

Camera dei deputati

Stralcio Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 860 di giovedì 28 settembre 2017

Iniziative in ordine ai criteri di ripartizione del fondo di solidarietà comunale, anche nell'ottica dell'attuazione della riforma del federalismo fiscale

Mozioni approvate

La Camera,

premessi che:

l'assetto della finanza locale è stato investito, negli ultimi dieci anni, da un processo di ridefinizione tracciato principalmente dalla riforma federalista prevista con la modifica del titolo V della Costituzione nel 2001 e in seguito delineata con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale;

dopo circa dieci anni dalla legge delega sopra citata, il quadro definito dalla stessa risulta implementato nell'ordinamento solo parzialmente, poiché in parte rallentato e aggravato a causa degli intrecci determinati dalle manovre relative al consolidamento dei conti pubblici, in considerazione della crisi economica e finanziaria, da cui è scaturita una maggiore centralizzazione delle decisioni di entrata e di spesa;

il disegno iniziale, delineato dalla legge delega n. 42 del 2009, prevedeva che i fabbisogni *standard* fossero definiti in riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni fondamentali e che la loro perequazione integrale fosse garantita dall'istituzione del fondo di solidarietà comunale, finanziato attraverso la fiscalità generale, in presenza di un totale dei fabbisogni superiore al totale delle capacità fiscali;

il rapporto presentato dall'Ifel, il 31 marzo 2017, recante «temi per l'analisi degli effetti della perequazione delle risorse comunali», mostra chiaramente come il sistema implementato dalla riforma federalista si distacchi in modo sostanziale dalle corrispettive previsioni contenute nella legge delega e come il disegno federalista promosso nel 2009 sia stato in larga misura modificato e addirittura «disatteso»;

il sistema di trasferimenti perequativi delle spese correnti, avviato nel 2015, nell'ambito del fondo di solidarietà comunale integralmente finanziato con le risorse proprie dei comuni (decreto legislativo n. 23 del 2001) si allontana da quanto stabilito dalla legge delega n. 42 del 2009, che prevede il contributo dello Stato alla perequazione delle funzioni fondamentali;

il rapporto dell'Ifel precisa, altresì, che, per quanto concerne i livelli essenziali dei servizi da garantire, il lavoro per la loro definizione è in una condizione di «stallo», poiché ci si è accorti delle sue difficoltà intrinseche: non essendo assicurate risorse necessarie a garantire livelli essenziali o minimi dei servizi su tutto il territorio, la loro applicazione rischierebbe che i divari tra i territori vengano colmati abbassando i livelli di servizio proprio ove maggiormente presenti, anche in considerazione del fatto che nell'ordinamento non sono previsti vincoli di destinazione per i trasferimenti perequativi;

per le modalità con cui è strutturato il meccanismo del fondo di solidarietà comunale, nella formula di determinazione di trasferimenti comunali, i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali pesano soltanto per una quota minoritaria, mentre il peso preponderante, nei fatti, è attribuito ai trasferimenti storici;

in questo modo le zone rimaste «indietro», per lo più al Sud d'Italia, sono condannate a vivere tale arretramento, dal momento che eventuali tagli alla distribuzione delle risorse si concretizzano non guardando al bisogno effettivo ma alla spesa consolidata, per cui laddove si è speso poco si faranno tagli maggiori, mentre, in realtà, il bisogno è esattamente contrario;

per la ripartizione delle risorse del fondo perequativo si utilizza, dunque, l'inconcepibile criterio della spesa storica che premia proprio chi, potendo spendere di più grazie agli introiti delle imposte comunali, ha storicamente più servizi da offrire ai propri cittadini;

il meccanismo delineato, quindi, tenderebbe a riconoscere maggiori fabbisogni ai comuni con maggiore spesa, sotto l'ipotesi che questi siano anche i comuni con il maggior numero di servizi offerti, e tale fattispecie si verifica principalmente nel caso dei servizi sociali;

l'attività di monitoraggio svolta dalla Sose spa, società tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze, con il primo «Rapporto concernente la ricognizione dei livelli delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi», consegnato il 30 gennaio 2017 al Ministero dell'economia e delle finanze, evidenzia nei servizi un forte divario dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud, divario che si riflette nei livelli di spesa mediamente più bassi registrati nel Mezzogiorno;

il rapporto citato, redatto ai sensi del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con sei anni di ritardo, specifica che se si prendono in considerazione i settori dei servizi sociali e degli asili nido, che propongono come *target* i livelli di servizio minimo più bassi, il divario tra Nord e Sud ammonterebbe a circa 1,4 miliardi di euro;

in base ai dati del 2013, la Sose specifica che la spesa sociale giudicata essenziale, cioè relativa a servizi indispensabili, in Italia è di 18,8 miliardi di euro e che tali risorse non sono distribuite in modo omogeneo nelle quindici regioni a statuto ordinario (alle cinque regioni a statuto speciale non si applica la legge delega sul federalismo fiscale) per cui tra i cittadini, soprattutto i più deboli, non c'è uguaglianza;

nel comparto degli asili nido, secondo il rapporto Sose, per il 2013 il livello di copertura medio nazionale, ovvero la quota percentuale di bambini frequentanti gli asili nido e il numero di utenti che percepiscono *voucher* sulla popolazione residente in età 0-2 anni, risulta pari al 12,73 per cento, ma la distribuzione del servizio mostra che le regioni del Centro-Nord sono caratterizzate da percentuali di copertura prossime o superiori al 15 per cento, mentre le regioni del Sud, ad eccezione dell'Abruzzo e della Basilicata, non superano mai il 5 per cento di copertura;

se nel 2018 si seguirà il medesimo ragionamento anche per il servizio pubblico locale, il rischio è di assistere ad un continuo arretramento di molte zone del Sud Italia: nel settore dei trasporti, riservato alla popolazione scolastica, nel 2015 si registra un grave peggioramento nei comuni della Puglia, con una flessione del servizio del 13 per cento e una copertura limitata al 5 per cento degli studenti, un terzo dello *standard*;

per portare i servizi di assistenza ad un adeguato livello, stima la Sose, bisognerebbe accrescere la spesa del computo dai 5 miliardi attuali a 6,9 miliardi di euro e per gli asili nido bisognerebbe prevedere un costo massimo aggiuntivo di 1,9 miliardi di euro rispetto agli 1,3 attuali;

