

Roma, 7 aprile 2016

Fondo di solidarietà comunale 2016
Nota di approfondimento

Sommario

Premessa.....	1
1. Variazione trattenuta IMU e ampliamento della perequazione	3
1.1. La variazione della trattenuta IMU.....	3
1.2. Gli effetti dovuti alla perequazione	5
2. Il ristoro dei gettiti aboliti	7

Premessa

Il percorso di determinazione e riparto del Fondo di solidarietà comunale 2016 si è parzialmente concluso con la Conferenza Stato-Città del 24 marzo scorso, che ha approvato [due note metodologiche](#), la prima relativa al calcolo del Fondo fino alla determinazione della componente perequativa e la seconda riguardante il primo riparto dei gettiti aboliti con la Legge di stabilità 2016.

Le due note Mef danno conto della composizione complessiva dell'FSC 2016 che è di fatto articolato in due componenti: la prima relativa al riequilibrio delle risorse che avviene attraverso la trattenuta dall'IMU, quest'anno fortemente ridotta (dal 38,23 al 22,43% dell'IMU standard) e alla perequazione (quest'anno ampliata dal 20 al 30%); la seconda costituita dal ristoro dei gettiti perduti per le esenzioni e le agevolazioni decise dalla legge di stabilità, ristori che avvengono ad aliquota effettiva e che non sono coinvolti nel processo di riequilibrio e perequazione.

Questo risultato giunge alla fine di un complesso percorso di applicazione dei nuovi commi 380 – 380-*octies* della Legge di stabilità 2013, come riformulati da norme successive, fino alla più recente legge di stabilità, in un periodo fortemente anticipato rispetto agli anni scorsi e coerente con il termine per la deliberazione dei bilanci di previsione, fissato al 30 aprile prossimo e non prorogabile per precisa scelta del Governo.

Anche per il 2016, le **modifiche normative introdotte** sia ai criteri di riparto del Fondo, sia alla disciplina delle entrate comunali non hanno permesso l'auspicabile stabilizzazione delle regole per la determinazione delle risorse assegnate ai Comuni. L'assenza di tagli, importante risultato politico dopo cinque lunghi anni di progressiva riduzione delle assegnazioni, si è accompagnata a modifiche rilevanti con inevitabili effetti sul percorso dell'FSC. In particolare, per effetto delle **riduzioni fiscali** introdotte dalla legge sull'IMU e sulla Tasi, dell'ampliamento della quota

destinata alla **perequazione** correlata ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali, nonché per la forte **riduzione della trattenuta dall'IMU**, la determinazione delle risorse assegnabili con l'FSC ha reso necessarie due distinte aree di attività: la stima degli effetti delle esenzioni e delle agevolazioni introdotte con riferimento a ciascun Comune e l'applicazione con le opportune modifiche dello schema perequativo, anche tenendo conto degli aggiornamenti nel frattempo definiti sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard.

L'Anci ha contribuito alla determinazione delle assegnazioni, in particolare attraverso il supporto tecnico dell'IFEL. Ciò non significa che siano state condivise tutte le scelte, come risulta anche dalla [nota ANCI consegnata](#) nella seduta della Conferenza del 24 marzo scorso, bensì che sono stati attivati tutti gli strumenti per arrivare a soluzioni tempestive, ragionevoli e tecnicamente appropriate, almeno nei limiti consentiti da agevolazioni fiscali oggetto di ristoro sulle quali non sono sempre disponibili informazioni analitiche e disaggregate per ciascun Comune e da un quadro normativo che, ovviamente, non concede ai Comuni un'autonoma capacità di attuazione delle leggi, ma un ruolo di concertazione, verifica e convincimento esercitabile nell'ambito degli accordi di Conferenza.

L'impegno dell'IFEL, al tempo stesso tecnico ed istituzionale, ad assicurare la massima facilità di lettura delle diverse componenti dell'FSC, giunge alla fine di un percorso complesso di analisi, concertazione ed elaborazione, che ha in primo luogo consentito una tempestività di rilascio dei dati inedita rispetto ai tempi che i Comuni hanno dovuto subire negli anni passati. L'esistenza di problemi ancora aperti non sminuisce i miglioramenti introdotti sotto il profilo dell'individuazione di soluzioni che inizialmente non erano nella percezione, né tra le priorità, delle Amministrazioni centrali coinvolte: dall'impegno a valutare con maggiore trasparenza lo schema perequativo, che comunque esce dall'accordo già integrato per ampia parte in modo strutturale, alla convinzione che il riparto del 24 marzo debba essere integrato da un'ulteriore assegnazione per la quale sono stati trattenuti 75 milioni di euro e alla quale potranno contribuire anche le segnalazioni dei Comuni, fino all'impegno all'erogazione delle somme dovute a scadenze coerenti con le necessità dei Comuni.

In materia di **erogazione delle somme spettanti** è stata infatti definita l'articolazione in due rate: un acconto pari al 50% entro il 16 giugno 2016 in corrispondenza dell'acconto dei tributi immobiliari e un saldo a metà ottobre, periodo intermedio tra i due pagamenti fiscali dai quali i Comuni traggono buona parte delle proprie risorse. Anche le trattenute dall'IMU 2016 (nella nuova percentuale annua del 22,43% del gettito standard) verranno applicate al 50% per ciascuna scadenza fiscale (giugno e dicembre). Ai fini del rispetto dei tempi dell'acconto è essenziale che l'emanazione del DPCM di recepimento dell'accordo si realizzi prima della fine di maggio, superando gli intralci burocratici che negli scorsi hanno fortemente rallentato la formalizzazione del Fondo di solidarietà.

