

# Appendici



## Fiscalità locale

### 1. Fondo di solidarietà comunale

#### Premessa

I vincoli dettati dall'esigenza di consolidamento dei conti pubblici, che nel corso della scorsa legislatura hanno richiesto un rafforzamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della finanza pubblica e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, hanno reso precario e incerto il quadro normativo della finanza locale rispetto a quanto prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Quanto detto, in particolare, risulta vero per quanto concerne la fiscalità municipale, per la quale le frequenti modifiche della tassazione immobiliare hanno comportato un'instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni, nonché l'avvio della perequazione fiscale delle risorse.

La suddetta Legge all'art. 13 prevedeva l'istituzione di due fondi perequativi: uno a favore delle province e delle città metropolitane e uno a favore dei comuni. In entrambi i casi l'alimentazione sarebbe stata garantita da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale. Per quanto riguarda le funzioni fondamentali, la dimensione del fondo sarebbe stata determinata dalla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per tali funzioni e il totale delle entrate standardizzate spettanti a comuni e province al fine di addivenire al superamento della spesa storica.

La ripartizione di detto fondo sarebbe dovuta avvenire secondo due indicatori:  
- per la parte corrente, 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 dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;  
- per la parte in conto capitale, un indicatore di fabbisogno di infrastrutture.

La perequazione delle funzioni non fondamentali, invece, avrebbe dovuto basarsi sulla parziale perequazione delle differenze nelle capacità fiscali, tenendo conto della dimensione dell'ente e della sua partecipazione a forme di associazionismo comunale.

Ne derivava quindi un sistema perequativo misto, dove lo Stato avrebbe dovuto assicurare con propri fondi la perequazione integrale (verticale) della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali per le funzioni fondamentali, mentre le rimanenti funzioni sarebbero state perequate parzialmente basandosi sui differenziali di capacità fiscale mediante trasferimenti orizzontali tra comuni.

Risulta chiaro come quanto descritto dell'originale schema perequativo solo in parte trovi rispondenza nell'attuale sistema.

Già nello stesso anno di approvazione del decreto legislativo n. 23/2011, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria

aveva comportato una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale unica (IMU), allo scopo di reperire ulteriori risorse finanziarie. Le modifiche apportate alla disciplina di tale imposta - dapprima all'articolo 13 del D.L. n. 201/2011 (che ha anticipato "in via sperimentale" la concorrenza dell'IMU al 2012, estendendola anche all'abitazione principale e destinandone il gettito per circa la metà direttamente allo Stato) e poi dall'articolo 1, commi da 380 a 394, dalla legge n. 228/2012 (Legge di stabilità per il 2013) - hanno determinato una ridefinizione profonda dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni rispetto a quanto disegnato dal D.Lgs. n. 23/2011, e di conseguenza ha portato alla soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio e all'istituzione di un Fondo di solidarietà comunale. Tale fondo è alimentato da una quota del gettito standard dell'imposta municipale propria (IMU), da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati dalla legge, tenendo conto dei costi e fabbisogni standard e delle capacità fiscali (criteri perequativi) nonché della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi).

Durante la XVII legislatura, dopo il complessivo riordino della tassazione immobiliare disposto con la legge n. 147/2013 (art. 1, commi 639 e seguenti) con conseguente istituzione della Imposta Unica Comunale (IUC) e con la conferma a regime dell'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU (ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo (cat. D)), che rimane destinato allo Stato per la parte dello 0,76%, come già delineato dalla legge n. 228/2012 l'ordinamento della fiscalità municipale è stato nuovamente rivisto con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, commi 10-20) che ha apportato modifiche sostanziali all'assetto della tassazione immobiliare e al regime fiscale delle imposte sui trasferimenti immobiliari, prima tra tutte, l'esonero dalla TASI per l'abitazione principale.

In relazione al minor gettito derivante ai comuni dal nuovo sistema di esenzione IMU e TASI, è stata rideterminata la dotazione del Fondo di solidarietà comunale al fine di garantirne, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni. Più in dettaglio:

- la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale è stata incrementata di 3.767,45 milioni di euro a decorrere dal 2016, quale ristoro del mancato gettito delle esenzioni IMU/TASI. Questa quota "ristorativa" viene ripartita tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all'anno 2015;

- al tempo stesso, è stata rideterminata la quota parte dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni che lo alimenta, ridotta da 4.717,9 a 2.768,8 milioni di euro, da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Con la successiva legge di bilancio per il 2017 (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016) è stata definita una disciplina a regime del Fondo, che ha fissato:

- la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale in 6.197,2 milioni di euro a decorrere dal 2017, fermo restando la quota parte dell'IMU di spettanza dei comuni che in esso confluisce annualmente, come quantificata

della legge n. 208/2015 (2.768,8 milioni). La dotazione è stata peraltro lievemente incrementata dal recente D.L. n. 50/2017 (di 11 milioni di euro):

- i criteri di ripartizione del Fondo medesimo, definendo gli importi delle diverse componenti del Fondo da distribuire – tolta la quota ristorativa – sulla base di criteri di tipo compensativo rispetto all'allocazione storica delle risorse ovvero secondo logiche di tipo perequativo;

- al 31 ottobre dell'anno precedente il termine per l'emanazione del decreto di riparto del Fondo (anticipandolo dunque rispetto al 30 novembre precedentemente previsto), ai fini di una più tempestiva quantificazione delle risorse da considerare nel bilancio di previsione.

Va sottolineato che i tagli di risorse, per oltre 8 miliardi di euro, determinati dalle misure di finanza pubblica poste a carico dei comuni a partire dall'anno 2010, esposti nella tabella che segue, anche se applicati sulla base di criteri diversi (spending review, revisione base imponibile dell'IMU, riduzione del Fondo di solidarietà comunale) hanno inciso profondamente anche sotto il profilo distributivo sulle risorse effettivamente disponibili per ciascun comune.

Si riporta di seguito un prospetto riepilogativo delle principali misure di finanza pubblica a carico dei comuni, che esplicano i loro effetti, cumulativamente, nell'anno 2017, in termini di riduzione delle spese e delle risorse attribuite al comparto comunale.

#### Tabella 1

Tagli ai comuni italiani nel 2017 derivanti da provvedimenti di finanza pubblica.

Valori in milioni di euro

|   |                 |
|---|-----------------|
| Misure di finanza pubblica a carico dei Comuni nel 2017 |                 |
| Art 14, co 2, DL 78/2010                                | 2.500,00        |
| Art 28, co 7, DL 201/2011                               | 1.450,00        |
| Art 16, co 6, DL 95/2012                                | 2.600,00        |
| Art 47, co 8-13, DL 66/2014                             | 563,00          |
| Art 1, co 435, L 190/2014                               | 1.200,00        |
| <b>Totale</b>   | <b>8.317,00</b> |

Fonte: IFEU.

## Il riparto del Fondo e la perequazione

Circa i criteri di ripartizione del Fondo di solidarietà, la legge n. 232/2016 (comma 449) distingue le modalità di riparto delle due diverse componenti del Fondo di solidarietà: quella "tradizionale", destinata al riequilibrio delle risorse storiche e quella "ristorativa", refigurata nella misura stabilita dalla legge di bilancio 2016.

La quota "ristorativa" pari a 3.767,45 milioni di euro - viene ripartita tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015, come derivante dall'applicazione del nuovo sistema di esenzione introdotto dalla legge di stabilità per il 2016. Si tratta della quota incrementale del Fondo assegnata, nell'importo sopra detto, a decorrere dal 2016 dalla legge n. 208/2015, a ristoro del minor gettito derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni IMU e TASI. Già per l'anno 2016, tale quota è stata ripartita secondo queste modalità.

In aggiunta alla suddetta quota ristorativa va considerata l'accantonamento del Fondo (definito originariamente nell'importo massimo di 80 milioni, ora ridotto a 66 milioni dal D.L. n. 50/2017) destinato specificatamente ai comuni che necessitano di ulteriori compensazioni degli introiti derivanti dalla TASI sull'aliquazione principale, nei casi in cui il riparto dell'importo incrementale di cui sopra non assicura il ristoro di un importo equivalente al gettito della TASI sull'aliquazione principale stimato ad aliquota di base. Esso viene perentoriamente ripartito in modo da garantire a ciascuno dei comuni interessati l'equivalente del gettito della TASI sull'aliquazione principale stimato ad aliquota standard (0,1%).

