approvare i fabbisogni standard entro la fine del mese di marzo. Balza subito all'occhio, scorrendo il testo del comma 380-quater, art. 1, della L. n. 228/2012, come modificato dalla L. n. 208/2015, che alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (CoPAFF)<sup>77</sup>, si sostituisce una nuova

---

<sup>77</sup> La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale era stata istituita, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 4, della Legge n. 42/2009, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e aveva l'onere di promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi; di svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative

Commissione, quella per i fabbisogni standard: quest'ultima, infatti, come disposto dall'art. 1, commi dal 29 al 34, della Legge di Stabilità 2016, prende il posto della vecchia Commissione nel procedimento di verifica, approvazione e adozione delle note metodologiche inerenti l'iter di aggiornamento e determinazione dei fabbisogni standard.

Anche per l'anno 2016 è stato riconfermato il target perequativo del 45,8% e ciò significa, come specificato nel precedente paragrafo, che qualora il singolo Comune presenti una capacità fiscale inferiore ai fabbisogni standard non gli verrà riconosciuta il 100% della differenza, ma solamente il 45,8%<sup>78</sup>.

Infine, sono stati introdotti i commi 380-sexies, septies e octies all'articolo 1 della Legge di stabilità 2013. Con il primo comma è stato stabilito che l'incremento del FSC disposto a compensazione del minore gettito IMU/TASI debba essere ripartito tra le amministrazioni comunali sulla base del gettito effettivo IMU e TASI dell'anno 2015 derivante dalle abitazioni principali e dai terreni agricoli. *“L'importo in questione è quindi ancorato all'effettiva riduzione dovuta al nuovo assetto delle entrate e non soggetto ad alterazioni per altri elementi di calcolo”* (ANCI – IFEL, 2016). Lo stesso comma ha inoltre sancito l'accantonamento di una cifra a valere sul FSC, con decorrenza dal 2016, pari a 80 milioni di euro in favore di quegli Enti per i quali il riparto dei 3.767,45 milioni non garantisce il ristoro di un ammontare equivalente al gettito TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base. Gli 80 milioni di euro, peraltro, sono distribuiti così da garantire ai predetti Enti l'equivalente del gettito TASI ad aliquota standard sull'abitazione principale. Il successivo comma 380-septies, detta delle regole in merito alla ripartizione della quota di FSC 2016 sulla base delle risorse storiche, deliberando, nel dettaglio, che tale ammontare debba essere calcolato in modo tale da garantire proporzionalmente la dotazione netta del FSC 2015 dovendosi intendere per quest'ultima, ai sensi del comma 380-octies, la differenza tra le assegnazioni di risorse, al netto dei maggiori importi erogati per effetto del disposto dell'art. 380-sexies e la quota di alimentazione del Fondo a carico di ciascun Comune.

---

e di trasmettere informazioni e dati alle Camere, ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi.

<sup>78</sup> Il comma 380-quater, art. 1, della L. n. 228/2012, stabilisce, infatti, che *“l'ammontare complessivo della capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario è determinata in misura pari all'ammontare complessivo delle risorse nette spettanti ai predetti 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, ed è pari al 45,8 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale”*.



## CONCLUSIONI

A partire dagli anni Settanta, il processo di decentramento fiscale in Italia ha vissuto diverse stagioni, caratterizzate da un'attività legislativa più o meno intensa; gli interventi normativi che negli anni si sono susseguiti in materia, tuttavia, non sempre hanno prodotto i risultati sperati, tanto che sarebbe azzardato definire "*federale*" il sistema fiscale italiano: si è assistito, piuttosto, a dei tentativi di decentramento di poteri e funzioni a favore degli Enti locali spesso e volentieri, però, non accompagnati dall'attribuzione di una maggiore autonomia impositiva.

Il primo tentativo concreto di attuazione del decentramento è stato intrapreso solamente con la Legge n. 42/2009, che a distanza di otto anni dalla Riforma del Titolo V della Costituzione e dopo alcuni disegni di legge non andati a buon fine, ha cercato di dare effettività ai dettami costituzionali introdotti nel 2001. Tra i meriti della Legge delega sul federalismo fiscale rientra sicuramente quello di aver agevolato il passaggio dal criterio della spesa storica, quale metodo di finanziamento degli Enti locali, ad un nuovo sistema di perequazione delle risorse basato su parametri quali costi e fabbisogni standard e capacità fiscali: la finanza locale italiana, infatti, si è sempre caratterizzata quale finanza derivata da quella statale, poiché il Governo centrale è puntualmente intervenuto a favore degli Enti decentrati assegnando loro trasferimenti erariali sulla base di quanto speso in passato, disincentivando così ogni forma di responsabilizzazione degli amministratori locali e qualsiasi stimolo ad una gestione efficiente delle risorse. Al contrario, il metodo dei fabbisogni standard, fondato sul concetto di costo standard, ovvero il costo di un servizio la cui fornitura avvenga in condizioni di efficienza, in grado di garantire i livelli essenziali di prestazione e determinato sulla base di una gestione mediamente efficiente di una Pubblica amministrazione scelta come benchmark di riferimento, consente di finanziare il fabbisogno reale di servizi dell'Ente locale, favorendo sia il contenimento degli sprechi che un uso più razionale delle risorse.