Come emerge anche dalle note di commento che seguono, nelle prossime settimane l'analisi delle informazioni via via disponibili proseguirà, con l'obiettivo tecnico di contribuire a concretizzare l'impegno governativo al ristoro integrale dei gettiti aboliti.

Nel seguito di questa nota sono indicati gli aspetti tecnici e i principali punti di attenzione, intorno ai quali si è determinato l'accordo del 24 marzo scorso,

contribuendo inoltre a chiarire alcune principali incertezze manifestatesi a seguito della prima pubblicazione dei dati.

Il quadro esplicativo sulla dimensione delle risorse standard e del Fondo di solidarietà 2016, che pubblichiamo oggi nell'area riservata del sito IFEL, espone i principali dati per ciascun Comune in modo, riteniamo, più sistematico rispetto al [quadro del Ministero dell'Interno](#) pubblicato nei giorni scorsi, anche con l'ausilio dei chiarimenti contenuti nelle note a ciascuna tabella. Il quadro comprende le principali assegnazioni ulteriori rispetto all'FSC (ristori di riduzioni fiscali strutturali già introdotte nel 2014, fondo integrativo IMU-Tasi, recuperi *una tantum* per rettifiche alle stime fiscali 2012-13)¹.

Agli importi indicati dovranno poi aggiungersi altri contributi o riduzioni minori (5 per mille, rimborso agevolazioni ricadenti sull'Addizionale IRPEF, contributo mutui, detrazioni per AGES e ARAN, ecc.) non ancora resi noti dal ministero dell'Interno.

Per la migliore comprensione delle tabelle, si raccomanda la lettura di questa nota e delle note esplicative relative a ciascun quadro. **In caso di smarrimento delle credenziali di accesso all'Area riservata del sito IFEL, si prega di richiederle esclusivamente per posta elettronica, all'indirizzo info@fondazioneifel.it.**

In calce a questa nota si riporta il prospetto IFEL di riepilogo, relativo a tutti i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Isole, ai quali si applica il Fondo di solidarietà.

1. Variazione trattenuta IMU e ampliamento della perequazione

La componente "tradizionale" dell'FSC, alimentata dalla trattenuta sul gettito standard dell'IMU, presenta nel 2016 alcuni importanti cambiamenti che hanno dato luogo a diverse incertezze interpretative, anche per la difficoltà di comparare direttamente l'assegnazione di quest'anno con quella del 2015. Si tratta in particolare di due punti: la riduzione della quota trattenuta dall'IMU per alimentare il Fondo; l'ampliamento delle risorse ripartite secondo criteri perequativi, che la legge porta dal 20 al 30%. Vediamone distintamente gli effetti.

1.1. La variazione della trattenuta IMU

Nel quinquennio 2011-15, come è noto, l'apporto statale alle risorse dei Comuni si è sostanzialmente azzerato e le somme necessarie per assicurare la dotazione storica delle risorse di ciascun Comune (ovviamente al netto dei tagli via via applicati), provengono ormai unicamente dal gettito della stessa IMU. La trattenuta in percentuale uniforme sul gettito standard IMU permette di redistribuire una quota di

¹ Per ciò che riguarda i Comuni delle regioni a statuto speciale, sono ovviamente esposte soltanto le informazioni che rilevano, a seconda delle specificità degli statuti regionali: agli enti della Sicilia e della Sardegna si applica l'intera disciplina dell'FSC, ma non il riparto della quota perequativa, condizionata al recepimento dei fabbisogni standard attraverso la legislazione regionale; per i Comuni del Friuli Venezia Giulia e della Valle d'Aosta, vengono riportati i gettiti standard e gli importi a ristoro dei gettiti aboliti, ma va tenuto presente che l'FSC non agisce, mentre le risorse integrative sono assicurate da norme regionali e i valori dei ristori statali sono attribuiti alla regione di competenza; per i Comuni delle Province autonome di Trento e Bolzano, regolati da leggi locali anche sotto il profilo fiscale, sono esposti soltanto alcuni dati relativi ad assegnazioni particolari.

risorse dai Comuni ad alta base imponibile a quelli meno dotati. Dal 2015, anzi, il dispositivo di trattenuta e riassegnazione dei fondi produce un trasferimento netto a favore dello Stato pari a circa 340 milioni di euro: il gettito dell'IMU, fortemente aumentato rispetto alla vecchia ICI fin dal 2012, a prevalente beneficio dello Stato, risulta ora per effetto dei tagli perfino “troppo alto” rispetto alle risorse da assicurare complessivamente al comparto comunale, tanto che una parte ulteriore viene incamerata nel bilancio dello Stato.