La restante parte delle risorse del Fondo, che costituisce la c.d. componente "tradizionale", quella cioè destinata al riequilibrio delle risorse storiche, è stata quantificata dalla legge di bilancio 2017 in 1.855,6 milioni di euro per i comuni delle regioni a statuto ordinario e in 464,1 milioni per i comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna.

Per il riparto di tale componente, la legge di bilancio 2017 ha confermato l'applicazione, per una sua quota parte, di criteri di tipo perequativo, basati sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente.

La restante parte del Fondo continua, invece, ad essere ripartito sulla base del criterio della compensazione della spesa storica.

Va ricordato che l'applicazione di criteri perequativi ai fini della ripartizione del Fondo di solidarietà comunale è stata avviata nel 2015, in attuazione della legge di stabilità 2014, con riferimento ad una quota parte del Fondo medesimo - originariamente il 10 per cento, poi innalzata al 20 per cento - appositamente accantonata per essere redistribuita sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali (criterio, quest'ultimo introdotto dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del D.L. n. 16/2014). Con il D.L. n. 78/2015 (art. 3, comma 3), il criterio perequativo ha assunto a riferimento la differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

Per la prima volta nel 2015, ai comuni delle regioni a statuto ordinario non è stata assicurata l'invarianza delle risorse. Per i comuni con i fabbisogni standard superiori alle capacità fiscali risulta dunque aumentata la quota del fondo di solidarietà comunale spettante (ovvero, in caso di enti incapienti una diminuzione delle somme da versare al fondo), mentre per i comuni con fabbisogni standard inferiori alle capacità fiscali è applicata una riduzione della quota del fondo (ovvero, in caso di incapienza, un incremento delle somme da versare), prendendo avvio, anche se con effetti per ora contenuti, il più volte teorizzato processo di allontinamento dalla spesa storica a favore dei fabbisogni standard.

L'applicazione dei criteri perequativi riguarda, si rammenta, i soli comuni delle regioni a statuto ordinario. Per i comuni delle regioni speciali (Regione Siciliana e Sardegna), nelle quali la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato, il riparto avviene sulla base del solo criterio della compensazione delle risorse storiche.

La legge di bilancio per il 2017 (comma 449, lettera c), legge n. 232/2016) ha confermato l'applicazione dei criteri di riparto di tipo perequativo per una quota percentuale via via sempre più ampia che, già fissata al 40% per l'anno 2017 al 55% per l'anno 2018, è stata portata al 70% per l'anno 2019, all'85% per l'anno 2020 per arrivare al raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2021, con una configurazione a regime dei meccanismi perequativi di riparto della componente tradizionale ("non ristorativa") del Fondo di solidarietà comunale.

Ai fini della determinazione della perequazione, la legge di bilancio per il 2017 ha fissato a regime il c.d. target perequativo nella misura del 50% delle capacità fiscali comunali (in luogo del precedente 45,8% applicato nel 2015 e 2016), stabilizzando dunque il riferimento alla quota di risorse concretamente oggetto della perequazione comunale. Pertanto, dal 2021 si ripartisce l'intero fondo perequativo, ferme restando le limitazioni della capacità fiscale utilizzabile.

Ciò fa sì che a partire dal 2021 la componente storica rimanga pari al 50 per cento, la quota legata alla perequazione dei fabbisogni sarà del 40% e il 10% sarà legata alla perequazione delle capacità fiscali in senso stretto.

Va, in ultima analisi, sottolineato che la struttura attuale del Fondo di solidarietà comunale è prevalentemente orizzontale, essendo alimentato esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale (Componente verticale), come invece richiesto dalla legge n. 42 del 2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali. Tuttavia tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, di fatto è stata annullata dai tagli delle risorse del Fondo, derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i comuni sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alle misure di contenimento della spesa introdotte dal Legislatore a partire dall'anno 2010 ad oggi (articolo 16 del D.L. n. 95 del 2012,

articolo 47 del D.L. n. 66 del 2014 e articolo 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014), cosa che comporta che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei comuni trasferisce risorse allo Stato.

Sull'applicazione del sistema di perequazione è intervenuta da ultimo la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) che, in controtendenza, ha ridotto la percentuale delle risorse del Fondo di solidarietà da redistribuire negli anni 2018 e 2019 secondo logiche di tipo perequativo - dal 55 al 45 per cento per l'anno 2018 e dal 70 al 60 per cento per il 2019 - per consentire una applicazione più graduale e soprattutto più sostenibile, nei prossimi due anni, del processo di redistribuzione, che resta comunque destinato ad entrare a regime nell'anno 2021, come stabilito dalla lettera c) del comma 449 medesimo della legge di bilancio 2017.

In merito, va sottolineato come il progressivo rafforzamento della componente perequativa abbia comportato alcune distorsioni nella redistribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore, con la previsione di meccanismi correttivi in grado di contenere il differenziale di risorse, rispetto a quelle storiche di riferimento, che si determinano, per alcuni comuni, soprattutto per quelli di minori dimensioni, con l'applicazione del meccanismo della perequazione.

Un primo correttivo c.d. statistico nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà è stato introdotto dall'articolo 1, comma 3, del D.L. 24 giugno 2016, n. 113, finalizzato a contenere le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse attribuite a ciascun comune rispetto a quelle storiche di riferimento, secondo quanto indicato nell'accordo del 24 marzo 2016 raggiunto in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, relativo alle modalità di riparto del Fondo per l'anno 2016 (che allora prevedeva la ripartizione di una quota pari al 30% (circa 563 milioni) secondo il criterio basato sulle risorse standard).

Il meccanismo correttivo è stato poi ridefinito dalla legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 450), da applicarsi nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinino una variazione, in aumento e in diminuzione, delle risorse attribuite a ciascun comune rispetto alle risorse di riferimento, tra un anno e l'altro, superiore ad una determinata percentuale, fissata per il 2017 all'8% e, da ultimo, per il 2018 al 4% con il D.L. n. 50/2017 (articolo 14), al fine di attenuare gli effetti derivanti dall'applicazione del meccanismo perequativo soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard.

Il meccanismo correttivo si attiva quando il differenziale di risorse a disposizione dei comuni, generato dall'applicazione del meccanismo della perequazione, presenti uno scarto del 4 per cento rispetto a quelle storiche di riferimento.

Tale meccanismo consiste in una redistribuzione delle risorse dai comuni che registrano un incremento della ri-

risorse complessive superiore al 4 per cento rispetto alle risorse storiche di riferimento verso i comuni che registrano una riduzione di risorse superiore al 4 per cento, mediante la costituzione di un accantonamento nell'ambito del Fondo medesimo, alimentato dai comuni che presentano la variazione positiva.

Sempre a titolo di compensazione del meccanismo di perequazione, il D.L. n. 50/2017 ha previsto un correttivo specifico per il 2017, per un ammontare di risorse una tantum pari a 25 milioni di euro, con l'obiettivo di attenuare gli scostamenti negativi più ampi derivanti dall'applicazione della nuova metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e delle variazioni introdotte al vettore delle capacità fiscali.

Con il medesimo D.L. n. 50/2017, il meccanismo per la mitigazione della perequazione è stato ulteriormente stabilizzato, con la previsione di un ulteriore correttivo, per gli anni dal 2018 al 2021, attraverso l'impiego di un ammontare di risorse per massimo 25 milioni di euro annui derivanti da specifici fondi comunali non utilizzati, per evitare, nel periodo di transizione, eccessive penalizzazioni.

Dal 2021, tali risorse saranno destinate ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione.