nelle quindici regioni a statuto ordinario, il servizio delle mense scolastiche è erogato a 1.367.998 alunni: nello specifico, in Italia gli utenti sono rimasti stabili nel passaggio dal 2013 al 2015, con una variazione positiva allo 0,25 per cento, anche se in Calabria e in Basilicata gli utenti sono diminuiti del 6 per cento e nei comuni della Campania addirittura del 10 per cento;

i dati riportati evidenziano un mutamento profondo delle regole di allocazione fra i diversi territori della spesa pubblica a danno del Mezzogiorno, come se si fosse deciso di salvaguardare le regioni più forti e di concentrare le sofferenze in quelle più deboli;

si è giunti, dunque, ad una visione distorta del federalismo fiscale, resa evidente principalmente dal fatto che sono stati stabiliti parametri secondo i quali per cui «chi ha più riceve», accentuando, in questo modo, le differenze e rendendo disomogenei i diritti di cittadinanza, giungendo ad una violazione di quell'eguaglianza sancita dall'articolo 3 della Costituzione;

con il federalismo fiscale si dovrebbe puntare, essenzialmente, all'effettiva realizzazione

dell'autogoverno regionale e alla responsabilizzazione delle regioni nei confronti delle rispettive comunità, dando concreta attuazione a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione,

impegna il Governo:

- 1) ad assumere iniziative volte a prevedere, nella ripartizione delle risorse del fondo di solidarietà comunale, la definizione di specifici criteri volti a incrementare progressivamente il peso della componente perequativa rispetto a quella compensativa storica, al fine di rimodulare gli effetti del meccanismo vigente secondo il quale si attribuiscono maggiori risorse alle amministrazioni che offrono maggiori quantità di servizi;
- 2) ad assumere le opportune iniziative normative volte a dare completa attuazione alla riforma del federalismo fiscale prevista dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, con cui si stabilisce il principio dell'equilibrio dei bilanci degli enti locali e territoriali, nel rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.
(1-01687) (*Testo modificato nel corso della seduta*) «[Occhiuto](#), [Carfagna](#), [Russo](#), [Sisto](#), [Catanoso](#), [Luigi Cesaro](#), [De Girolamo](#), [Fabrizio Di Stefano](#), [Riccardo Gallo](#), [Genovese](#), [Giammanco](#), [Gullo](#), [Labocchetta](#), [Labriola](#), [Minardo](#), [Palese](#), [Prestigiacomo](#), [Santelli](#), [Sarro](#), [Elvira Savino](#), [Vella](#)».

La Camera,

premesso che:

a più di quindici anni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, il percorso attuativo del federalismo fiscale appare ancora, come delineato nella terza relazione semestrale della XVII legislatura della Commissione parlamentare dedicata, in una fase di transizione;

con la modifica dell'articolo 119 della Costituzione, il legislatore si era posto l'obiettivo di introdurre nell'ordinamento un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali basato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale;

in seguito, con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, era stata prevista la creazione di nuovi parametri ai quali ancorare il finanziamento delle spese degli enti territoriali, i «fabbisogni *standard*» per il finanziamento delle funzioni fondamentali, e la considerazione delle capacità fiscali, per quello delle altre funzioni;

il nuovo sistema prevedeva tre meccanismi di perequazione: due per le spese correnti e uno per le spese di investimento. Un «fondo perequativo», di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali *standard* (perequazione integrale e verticale) per coprire interamente il costo dell'esercizio delle funzioni fondamentali; un secondo fondo, con lo scopo di ridurre parzialmente le differenze esistenti tra i comuni in termini di capacità fiscale *standard* (perequazione parziale e orizzontale) e un ultimo meccanismo perequativo per le spese di investimenti da realizzare in base ad un indicatore di fabbisogno infrastrutturale;

il fondo perequativo per le funzioni fondamentali è stato attuato prima con il fondo sperimentale di riequilibrio e poi, dal 2013, con il fondo di solidarietà comunale, alimentato esclusivamente dai comuni e non anche dalla fiscalità generale; un fondo a perequazione orizzontale dunque, e non verticale, come era stabilito dalla legge n. 42 del 2009;

ancora sostanzialmente inattuata risulta la perequazione per le spese di investimento;

la crisi economica, inoltre, ha imposto ai governi misure di contenimento della spesa pubblica che hanno interessato anche aspetti fondamentali della finanza locale; la stessa Corte dei conti ha rilevato che i tagli ai trasferimenti verso gli enti locali fino al 2014 ne hanno oggettivamente ridotto gli spazi di autonomia gestionale, organizzativa e di entrata;

in tale quadro di criticità si è tuttavia proceduto all'elaborazione dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali *standard*, con metodologie innovative e trasparenti e con successive sperimentazioni che ne hanno via via precisato e consolidato la robustezza, anche sulla base delle risposte fornite ad appositi questionari dagli enti locali; questi indicatori sono ormai diventati indispensabili per la disciplina dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali e hanno cominciato a costituire uno degli elementi per la distribuzione delle risorse, all'interno di regole più volte introdotte e modificate negli ultimi anni;

l'applicazione di criteri perequativi è stata avviata nel 2015 con l'accordo del 31 marzo 2015 in Conferenza Stato-città per definire la ripartizione del fondo di solidarietà comunale (FSC), per una quota pari al 20 per cento, secondo i fabbisogni e le capacità fiscali *standard*; l'articolo 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017), ha previsto un percorso graduale ma deciso di innalzamento di tale quota che è stata fissata al 55 per cento per il 2018, al 70 per cento nel 2019, all'85 per cento nel 2020 ed infine al 100 per cento a partire dal 2021 sul 50 per cento della dotazione del fondo stesso;

dai dati diffusi dall'ufficio parlamentare di bilancio risulta che, rispetto alla distribuzione storica, nel 2017 questa nuova distribuzione favorisce le grandi città (+1,1 per cento) e i comuni tra 5 e 50 mila abitanti, mentre «penalizza» maggiormente i piccoli comuni (perdite superiori al 2 per cento delle risorse storiche);

dal punto di vista territoriale, si registra una riduzione delle risorse rispetto a quelle storiche per i comuni del Nord (-0,9 per cento delle risorse storiche), peggiorando leggermente la posizione dei comuni del Nord-ovest e migliorando quella dei comuni del Nord-est. I benefici maggiori sono concentrati al centro (+2,1 per cento), incrementati con la revisione operata nel 2017. Sono beneficiati, anche se in misura più limitata, i comuni del Sud (+0,5 per cento rispetto al fondo storico), su cui la revisione 2017 ha comportato un impatto molto limitato;