In assenza di tagli o altre variazioni, ciascun comune ottiene a titolo di FSC una somma derivante dalla formula semplificata:

$$\text{FSC} = \text{Risorse standard} \text{ meno } (\text{IMU standard netta} \text{ più Tasi standard})$$

dove l'IMU standard netta è pari al gettito std dell'IMU al netto della trattenuta. Questo schema può dar luogo ad un FSC negativo, nel caso in cui le risorse storiche da assicurare ad un ente risultino inferiori ai gettiti immobiliari netti. I tagli hanno determinato una forte crescita del fenomeno, che ha riguardato circa duecento enti nel 2012, cresciuti a oltre 650 nel 2015.

Nel 2016 la trattenuta è fortemente diminuita: a fronte dei 4,7 mld. di euro del 2015 si passa a 2,8 mld. circa, con la conseguenza che **nelle casse comunali restano 1,9 miliardi in più**, a titolo di IMU netta, su scala nazionale. Questo cambiamento non comporta un aumento di risorse, ma soltanto una minore esposizione del gettito IMU nel meccanismo di riequilibrio. Pertanto, per paragonare la componente “tradizionale” dell'FSC 2016 all'FSC 2015 è necessario considerare, in aggiunta al valore 2016, il maggior gettito netto dell'IMU.

Facendo riferimento allo schema pubblicato dal Ministero dell'Interno, il paragone con il Fondo 2015 può essere fatto soltanto aggiungendo alla voce B11 (“Quota FSC 2016 risultante da perequazione risorse (B8 + B10)”) la voce A3 (“Incremento entrate IMU per variazione Quota di alimentazione FSC”). Inoltre il paragone va fatto con la dimensione finale dell'FSC 2015, riportato nel prospetto IFEL alla riga 9 del quadro A.

Nell'ambito di questo confronto, il prospetto dell'IFEL riporta in modo più chiaro l'effetto dovuto al ripristino del regime fiscale preesistente al 2014 per quanto riguarda **i terreni agricoli montani**, che produce maggiori assegnazioni a titolo di FSC 2016 pari ai tagli operati sulla base delle stime ministeriali del maggior gettito atteso nel 2015, in larga parte non realizzato.

Considerati questi elementi, la componente “tradizionale” dell'FSC, integrata con il maggior gettito netto dell'IMU varia rispetto al 2015 per tre fattori:

- la riduzione di complessivi 89 milioni di euro, destinata per 80 mln. a compensare fino all'ammontare del gettito standard i Comuni che hanno adottato nel 2015 regimi fiscali Tasi sull'abitazione principale di ammontare inferiore (Tasi abitazione principale “sotto standard”, co.17, lett. f), della Legge di stabilità) e per finanziare il contributo, erogato negli anni scorsi con risorse statali, al Comune di Campione d'Italia, per l'andamento del cambio euro/franco svizzero (9 mln. di euro). Si tratta di un importo pari allo 0,57% circa delle risorse base 2015 (nel prospetto IFEL, la riga 5 del quadro A);

- l'integrazione di risorse destinata ai Comuni con Tasi abitazione principale "sotto standard";
- la variazione dovuta alla perequazione, cioè al dispositivo introdotto dal 2015 basato sulla differenza tra fabbisogni e capacità fiscali standard, che viene trattata al punto seguente.

1.2. Gli effetti dovuti alla perequazione

Va in primo luogo sottolineato che la quota di FSC ripartita secondo criteri perequativi è definita al netto delle risorse integrative che affluiscono nello stesso FSC a titolo di ristoro di gettiti aboliti per esenzioni e agevolazioni stabilite dalla legge. Quest'anno si passa dal 20 al "30% dell'importo attribuito a titolo di FSC" (co. 380-*quater*, legge 228/2013 modificata). Questa formulazione può risultare però fuorviante, in presenza di un importo complessivo del Fondo diminuito per via della minore trattenuta dall'IMU di cui si è detto. In effetti, le assegnazioni da FSC saranno tali da assicurare una dotazione netta di risorse (differenza tra FSC – esclusi i ristori – e quota per alimentare l'FSC stesso) "proporzionale" alla dotazione netta del 2015 (co. 380-*septies* e -*octies*), così da permettere una redistribuzione perequativa più ampia. In sostanza, se nel 2015 l'80% dell'FSC era ripartito secondo il criterio storico e il 20% sulla base dello schema perequativo, nel 2016 le proporzioni saranno rispettivamente il 70 e il 30%.

Pertanto, **a parità di altre condizioni l'effetto perequativo 2016 risulterebbe amplificato per un ulteriore 50% rispetto a quello osservato nel 2015.** Diversi cambiamenti contribuiscono però a modificare l'effetto atteso. La dimensione della quota perequativa è influenzata anche dagli aggiornamenti delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard, intervenuti per allineare i dati all'anno di riferimento 2013 e alla disciplina fiscale 2016, nonché dalle modifiche introdotte nello schema perequativo. Per la grande maggioranza dei Comuni questi elementi non hanno determinato variazioni significative, ma per alcune centinaia di enti si sono prodotti effetti non prevedibili (in negativo o in positivo) di un certo rilievo.

Nello schema pubblicato dall'IFEL l'effetto perequativo viene evidenziato sia con riferimento al 2015 che al 2016 (quadro E "Focus effetto perequativo" e variazioni riportate alle righe 6 e 20).