Come ha più volte sottolineato la Corte dei conti, per una corretta valutazione del ruolo attribuito al sistema per quattro, andrebbe anche ricordata l'oggettiva contraddizione tra l'ampiamiento della perequazione e il persistente blocco della leva fiscale, introdotto dal 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 26, della legge n. 208/2015 e poi stesso, da ultimo, all'anno 2018, dall'art. 1, comma 37, della legge di bilancio per il 2018 - che colpisce in misura più incisiva i comuni di piccole e medie dimensioni, a loro volta mediamente più colpiti da più alte percentuali di perequazione negativa. Solo con la Legge di Bilancio 2019 tale blocco è stato annullato.

## Il correttivo statistico

La Legge di Stabilità 2015 (art. 1, c. 380-quater L. 228/2012) ha previsto un correttivo statistico che ex post vada ad allievrare l'effetto perequativo negativo dovuto al passaggio del criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard e capacità fiscali. Per l'anno 2017, a seguito della Conferenza Stato-Città del 19 gennaio 2017, si sono andati a modificare i parametri già approvati con la Legge di Bilancio 2017 secondo due strumenti: il correttivo interno e il correttivo esterno.

La prima tipologia di correttivo agisce quando la variazione delle risorse assegnate a ciascun comune, da un anno all'altro, risulta superiore o inferiore al  $\pm 4\%$  delle risorse storiche considerate al netto dei tagli. Tale meccanismo attiva una redistribuzione delle risorse dai comuni che presentano una variazione positiva del Fondo superiore al  $+4\%$ , verso i comuni con diminuzione di risorse che supera il  $-4\%$ , determinando così una disponibilità "gen-

dogena" di risorse redistribuibili che per il 2017 ammonta a circa 10,5 milioni di euro. Attraverso questo dispositivo viene di fatto assicurato che le penalizzazioni maggiori non superino comunque la misura del  $-4\%$ .

Il correttivo esterno opera attraverso l'impiego di un ulteriore ammontare di risorse una tantum per 25 milioni di euro, ottenuto utilizzando fondi comunali non utilizzati, da redistribuire agli enti in base a tre condizioni simultanee:

- il comune registra un peggioramento della propria condizione in base alla perequazione 2017 rispetto a quella del 2016 (in sostanza per il cambio della metodologia dei fabbisogni standard);
- il comune registra una differenza negativa tra risorse perquisite e risorse "storiche" (dotazione calcolata azzerando la componente perequativa);
- il comune registra una variazione della dotazione netta di risorse in rapporto alle risorse storiche 2017 inferiore al  $-1,3\%$ .

## I fabbisogni standard e le capacità fiscali

### I fabbisogni standard

I fabbisogni standard, introdotti con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Essi, inoltre, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una crescente quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale (30 per cento nel 2016, e poi via via maggiore fino al 100 per cento dal 2021).

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione la norma definisce una serie di elementi da utilizzare e ne affida l'attuazione alla Soluzioni per il Sistema Economico - Sose s.p.a..

Una prima difficoltà sta nel separare la parte di spesa derivante da scelte discrezionali dell'amministratore (e che non devono essere oggetto di perequazione), dal "giusto" costo di un servizio date alcune condizioni "esterne all'ente" come una certa collocazione geografica, un certo tipo di popolazione, ecc. che ne influenzano la spesa.

Una seconda problematica metodologica è quella della carenza di dati e, soprattutto di valide variabili di output per certi servizi. Nei casi in cui tali variabili non fossero disponibili sono state utilizzate funzioni di spesa o di spesa aumentata che stimano con inevitabile approssimazione il costo standard del servizio; ove, invece, vi fossero state valide variabili di output è stata usata una funzione di costo che ha permesso meno approssimazione.

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34) ha semplificato la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, modificando altresì gli organi che intervengono nella procedura medesima, con l'istituzione della Com-

missione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e la suppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016, agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare le metodologie da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata. Le metodologie predisposte ai fini dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte alla CTFS anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni standard. Conseguentemente la nota metodologica ed il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia possono essere adottati con D.P.C.M., anche distintamente tra loro. Il parere parlamentare è richiesto solo per l'adozione della nota metodologica, e non più per la sola adozione dei fabbisogni standard.

Il D. Lgs. n. 216 del 2010, il decreto legislativo che disciplina i fabbisogni standard, prevede che essi siano calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale. Per le province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti della gestione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro.

Nel corso del triennio 2012-2015 sono stati adottati tre provvedimenti, vale a dire:

- Il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun comune e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia;
- Il D.P.C.M. 23 luglio 2014 recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;
- Il D.P.C.M. 27 marzo 2015 recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per i comuni relativi alle funzioni di istruzione pubblica, e campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale.

Successivamente, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) il 21 marzo 2016 ha approvato la Revisione ai regimi dei fabbisogni standard dei comuni a metodologie invariate con la quale sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni. Tale revisione ha riguardato soltanto la base dati, con l'aggiornamento delle annualità dal 2010 al 2013. I modelli di riferimento, approvati con i D.P.C.M. sopra citati, sono rimasti invariati. La stessa Determinazione del 3 maggio 2016 ha approvato altresì la Revisione ai regimi dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane. La nota metodologica, redatta da SOSE, riporta le procedure di calcolo e i risultati relativi

alla revisione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane. Nel processo di revisione, oltre a seguire le norme del D.Lgs. 216/2010, si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla legge n. 56 del 2014 in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane. Le revisioni in questione sono state operate sulla base delle modalità previste dall'articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010, nel quale si prevede che i fabbisogni standard vengano sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali.

Ad esito di tale monitoraggio nel corso del 2016 è intervenuto un nuovo provvedimento, costituito dal D.P.C.M. 29 dicembre 2016 il quale ha previsto la revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché il conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario. I nuovi parametri di spesa dei fabbisogni, congiuntamente alla capacità fiscale, si applicano dal 2017 per ripartire il 40 per cento del Fondo di solidarietà comunale.

- In particolare si tratta delle funzioni e dei servizi seguenti:
- Funzioni di istruzione pubblica;
  - Servizio smaltimento rifiuti (per tale servizio si considero anche le Linee guida pubblicate dal Dipartimento delle Finanze del MEF l'8 febbraio 2018);
  - Servizi di asili nido;
  - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
  - Funzioni di polizia locale;
  - Funzioni nel campo della viabilità;
  - Funzioni nel campo dei trasporti;
  - Funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido.

Con il D.P.C.M. 22 dicembre 2017 sono stati aggiornati i fabbisogni standard dei comuni per il 2018, a metodologie invariate.

## Le capacità fiscali

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 prevede che per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali le necessità di spesa devono essere determinate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicendamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali. La legge delega evidenzia come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitanti prima dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale. La capacità fiscale, in sintesi, rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

In proposito l'articolo 1, comma 380-quater, della legge n.

228/2012 dispone che, con riferimento ai comuni dell'ere-gioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'im-porto attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale deve essere ripartito tra i comuni sulla base della diffe-renza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento, è stata, finalizzata, a decorrere dall'anno 2015, come sopra precisato in relazione ai fabbisogni standard.

Tenuto conto che il decreto legislativo n. 216 del 2010 reca le procedure di determinazione dei soli fabbisogni standard, con l'articolo 43, comma 5-quadri, del decre-to-legge 12 settembre 2014, n.133, è stata introdotta la procedura per l'individuazione delle capacità fiscali dei comuni, da operarsi con una nota metodologica da adot-tarsi con decreto del Ministro dell'economia, previa inte-rsa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da tra-smettere alle Camere per il parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle Commissioni competenti per materia. Con il decre-to-legge n.113 del 2016 (articolo 1-bis) è stata modificata la procedura di approvazione delle note metodologiche e della capacità fiscale. Sono previsti due distinti procedi-menti di approvazione:

- un procedimento ordinario che viene adottato nel caso in cui cambia la metodologia di stima e che continua a prevedere il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commis-sioni parlamentari competenti per materia. La norma stabilisce altresì la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni lo schema di decreto è trasmesso alle com-petenti Commissioni parlamentari;
- un procedimento semplificato che viene adottato nell'i-potesi in cui occorre rideterminare solamente la capaci-tà fiscale al fine di tenere conto di eventuali mutamenti normativi, della variazione progressiva del tax gap e della variabilità dei dati assunti a riferimento. Anche in questa procedura la norma prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni si può comun-que procedere all'emanazione del provvedimento con deliberazione motivata.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015 sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordina-rio. Il dato sintetico emerso dalla stima è che la capacità fiscale residuale per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è cresciuta rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regio-ne (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola. La capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordina-rio è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i

comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto pic-coi (meno di 1.000 abitanti).