tra le grandi città il nuovo sistema garantisce i maggiori benefici a Roma (+6,7 per cento rispetto alla situazione storica). Anche Milano riceve più trasferimenti rispetto alla situazione storica. Firenze, Taranto, Napoli e Genova soffrono una riduzione delle risorse superiore al 3 per cento, e sono generalmente penalizzati nella transizione al 2017. Le grandi città maggiormente beneficiate dalle modifiche introdotte con il fondo 2017 sono Ravenna (+2 per cento rispetto al 2016) e Roma (+1,5 per cento), mentre quelle maggiormente penalizzate sono Verona (-1,8 per cento) e Perugia (-1,6 per cento);

sempre secondo il documento dell'ufficio parlamentare di bilancio si evidenzia una generale sostenibilità finanziaria degli effetti del nuovo sistema di determinazione dei trasferimenti, che tuttavia risulta caratterizzato da inerzia rispetto all'attribuzione storica delle risorse, non risolvendo le forti disparità territoriali nella fornitura dei servizi. Il rafforzamento delle istanze perequative implicherebbe un collegamento tra l'attribuzione delle risorse finanziarie e la fissazione di livelli essenziali delle prestazioni per tutti gli enti sull'intero territorio nazionale, allo scopo di affrancarsi dai divari nei livelli di fornitura dei servizi che ancora caratterizzano la situazione attuale e influiscono sulle stime dei fabbisogni *standard*;

se la mancata definizione dei Lep/Lea è figlia di una preoccupazione finanziaria, e cioè del timore da parte dello Stato centrale di fornire legittimità a richieste di trasferimenti aventi dimensioni incompatibili con il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, è utile ricordare che la legge n. 42 del 2009 forniva e fornisce ancora una strada che sarebbe possibile percorrere, così come lo è stata quella del calcolo dei fabbisogni e delle capacità fiscali *standard*, attraverso l'introduzione degli «obiettivi intermedi di servizio», e cioè di percorsi gradualmente monitorabili finalizzati nel tempo al raggiungimento degli obiettivi ottimali definiti dai Lep/Lea, anche sulla base dei sovraordinati vincoli finanziari;

tuttavia, nell'odierna imperfetta attuazione del federalismo solidale contenuto nella legge n. 42 del 2009, la componente perequativa che il fondo di solidarietà comunale lega ai fabbisogni *standard* non può essere modificata senza valutare al contempo gli indicatori di capacità fiscale. Gli enti che, per quanto sottodotati, non riescono ad essere sufficientemente efficienti e non

raggiungono lo *standard* di entrate proprie derivante dalla loro, pur bassa, capacità fiscale, non possono e non devono essere premiati. Simmetricamente, è necessario evitare che vengano penalizzati gli enti a più elevata capacità ed efficienza fiscale, al fine di evitare la conseguenza paradossale di ridurre i livelli di servizio laddove sono stati raggiunti *standard* più elevati in condizioni di equilibrio e di efficienza;

inoltre, proprio in considerazione del peso crescente della distribuzione del fondo di solidarietà comunale in base alle capacità fiscali, è necessario evitare anche la penalizzazione implicita per i comuni nei quali sia stato attuato un processo virtuoso di aggiornamento dei valori catastali,

impegna il Governo

1) a riconsiderare il percorso attuativo del federalismo fiscale, in coerenza con l'articolo 119 della Costituzione, attraverso iniziative per:

a) la definizione dei livelli qualitativi *standard* delle prestazioni, anche utilizzando la previsione legislativa di ancorarne il raggiungimento attraverso obiettivi intermedi di servizio;

b) la previsione di un apporto di finanziamento statale nell'alimentazione del fondo di solidarietà comunale, legato al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi intermedi di servizio, nel rispetto dei vincoli aggregati di finanza pubblica;

c) l'attivazione degli opportuni strumenti di ricognizione e di valutazione, così come si è fatto per il calcolo dei fabbisogni e delle capacità fiscali *standard*, per dare avvio al processo di perequazione infrastrutturale;

d) favorire il superamento progressivo del «*tax gap*» tra valori di mercato e valori catastali. (1-01705) (Testo modificato nel corso della seduta) «[Marchi](#), [Marantelli](#), [Causi](#), [De Menech](#), [Rubinato](#), [Cinzia Maria Fontana](#), [Giulietti](#), [Guerra](#), [Marchetti](#), [Misiani](#)».

La Camera,

premessi che:

in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale, in riferimento all'articolo 119 della Costituzione sono stati emanati numerosi provvedimenti, e segnatamente ben nove decreti legislativi, finalizzati a definire il nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. Tuttavia, ad oggi, il quadro attuativo della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, risulta implementato solo parzialmente nell'ambito del nostro ordinamento, anche a causa di importanti mutamenti nel frattempo intervenuti nel quadro istituzionale della finanza locale che hanno inciso profondamente sull'impostazione del disegno della legge delega e riconducibili principalmente all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria e alla conseguente necessità di una maggior centralizzazione delle decisioni di entrata e di spesa;

il federalismo fiscale, come noto, riconosce l'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali, consentendo loro di applicare tributi ed entrate propri nel rispetto della Costituzione e dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché di disporre di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Con le entrate finanziarie ottenute attraverso l'autonoma imposizione fiscale gli enti locali ottengono, dunque, le risorse necessarie per svolgere le funzioni pubbliche loro attribuite;

in particolare, il sistema su cui si impenna il federalismo fiscale, alla luce dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge delega, avrebbe dovuto poggiare sulla distinzione tra le spese riconducibili alle funzioni fondamentali e le 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

quanto concerne le seconde, si sarebbe dovuto provvedere ad un loro parziale finanziamento con un fondo perequativo orizzontale basato sulla capacità fiscale per abitante;

pur tuttavia, il sistema perequativo attuale si configura in molti casi in maniera diversa da quello previsto in fase di legge delega. In esso, infatti, il parametro della spesa storica continua a svolgere un ruolo preminente rispetto al parametro della perequazione di cui i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali costituiscono i due pilastri fondamentali; su di essi si regge la perequazione delle risorse finanziarie dei comuni realizzata attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC);

il Fondo di solidarietà comunale (FSC) si basa su un meccanismo assai complesso in cui le finalità perequative, fondate appunto sul confronto tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali, vengono calate in un sistema preesistente di trasferimenti verticali fino al 2013 e poi prevalentemente orizzontale su cui, tra l'altro, si sono scaricati i tagli alle risorse comunali apportati nel 2014 e nel 2015, nonché i meccanismi compensativi degli interventi di soppressione dei tributi municipali;