La Legge n. 42/2009 ha perciò dettato i principi e i criteri direttivi a cui i Decreti di attuazione della stessa legge avrebbero dovuto ispirarsi prevedendo, in merito al finanziamento delle funzioni attribuite agli Enti locali, un doppio sistema di perequazione delle risorse tra Comuni, frutto della distinzione tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali e spese riconducibili alle funzioni non fondamentali. Tuttavia, come si è

avuto modo di constatare, il sistema perequativo che è andato delineandosi dal 2009 ad oggi, si discosta da quanto inizialmente previsto dalla Legge delega sul federalismo fiscale, anche a causa degli eventi e delle vicissitudini che hanno segnato gli ultimi anni e che hanno anteposto al dibattito sul federalismo fiscale questioni sicuramente prioritarie.

Sebbene fin dall'entrata in vigore del D. Lgs. n. 23/2011, con il quale è stato istituito il Fondo Sperimentale di Riequilibrio, in seguito sostituito dalla Legge di stabilità 2013 con il Fondo di Solidarietà Comunale, figurassero tra i criteri di ripartizione delle risorse tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario i fabbisogni standard, in realtà tali parametri sono stati impiegati per la prima volta a fini perequativi solamente nel 2015.

Il ritardo dell'entrata a regime dei fabbisogni standard è imputabile sicuramente al dilungarsi dei tempi di completamento del processo di loro determinazione, rivelatosi più complesso di quanto apparso inizialmente, tanto da richiedere una ridefinizione in itinere della tabella di marcia inizialmente stabilita. Inoltre, sono sorte alcune complicazioni circa il metodo adottato ai fini della determinazione degli stessi parametri per via delle caratteristiche proprie di alcune delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni e soggette a standardizzazione: per queste funzioni, non essendo stato possibile misurare con precisione il livello dei servizi offerti e di conseguenza calcolare il costo standard del servizio, si è reso necessario adattare l'impianto metodologico di base utilizzando per il computo dei fabbisogni non una funzione di costo, come prevede il metodo RCA puro, bensì una funzione di spesa che adotta quali determinanti dei fabbisogni le variabili di contesto che spiegano la domanda di un certo servizio pubblico. È però altrettanto vero che, dalla fine del 2013, quando è stato annunciato il completamento del processo di stima dei fabbisogni per tutte le funzioni fondamentali dei Comuni, è passato più di un anno prima che le note metodologiche di determinazione degli stessi ricevessero riconoscimento legislativo con apposito D.P.C.M.; dunque, se già il procedimento di computo dei predetti parametri è andato per le lunghe, la burocrazia ha contribuito ad ostacolarne ulteriormente l'entrata a regime e questo è uno dei punti su cui la stessa SOSE ha auspicato un acceleramento dei tempi in vista del loro aggiornamento previsto proprio per il 2015.

L'erogazione dapprima del FSR e in seguito del FSC, è dunque continuata ad avvenire sulla base di quanto assegnato al singolo Ente l'anno precedente a quello di

riferimento. Nel frattempo il sistema perequativo è andato arricchendosi della componente delle capacità fiscali: quest'ultima, infatti, nonostante figurasse tra i criteri cui ancorare il nuovo meccanismo di perequazione già nella Legge delega del 2009, è riapparsa solamente con la Legge di stabilità 2014; il procedimento di computo delle capacità fiscali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, avviato nel 2014 ed affidato al gruppo di lavoro IFEL-MEF-SOSE, è stato completato a marzo 2015 ed è culminato con l'adozione della nota metodologica con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. A questo punto tutti gli elementi necessari ad applicare il meccanismo di ripartizione delle risorse in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale erano finalmente disponibili ed è così che nel 2015 per la prima volta è stato applicato il nuovo sistema perequativo. Ovviamente, per favorire un passaggio graduale dal metodo di ripartizione sulla base delle risorse storiche al meccanismo fondato sulle risorse standard, sono state adottate in sede di prima applicazione delle attenuanti: infatti, non solo la perequazione in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali è avvenuta limitatamente al 20% del FSC destinato ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, ma è stato fissato un target perequativo ridotto al 45,8% delle capacità fiscali e nella determinazione della dotazione standard di ciascun Comune, è stato incluso in via transitoria il 54,2% del Fondo storico. Bisogna riconoscere che tali elementi hanno contribuito a mitigare gli effetti finanziari del nuovo meccanismo in particolare per quegli Enti che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni e che per questo sono costretti a versare ulteriori risorse al FSC. Tuttavia, c'è da dire che con molta probabilità la metodologia di determinazione della quota a valere sul FSC da assegnare in base a fabbisogni standard e capacità fiscale, necessita per gli anni a venire di qualche aggiustamento poiché, come mostrano i dati risultanti dall'analisi condotta da alcuni membri di IFEL, qualora si andassero progressivamente ad eliminare i fattori mitiganti, giustamente adottati in sede di prima applicazione del nuovo criterio, gli effetti redistributivi sarebbero di ampia portata.