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016 è stata poi adottata un'integrazione del-la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. L'ag-giornamento si è reso necessario per effetto dei cambia-menti normativi in materia tributaria, in particolare per le variazioni intervenute in materia di IMU/IASI, e per tener conto dei nuovi redditi imponibili che costituiscono una base per il calcolo delle capacità fiscali dei comuni.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 novembre 2016 è stata adottata la stima delle capaci-tà fiscali 2017 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del tax gap nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento. Lo schema di tale decreto non è stato trasmesso alle Camere, in quanto non è stata modificata la metodologia di calcolo.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 novembre 2017 è stata adottata la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima della capacità fiscale 2018 dei comuni delle regioni a statuto ordinario (A.G. n. 438).

## Le disposizioni della Legge di Bilancio 2019

Il comma 921, in accoglimento di uno dei punti dell'accor-do del 29 novembre, stabilisce che il fondo di solidarietà comunale è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, fatte salve le "operazioni aritmetiche" necessarie per con-siderare i nuovi comuni risultanti da procedure di fusione.

Tale conferma degli importi avviene in deroga ai criteri definiti dall'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016) e compor-ta implicitamente la conferma del contributo alla finanza pubblica di 563,4 milioni previsto dal D. L. 66/2014. La durata del taglio era inizialmente fissata dal D. L. 66/2014 al triennio 2014-17, ma già con la legge di stabilità per il 2015 (co. 451) il periodo di vigenza del taglio veniva esteso al 2018. Con la conferma degli importi del Fondo 2018, il taglio di fatto è contabilizzato anche per il 2019. Riman-gono confermate le modalità di erogazione degli importi da parte del Ministero dell'Interno e le modalità di recu-pero da parte dell'Agenzia delle entrate degli importi do-vuti a titolo di alimentazione del Fondo.

Viene inoltre riportato in legge l'ammontare dell'accan-tonamento (15 milioni di euro) fin qui stabilito tramite il DPCM di determinazione del FSC e il prioritario utilizzo dello stesso per le medesime finalità dell'anno 2018: la compensazione di eventuali rettifiche delle stime dei get-titi standard e di talune compensazioni di gettiti immobi-liari perduti a seguito di agevolazioni disposte per legge, con assegnazione delle eccedenze non utilizzate ad inte-grazione delle risorse incentivanti le funzioni di Comuni.

La sospensione dell'incremento della percentuale di ri-sorse oggetto di perequazione, che nel 2019 era prevista crescere al 60% rispetto al 45% del 2018, è stata richiesta dall'ANCI per permettere un approfondimento degli ef-fetti del percorso perequativo avviato nel 2015 anche alla

luce delle rilevanti discordanze con le norme fondamen-tali di origine, in particolare la legge n. 42 del 2009, sul federalismo fiscale.

Nella legge di Bilancio sono stati confermati gli importi FSC 2018.

**Tabella 2**  
Composizione del Fondo di Solidarietà Comunale 2019 e del Fondo netto 2019 per i comuni del G20s.

Valori assoluti in euro

| Comune                     | Prov. | Alimentazione Fondo (22,43% IMU standard) | Parte perequativa | Risparmio TASI-IMU | FSC al lordo accantonamenti | Accantonamento 15 mln per rettifiche 2019 | FSC FINALE | Fondo netto | Riduzione per mobilità ex AGES |
|----------------------------|-------|---|-------------------|--------------------|-----------------------------|---|------------|-------------|--------------------------------|
|                            |       | (A)                                       | (B)               | (C)                | d=(A+B+C)                   | (D)                                       | E=(d+E)    | F=(E+F)     | G=(F+G)                        |
| Rimini                     | RN    | -9.896.966                                | 5.567.905         | 13.032.409         | 18.600.215                  | 48.691                                    | 18.551.623 | -4.329.060  | 22.510                         |
| Cavallino Treporti         | VE    | -855.714                                  | 1.318.564         | 358.720            | 1.677.284                   | 5.210                                     | 1.672.074  | 462.950     | 0                              |
| San Michele al Togliamento | VE    | -2.198.402                                | -3.595.864        | 559.308            | -3.036.556                  | 5.904                                     | -3.042.460 | -5.794.266  | 7.078                          |
| Jesolo                     | VE    | -3.018.524                                | -2.694.308        | 830.471            | -1.863.357                  | 10.754                                    | -1.874.591 | -5.752.832  | 20.787                         |
| Cariate                    | VE    | -2.008.795                                | -2.792.785        | 708.682            | -2.098.103                  | 5.773                                     | -2.098.876 | -4.801.571  | 7823                           |
| Lignano Sabbiadoro         | UD    |   |                   |                    |                             |   |            |             |                                |
| Riccione                   | RN    | -3.598.329                                | -2.410.925        | 1.473.096          | -937.830                    | 14.924                                    | -952.754   | -6.349.254  | 20.787                         |
| Cervia                     | RA    | -4.291.629                                | -6.246.941        | 2.724.234          | -3.622.707                  | 12.868                                    | -3.635.575 | -10.538.470 | 15.488                         |
| Cesenatico                 | FC    | -2.295.446                                | -925.357          | 2.203.140          | 1.277.774                   | 8.934                                     | 1.286.940  | -3.221.813  | 20.787                         |
| Sorrento                   | NA    | -1.521.356                                | -1.577.644        | 693.239            | -884.165                    | 5.623                                     | -889.789   | -3.098.630  | 15.488                         |
| Comerio                    | FE    | -4.366.151                                | -8.270.485        | 1.583.341          | -6.667.143                  | 10.508                                    | -6.697.651 | -12.636.635 | 20.787                         |
| Bellaria - Igea Marina     | RN    | -1.712.760                                | -1.101.662        | 1.191.782          | 899.321                     | 6.144                                     | 884.177    | -2.814.222  | 0                              |
| Viareggio                  | FG    | -635.156                                  | 1.019.073         | 442.577            | 1.461.651                   | 3.397                                     | 1.467.74   | 383.917     | 0                              |
| Catolice                   | RN    | -1.248.832                                | 645.057           | 1.856.316          | 1.781.382                   | 6.148                                     | 1.775.234  | -603.785    | 20.787                         |
| Chiggione                  | VE    | -2.121.675                                | 4.047.637         | 2.667.372          | 6.705.229                   | 13.479                                    | 6.691.750  | 13.268.182  | 15.488                         |
| Castiglione della Pescaia  | GR    | -2.523.673                                | -5.226.633        | 576.924            | -4.649.399                  | 5.981                                     | -4.655.920 | -7.750.356  | 9.377                          |
| Grado                      | GO    |   |                   |                    |                             |   |            |             |                                |
| Forlì                      | NA    | -943.290                                  | -72.363           | 1.179.938          | 1.007.635                   | 4.126                                     | 1.003.509  | -1.115.653  | 13.987                         |
| San Vincenzo               | LI    | -1.148.335                                | -2.114.469        | 903.123            | -1.211.346                  | 3.088                                     | -1.214.34  | -3.263.404  | 8.948                          |
| Iscalia                    | NA    | -1.286.427                                | -615.424          | 1.277.342          | 661.918                     | 5.284                                     | 656.634    | -1.901.851  | 20.787                         |
| Aranova                    | SS    | -3.230.256                                | -7.886.234        | 337.587            | -7.488.676                  | 5.609                                     | -7.474.285 | -11.036.490 | 7.823                          |
| Chercheto                  | GR    | 1.639.411                                 | -2.171.102        | 632.436            | -1.538.696                  | 5.177                                     | -1.543.783 | -531.691    | 20.787                         |
| Resolina                   | RO    | -906.030                                  | -1.368.195        | 282.387            | -1.115.839                  | 2.540                                     | -1.118.379 | -2.274.245  | 0                              |
| Grosseto                   | GR    | -4.596.039                                | 1.138.824         | 7.611.281          | 8.750.106                   | 21.667                                    | 8.728.539  | -3.457.815  | 26.031                         |
| Vareggio                   | LU    | -4.965.872                                | -1.556.713        | 6.064.280          | 4.527.567                   | 22.147                                    | 4.505.420  | -6.502.885  | 15.488                         |
| Taormina                   | ME    | -872.881                                  | -20.977           | 640.885            | 619.608                     | 3.871                                     | 615.736    | -893.889    | 7.823                          |