Con riferimento alle capacità fiscali, il cui aggiornamento è stato approvato dalla Conferenza Stato-Città del 18 febbraio scorso², le principali novità riguardano la depurazione del gettito Tasi da abitazione principale (esclusa la componente "di lusso"), l'aggiornamento dei valori imponibili immobiliari all'andamento delle variazioni catastali e un più appropriato metodo di integrazione del reddito pro capite nel modello statistico che determina la cosiddetta "capacità fiscale residua", la componente che rappresenta l'insieme delle entrate proprie "minori" di natura tributaria o tariffaria, quali l'occupazione suolo pubblico, la pubblicità, i proventi dei

² La metodologia di aggiornamento delle capacità fiscali approvata nella CSC del 18 febbraio è riportata in:

http://www.conferenzastatocitta.it/Documenti/DOC_018738_atto%20n.%20405%20%20Odg%20n.4%20del%2018%20febbraio%202016.pdf. La metodologia originaria, in larga parte confermata anche a seguito dell'aggiornamento, è reperibile sul sito del Mef: <http://www.finanze.it/opencms/it/il-dipartimento/studianalisi/capacita-fiscale-comuni-/>.

servizi a domanda individuale. Al fine di abbattere l'eccessivo impatto di eventuali redditi più elevati nei Comuni di più piccola dimensione demografica, quale rappresentazione sintetica del reddito comunale è stata considerata la mediana, anziché la media.

L'Anci inoltre ha segnalato il fatto che **la componente della capacità fiscale riconducibile al prelievo sui rifiuti** non viene completamente neutralizzata ai fini della perequazione. Il prelievo sui rifiuti, essendo destinato integralmente alla copertura del costo del relativo servizio, non deve infatti concorrere (al pari del costo) alla perequazione, come richiesto dalla stessa metodologia approvata fin dal 2015. La diversa sequenza di approvazione degli aggiornamenti (prima le capacità fiscali e poi i fabbisogni) ha consentito di tenere conto solo parzialmente di tale esigenza. A fronte di tale osservazione, nell'accordo del 24 marzo si prevede di adottare dal 2017 gli strumenti adeguati per una piena neutralizzazione del servizio rifiuti nello schema di perequazione.

Anche **l'aggiornamento dei fabbisogni standard** ai dati 2013 sulla base del questionario compilato dai Comuni nel corso del 2015 ha determinato cambiamenti nella posizione dei singoli Comuni e quindi nell'effetto perequativo risultante. La nota tecnica approvata dalla neocostituita Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 9 marzo scorso non è ancora disponibile nella sua versione ufficiale e sarà oggetto a breve di un più articolato commento tecnico. L'aggiornamento dei fabbisogni standard è consistito in massima parte nell'**utilizzo di variabili aggiornate al 2013** per i principali elementi di contesto: variazione popolazione e di altri dati socio economici, variazione delle spese e degli *output* dei servizi considerati. A questo si sono aggiunti alcuni miglioramenti nel modo di considerare i servizi gestiti in forma associata e i costi riguardanti alcuni fattori principali dell'attività dei Comuni (come il costo del lavoro). In ambedue i casi sono stati adottati **accorgimenti tecnici miranti a non penalizzare i Comuni di dimensioni più piccole**, che per diversi motivi, strutturali e contingenti, hanno subito le penalizzazioni più rilevanti determinate dal processo di perequazione.

Per ciò che riguarda lo schema perequativo, anche a seguito dei limiti riscontrati nello schema applicato nel 2015, va registrata positivamente **l'introduzione di un correttivo statistico** che limita i vantaggi dovuti alla perequazione per alcune decine di Comuni con effetto perequativo positivo molto alto in termini di risorse aggiuntive pro capite, attivando una redistribuzione dell'effetto, per circa 23 mln. di euro, a favore degli enti con riduzione di risorse più elevata in termini percentuali, cioè con effetto perequativo negativo oltre il -1,95% rispetto alle risorse storiche 2014. Viene così meglio armonizzato l'eccessivo assorbimento di risorse da parte di un ristretto numero di enti che in un sistema redistributivo orizzontale, cioè tutto interno al comparto comunale, determina evidenti scompensi distributivi in prevalenza a sfavore di un rilevante numero di enti minori.

Lo scorso anno l'insistenza dell'Anci circa l'assenza di un adeguato approfondimento sullo schema perequativo adottato e sulla sua sostenibilità a regime per il complesso dei Comuni, con particolare riguardo ai Comuni più piccoli, aveva portato all'assegnazione *una tantum* di 29 mln. di euro (dl 78/2015, art. 3, co. 4-bis), ricavati da economie sul Fondo di solidarietà 2014, a favore dei Comuni penalizzati dall'effetto perequativo per oltre il -1,3% rispetto alle risorse storiche 2014, in

proporzione della penalizzazione stessa. Il correttivo statistico ora introdotto assicura – parzialmente ma in modo strutturale – lo stesso tipo di intervento.