Inoltre, pur non volendo criticare la validità o meno della metodologia messa a punto dal Dipartimento delle Finanze, sarebbe tuttavia auspicabile una maggiore chiarezza circa il metodo adottato e una maggiore trasparenza in merito al funzionamento dello stesso allo scopo di *“avviare un reale ed approfondito dibattito sul merito della complessa e delicata questione”* (Brugnano – Ferraina – Ferri – Minzyuk, 2015), come

richiesto da ANCI e IFEL, già in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, quando il 31 marzo 2015 è stata adottata di comune accordo, anche se con qualche riserva da parte dell'Ente rappresentativo dei Comuni, la metodologia del Dipartimento delle Finanze. Bisogna ammettere che nel ricostruire il meccanismo di ripartizione elaborato dal MEF, sono sorte alcune difficoltà: una prima critica va certamente rivolta all'incomprensibilità di alcuni passaggi del documento che non risultano affatto chiari e non agevolano un qualsiasi lettore a comprendere la procedura seguita; fondamentali, in tal senso, sono state le indicazioni contenute nel working paper redatto dai funzionari di IFEL "*Il debutto del nuovo sistema perequativo comunale: lo schema di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale nel 2015*". In secondo luogo, la nota metodologica, reperibile esclusivamente sul sito internet della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è priva degli allegati che molto probabilmente agevolerebbero la comprensione dello schema seguito, data la poca chiarezza del documento.

L'impressione che è emersa è che vi sia quasi la volontà di essere il meno chiari possibili dato che nel raccogliere informazioni presso gli uffici di ragioneria di alcuni Enti municipali è risultato palese che poco si sa di questo Fondo di Solidarietà Comunale e men che meno della metodologia di ripartizione sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale introdotta nel 2015. C'è da capire che gli uffici di ragioneria comunale siano oberati da vincoli e norme da rispettare, che fondamentale sia redigere il bilancio e che risulta alquanto difficile restare aggiornati su una materia quale quella del FSC che subisce modifiche praticamente ogni anno con la Legge di stabilità e non solo, ma risulta altrettanto incomprensibile che si ricevano somme di denaro senza capire il perché e il come siano state calcolate.

Inoltre, appare chiaro che una cosa sia il testo normativo e un'altra cosa quello che effettivamente accade nella realtà dei fatti dato che il riparto del Fondo è frutto di accordi politici presi in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali che sicuramente poco agevolano i Comuni e piuttosto tirano acqua al mulino dello Stato. Il Direttore generale del Dipartimento delle Finanze, ha affermato che "*gli effetti distributivi tra i Comuni sono coerenti con lo schema previsto dalla Legge n. 42/2009*" (Lapecorella, 2015) poiché risulta rispettata la duplice finalità della stessa legge ovvero il superamento graduale del criterio della spesa effettiva e la perequazione in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale per ciò che attiene le funzioni fondamentali e in



base alla riduzione delle differenze di capacità fiscale per le spese inerenti le funzioni non fondamentali; tuttavia, bisognerebbe prendere in considerazione anche le esigenze e la situazione dei Comuni. Negli ultimi anni le finanze comunali sono state provate in maniera non indifferente: a partire dal 2011, infatti, il percorso di attuazione del nuovo sistema di perequazione delle risorse tra Comuni, si è intrecciato con i problemi della crisi finanziaria che in quegli stessi anni ha investito i Paesi dell'Eurozona e i cui effetti solamente oggi sembrerebbero iniziare ad attenuarsi. Non si dimentichi che nel 2011 ventilava per l'Italia l'ipotesi default che ha portato l'allora Governo Monti alla decisione di anticipare l'entrata in vigore dell'Imposta Municipale Unica al 2012 per reperire nuove risorse. Senza contare che il 2012 è anche l'anno a partire dal quale sono stati operati innumerevoli tagli alle risorse destinate ai Comuni, per effetto della manovra di *spending review* varata dal Governo e che sono stati sistematicamente applicati, anno dopo anno in maniera lineare, andando ad incidere pesantemente sulle già precarie finanze comunali.