**Tabella 3**

Comparazione del Fondo netto per i comuni dei GZOs nel periodo 2016-2019

Valori assoluti in euro

| Comune                    | Fr. Alimenta-<br>2016 | Alimenta-<br>2017 | Alimenta-<br>2018 | Fondo<br>netto<br>2016 | Fondo<br>netto<br>2017 | Fondo<br>netto<br>2018 | Fondo<br>netto<br>2019 | Totale fondo<br>netto<br>2019 |
|---------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------------|
| Concetto                  | FE                    | -4.366.191        | -4.366.191        | -8.308.622             | -8.335.970             | -8.270.488             | -12.674.773            | -40.050.044                   |
| Arzachena                 | SS                    | -3.230.285        | -3.230.285        | -7.274.622             | -7.806.848             | -7.806.234             | -11.077.703            | -44.127.792                   |
| Cervia                    | PA                    | -4.291.629        | -4.291.629        | -6.454.866             | -6.370.764             | -6.246.941             | -10.745.695            | -42.484.288                   |
| Castiglione della Pescaia | GR                    | -2.623.673        | -2.623.673        | -4.946.022             | -5.062.975             | -5.266.863             | -7.469.675             | -30.657.386                   |
| Riccione                  | RN                    | -3.938.329        | -3.938.329        | -3.943.229             | -2.724.970             | -2.410.928             | -7.747.139             | -26.008.345                   |
| S. Michele al Tagliamento | VE                    | -2.994.402        | -2.994.402        | -2.994.402             | -3.967.200             | -3.995.864             | -6.011.010             | -23.861.448                   |
| Jesolo                    | VE                    | -3.018.634        | -3.018.634        | -3.018.634             | -2.956.327             | -2.894.308             | -6.074.851             | -23.270.960                   |
| Carate                    | VE                    | -2.008.785        | -2.008.785        | -2.981.582             | -2.689.850             | -2.792.788             | -4.990.338             | -18.291.415                   |
| Rimini                    | RN                    | -9.896.866        | -9.896.866        | -9.896.866             | 6.297.898              | 5.697.205              | -6.822.708             | -20.079.797                   |
| Cesannico                 | FC                    | -2.296.446        | -2.296.446        | -1.728.234             | -1.172.486             | -956.367               | -3.221.813             | -13.897.238                   |
| Sorrento                  | NA                    | -1.621.566        | -1.621.566        | -1.601.306             | -1.473.078             | -1.677.664             | -3.822.672             | -12.314.775                   |
| Bellaria Igea Marina      | RN                    | -1.172.760        | -1.172.760        | -1.697.997             | -1.392.986             | -1.101.462             | -3.410.337             | -12.144.346                   |
| Ischia                    | NA                    | -1.286.427        | -1.286.427        | -647.786               | -604.373               | -615.624               | -1.934.213             | -7.688.715                    |
| Ferlo                     | NA                    | -943.290          | -943.290          | -297.354               | -250.091               | -172.363               | -1.240.644             | -4.638.331                    |
| Catolico                  | RN                    | -1.248.892        | -1.248.892        | 276.288                | 515.249                | 646.067                | -972.663               | -2.917.276                    |
| Varese                    | FG                    | -635.166          | -635.166          | 784.886                | 962.060                | 1.019.073              | 149.730                | 1.244.469                     |
| Cavallino Toppo           | VE                    | -856.744          | -856.744          | 887.695                | 1.269.063              | 1.318.664              | 31.981                 | 1.371.029                     |
| Chioggia                  | VE                    | -2.121.675        | -2.121.675        | 3.931.276              | 4.147.388              | 1.809.601              | 2.025.713              | 7.887.679                     |
| Lignano Sabbiadoro        | UD                    |                   |                   |                        |                        |                        |                        |                               |
| Gradò                     | GO                    |                   |                   |                        |                        |                        |                        |                               |
| Rosalina                  | RO                    | -906.050          | -906.050          | -1.410.903             | -1.381.961             | -1.368.196             | -2.316.953             | -9.833.464                    |
| Chetrallo                 | GR                    | -1.639.411        | -1.639.411        | -2.228.627             | -2.245.236             | -2.071.022             | -3.888.039             | -16.273.733                   |
| Giassero                  | LU                    | -4.596.039        | -4.596.039        | 810.627                | 1.075.215              | 1.188.925              | -3.793.382             | -14.220.546                   |
| Valverigo                 | ME                    | -4.965.872        | -4.965.872        | -784.606               | -1.194.813             | -1.536.713             | -5.750.479             | -24.916.336                   |
| Taormina                  | ME                    | -872.881          | -872.881          | -872.881               | -480.781               | -20.977                | -1.283.661             | -4.356.039                    |
| San Vincenzo              | LI                    | -1.148.935        | -1.148.935        | -2.168.175             | -2.161.645             | -2.114.469             | -3.377.110             | -13.154.497                   |

**Obiettivi che si vuole raggiungere:**

- Tra gli obiettivi a breve termine che i Sindaci dei GZOs si sono prefissi il prioritario è rivedere i criteri perequativi in sede di Conferenza Stato, Città ed autonomie locali valutando due parametri:
  - a) Considerare un abitante equivalente per ogni seconda casa
  - b) Produzione dei rifiuti.

A tale scopo si riportano le schede relative alla produzione totale dei rifiuti dei comuni interessati e la produzione pro-capite annua rapportata con i parametri regionali e nazionali.

**Produzione rifiuti per aree geografiche e Regioni anno 2017**

(Dati ISPRA – Catasto Rifiuti Sezione Nazionale)