in un documento realizzato dall'Ufficio parlamentare di bilancio (nota di lavoro 1/2017) in merito alla ripartizione dell'FSC per l'anno 2017 si evidenzia una generale sostenibilità finanziaria degli effetti del nuovo sistema di determinazione dei trasferimenti, che pur tuttavia risulta caratterizzato da inerzia rispetto all'attribuzione storica delle risorse, non risolvendo le forti disparità territoriali nella fornitura dei servizi. Tale stato di cose, secondo quanto rilevato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, ha stemperato l'impatto potenziale degli elementi innovativi introdotti nella perequazione comunale e può apparire non in linea con le aspettative esistenti all'avvio della stagione di determinazione dei fabbisogni *standard*. Ripartire le risorse del fondo di solidarietà comunale (FSC) prevalentemente sulla base della spesa storica produce l'effetto che le amministrazioni comunali che dispongono di maggiori risorse economiche e, di conseguenza, sono in grado di fornire più servizi traggono maggiori benefici, rispetto a quelle che, possedendo risorse più scarse, forniscono servizi in misura minore. Una simile condizione rischia di aumentare lo squilibrio già esistente tra i comuni del Mezzogiorno e quelli del Nord e Centro Italia per quanto riguarda la spesa sociale e la fornitura di prestazioni indispensabili,

impegna il Governo:

- 1) ad assumere iniziative volte a modificare l'attuale sistema di allocazione delle risorse del fondo di solidarietà comunale basando l'allocazione delle risorse medesime prevalentemente su criteri di natura perequativa rispetto a quelli della spesa storica;
 - 2) ad adottare iniziative tese a individuare livelli qualitativi *standard* delle prestazioni e obiettivi intermedi di servizio per tutti gli enti sull'intero territorio nazionale, allo scopo di affrancarsi dai divari nei livelli di fornitura dei servizi che ancora caratterizzano la situazione attuale;
 - 3) a valutare l'opportunità, nel rispetto degli equilibri dei saldi di finanza pubblica, di adottare iniziative volte ad un ampliamento della autonomia finanziaria del sistema delle autonomie.
- (1-01708) (Testo modificato nel corso della seduta) «[Melilla](#), [Laforgia](#), [Albini](#), [Capodicasa](#), [Ricciatti](#), [Martelli](#), [Cimbro](#), [Zappulla](#), [Nicchi](#), [Mognato](#)».

La Camera,
premessi che:

la riforma del federalismo fiscale ha segnato una svolta senza precedenti nel nostro sistema: si tratta di un rinnovato *corpus* normativo volto a definire un sistema di finanza multilivello che declina in modo nuovo ed originale i rapporti tra Stato, autonomie ed Unione europea, con lo scopo di assicurare un coordinamento unitario e coerente non solo della finanza pubblica, ma anche delle stesse politiche pubbliche che si dipanano tra i diversi livelli di governo; il duplice scopo del federalismo fiscale è quello di arrivare ad una razionalizzazione nella

gestione delle risorse pubbliche che possa, al contempo, garantire, anzi migliorare, l'offerta dei servizi per i cittadini. Attraverso un simile strumento, inoltre, si mira anche a responsabilizzare maggiormente gli enti territoriali e locali, implementando il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale previsti nell'articolo 118 della Costituzione;

tale normativa, prevista nella legge n. 42 del 2009 di attuazione della delega costituzionale dell'articolo 119 della Costituzione, rimane però oggi ancora sostanzialmente inattuata;

il fondo di solidarietà comunale (FSC) ha sostituito, nel 2013, il vecchio fondo sperimentale di riequilibrio previsto dal decreto n. 23 del 2011 sul federalismo municipale, mantenendo lo scopo di limitare le disuguaglianze del gettito immobiliare tra città ricche e città povere;

ad oggi, il fondo di solidarietà comunale secondo quanto si apprende dalla nota metodologica del Ministero dell'economia e delle finanze del 19 gennaio 2017, è articolato in due componenti: la prima è la componente tradizionale, a sua volta articolata in una parte destinata al riequilibrio delle risorse storiche, che avviene attraverso la trattenuta dall'Imu, e una parte perequativa; la seconda è la componente costituita dal ristoro dei gettiti perduti per le esenzioni e agevolazioni Imu e tasi previste dalla legge di stabilità 2016;

a partire dal 2015, per le assegnazioni a ciascun comune, è stata utilizzata l'applicazione di criteri perequativi basati sui fabbisogni e sulle capacità fiscali *standard* pari ad una quota pari al 20 per cento delle risorse del fondo, aumentata progressivamente al 30 per cento nel 2016 e al 40 per cento nel 2017. Il coefficiente di riparto delle risorse *standard* complessive è stato costituito portando il peso della componente relativa alla differenza tra i fabbisogni *standard* e capacità fiscali dal 70 all'80 per cento e il peso della popolazione (capacità fiscale *pro-capite*) dal 30 per cento al 20 per cento. In futuro il peso dei due parametri è destinato a crescere progressivamente visto che la fetta di risorse distribuite sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni salirà al 55 per cento nel 2018, al 70 per cento nel 2019, all'85 per cento nel 2020 e al 100 per cento a decorrere dal 2021. La componente di ristoro rimane invece sostanzialmente la stessa;

nonostante l'implementazione dei criteri perequativi basati sui fabbisogni e sulle capacità fiscali *standard*, nel 2016, si è utilizzato un aggiustamento statistico proprio per la distribuzione di questo 30 per cento del fondo, al fine di mitigare gli effetti negativi che i comuni meno virtuosi avrebbero subito per lo scostamento tra spesa storica e spesa *standard*. Il correttivo statistico operava quindi in favore di quegli enti che in sede di prima assegnazione avevano registrato un differenziale negativo tra la dotazione *standard* e la dotazione storica uguale o maggiore al 2 per cento;

ugualmente, quest'anno, l'articolo 14 della manovra correttiva (decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50) prevede un nuovo correttivo statistico per attenuare gli scostamenti negativi più ampi. Ciò, in sostanza, è equivalso a non tagliare di netto i fondi a quei comuni che hanno una spesa storica più alta, che sarebbero stati penalizzati ancora una volta, dai costi *standard*;