Sarebbe auspicabile oltretutto che il D.P.C.M. con il quale vengono definite le modalità di alimentazione e riparto del FSC fosse emanato entro i termini fissati dalla legge, cosa che finora non è mai accaduta: basti pensare che la scadenza prevista per il 2013 era il 30 aprile dello stesso anno, per il 2014 inizialmente il 31 dicembre 2013, posticipata poi al 30 aprile 2014 e per il 2015 il 31 dicembre 2014. In realtà, nel 2013 il decreto è stato approvato a novembre dello stesso anno, nel 2014 a dicembre e nel 2015 a settembre contribuendo ad alimentare ancor più la situazione di incertezza circa le risorse che il singolo Comune avrebbe effettivamente avuto a disposizione.

Dunque, indubbiamente va riconosciuto alle forze politiche che si sono succedute al Governo dal 2009 ad oggi il merito di aver finalmente dato avvio, anche se in un periodo di crisi, al graduale superamento del criterio della spesa storica a favore di un meccanismo di perequazione ancorato a fabbisogni standard e capacità fiscali, tanto che nel 2018 il 55% delle risorse destinate ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario verrà ripartito in base a tale criterio, ma è forse necessario rivedere alcuni aspetti del FSC per venire incontro alle esigenze dei Comuni le cui finanze sono state duramente provate dai tagli subiti negli ultimi anni.



## BIBLIOGRAFIA

- ALIBERTI E. – BALLARI S. - BOFFANO A. – MOI F. – PAROLA C. – RENDA L. (Acura di), (2008), *Le aree e le città metropolitane*, Dossier informativo per i Consiglieri regionali, n. 32, Consiglio Regionale del Piemonte.
- ANCI – IFEL (2016), *Legge di Stabilità 2016. Note di lettura sulle norme di interesse dei Comuni*, in <http://www.fondazioneifel.it/in-evidenza/item/3264-legge-di-stabilita-2016-nota-di-lettura-ifel>, consultato in data 20 gennaio 2016.
- ANTONINI L., (2014), *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, Le regioni, Anno 2014, Fascicolo n. 1/2, pp. 15 – 48.
- AREA ASSISTENZA COMMISSIONI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA (Acura di), (2012), *Il federalismo fiscale. Rassegna di dottrina*, in <http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUK Ewjy8zbrPJAhXDvBQKHT4UCjAQFggvMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.consiglioregionale.calabria.it%2Fupload%2Fdocumentazione%2FII%2520federalismo%2520fiscale%2520-%2520Rassegna%2520di%2520dottrina%2520-%2520Tomo%2520I.pdf&usg=AFQjCNEmGxE0GZBdaRkQTR2i8tWefRIT7g&sig2=eEc2JDeubqlfCbhMbuQAyg&bvm=bv.108194040,d.d24>, consultato in data 11 ottobre, 2015.
- BARETTA P.P., (2014), *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, seduta del 16 gennaio 2014, Relazione del Sottosegretario di Stato in <http://www.mef.gov.it/ministro-uffici/sottosegretari/atti-baretta.html>, consultato in data 10 dicembre 2015.
- BASSANINI F. – MACCIOTTA G. (A cura di), (2003), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Il Mulino.
- BONELLI E., (2001), *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale: riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Giappichelli Editore.
- BORDIGNON M. – GIARDA P. (2004), *Riflettendo sul Decreto 56/2000*, in <http://www.lavoce.info/archives/22614/riflettendo-sul-decreto-562000/>, consultato in data 03/12/2015.

- BORSI L. (A cura di), (2014), *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. 1212. "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura, Dossier n. 93.
- BOSI P., (2006), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino.
- BRETON A., (1987), *Towards a Theory of Competitive Federalism*, European Journal of Political Economy, Special Issue, Vol. 3, N. 1, pp. 263 – 329.
- BROSIO G., (A cura di), *Governo decentralizzato e federalismo: problemi ed esperienze internazionali*, Il Mulino.
- BROSIO G. – MAGGI M. – PIPERNO S., (2003), *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Giappichelli, Torino.
- BROSIO G. – PIPERNO S., (2009), *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Giappichelli, Torino.
- BRUGNANO C. – FERRAINA G. – FERRI A. – MINZYUK L., (2015), *Il debutto del nuovo sistema perequativo comunale: lo schema di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale 2015*, [https://www.google.it/?gws\\_rd=ssl#q=+il+debutto+del+nuovo+sistema+perequativo+comunale+lo+schema+di+riparto+](https://www.google.it/?gws_rd=ssl#q=+il+debutto+del+nuovo+sistema+perequativo+comunale+lo+schema+di+riparto+), consultato in data 21 gennaio 2016.
- BRUNELLO G. – PORCELLI F. – STRADIOTTO M., (2015), *I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo che potrebbe stimolare efficienza e responsabilità nei governi locali*, Working paper n. 685, in <http://www.siepweb.it/siep/it/pubblicazioni/working-papers/archivio-anno-2015>, consultato in data 16 dicembre 2015.
- CARPENEDO C. (2014), *I nuovi tributi locali*, Focus, in *Legge di stabilità 2014. Guida all'applicazione negli Enti locali della Legge 27 dicembre 2013, n. 147*, di Civetta E. (2014), Maggioli Editore.
- CIVETTA E., (2014), *Legge di stabilità 2014. Guida all'applicazione negli Enti locali della Legge 27 dicembre 2013, n. 147*, Maggioli Editore.
- CIVETTA E., (2015), *Legge di stabilità 2015. Guida all'applicazione negli Enti locali della Legge 23 dicembre 2014, n. 190*, Maggioli Editore.

- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, (2014), *Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della Legge 5 maggio 2009, n. 42*, in <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=IG&anno=2014&mese=07&giorno=31#>, consultato in data 15 dicembre 2015.
- COMMISSIONE TECNICA PARITETICA PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, (2011), *Spettanze fiscalizzabili e non fiscalizzabili – anno 2011*, in <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>, consultato in data 8 gennaio 2016.
- COMMISSIONE TECNICA PARITETICA PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, (2012), *Federalismo fiscale municipale – Anno 2012*, in <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>, consultato in data 9 gennaio 2016.
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA, (2012), *Il federalismo fiscale. Rassegna di dottrina, Tomo I*, in <https://www.portalefederalismofiscale.gov.it/.../Rassegna+di+dottrina.pdf>, consultato in data 23 ottobre 2015.
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA, (2012), *Il federalismo fiscale. Rassegna di dottrina, Tomo II*, in [http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/web/guest/ap\\_ricerca/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_p9It/10157/1722848](http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/web/guest/ap_ricerca/-/journal_content/56_INSTANCE_p9It/10157/1722848), consultato in data 23 ottobre 2015.
- CONGLETON R.D., (2006), *Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization*, George Mason University.
- D'AURO A., (2009), *Il federalismo fiscale in Italia dopo l'approvazione della legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, La Finanza Locale, Anno 2009, Fascicolo 7/8, pp. 20 – 37.
- DIREZIONE SCIENTIFICA IFEL (A cura di), (2010), *Federalismo fiscale. Federalismo municipale*, in <http://www.fondazioneifel.it/archivio-volumi/item/494-federalismo-fiscale>, consultato in data 28 settembre 2015.

- DIREZIONE SCIENTIFICA IFEL (A cura di), (2010), *Federalismo fiscale. Principi e criteri. Prima fase attuativa*, in <http://www.fondazioneifel.it/archivio-volumi/item/495-federalismo-fiscale>, consultato in data 28 settembre 2015.
- DIREZIONE SCIENTIFICA IFEL (A cura di), (2010), *Federalismo fiscale. Fabbisogni standard*, in <http://www.fondazioneifel.it/archivio-volumi/item/491-federalismo-fiscale>, consultato in data 28 settembre 2015.
- FAUSTO D. – PICA F. (A cura di), (2000), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino.
- FOSSATI A. – LEVAGGI R., (2001), *Dal decentramento alla devolution. Il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- GARBARINO C., (2012), *Federalismo fiscale in Italia: dalla finanza derivata al modello a struttura variabile*, in [http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0ahUKEwjG1YSzrbPJAhULchQKHVZOB2MQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.supsi.ch%2Ffisco%2Fdms%2Ffisco%2Fdocs%2Fpubblicazioni%2Farticoli%2FFederalismo\\_fiscale\\_Italia.pdf&usg=AFQjCNFvO8I311wb6Zog5Gi7IWVDPCb7Jg&sig2=1FIzv5TsWsWaWkRPUkrTuQ&bvm=bv.108194040,d.bGg](http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0ahUKEwjG1YSzrbPJAhULchQKHVZOB2MQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.supsi.ch%2Ffisco%2Fdms%2Ffisco%2Fdocs%2Fpubblicazioni%2Farticoli%2FFederalismo_fiscale_Italia.pdf&usg=AFQjCNFvO8I311wb6Zog5Gi7IWVDPCb7Jg&sig2=1FIzv5TsWsWaWkRPUkrTuQ&bvm=bv.108194040,d.bGg), consultato in data 27 novembre 2015.
- IFEL – MEF – SOSE, (2014), *La stima della capacità fiscale dei Comuni*, in <http://www.finanze.it/opencms/it/il-dipartimento/studianalisi/capacita-fiscale-comuni-/>, consultato in data 30 dicembre 2015.
- ISTITUTTO DI RICERCA DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI, (2009), *Il federalismo fiscale. Dalla modifica del titolo V della Costituzione alla Legge Delega*, Documento n. 5, in <http://www.fondazione nazionalecommercialisti.it/node/408>, consultato in data 7 dicembre 2015.
- LAPECORELLA F., (2015), *Audizione del Direttore Generale delle Finanze*, Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, seduta del 30 aprile 2015, in <http://www.finanze.it/opencms/it/motore/?sq=audizione+30+aprile+2015>, consultato in data 16 gennaio 2016.