Al fine di ottenere lo stesso risultato del 2015, riproporzionato al maggior effetto perequativo attuale, **è stata inoltre concordata**, sempre nella CSC del 24 marzo, **un'ulteriore assegnazione**, sulla base degli stessi criteri del correttivo statistico, utilizzando quote di risorse non ripartite dell'accantonamento di 80 milioni di euro destinate agli enti con Tasi abitazione principale “sotto standard” (per i quali risultano sufficienti circa 65 mln. di euro) nonché un'ulteriore quota non utilizzata dall'accantonamento per rettifiche puntuali sul Fondo di solidarietà 2015. L'assegnazione *una tantum* così ottenuta serve dunque a rafforzare gli effetti del correttivo statistico raggiungendo lo stesso effetto complessivo attivato nel 2015. Come indicato nel prospetto IFEL (righe 51 e 52), tale integrazione non è ancora determinabile.

Sempre in materia di perequazione, l'accordo definito in Conferenza prevede di sottoporre all'analisi della Commissione tecnica per i fabbisogni standard lo schema perequativo adottato “*al fine di valutarne la robustezza e la sostenibilità*”, potendo così discutere in modo più strutturato i correttivi ulteriori che risulteranno più opportuni³.

Nel complesso, dunque, la redistribuzione introdotta nello schema perequativo e le ulteriori risorse *una tantum* previste dall'accordo consentono di assicurare anche per il 2016 gli effetti di mitigazione delle penalizzazioni eccessive ottenuti con il fondo 29 mln. di cui al dl 78/2015.

2. Il ristoro dei gettiti aboliti

Le numerose modifiche agevolative introdotte con la Legge di stabilità, hanno reso necessari altrettanti riparti, in alcuni casi non completamente suffragati da dati di riferimento completi ed affidabili. Per questo principale motivo, il riparto attualmente pubblicato non ripartisce per intero i fondi disponibili ma riserva una quota pari a circa il 2% (75 mln. di euro su scala nazionale), in attesa di disporre sia di informazioni più complete sui dati di riscossione della Tasi 2015 relativa all'abitazione principale, sia degli aggiornamenti delle banche dati di riferimento utilizzate dal Mef per la determinazione dei riparti minori, che più soffrono di possibili imprecisioni di stima. Un ulteriore riparto verrà quindi determinato auspicabilmente entro il mese di luglio.

Si ricorda che i ristori in questione per un importo complessivo di circa 4 miliardi di euro sono (co.17 della Stabilità 2016 e reintegro regime terreni montani alla Circ. 9/1993):

- a) abolizione Tasi Abitazione principale;
- b) abolizione IMU terreni agricoli condotti direttamente da agricoltori professionali e abolizione dei tagli operati sui Comuni montani a seguito dell'abbandono dell'imponibilità dei terreni stabilita per il 2014-15;

³ Il comunicato della seduta della CSC del 24 marzo riassume questi punti ed è disponibile sul sito della CSC:

http://www.conferenzastatocitta.it/Documenti/DOC_018770_Comunicato%20della%20Conferenza%20Stato-citta%20del%2024%20marzo%202016.docx.pdf

- c) altre poste minori (Tasi ABP inquilini, comodati gratuiti, canoni concordati);
- d) rettifiche puntuali a seguito di segnalazioni di errori nelle stime o in precedenti attribuzioni;
- e) riparto del fondo destinato agli enti con gettito Tasi abitazione principale “sotto standard”, definito in relazione alla differenza tra gettito Tasi ABP acquisito nel 2015 e ammontare del gettito standard a suo tempo definito, escludendo la quota derivante da abitazioni “di lusso”.

Riepiloghiamo brevemente i punti di attenzione su ciascun riparto:

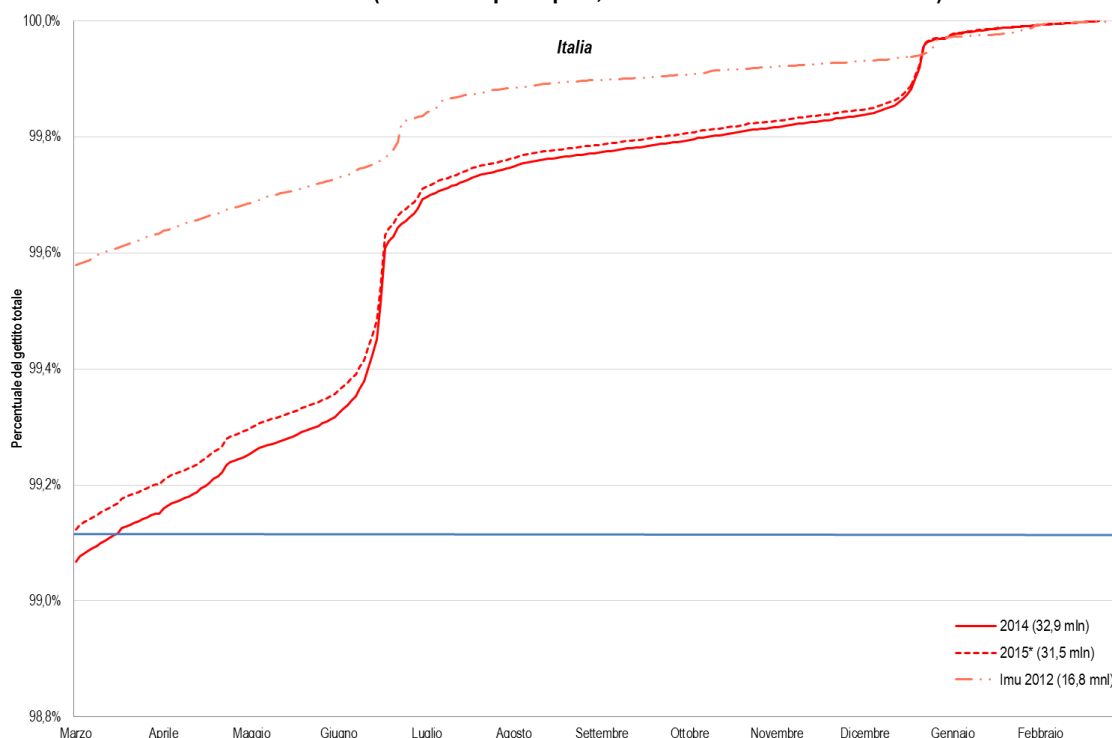
- a) *Tasi Abitazione principale*. Lo schema di calcolo del ristoro della Tasi da abitazione principale non di lusso ha considerato il solo gettito riconducibile al 2015 effettivamente incassato alla data del 18 marzo 2016⁴.