si tratta di 14 milioni di euro ancora non distribuiti (degli 80 previsti dalla legge di bilancio 2017 per le compensazioni sul minor gettito della Tasi) e di 11 milioni ancora non distribuiti (dei 155 milioni di euro previsti dalla stabilità 2016 a titolo di compensazione per il minor gettito dovuto agli aggiornamenti catastali). Durante l'esame presso la Camera dei deputati, è stata inoltre accolta una proposta governativa che ha aumentato l'FSC di 25 milioni di euro proprio con lo scopo di costituire un accantonamento in favore dei comuni che presentano una variazione negativa della spettanza del fondo di solidarietà comunale rispetto alle risorse storiche, a titolo di correttivo del meccanismo di perequazione. A decorrere dal 2022 i 25 milioni di euro saranno poi destinati alle fusioni dei comuni;

dunque, il criterio basato su risorse *standard* rimane ancora sostanzialmente insufficiente ed è evidente come i correttivi applicati ritardino l'applicazione completa dei costi *standard* e non aiutino gli enti maggiormente virtuosi, che, operando una razionale ed oculata gestione delle proprie risorse, hanno invece rispettato i patti di stabilità e contribuito al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla normativa interna e dall'appartenenza dell'Italia alla zona euro. Allo

stesso modo, non è stato dato adeguato rilievo, nelle note metodologiche di riparto del fondo di solidarietà comunale, al differenziale positivo o negativo del residuo fiscale comunale che, segnando la differenza tra tutte le entrate e le risorse che in quel territorio vengono spese, costituisce anche un indicatore della virtuosità degli enti locali nella razionalizzazione delle spese di fondi pubblici;

al contempo, è stato sempre previsto un ampio spettro di esclusione dalle sanzioni per i comuni che non hanno rispettato il patto di stabilità prima in vigore o il pareggio di bilancio ora vigente;

per poter razionalizzare la spesa in maniera selettiva occorre rispettare un principio basilare che è quello dell'individuazione dei fabbisogni *standard* e dell'applicazione consequenziale dei costi *standard*;

i tagli non devono essere previsti sui bilanci consuntivi ma su quelli preventivi, cosa che ad oggi non viene fatta. Il passaggio dalla spesa storica al costo *standard* orienterà la politica delle amministrazioni verso una nuova logica meritocratica che eviti le note inefficienze del passato;

è necessario attivare il circuito della responsabilità, favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità attraverso il pieno compimento del passaggio dalla spesa storica (che finanzia servizi e sprechi) al costo/fabbisogno *standard* (che finanzia i servizi), al fine di garantire un elevatissimo grado di solidarietà e di gestione responsabile del pubblico denaro;

la pubblica amministrazione è il fronte sul quale va combattuta la principale battaglia per l'efficienza e il risparmio;

gli sprechi della pubblica amministrazione non possono e non devono essere attribuiti soltanto ed esclusivamente alle situazioni patologiche di illegalità e incuria, ma anche alle situazioni di normalità, a causa di una gestione non ottimale (o meglio non professionale) dell'azione amministrativa. Si tratta di situazioni nelle quali la spesa, sebbene utilizzata dagli attori per finalità pubbliche, non è impiegata nel modo migliore, più produttivo e più efficace, a causa di un approccio non rigoroso, sul piano del metodo, alla progettazione delle politiche e dei servizi pubblici;

infine, riguardo ancora al fondo di solidarietà comunale, è necessario ricordare come la metodologia di ripartizione dello stesso comporti significativi svantaggi per i piccoli comuni. La capacità fiscale, infatti, in questi centri, risulta gonfiata dal gettito potenziale di imu e tasi, determinata da un patrimonio immobiliare spesso abbandonato, ma considerato ancora potenzialmente produttivo di reddito da parte del fisco;

tale problematica è stata nuovamente sollevata, in sede di audizione presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, dalla direttrice generale del dipartimento delle finanze Fabrizia Lapecorella che ha spiegato come nei piccolissimi comuni (sotto i 500 abitanti) la capacità fiscale *pro capite* per il 2018 raggiungerà quota 629 euro. Nella classe demografica che va da 500 e mille abitanti, invece, si scende a 491 euro *pro capite*, ma si tratta sempre di cifre che, se appaiono realistiche per un comune di grandi dimensioni (483 euro è infatti la capacità fiscale *pro capite* degli enti tra 60 mila e 100 mila abitanti) risultano abnormi per un mini-ente;

ciò è possibile perché l'ingente patrimonio immobiliare presente in questi piccoli comuni, costituito spesso da seconde case non più abitate, spalmato su una popolazione esigua, porta inevitabilmente la capacità fiscale *pro capite* a livelli pari a quelli delle metropoli (695 euro è il valore di riferimento per le città sopra i 250.000 abitanti);

i piccoli comuni sono quindi penalizzati, perché il loro alto valore di capacità fiscale, che non viene compensato da elevati fabbisogni come nel caso delle grandi città, rischia di portare inevitabilmente a una penalizzazione nella distribuzione delle risorse;

la riduzione della capacità fiscale porterà a una riduzione della quota perequativa del fondo di solidarietà comunale 2018, fermo restando che il totale delle risorse a disposizione dei comuni resterà invariato;

si consideri infine che la stessa criticità si presenta anche per i comuni ad alta vocazione turistica,

impegna il Governo:

1) ad attuare tempestivamente ed integralmente, mediante provvedimenti *ad hoc* o nell'ambito della prima iniziativa utile, la normativa sul federalismo fiscale, così come previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, al fine di completare l'attuazione del nuovo articolo 119 che prevede non soltanto l'equilibrio dei bilanci degli enti locali e territoriali, nel rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, ma anche l'autonomia di entrata e di spesa, di cui non è mai stata completata l'attuazione, come specificato in premessa.

(1-01709) (*Testo modificato nel corso della seduta*) (*Nuova formulazione*) «[Simonetti](#), [Busin](#), [Fedriga](#), [Allasia](#), [Attaguile](#), [Borghesi](#), [Bossi](#), [Caparini](#), [Castiello](#), [Giancarlo Giorgetti](#), [Grimoldi](#), [Guidesi](#), [Invernizzi](#), [Molteni](#), [Pagano](#), [Picchi](#), [Gianluca Pini](#), [Rondini](#), [Saltamartini](#)».

La Camera,

impegna il Governo:

1) ad assumere iniziative per realizzare una distribuzione delle risorse del fondo di solidarietà comunale che possa efficacemente contrastare le disuguaglianze regionali e garantire l'erogazione delle prestazioni e dei servizi in condizioni di efficienza e appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

(1-01711) (*Testo modificato nel corso della seduta*) «[Rampelli](#), [Cirielli](#), [La Russa](#), [Giorgia Meloni](#), [Murgia](#), [Nastri](#), [Petrenga](#), [Rizzetto](#), [Tagliatela](#), [Totaro](#)».