- LONGOBARDI E. - ZANARDI A., (2013), *La determinazione dei fabbisogni standard: stato dell'arte e prospettive*, Seminario di studio, Roma, 10 ottobre 2013.
- MALOCCHI A., VELO D., (1999), *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, CEDAM.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, (2011), *Relazione generale sulla situazione Economica del Paese*, in [http://www.dt.tesoro.it/it/attivita\\_istituzionali/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/documenti\\_programmatici/sezione1/rge\\_assistenza.html](http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/rge_assistenza.html), consultato in data 5 gennaio 2016.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, (2012), *Relazione generale sulla situazione Economica del Paese 2012*, in [http://www.dt.tesoro.it/it/attivita\\_istituzionali/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/documenti\\_programmatici/sezione1/rge\\_assistenza.html](http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/rge_assistenza.html), consultato in data 7 gennaio 2016.
- MORIGI P., (2014), *La determinazione dei fabbisogni standard. Uno strumento utile per superare la spesa storica ed impostare il benchmarking negli enti locali*, La Finanza locale, Anno 2014, Fascicolo 5/6, pp. 65 – 67.
- MURER R., (2011), *Il federalismo fiscale*, CEDAM.
- MUSGRAVE R.A., (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw - Hill, New York.
- OATES W.E., (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- OATES W.E., (1999, Settembre), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol.XXXVII, pp. 1120-1149.
- OATES W.E., (1991), *Studies in Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Aldershot, England.
- PARLATO S. (A cura di), (2014), *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, Studi e Ricerche IFEL, in <http://www.fondazioneifel.it/studi-ricerche-ifel/item/2176-guida-alla-lettura-dei-fabbisogni-e-dei-costi-standard>, consultato in data 18 dicembre 2015.
- PARLATO S. (A cura di), *Rapporto IFEL sui fabbisogni standard. Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard della polizia locale*, Studi e Ricerche IFEL, in <http://www.fondazioneifel.it/studi-ricerche-ifel/itemlist/tag/fabbisogni%20standard>, consultato in data 18 dicembre 2015.

- PETRETTO A., (2011), *Costi e fabbisogni standard nei comuni: grande innovazione strutturale o utopia?*, Nota osservatorio federalismo fiscale n. 6, IRPET, Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana, in [http://www.irpet.it/en/index.php?page=attivitaseda&attivita\\_id=833](http://www.irpet.it/en/index.php?page=attivitaseda&attivita_id=833), consultato in data 20 dicembre 2012.
- PIPERNO S., (2013), *La finanza decentrata in Italia*, Il Mulino.
- PORCELLI F., (2015), *La definizione dei fabbisogni standard dei Comuni*, in [http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK EwiLu7bjxbbKAhVEFx4KHaxZDbAQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.academiaautonomia.it%2Ffile%2Frepository%2F820962879\\_Presentazione%2520Porcelli\\_24.04.pdf&usq=AFQjCNExrPXDN7COTLFphYplvItUA\\_5eYg](http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK EwiLu7bjxbbKAhVEFx4KHaxZDbAQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.academiaautonomia.it%2Ffile%2Frepository%2F820962879_Presentazione%2520Porcelli_24.04.pdf&usq=AFQjCNExrPXDN7COTLFphYplvItUA_5eYg), consultato in data 20 dicembre 2015.
- QIAN Y. – WEINGAST B. R., (1997), *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, N. 4, pp. 83 – 92.
- RIZZI D., (2013), *Aspetti economici del federalismo fiscale*, <http://static.unive.it/isa/index/docente/persona/5591627>, consultato in data 20 ottobre 2015.
- RIZZI D. – ZANETTE M., (2007), *Decisioni di spesa e spesa standard dei comuni: un approccio integrato*, Note di lavoro, Dipartimento di Scienze Economiche Università Cà Foscari, No. 8/NL/2007.
- RIZZI D. – ZANETTE M., (2013), *I fabbisogni standard dei comuni*, Il diritto della regione, in <http://diritto.regione.veneto.it>, consultato in data 20 dicembre 2015.
- SARNATARO R., (2003), *Trasferimenti di risorse finanziarie statali agli Enti locali ed autonomia degli stessi fra passato e presente*, in <http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/formez03.html>, consultato in data 4 gennaio 2016.
- SCOZZESE S. (A cura di), (2010), *FEDERALISMO FISCALE. Fabbisogni standard*, Dossier IFEL, in [http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca\\_progetti/FF/FS/IFEL\\_dossierfederalismofisc ale\\_27\\_10\\_10.pdf](http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/FF/FS/IFEL_dossierfederalismofisc ale_27_10_10.pdf), consultato in data 16 dicembre 2015.