L’orientamento ministeriale non appare pienamente coerente con l’esigenza di erogare il ristoro integrale del gettito perduto da ciascun Comune. La nozione di “gettito effettivo” indicata dalla legge, avrebbe dovuto essere declinata in modo da comprendere anche la quota di entrata – necessariamente stimata – che si manifesta normalmente oltre il termine di metà marzo preso a riferimento dal Mef per l’esame dei pagamenti tramite F24. Come risulta dal grafico di Figura 1, il naturale emergere di quote pur marginali di gettito anche nei mesi successivi ha per ora escluso dal computo intorno all’1 per cento del gettito atteso e considerato dalle previsioni comunali. Nei pagamenti ritardati Tasi 2014 si riscontrano due picchi, a giugno e a dicembre dell’anno successivo, in corrispondenza delle ordinarie scadenze di pagamento dei tributi immobiliari. Tale quota, nel complesso esigua, registra tuttavia, sempre sulla scorta degli andamenti passati, una certa variabilità che penalizza gli enti con “code” più rilevanti.

Per le particolari caratteristiche di stabilità del gettito da abitazione principale e di minore rilevanza dell’evasione, **è auspicabile che le aspettative di adeguamento dei pagamenti ragionevolmente stimate siano considerate nel riparto integrativo**, poiché altrimenti – come già sottolineato dall’ANCI – si produrrebbe non soltanto un danno sotto il profilo del principio della parità di risorse in previsione, ma anche un ingiustificato mancato ristoro nei casi in cui parte dei pagamenti ritardati prevedibili pervenissero oltre il termine per l’aggiustamento delle stime. Va segnalato in proposito che la proposta di Anci di considerare fin dal primo riparto almeno parte dei gettiti ritardati prevedibili, per circa 30 mln. aggiuntivi, non è stata accolta.

⁴ Nel caso dei circa 650 Comuni che nel 2015 hanno deliberato variazioni di aliquota Tasi oltre i termini di legge, il gettito considerato è quello relativo al 2014.

**Figura 1. Tasso di crescita cumulato dei versamenti IMU 2012 e Tasi 2014
(abitazione principale, dal marzo dell'anno successivo)**



Nota alla fig. 1. La linea in blu indica il livello del gettito Tasi abitazione principale 2015 incassato al 29 febbraio 2016, pari a circa 99,15% del totale prevedibile; in rosso l'andamento cumulato dei pagamenti ritardati fino al febbraio del secondo anno successivo della Tasi 2014, della Tasi 2015 (proiezione) e – per confronto – per l'IMU 2012.

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Agenzia delle Entrate-Struttura di gestione F24

- b) *abolizione IMU terreni agricoli condotti direttamente da agricoltori professionali e abolizione dei tagli operati sui Comuni montani a seguito dell'abbandono dell'imponibilità dei terreni stabilita per il 2014-15.* Gli ulteriori cambiamenti introdotti nella disciplina dell'IMU sui terreni agricoli determinano due tipi di effetti sulle risorse 2016:
- il ristoro della perdita dovuta alla generalizzata esenzione dei terreni agricoli posseduti e condotti da agricoltori professionali (coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola);
 - il ripristino del regime di agevolazione di cui alla Circolare Min. Finanze n. 9/1993 e la conseguente abolizione dei tagli introdotti con il dl 4/2015.

In alcuni casi questi due effetti si intrecciano. È in particolare il caso dei Comuni che erano considerati montani solo per una parte del proprio territorio con la Circolare Finanze del 1993 (i cd "parzialmente delimitati"), per i quali viene abolito il taglio applicato nel 2015, riguardante l'abbandono dell'imponibilità determinata con il dl 4/2015, e inoltre viene assegnato un ristoro riguardante il restante territorio per l'esclusione dall'IMU di tutti i terreni condotti direttamente da agricoltori professionali.

Per i Comuni interessati dal dl 4/2015 l'abolizione del taglio subito nel 2015 tiene conto dei rari casi di extragettito, vale a dire della differenza, se positiva, tra il gettito effettivo registrato in seguito alla variazione del regime imponibile e la

stima di maggior gettito (equivalente al taglio) riportata nell'allegato A dello stesso dl 4.