La Camera,

considerato che:

con la modifica all'articolo 119 della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001) il legislatore ha inteso introdurre nell'ordinamento un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, basato sul superamento del sistema di finanza derivata. Conseguentemente tramite la legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) è stata introdotta una maggiore autonomia di entrata e di spesa per gli enti territoriali, nel rispetto dei principi di solidarietà, coesione e riequilibrio territoriale previsti dalla Costituzione. A tale scopo la legge n. 42 e i relativi decreti applicativi hanno introdotto diversi meccanismi di perequazione tra i quali il «Fondo sperimentale di riequilibrio» destinato alla copertura delle spese relative all'esercizio delle funzioni fondamentali, (decreto legislativo n. 23 del 2013), finanziato anche attraverso la fiscalità generale, qualora i fabbisogni risultino superiori alle capacità fiscali;

in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio dal 2013 è stato istituito dalla legge di stabilità per il 2013 il Fondo di solidarietà comunale (legge n. 228 del 2012 articolo 1, comma 380) in forza della nuova disciplina dell'imposta municipale propria (IMU), introdotta dalla legge medesima, che ha attribuito ai comuni l'intero gettito Imu, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato. La dotazione annuale del Fondo, definita per legge, è in parte assicurata attraverso una quota dell'imposta municipale propria (Imu), di spettanza dei comuni, che in esso confluisce annualmente. Pertanto si tratta di un fondo a perequazione orizzontale essendo alimentato esclusivamente dai comuni e non anche dalla fiscalità generale (perequazione verticale), come era stabilito dalla legge n. 42 del 2009;

la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 228 del 2012, articolo 1, comma 435) ha stabilito la riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale di 1.200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, in un generale quadro di fortissima riduzione dei trasferimenti agli enti territoriali;

sulla disciplina del Fondo è da ultimo intervenuta la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 17), che ne ha integrato la dotazione annuale, quale mero ristoro del minor gettito derivante ai comuni dal nuovo regime di esenzioni disposte dalla legge medesima per l'Imu e la Tasi per gli immobili adibiti ad abitazione principale (articolo 1, commi da 10 a 16, 53 e 54);

nella legge di bilancio per il 2017 il Fondo presenta una dotazione pari 6.197 milioni di euro per l'anno 2017 e 6.208 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 (legge n. 232 del 2016, articolo 1, comma 448). Il comma 449 prevede un aumento progressivo negli anni della percentuale di risorse da distribuire con i criteri perequativi e cioè secondo i fabbisogni e le capacità fiscali *standard*. Tale percentuale, già fissata al 40 per cento per l'anno 2017 e al 55 per cento per l'anno 2018 dalla legge di stabilità dell'anno precedente, viene portata al 70 per cento per l'anno 2019, all'85 per cento per l'anno 2020 e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2021. Si applica in sostanza quanto previsto dall'accordo 31 marzo 2015 in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali;

dai rapporti della Corte dei conti circa gli effetti sulle amministrazioni locali delle misure di contenimento della spesa pubblica adottate in questi ultimi anni per fronteggiare la crisi economica, si rileva come risultino fortemente ridotte le possibilità di intervento e di gestione degli enti territoriali e che è stata lesa l'autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V della Parte II della Costituzione. D'altro canto, la Corte sottolinea la necessità che sia salvaguardato il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, assicurando un adeguato concorso finanziario dello Stato per gli interventi correttivi degli squilibri economico-sociali emersi tra le diverse aree del Paese;

nei rapporti dell'Istituto per la finanza e l'economia Locale (IFEL) si sottolinea che pur basandosi sui criteri previsti dalla legge delega n. 42 del 2009, il sistema di trasferimenti del fondo di solidarietà comunale è tuttavia concettualmente molto diverso dal disegno originale: non si tratta di due sistemi di trasferimenti distinti, indirizzati alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali da un lato e alla perequazione parziale delle restanti funzioni dall'altro, ma di un unico fondo distribuito secondo un solo schema di riparto, in contrasto con la legge delega, che prevede il contributo dello Stato. Per quanto riguarda perequazione delle funzioni fondamentali, il fondo è integralmente finanziato con le risorse proprie dei comuni. Poiché i due riparti sono inglobati in un unico fondo, la doppia finalità è perseguita attraverso un sistema di «pesi»;

secondo l'Istituto per la finanza e l'economia locale, in base alle ultime analisi della spesa comunale relativa al 2013, il totale dei fabbisogni monetari (circa 34 miliardi) è superiore del totale dei gettiti *standard* che compongono la capacità fiscale (circa 30 miliardi) (si veda: Contributo alla discussione della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, 6 luglio 2017);

il rapporto del gennaio 2017 della Sose (Soluzioni per il Sistema Economico) – società tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze relativo alla ricognizione dei livelli delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono, evidenzia che in tutti servizi essenziali oggetto di analisi si registra un forte divario dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate tra le regioni del centro-nord e quelle del sud, divario che si riflette nei livelli di spesa mediamente più bassi registrati nel Mezzogiorno. Pertanto appare evidente come il criterio dell'erogazione sulla base della spesa storica, sia pure in corso di attenuazione, risulti essere punitivo per quegli enti che non potendo spendere a causa dei minori introiti delle imposte comunali, non hanno possibilità di offrire servizi adeguati ai propri cittadini;

le elaborazioni dell'ufficio studi della Cgia di Mestre offrono ulteriori spunti di riflessione. Le serie storiche indicano che nel periodo 1995-2015 le entrate tributarie nelle casse dello Stato sono aumentate di oltre 80 punti percentuali, quasi il doppio dell'inflazione che, nello stesso periodo, è salita del 43 per cento. In base ad una elaborazione pubblicata nel novembre 2016, su un ammontare complessivo di 493,5 miliardi di euro di imposte dirette e in conto capitale versate dagli italiani nel 2015, ben 389 miliardi di euro (78,8 per cento del totale) sono stati incassati dall'Erario, 69,7 miliardi sono stati incassati dalle regioni (14,1 per cento del totale), 29,3 miliardi dai comuni (5,9 per cento del totale); 4,1 miliardi dalle province (0,8 per cento del totale);

viceversa, dei 432 miliardi di spesa pubblica al netto di interessi e previdenza, il 53 per cento è in capo a regioni, province e comuni e per salvaguardare i bilanci e i servizi erogati alla popolazione i Sindaci hanno aumentato le tasse locali di 11,3 miliardi di euro. In definitiva, la quasi totalità delle entrate finisce allo Stato, ma oltre la metà della spesa viene amministrata da regioni e autonomie locali. Ne consegue che il superamento della finanza derivata, previsto dalle riforme del 2001 e del 2009 è ancora ben lungi dall'essere pienamente attuato,

impegna il Governo:

- 1) ad adottare le iniziative necessarie per dare piena attuazione al federalismo fiscale in coerenza con l'articolo 119 della Costituzione e la legge n.42 del 2009;
- 2) ad assumere iniziative per finanziare anche mediante risorse statali aggiuntive il fondo di solidarietà comunale sino a completa copertura dei livelli qualitativi *standard* delle prestazioni, individuando le risorse necessarie nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- 3) ad assumere iniziative per assicurare le risorse necessarie a garantire il progressivo raggiungimento degli *standard* nazionali dei livelli qualitativi *standard* delle prestazioni, con particolare riferimento alle regioni meridionali.