- SERRENTINO R., (2009), *Il federalismo fiscale in Italia. Genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela*, Università degli Studi della Calabria, Facoltà di Economia, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, n. 21.
- SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO FINANZE, (2013), *Gli interventi normativi sulla disciplina del federalismo fiscale nel 2013*, Documentazione e ricerche, n. 84, in [http://www.camera.it/leg17/465?tema=federalismo\\_fiscale](http://www.camera.it/leg17/465?tema=federalismo_fiscale), consultato in data 28 settembre 2015.
- SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO FINANZE, (2015), *Il federalismo fiscale. Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015*, Schede di lettura, n. 134/1, in [http://www.camera.it/leg17/465?tema=federalismo\\_fiscale](http://www.camera.it/leg17/465?tema=federalismo_fiscale), consultato in data 28 settembre 2015.
- SOSE (A cura di), (2012), *Nota illustrativa di accompagnamento alle note metodologiche: Determinazione dei fabbisogni standard per le Funzioni di polizia locale dei Comuni (FC02U); Determinazione dei fabbisogni standard per le Funzioni nel campo dello sviluppo economico, servizi del mercato del lavoro, delle Province (FP06U)*, in [http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni\\_standard.html](http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni_standard.html), consultato in data 20 dicembre 2015.
- SOSE, (2013), *Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard*, [http://www.mef.gov.it/search/\\_gsearch.html](http://www.mef.gov.it/search/_gsearch.html), consultato in data 20 dicembre 2015.
- STRAZZA M., (2009), *La nascita delle regioni ordinarie*, in <http://win.storiain.net/arret/num143/artic4.asp>, consultato in data 30 novembre 2015.
- UNIONCAMERE VENETO, REGIONE DEL VENETO, (2009), *Responsabilità e federalismo. Numeri spunti e riflessioni per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, Quaderni di ricerca, n. 11 in <http://www.osservatoriofederalismo.eu/pubbl/responsabilita-e-federalismo/>, consultato in data 9 dicembre 2015.
- UNIONCAMERE VENETO, REGIONE DEL VENETO, (2013), *Il federalismo in tempo di crisi. Analisi della spesa pubblica italiana tra riforme inattuate e politiche di riaccentramento*, Quaderni di ricerca, n. 18 in <http://www.osservatoriofederalismo.eu/pubbl/il-federalismo-in-tempo-di-crisi/>, consultato in data 15 dicembre 2015.

- VITI M., (2005), *Il massiccio finanziamento degli enti locali dai decreti Stammati alla fine degli anni '80*, in Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, fasc. 5, anno 2005, p. 317, <http://www.rivista.ssef.it/www.rivista.ssef.it/site4c9b.html?page=20050428120559644&edition=2005-05-01>, consultato in data 4 gennaio 2015.
- WEINGAST B. R., (2009), *Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives*, Journal of Urban Economics, N. 65, pp. 279 – 293.
- ZANARDI A. (Acura di), (2006), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino.
- ZANARDI A., (2012), *Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni*, Short note n., in 1 <http://www.econpubblica.unibocconi.it/>, consultato in data 23 settembre 2015.

## FONTI NORMATIVE

- Conferenza Stato-città ed autonomie locali, “*Accordo sul Fondo di Solidarietà Comunale per l'anno 2015*”, Atto n. 360 dell'O.d.g. n. 1 del 31 marzo 2015.
- Costituzione della Repubblica Italiana (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.298 del 27 dicembre 1947).
- Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 125 del 31 maggio 2010, Suppl. Ordinario n. 114).
- Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 “*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 284 del 6 dicembre 2011, Suppl. Ordinario n. 251).
- Decreto Legge 29 dicembre 2011, n. 216 “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2011).
- Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 156 del 6 luglio 2012, Suppl. Ordinario n. 141).
- Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 “*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone*

*terremotate nel maggio 2012*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 237 del 10 ottobre 2012).

- Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 245 del 19 ottobre 2012).
- Decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35 “*Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 82 dell’8 aprile 2013).
- Decreto Legge 21 maggio 2013, n. 54 “*Interventi urgenti in tema di sospensione dell’imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 117 del 21 maggio 2013).
- Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69 “*Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 21 giugno 2013, Suppl. Ordinario n. 50).
- Decreto Legge 6 marzo 2014, n. 16 “*Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 54 del 6 marzo 2014).
- Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66 “*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2014).
- Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78 “*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2015, Suppl. Ordinario n. 32).
- Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 “*Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.305 del 30 dicembre 1992, Suppl. Ordinario n. 137).
- Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507 “*Revisione ed armonizzazione dell’imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell’art. 4 della legge*

*23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 288 del 9 dicembre 1993, Suppl. Ordinario n. 108).

- Decreto Legislativo 30 giugno 1997, n. 244 *“Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli Enti locali”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 175 del 29 luglio 1997).
- Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 *“Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 298 del 23 dicembre 1997, Suppl. Ordinario n. 252).
- Decreto Legislativo 28 maggio 2010, n. 85 *“Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 dell’11 giugno 2010).
- Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 *“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 294 del 17 dicembre 2010).
- Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23 *“Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 23 marzo 2011).
- Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68 *“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 109 del 12 maggio 2011).
- Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 149 *“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni a norma degli articoli 2, 17 e 26 della L. 5 maggio 2009, n. 42”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 20 settembre 2011).
- Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze 11 marzo 2015 *“Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 68 del 23 marzo 2015, Suppl. Ordinario n. 13).
- Decreto del Ministro dell’Interno 21 giugno 2011, *“Fondo sperimentale di riequilibrio”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 178 del 2 agosto 2011).

- Decreto del Ministro dell'Interno 21 giugno 2011, “*Riduzione dei trasferimenti erariali*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 178 del 2 agosto 2011).
- Decreto del Ministro dell'Interno 4 maggio 2012, “*Fondo sperimentale di riequilibrio ai comuni delle regioni a statuto ordinario, per l'anno 2012*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 25 giugno 2012).
- Decreto del Ministro dell'Interno 4 maggio 2012, “*Aggiornamento dell'ammontare dei trasferimenti erariali soppressi dei comuni ricadenti nei territori delle regioni a statuto ordinario*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 145 del 23 giugno 2012).
- Decreto del Ministro dell'Interno 19 ottobre 2012, “*Individuazione dei contributi da escludere dalla base di calcolo e contestuale rideterminazione delle riduzioni di risorse previste in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2, del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 251 del 26 ottobre 2012).
- D.P.C.M. 13 novembre 2013, “*Fondo di solidarietà comunale in attuazione dell'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 16 del 21 gennaio 2014, Suppl. Ordinario n. 7).
- D.P.C.M. 1° dicembre 2014, “*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2014*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 21 del 27 gennaio 2015, Suppl. Ordinario n. 6).
- D.P.C.M. 10 settembre 2015, “*Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2015*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 213 del 5 ottobre 2015, Suppl. Ordinario n. 54).
- D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 “*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 234 del 29 agosto 1977 – Suppl. Ordinario).
- Legge 17 febbraio 1968, n. 108 “*Norme per la elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto normale*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 61 del 6 marzo 1968).
- Legge 16 maggio 1970, n. 281 “*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 127 del 22 maggio 1970).

- Legge 9 ottobre 1971, n. 825 “*Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 263 del 16 ottobre 1971).
- Legge 22 luglio 1975, n. 382 “*Norme sull’ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 20 agosto 1975).
- Legge 8 giugno 1990, n. 142 “*Ordinamento delle autonomie locali*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 135 del 12 giugno 1990, Suppl. Ordinario n. 42).
- Legge 14 giugno 1990, n. 158 “*Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 22 giugno 1990).
- Legge 23 ottobre 1992, n. 421 “*Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 257 del 31 ottobre 1992, Suppl. Ordinario n. 118).
- Legge 28 dicembre 1995, n. 549 “*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 1995, Suppl. Ordinario n. 153).
- Legge 23 dicembre 1996, n. 662 “*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 28 dicembre 1996, Suppl. Ordinario n. 233).
- Legge 15 marzo 1997, n. 59 “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997).
- Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001).
- Legge 5 maggio 2009, n. 42 “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 6 maggio 2009).
- Legge 23 dicembre 2009, n. 191 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge finanziaria 2010) (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2009, Suppl. Ordinario n. 243).

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge di Stabilità 2013) (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2012, Suppl. Ordinario n. 212).
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge di Stabilità 2014) (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 2013, Suppl. Ordinario n. 87).
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge di Stabilità 2015) (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 29 dicembre 2014, Suppl. Ordinario n. 99).
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge di Stabilità 2016) (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2015, Suppl. Ordinario n. 70).
- Sentenza della Corte Costituzionale 17 - 23 dicembre 2003, n. 370 “*Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 1<sup>a</sup> Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 52 del 31 dicembre 2003).
- Sentenza della Corte Costituzionale 20 – 26 gennaio 2004, n. 37 “*Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 1<sup>a</sup> Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 5 del 4 febbraio 2004).