| Area Geografica       | Popolazione | Raccolta Differenziata (1) | Rifiuti Urbani (1) | RD (%)  | RD pro capite (kg/ab. anno) | RU pro capite (kg/ab. anno) |
|-----------------------|-------------|----------------------------|--------------------|---------|-----------------------------|-----------------------------|
| NORD                  | 27736.188   | 9.226.679.660              | 13.956.436.096     | 66,19 % | 333,02                      | 503,16                      |
| CENTRO                | 12.050.054  | 3.557.222.836              | 6.473.501.742      | 51,87 % | 278,65                      | 537,22                      |
| SUD                   | 20.697.761  | 3.831.641.895              | 9.144.509.038      | 41,90 % | 185,12                      | 441,81                      |
| ITALIA                | 60.483.973  | 16.426.043.391             | 29.573.446.875     | 55,54 % | 271,58                      | 483,95                      |
| Regione               | Popolazione | Raccolta Differenziata (1) | Rifiuti Urbani (1) | RD (%)  | RD pro capite (kg/ab. anno) | RU pro capite (kg/ab. anno) |
| Piemonte              | 4.379.865   | 1.222.773.875              | 2.063.581.611      | 59,25 % | 279,44                      | 471,58                      |
| Valle d'Aosta         | 128.202     | 46.072.299                 | 73.721.449         | 61,14 % | 353,14                      | 584,16                      |
| Lombardia             | 10.036.258  | 3.261.666.570              | 4.688.488.725      | 69,61 % | 324,99                      | 466,86                      |
| Trentino-Alto Adige   | 1.067.648   | 371.501.207                | 519.033.694        | 71,58 % | 347,96                      | 486,16                      |
| Veneto                | 4.906.037   | 1.719.476.570              | 2.334.753.727      | 73,65 % | 350,55                      | 476,00                      |
| Friuli-Venezia Giulia | 1.216.538   | 386.665.782                | 589.018.033        | 65,68 % | 317,28                      | 484,57                      |
| Liguria               | 1.566.981   | 405.151.662                | 820.035.724        | 48,81 % | 260,22                      | 533,11                      |
| Emilia-Romagna        | 4.452.629   | 1.826.572.826              | 2.899.763.573      | 63,83 % | 409,95                      | 642,26                      |
| Toscana               | 3.726.968   | 1.208.974.351              | 2.243.820.201      | 53,88 % | 323,52                      | 600,44                      |
| Umbria                | 894.640     | 278.124.751                | 450.380.483        | 61,69 % | 314,39                      | 509,62                      |
| Marche                | 1.531.753   | 516.717.800                | 816.984.209        | 63,25 % | 337,34                      | 533,37                      |
| Lazio                 | 5.896.633   | 1.353.905.934              | 2.916.186.749      | 45,71 % | 229,60                      | 802,29                      |
| Abruzzo               | 1.316.196   | 354.120.725                | 596.244.641        | 59,29 % | 254,05                      | 445,73                      |
| Molise                | 308.493     | 35.838.313                 | 116.657.916        | 30,72 % | 116,17                      | 378,16                      |
| Campania              | 5.826.860   | 1.351.651.866              | 2.560.998.627      | 52,76 % | 231,90                      | 439,82                      |
| Puglia                | 4.048.242   | 789.725.547                | 1.876.335.111      | 40,44 % | 187,42                      | 463,49                      |
| Basilicata            | 567.118     | 88.906.045                 | 196.316.065        | 46,29 % | 156,17                      | 346,16                      |
| Calabria              | 1.956.687   | 306.542.525                | 773.789.528        | 39,67 % | 156,87                      | 399,46                      |
| Sicilia               | 5.026.989   | 499.668.887                | 2.300.195.998      | 21,72 % | 99,40                       | 467,57                      |
| Sardegna              | 1.648.176   | 466.160.018                | 723.472.464        | 63,05 % | 276,77                      | 438,95                      |

| Comune                    | Popolazione | Perceita differenziale (1) | Produzione rifiuti urbani (1) | Percentuale RD (%) | Pro-capite RD (kg/ab.anno) | Pro-capite RU (kg/ab.anno) COMUNE | Pro-capite RU REGIONE | Pro-capite RU AREA GEOGRAFICA |
|---------------------------|-------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------|----------------------------|-----------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Lignano Sabbiadoro        | 6.948       | 10.306,73                  | 18.005,53                     | 57,24%             | 1483,4                     | 2.591,5                           | 484,57                | 503,16                        |
| Comacchio                 | 22.188      | 25.725,23                  | 40.326,86                     | 62,43%             | 1134,6                     | 1.817,5                           | 642,26                | 503,16                        |
| S. Michele all'Adriatico  | 11.822      | 10.860,70                  | 18.511,51                     | 58,67%             | 916,7                      | 1.565,9                           | 476,00                | 503,16                        |
| Castiglione della Pescaia | 7.289       | 3.244,58                   | 11.175,56                     | 29,13%             | 445,1                      | 1.282,0                           | 600,44                | 537,22                        |
| Camaiolo Tiriponti        | 13.563      | 16.455,13                  | 20.680,05                     | 74,73%             | 1.139,5                    | 1.924,7                           | 476,00                | 503,16                        |
| Civitella                 | 11.606      | 7.926,75                   | 15.407,05                     | 51,89%             | 686,7                      | 1.327,5                           | 476,00                | 503,16                        |
| San Vincenzo              | 28.700      | 16.080,94                  | 34.540,02                     | 46,56%             | 560,3                      | 1.203,5                           | 642,26                | 503,16                        |
| Isola d'Elba              | 26.199      | 16.582,71                  | 30.108,60                     | 55,09%             | 407,9                      | 1.150,9                           | 600,44                | 537,22                        |
| Casertello                | 25.959      | 10.640,75                  | 32.173,86                     | 42,27%             | 409,9                      | 969,8                             | 642,26                | 503,16                        |
| Riccione                  | 35.003      | 20.203,92                  | 32.969,41                     | 61,28%             | 572,2                      | 941,9                             | 642,26                | 503,16                        |
| Guido                     | 8.173       | 3.845,36                   | 7.664,23                      | 50,17%             | 470,5                      | 937,8                             | 484,57                | 503,16                        |
| Soriano                   | 16.405      | 9.644,27                   | 14.734,70                     | 65,34%             | 877,7                      | 899,4                             | 453,92                | 441,81                        |
| Bellanti-Isole Marittime  | 19.580      | 10.493,96                  | 16.803,10                     | 62,01%             | 532,2                      | 858,2                             | 642,26                | 503,16                        |
| Cattolica                 | 17.177      | 8.457,82                   | 14.514,47                     | 58,27%             | 492,4                      | 845,0                             | 642,26                | 503,16                        |
| Vesete                    | 13.943      | 1.390,24                   | 11.059,44                     | 12,57%             | 99,7                       | 733,2                             | 453,94                | 441,81                        |
| Ischia                    | 20.118      | 8.405,66                   | 16.118,96                     | 55,60%             | 478,8                      | 791,5                             | 453,92                | 441,81                        |
| Rimini                    | 149.403     | 70.628,77                  | 109.775,56                    | 64,34%             | 472,7                      | 734,8                             | 642,26                | 503,16                        |
| Forlì                     | 17.840      | 4.321,71                   | 11.564,63                     | 37,50%             | 246,2                      | 646,0                             | 453,92                | 441,81                        |
| Chioggia                  | 49.940      | 17.729,63                  | 27.561,72                     | 64,56%             | 360,0                      | 567,6                             | 476,00                | 503,16                        |
| Taormina                  | 10.972      | 1.947,27                   | 10.442,06                     | 18,65%             | 179,1                      | 960,5                             | 457,57                | 441,81                        |
| Arcachena                 | 13.756      | 9.425,01                   | 12.893,19                     | 73,10%             | 685,2                      | 937,3                             | 438,35                | 441,81                        |
| Rosolina                  | 6.456       | 3.272,91                   | 5.628,18                      | 58,17%             | 507,1                      | 871,8                             | 476,00                | 503,16                        |
| Viareggio                 | 62.079      | 31.444,37                  | 48.058,06                     | 64,82%             | 501,7                      | 774,0                             | 600,44                | 537,22                        |
| Ostia Lido                | 14.744      | 1.701,87                   | 11.279,77                     | 15,09%             | 116,4                      | 765,0                             | 600,44                | 537,22                        |
| Geneseo                   | 82.036      | 71.910,2                   | 49.360,64                     | 34,82%             | 209,6                      | 601,8                             | 600,44                | 537,22                        |

## 2. Canone demaniale: ripartizione stato, Regioni e Comuni (azione 3)

### Competenze gestionali:

L'esercizio delle funzioni di gestione amministrativa delle concessioni demaniali marittime, originariamente attribuite esclusivamente allo Stato, è passato progressivamente alle Regioni e agli enti locali, con l'eccezione di talune competenze rimaste tuttora all'Amministrazione centrale.