Il calcolo del ristoro per i terreni condotti direttamente ricalca il metodo che ha portato già dal 2014 al ristoro del minor gettito derivante dalla riduzione dei coefficienti di calcolo del valore imponibile da 110 a 75 (comma 711 della Legge di stabilità 2014), con gli aggiornamenti derivanti dai regimi applicati nel 2015 e dai relativi gettiti effettivi stimati. Viene inoltre confermato il ristoro dei terreni di proprietà collettiva nella misura già stabilita nel 2014-15. Anche nel caso delle isole minori, i cui terreni sono totalmente esenti per legge, il contributo riconosciuto tiene conto del venir meno dei tagli determinati nel 2015 per effetto del dl 4.

c) *altre poste minori (Tasi inquilini, comodati gratuiti, canoni concordati)*

Le stime delle poste quantitativamente minori sono state effettuate dal Mef sulla base di dati di diversa origine, ma con prevalente riferimento alla banca dati immobiliare integrata che incrocia le informazioni catastali con le informazioni del possesso di immobili desunte dalle dichiarazioni Irpef. Le imprecisioni degli incroci hanno certamente determinato stime non centrate ed è ragionevole ritenere che gli scostamenti maggiori possano riguardare gli enti di minore dimensione demografica.

Di seguito sono riportati alcuni commenti utili alla lettura dei dati, con la preliminare avvertenza che – diversamente da quanto pubblicato dal Ministero dell'Interno – il prospetto IFEL espone distintamente l'ammontare dei ristori stimati per ciascuna delle voci “minori” qui considerate, ritenendo utile una lettura analitica del dato da parte di ciascun Comune anche ai fini di una corrispondente valutazione degli importi sulla base dei dati conosciuti a livello locale.

Tasi inquilini (esenzione). Le elaborazioni Mef tengono conto anche delle aliquote Tasi e della quota di partecipazione dell'inquilino applicate da ciascun Comune così come risultanti dalla rilevazione delle delibere comunali 2015 realizzata dall'IFEL, considerando inoltre l'incidenza stimata degli importi minimi (inferiori a 12euro/anno) che non danno luogo a pagamento.

Comodati gratuiti (riduzione del 50% della base imponibile a fini IMU e Tasi). La stima segue i restrittivi criteri di legge (co. 10 della Legge di stabilità), in base ai quali il contratto deve essere registrato e il comodante possedere al massimo due “immobili” (interpretati dal Mef come “abitazioni”) non classificati come abitazioni “di lusso” di cui uno adibito a propria abitazione principale nello stesso Comune di residenza del comodatario. Non sono pertanto stati considerati ai fini del ristoro i casi di proprietari possessori di più di due abitazioni, ovvero che – in ogni caso – risiedono in un Comune diverso da quello di ubicazione dell'abitazione data in comodato gratuito.

A prescindere dagli aspetti applicativi, che l'IFEL ha già trattato in *webinar* e documenti disponibili sul proprio sito, vanno sottolineati i seguenti punti:

- le agevolazioni già deliberate dai Comuni sugli usi gratuiti sono di norma più “generose” rispetto all'agevolazione obbligatoria ora indicata dalla legge. Il mancato gettito delle agevolazioni locali già in vigore non è, pertanto, direttamente

confrontabile con il ristoro stimato dal Mef, se non dopo un attento allineamento dei requisiti e degli importi risultanti⁵;

- il ristoro è definito in termini di riduzione di base imponibile e viene determinato considerando le aliquote ordinarie (IMU e Tasi) e non le aliquote specifiche da comodati eventualmente decise dal Comune per il 2015. Pertanto, a fronte di eventuali aliquote inferiori a quella ordinaria, il Comune sarà obbligato a considerare l'ulteriore riduzione del 50% della base imponibile per i casi che ricadono nei requisiti di legge, mentre ha diritto ad un contributo commisurato all'abbattimento di base imponibile – sempre limitatamente a quei casi – calcolato sull'aliquota ordinaria.

Canoni concordati (*riduzione del 25% dell'imposta dovuta*). In questo caso l'agevolazione di legge consiste in una riduzione dell'imposta dovuta, da considerarsi alla luce dell'eventuale regime specifico deciso dal Comune. Nella stima del ristoro il Mef ha considerato le dichiarazioni dei redditi nelle quali figurano i canoni concordati dichiarati dai proprietari con il codice 8, oltre alle aliquote fornite dall'IFEL, sempre sterilizzando la stima della quota eventualmente riconducibile ai versamenti minimi.

Come emerge dalle metodologie adottate per ciascuno dei ristori minori indicati sono possibili riscontri a livello locale che, nel caso di scostamenti negativi di rilievo, dovranno ovviamente essere circostanziati al fine di essere considerati per il successivo riparto dei prossimi mesi. Le segnalazioni dovrebbero pervenire ai ministeri competenti (Direzione Finanza locale del Min. Interno e Dipartimento Finanze – Ufficio studi e ricerche del Mef), oltre che all'Ifel per utile conoscenza.