(1-01712) (Testo modificato nel corso della seduta) «[Tancredi](#), [Bosco](#)».

La Camera,

premessi che:

la legge n. 42 del 2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, ha rafforzato, nell'ambito del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra i vari livelli di governo delineato dalla riforma dell'articolo 119 della Costituzione, l'autonomia impositiva dei comuni ed avviato un processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in loro favore. Obiettivo di fondo della medesima legge è quello di improntare a criteri di efficienza, efficacia ed equità il sistema della spesa pubblica locale, mediante il superamento del criterio della cosiddetta «spesa storica», quale metodo di erogazione dei trasferimenti erariali, a favore degli indicatori di fabbisogno *standard*, al fine di assicurare autonomia di spesa e di entrata agli Enti decentrati e, contestualmente, favorire la loro massima responsabilizzazione;

il passaggio da un sistema che finanzia indistintamente servizi ed inefficienze, quale è il criterio della spesa storica, ad uno 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;

L'attribuzione di entrate proprie è stata affiancata da un nuovo sistema di perequazione dei trasferimenti, al fine di assicurare alle amministrazioni locali le risorse sufficienti per poter svolgere le funzioni istituzionali loro assegnate, secondo uno schema perequativo imperniato sulla distinzione tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali dell'ente e per le quali lo Stato, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale e ad un livello *standard*, l'offerta di servizi pubblici essenziali, avrebbe provveduto al loro integrale finanziamento mediante un fondo perequativo volto a coprire la differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscali, e spese riconducibili alle funzioni non fondamentali rispetto alle quali si sarebbe provveduto ad un loro parziale finanziamento attraverso un fondo perequativo orizzontale basato sulla capacità fiscale per ciascun residente;

di contro, il sistema perequativo attuale, quale configurato dapprima con il decreto legislativo n. 23 del 2011, in materia di federalismo fiscale municipale, e successivamente con la legge n. 228 del 2012, legge di stabilità per l'anno 2013, si discosta notevolmente dalle previsioni iniziali della legge delega, essendo passati in un primo momento dallo schema perequativo

originariamente previsto, all'istituzione di un fondo Sperimentale di riequilibrio (FSR) a carattere transitorio, volto a garantire una progressiva ed equilibrata assegnazione di tributi propri agli enti in questione, per approdare, infine, all'istituzione di un fondo di solidarietà comunale (FSC), reso permanente a partire dall'anno 2014 e la cui *mission* principale è quella di mitigare quel *gap* (generato dal differente gettito immobiliare risultante dalla differente capacità fiscale), tra enti più ricchi ed enti meno ricchi;

a partire dal 1977 fino, come si è anzi detto, al 2009, i trasferimenti agli enti locali sono stati dettati dalla logica della «spesa storica», in virtù della quale anno dopo anno venivano semplicemente reiterati senza alcun riguardo al bisogno effettivo del comune beneficiario, né alla sua capacità di farvi fronte con entrate proprie. A decorrere dal 2010, in piena stagione di «*spending review*», quando anche gli enti locali sono stati chiamati a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, la spesa storica sostenuta dagli stessi è stata soggetta a robusti tagli lineari e nel medesimo anno, anche al fine di efficientare l'operazione di taglio, ha preso l'avvio un processo di standardizzazione della spesa locale volto a determinare il fabbisogno finanziario (cosiddetto fabbisogno *standard*) di un ente in base alle condizioni di contesto (caratteristiche territoriali, aspetti socio-demografici della popolazione residente e livello dei servizi), nell'ambito dei quali offre un determinato servizio. Pertanto i fabbisogni di spesa standardizzati relativi alle funzioni fondamentali hanno assunto nell'attribuzione delle risorse agli enti locali un ruolo centrale;

la legge di stabilità 2014 ha modificato la disciplina del fondo di solidarietà comunale, eliminando il limite temporale di vigenza fissato inizialmente al 2014 e trasformandone la natura da transitoria a definitiva, dando così avvio, a partire dal 2015, al sistema di trasferimenti perequativi delle spese correnti. La medesima legge nel dettare i nuovi criteri di riparto del Fondo ha stabilito che una quota gradualmente crescente dei trasferimenti ai comuni (pari al 20 per cento nel primo anno, al 30 per cento nel secondo, al 40 per cento nel terzo anno, al 55 per cento nel quarto anno e così via, per arrivare al 100 per cento a partire dall'anno 2021 del 50 per cento della sua dotazione), venga allocata, con riferimento allo svolgimento delle loro funzioni fondamentali, tenendo conto della differenza tra i fabbisogni *standard* e la loro capacità fiscale. Ciò al fine di garantire agli enti locali che non riescono a finanziare con entrate proprie le funzioni fondamentali lo stesso livello di *standard* offerto su tutto il territorio nazionale;

il fondo di solidarietà comunale dell'anno 2017 vale complessivamente circa 6,1 miliardi di euro, suddivisi in due quote: la prima, pari a 2.349.734.365 euro (1.885.643.346 per i comuni delle regioni ordinarie e 464.091.019 per quelli di Sicilia e Sardegna) viene assegnata sulla base di parametri perequativi; la seconda, che vale 3.832.190.376 euro, serve invece a compensare i mancati gettiti Imu e Tasi derivanti dalle detassazioni introdotte dalla legge di stabilità 2016;

da quest'anno nelle regioni a statuto ordinario, la perequazione è orientata solo per il 60 per cento dalla spesa storica, mentre per il restante 40 per cento rilevano i differenziali fra capacità fiscali e fabbisogni *standard*, che lo scorso anno pesavano per il 30 per cento e che entro il 2021 saranno l'unico fattore considerato. Diverso trattamento per Sicilia e Sardegna, per le quali al riparto si applicano ancora il 100 dei parametri che regolavano l'erogazione dei vecchi trasferimenti erariali. Nessuna novità per la seconda quota (quella «compensativa»), per cui sono confermati gli importi 2016, a loro volta basati sui gettiti effettivi 2015;