**Riparto delle competenze gestionali tra Stato e Regioni.** Fino al DPR n. 616 del 24/7/1977 (art. 59), di attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22/7/1975 n. 382, la gestione del demanio marittimo, ed in particolare la materia delle concessioni, è stata esclusivamente di competenza dello Stato (parallelamente alla proprietà dei beni). A partire dal suddetto decreto del 1977, con successive disposizioni legislative e provvedimenti, si è verificato un progressivo venir meno delle competenze gestionali dello Stato, a favore delle Regioni e, sussidiariamente, degli enti locali. Si è trattato di un processo lungo e complesso, caratterizzato da molteplici difficoltà interpretative ed applicative, non ancora del tutto superate, e dall'intervento della Corte Costituzionale, chiamata più volte a pronunciarsi in merito alle competenze in occasione di conflitti di attribuzione Stato – Regioni, nonché, in sede consultiva, del Consiglio di Stato e, ai fini del controllo, di questa stessa Corte dei conti.

| Pro-capite RD (kg/ab.anno) | Pro-capite RU (kg/ab.anno) REGIONE | Pro-capite RU AREA GEOGRAFICA |
|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| 1483,4                     | 484,57                             | 503,16                        |
| 1134,6                     | 642,26                             | 503,16                        |
| 916,7                      | 476,00                             | 503,16                        |
| 445,1                      | 600,44                             | 537,22                        |
| 1.139,5                    | 476,00                             | 503,16                        |
| 686,7                      | 476,00                             | 503,16                        |
| 560,3                      | 642,26                             | 503,16                        |
| 407,9                      | 600,44                             | 537,22                        |
| 631,1                      | 476,00                             | 503,16                        |
| 409,9                      | 642,26                             | 503,16                        |
| 572,2                      | 642,26                             | 503,16                        |
| 470,5                      | 484,57                             | 503,16                        |
| 877,7                      | 453,92                             | 441,81                        |
| 532,2                      | 642,26                             | 503,16                        |
| 492,4                      | 642,26                             | 503,16                        |
| 99,7                       | 453,94                             | 441,81                        |
| 478,8                      | 453,92                             | 441,81                        |
| 472,7                      | 642,26                             | 503,16                        |
| 246,2                      | 453,92                             | 441,81                        |
| 360,0                      | 476,00                             | 503,16                        |
| 179,1                      | 457,57                             | 441,81                        |
| 685,2                      | 438,35                             | 441,81                        |
| 507,1                      | 476,00                             | 503,16                        |
| 501,7                      | 600,44                             | 537,22                        |
| 116,4                      | 600,44                             | 537,22                        |
| 209,6                      | 601,8                              | 537,22                        |

Queste le tappe principali della suddetta evoluzione con l'intento di focalizzare l'attenzione soprattutto sull'individuazione delle competenze rimaste allo Stato o comunque non trasferite alle Regioni e sulla decorrenza, anche dal punto di vista attuativo, del suddetto trasferimento. Come accennato, in un primo tempo è stata prevista la delega alle Regioni delle funzioni amministrative attinenti soltanto a specifiche finalità, in alcuni settori, ed esclusivamente talune aree residue di competenza statale. Tale delega, benché disposta nel 1977, con il DPR n. 616/1977, è restata però di fatto inoperante fino al 1996. In un secondo tempo, a seguito del D.Lgs. n. 112/1998, è stato stabilito il conferimento generale alle Regioni, salvo talune eccezioni, delle funzioni amministrative concernenti il demanio marittimo: con effetti di significato e di contenuto ben più ampio, quindi, di quelli derivanti da una limitata delega per specifiche attività.

In merito alle funzioni in un primo tempo delegate, si rammenta che in base all'art. 59 del DPR n. 616/1977 furono delegate alle Regioni le funzioni amministrative "sul litorale marittimo e sulle aree immediatamente prospicenti", cioè anche sul mare adiacente alle coste, quando l'utilizzazione prevista avesse finalità "giuridiche e ricreative" ed escludendo dalla delega le funzioni, da esercitarsi da parte di organi dello Stato, in materia di "navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale".

La delega non riguardava, inoltre, i porti e le aree "di preminente interesse nazionale in relazione alla sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima, che avrebbero dovuto essere identificati, entro il 31/12/1978, con DPCM, previo parere delle Regioni interessate.

Non essendo stato ancora emanato quest'ultimo decreto, nel 1993, con il D.L. n. 400/1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 494/1993, si stabilì, all'art. 6, che qualora il Governo non avesse provveduto ad emanare il DCPM entro un anno – termine, però, progressivamente rinviato al 31/12/1995 con una serie di decreti legge non convertiti, ma i cui effetti furono fatti salvi dalla legge n. 647/1996 – le funzioni amministrative delegate, tra le quali il rilascio ed il rinnovo delle concessioni, avrebbero dovuto essere comunque esercitate dalle Regioni. È il caso di notare in rilievo che la definitiva delega alle Regioni è stata sancita nel 1993, con il decreto legge e la relativa legge di conversione citati, insieme ad importanti innovazioni per la determinazione dei canoni (v. oltre) e alla indicazione di tutta una serie di attività e di servizi oggetto di possibili concessioni, consentendo allo strumento amministrativo della concessione quella dinamicità di cui si è detto.

Il DPCM delimitativo della delega in questione fu infine emanato, sentite le Regioni interessate, con data 21/12/1995, con il titolo di "identificazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega alle Regioni ai sensi dell'art. 59 del D.P.R. 24 Luglio 1977, n. 616".

È da sottolineare che prima di tale DPCM, durante tutto il lungo periodo dal 1977 al 1996, la delega alle Regioni non ha potuto essere operativa, stante l'orientamento prevalente, anche giurisprudenziale, che ne subordinava l'effettività alla individuazione dei porti e delle aree da escludere dalla delega stessa. Nel corso di questo quasi ventennale arco temporale, le autorità marittime statali hanno pertanto continuato ad esercitare le funzioni amministrative che erano state delegate alle Regioni (v. L. n. 979/1982, art. 41). Nel 1996, divenuta finalmente operativa la delega, l'apporto degli organi statali non è peraltro venuto meno in quanto è stata prevista, in virtù del D.L. n. 535/1996, la possibilità che, per l'esercizio delle funzioni delegate, le Regioni potessero avvalersi delle Capitanerie di porto e degli uffici dipendenti.

Nel 1998, con il D.Lgs. n. 112/1998, in attuazione della delega di cui alla legge n. 59/1997, è stato stabilito il conferimento generale alle Regioni, salvo eccezioni, delle funzioni amministrative attinenti al demanio marittimo. A norma dell'art. 105, comma 2, lettera d) del suddetto D.Lgs., sono state infatti attribuite alle Regioni e agli enti locali le funzioni, purché non attribuite alle Autorità portuali, relative al rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per tutte le finalità "diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia", e quindi non per le sole finalità turistiche e ricreative che erano state previste dalla delega del 1977.

Sintetizzando, sono rimaste escluse dal trasferimento generale alle Regioni, oltre alle funzioni attribuite alle Autorità portuali ai sensi della legge n. 84/1994/14 (quelle da esercitarsi (v. art. 9 L. 16.3.2001 n. 88) "nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il DPCM 21 dicembre 1995", di cui prima si è riferito. Il conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni "nei porti di rilevanza economica regionale ed internazionale", è stato disposto a decorrere dal 1° gennaio 2002. Il D.Lgs. 112/1998 ha peraltro stabilito, all'art. 7, che la decorrenza dell'esercizio delle funzioni conferite alle Regioni (e agli enti locali) dovesse avvenire subordinatamente all'emanazione di una serie di DPCM relativi alla individuazione e al trasferimento, dallo Stato, di risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative.

Emanati poi tali decreti attuativi, ed in base ad un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni in materia di mobilità del personale, la concreta operatività del trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni, e dei questo ai Comuni, è stata infine resa possibile a decorrere dal 1/7/2001. Con la medesima decorrenza sono state disdette le convenzioni che avevano consentito alle Regioni di avvalersi transitoriamente delle Capitanerie di porto.

L'ambito di applicazione e la effettiva decorrenza dell'esercizio delle funzioni regionali di queste disposizioni dal 1998 e successive hanno però dato luogo ad interpretazioni contrastanti da parte dell'Amministrazione statale e da parte delle Regioni, originate, al fine di giustificare la tesi di una sorta di perdurante sospensione del trasferimento, dalla non ancora avvenuta completa individuazione delle aree demaniali restante alla competenza dello Stato, in particolare in materia di porti e con riferimento alla loro "rilevanza economica". Tali divergenze sono state oggetto di parere da parte del Consiglio di Stato e di sentenze della Corte Costituzionale, risultate tutte favorevoli al punto di vista regionale, nell'affermare l'ormai avvenuto passaggio delle competenze.

Nelle aree e sui beni demaniali marittimi per i quali è stato disposto il trasferimento delle competenze alle Regioni, sono passate a queste ultime, o ai Comuni, laddove è stato previsto, una serie di funzioni del cui contenuto ed estensione è opportuno far cenno.

In primo luogo, spetta alla Regione il rilascio ed il rinnovo delle concessioni, che fanno così capo, dopo il trasferimento, ad un unico centro di imputazione (la Regione), qualunque sia la durata ed il carattere formale (licenza o atto pubblico) del provvedimento, mentre prima, a seconda del tipo e durata dell'atto, vi era una diversità di competenza tra più organi dello Stato (Copo compartimento, Direttore marittimo, Ministro). Sono pure spettanti alle Regioni tutte quelle competenze di carattere autorizzatorio connesse alla funzione concessoria, previste dal codice della navigazione e dal regolamento di esecuzione, come:

- il consenso all'anticipata occupazione di zone demaniali, previa cauzione, e all'esecuzione di lavori (art. 38);
- la costituzione di poteca sulle opere costruite dal concessionario (art. 41);
- l'affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione (art. 45 bis);
- all'esecuzione di nuove opere (art. 55).

In conseguenza del trasferimento, compete inoltre alla Regione (o allente locali) la regolamentazione e la disciplina delle modalità dell'esercizio delle attività relative all'uso del bene, per quanto concerne pulizia, igiene, tutela sanitaria, orari, ecc. ed intervenire, in sede di autotutela, nei casi in cui: ciò era prima demandato alle Autorità marittime.

### Conclusioni.

A seguito di tale processo evolutivo, avvenuto attraverso una serie di successive disposizioni di legge e decreti attuativi e caratterizzato da incertezze e conflitti applicativi, non del tutto venuti meno, è attualmente vigente una ripartizione delle competenze di gestione tra lo Stato, che mantiene, in proporzione, attribuzioni residuali, le Regioni, e, sussidiariamente, i Comuni. Questa ripartizione non tiene di conto, in analogia, della ripartizione delle entrate relative alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. Ai concessionari demaniali è dovuto il versamento del canone con l'aggiunta dell'imposta regionale sulle con-

cessioni statali dei beni. Relativamente alle concessioni di beni del demanio marittimo, le Regioni possono applicare l'addizionale fino al 100% del canone statale di concessione assunto sulla base del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.

La spertanza degli introiti relativi alle concessioni ed occupazioni del demanio marittimo prescinde però dalla suddetta ripartizione. In quanto è attribuita unicamente allo Stato, nella sua qualità di proprietario dei beni, come in più occasioni ha ribadito la Corte Costituzionale. Va precisato, tuttavia, che lo Stato non ha diritti sui proventi delle concessioni rilasciate e gestite dalle Autorità portuali, e di Regioni a statuto speciali, cui compete la priorità dei beni del demanio marittimo.

Questo sistema, basato sulla separazione tra la titolarità delle responsabilità gestionali ed amministrative e la titolarità dei proventi pubblici di tali attività, che da luogo ad una sorta di "federalismo monco", è fonte di difficoltà ed inconvenienti e porta anzi a porsi l'intera considerazione, oltre all'esigenza della massima collaborazione tra organi ed enti di centro e di periferia, l'eventualità di valutare l'ipotesi di una partecipazione ai proventi delle concessioni e dell'uso del demanio marittimo a favore delle Regioni costiere (e dei Comuni delegati), con riferimento alla possibile attuazione di un modello di federalismo particolarmente attento al problema della ripartizione di responsabilità e risorse.

Su questo tema la Corte dei Conti – Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato -, in sede di approfondimenti sulle entrate dello Stato, più volte ha segnalato al Governo di porre attenzione "anche all'ipotesi di riservare una partecipazione sugli incassi erariali dei canoni ed indennizzi a favore di Regioni (e Comuni delegati), sia come incentivo ad un loro maggior impegno ai fini delle riscossioni che nell'ottica di un più efficace funzionamento di una riforma in senso federalista". Appare sempre più impellente una norma che preveda la partecipazione agli introiti di spertanza dello Stato a favore delle Regioni e Comuni delegati in considerazione delle competenze gestionali trasferite.

In questa ottica dobbiamo proporre come forza attiva per coinvolgere le Regione per una azione coordinata a sostegno della necessità di una compartecipazione agli introiti per finanziare, parzialmente, gli interventi su erosione, ripascimenti, vigilanza e sicurezza sulle spiagge e pulizia delle stesse.

Per una valutazione più approfondita, nella tabella che segue (Tab. 1), sono riportate le diverse modalità di riscossione dei canoni demaniali e della Imposta Regionale. Necessita anche la verifica sul confronto relativo alla nuova autonomia regionale (Figura 1 – stato attuale).

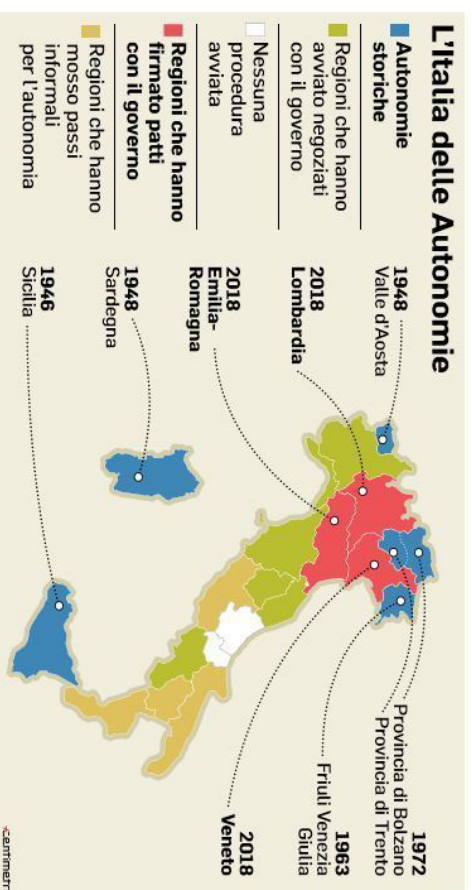


Figura 1  
L'Italia delle Autonomie

| Comuni                     | Regione               | Riscossione Canone       | % imposta Regionale applicata | Quota di imposta COMUNALE | Quota di imposta REGIONALE |
|----------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| Rimini                     |                       |                          |                               |                           |                            |
| Riccione                   |                       |                          |                               |                           |                            |
| Cervia                     |                       |                          |                               |                           |                            |
| Cesenatico                 | Emilia Romagna        | STATO                    | 5%                            | 80%                       | 20%                        |
| Comacchio                  |                       |                          |                               |                           |                            |
| Bellaria – Igea Marina     |                       |                          |                               |                           |                            |
| Cattolica                  |                       |                          |                               |                           |                            |
| Cavallino Treponti         |                       |                          |                               |                           |                            |
| San Michele al Tagliamento |                       |                          |                               |                           |                            |
| Jesolo                     |                       |                          |                               |                           |                            |
| Caorle                     | Veneto                | STATO                    | 5%                            | 60%                       | 40%                        |
| Chioggia                   |                       |                          |                               |                           |                            |
| <b>Rosolina</b>            |                       |                          |                               |                           |                            |
| Castiglione della Pescaia  |                       |                          |                               |                           |                            |
| San Vincenzo               |                       |                          |                               |                           |                            |
| <b>Orbetello</b>           | Toscana               | STATO                    | 25%                           |                           |                            |
| <b>Grosseto</b>            |                       |                          |                               |                           |                            |
| <b>Viareggio</b>           |                       |                          |                               |                           |                            |
| Sorrento                   |                       |                          |                               |                           |                            |
| Forio                      | Campania              | STATO                    | 25%                           |                           |                            |
| Iscchia                    |                       |                          |                               |                           |                            |
| Lignano Sabbiadoro         | Friuli Venezia Giulia | REGIONE fino al 2017     |                               |                           |                            |
| Grado                      |                       | Successivamente i Comuni |                               |                           |                            |
| Vieste                     | Puglia                | STATO                    | 10%                           | 75%                       | 25%                        |
| <b>Arzachena</b>           | Sardegna              | STATO                    |                               |                           |                            |
| <b>Taormina</b>            | Sicilia               | REGIONE                  |                               |                           |                            |

Tabella 1  
Riscossione Canoni Demaniali