i ritardi sulla corretta definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e dei fabbisogni *standard* e, soprattutto, la costituzione del Fondo di perequazione, non più a carico dello Stato ma a carico degli enti locali, stanno alla base della cattiva implementazione del processo di federalismo fiscale. Infatti i fabbisogni *standard* sono attualmente definiti per alcune funzioni fondamentali (istruzione e asilo nido) in base a funzioni di costo che valorizzano i livelli dei servizi vigenti e non a quelle *standard*: ciò rischia di ingessare il divario esistente tra i territori per mezzo di un meccanismo che, a parità di capacità fiscali, assegna maggiori fabbisogni ai comuni con un maggior numero di servizi presenti;

il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che definisce i nuovi fabbisogni *standard* per l'anno 2017, sulla base di una metodologia completamente nuova e volta a calcolare in

modo più semplice e più efficiente il fabbisogno di ogni comune, enfatizza per la prima volta non solo la mera dimensione del costo, ma anche quella del livello di servizio offerto. Più precisamente le innovazioni introdotte dal decreto hanno riguardato una minore influenza della componente storica, un maggior peso della perequazione delle funzioni fondamentali rispetto a quelle non fondamentali, nonché una revisione metodologica del calcolo dei fabbisogni e delle capacità fiscali;

secondo una relazione risalente al mese di gennaio 2017 dall'Ufficio parlamentare di bilancio e relativa alla ripartizione del fondo di solidarietà comunale, le suddette modifiche metodologiche comporteranno effetti relativamente limitati rispetto alla distribuzione relativa al 2016. Dal punto di vista dimensionale per i comuni fino a 150 mila abitanti la revisione della metodologia 2017 rafforza l'impatto distributivo 2016, mentre per le grandi città agisce in controtendenza rispetto ad essa. In complesso, rispetto alla distribuzione storica, nel 2017 sono penalizzati maggiormente i piccoli comuni, che registrano perdite superiori al 2 per cento delle risorse storiche, mentre sono favorite le grandi città, con un incremento dell'1,1 per cento ed i comuni tra 5 e 50 mila abitanti. Tra le grandi città la nuova metodologia garantisce i maggiori benefici alla capitale con un incremento rispetto al 2016 del 6,7 per cento. Anche Milano riceve più trasferimenti rispetto alla situazione storica, anche se la revisione delle metodologie e dei parametri operate nel 2017 ne riducono il beneficio complessivo. Firenze, Taranto, Napoli e Genova soffrono una riduzione delle risorse superiore al 3 per cento, e sono generalmente penalizzati nella transizione al 2017. L'altra grande città maggiormente beneficiata dalle modifiche dei criteri di ripartizione introdotte nel 2017 è Ravenna, con un incremento pari al 2 per cento rispetto al 2016, mentre quelle maggiormente penalizzate sono Verona, con una perdita pari all'1,8 per cento e Perugia con una perdita pari all'1,6 per cento;

L'analisi evidenzia anche gli effetti redistributivi ipotizzabili quando, nel 2021, la normativa è destinata ad andare a regime e la componente perequativa verrà applicata in misura rafforzata rispetto ad oggi. Infatti, secondo lo stesso Ufficio parlamentare di bilancio la proiezione del fondo al 2021, anno in cui il peso della componente perequativa legata ai fabbisogni *standard*, come si è visto, salirebbe al 40 per cento, evidenzia una generale amplificazione degli effetti distributivi: tra le grandi città Roma beneficerebbe del maggiore incremento dei trasferimenti, con un incremento pari al 16,5 per cento delle risorse storiche, mentre la penalizzazione più elevata la subirebbero Firenze e Napoli, con un decremento pari al 10,5 per cento delle risorse storiche. Nel complesso circa il 90 per cento degli enti subirebbe variazioni di risorse contenute tra il -15 e + 15 per cento delle risorse storiche;

la fotografia che restituisce l'analisi dell'Ufficio parlamentare del bilancio, evidenzia che dal punto di vista territoriale, la ripartizione del fondo 2017 conferma una riduzione delle risorse rispetto a quelle storiche per i comuni del nord, con una perdita pari allo 0,9 per cento rispetto al passato (con maggiore pregiudizio per quelli del nord-ovest). Sono invece beneficiati dalla revisione del 2017 i comuni del centro, con un incremento del 2,1 per cento, ed in misura più limitata, i comuni del Sud, su cui la revisione ha comportato un impatto molto limitato, con un incremento pari allo 0,5 per cento;

L'Ufficio parlamentare di bilancio si spinge a sentenziare che: «questo è probabilmente il risultato inevitabile della condizione di invarianza di risorse complessive per il livello comunale imposto con il passaggio al nuovo sistema perequativo e della contrazione degli spazi finanziari per il sistema delle autonomie dovuta alle manovre di consolidamento dei conti pubblici adottate negli ultimi anni, manovre che hanno inciso in particolare sulle risorse dei fondi destinati alla perequazione»;

mancando ancora l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio e data l'assenza di vincoli di destinazione dei trasferimenti perequativi e l'esistenza di un sistema di trasferimenti *close-ended*, l'assegnazione dei fabbisogni in base alle sole funzioni di spesa *standard*, ovvero in funzione esclusivamente dei fattori di domanda potenziale, rischierebbe di accorciare i divari ma al ribasso, riducendo i livelli di servizi pubblici locali là dove sono oggi presenti e conseguenzialmente ledendo fortemente la coesione attorno al progetto perequativo;

quanto premesso dimostra che il cammino verso un federalismo fiscale compiuto è ancora lungo ed irto di ostacoli,

impegna il Governo:

- 1) ad assumere iniziative per completare il processo di definizione dei livelli qualitativi *standard* delle prestazioni, quali livelli inderogabili di quantità e qualità dei servizi offerti da garantire su tutto il territorio nazionale, anche al fine di rendere più puntuale la stima dei relativi fabbisogni di spesa a carico delle amministrazioni decentrate;
- 2) a rivedere annualmente, in sede di approvazione del disegno di legge di bilancio, la dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà comunale sulla base del fabbisogno finanziario emerso dalle rilevazioni effettuate da Sose spa.

(1-01713) (*Testo modificato nel corso della seduta*) «[Paglia](#), [Marcon](#), [Placido](#), [Pastorino](#)».