- d) *rettifiche puntuali a seguito di segnalazioni di errori nelle stime o in precedenti attribuzioni*. Questa voce riguarda un ristretto numero di enti per i quali sono state esaminate ed accolte contestazioni riguardanti la dimensione dei gettiti standard a suo tempo calcolati o gli importi a ristoro del 2014; corrisponde alla voce B2 del prospetto del Min. Interno;
- e) *gettito Tasi abitazione principale "sotto standard"*. Questa voce integra le risorse di circa 1.900 Comuni che hanno applicato nel 2015 la Tasi sull'abitazione principale ad un livello di aliquota/detrazione tale da non acquisire il gettito standard Tasi abitazione principale stabilito dal 2014, escludendo dal computo le abitazioni "di lusso". Per tale scopo il comma 17, lett. f) della Legge di stabilità ha riservato 80 milioni di euro, accantonati in proporzione alle risorse standard di tutti i Comuni soggetti all'FSC. La stima è stata effettuata sottraendo al valore della Tasi standard da abitazione principale, depurato della quota relativa alle abitazioni "di lusso", l'importo del gettito 2015 (anch'esso depurato del "lusso"). Il risultato della stima è inferiore allo stanziamento di circa 15 milioni (65 mln. attribuiti a fronte degli 80 mln. stanziati). Come anticipato al punto 1.2 questo importo potrà confluire nelle risorse da utilizzare per rafforzare il correttivo statistico introdotto nello schema perequativo.

⁵ Nonostante qualche incertezza riscontrata in alcuni commenti, appare ovvio che le agevolazioni decise dal Comune (ad eccezione dell'eventuale assimilazione all'abitazione principale) devono essere mantenute per il 2016, in considerazione del blocco degli aumenti di prelievo locale stabilito con il comma 26 della Legge di stabilità.

Infine, per completezza, è utile formulare alcune osservazioni riguardanti le voci di ristoro extra FSC:

- “Imbullonati” (155 mln.). Il riparto a ristoro della parziale detassazione dei fabbricati D avverrà sui dati dell'Agenzia delle entrate a settembre. Sono noti i dubbi sulla coerenza dello stanziamento rispetto all'effettiva riduzione di gettito che comunque verranno sciolti dal rendiconto dell'Agenzia. Come più volte sottolineato, l'andamento della perdita di gettito da detassazione degli “imbullonati” dovrà essere seguito nel tempo per assicurare il ristoro integrale non solo delle perdite dovute alle revisioni delle rendite che emergeranno nel primo semestre 2016 e poi nel corso di tutto l'anno, ma anche in periodi successivi.

Non ha avuto per ora riscontro la richiesta dell'ANCI di **erogare un acconto entro il 16 giugno ai Comuni (di norma di piccole dimensioni) che mostrano un'elevata incidenza** del gettito da fabbricati D sul totale e che potrebbero risultare eccessivamente penalizzati in termini di cassa dal nuovo regime. Si ritiene che un'erogazione in acconto di 30 milioni di euro sia coerente con l'obiettivo e non comporti rischi di eccesso di attribuzioni da recuperare successivamente;

- Fondo IMU-Tasi, ridotto a 390 mln. e fuori saldo di competenza 2016, non presenta problemi di riparto, in quanto si adottano gli stessi criteri degli scorsi anni. Il relativo decreto è in corso di emanazione;
- Ristori strutturali già assegnati dal 2014 (esenzioni IMU fabbricati rurali strumentali e riduzione moltiplicatore dei terreni agricoli condotti direttamente), che sono stabilmente confermati.

Schema FSC 2016 1/3

Schema Fondo di solidarietà comunale 2016	<i>Comune</i>	Comuni RSO e Isole
	<i>Provincia</i>	-
	<i>Codice Catastale</i>	-
	<i>Popolazione</i>	58.372.718

A- Risorse standard 2015 di riferimento e variazioni 2016			
1	Gettito IMU standard		12.341.645.207
2	Alimentazione FSC		-4.717.900.000
3	Gettito TASI standard		3.582.534.492
4	FSC MinInt (voce B1 del prospetto Min.Interno)		4.378.834.365
5	Totale risorse standard 2015 (base Min.Interno)	5=1+2+3+4	15.585.114.064
6	Effetto Perequativo 2015		0
7	Accantonamento contabile 2015		-20.000.000
8	Variazione FSC per gettito IMU Terreni agricoli montani 2015		-265.292.004
9	FSC 2015 finale	9=4+6+7+8	4.093.542.360
10	Totale variazioni 2016	10=11+12+13	-69.000.000
11		<i>Riduzione fondo 89 mln (- 0,57% risorse 2015)</i>	<i>-89.000.000</i>
12		<i>Assegnazione per rettifiche puntuali 2015</i>	<i>1.945.138</i>
13		<i>Reintegro accantonamento contabile 2015 (al netto della copertura correzioni puntuali)</i>	<i>18.054.862</i>

Schema FSC 2016 2/3

Schema Fondo di solidarietà comunale 2016	Comune	Comuni RSO e Isole
	Provincia	-
	Codice Catastale	-
	Popolazione	58.372.718

B- Variazione alimentazione FSC 2016

14	Alimentazione FSC 2015		-4.717.900.000
15	Alimentazione FSC 2016		-2.768.800.000
16	Variazione alimentazione (maggior gettito IMU netto 2016, voce A3 del prospetto Min.Interno)	16=15-14	1.949.100.000

C- Fondo di solidarietà comunale 2016

17	Risorse base 2016	17=5+6+7+10	15.496.114.064
18	Gettiti standard 2016	18=1+3	-15.924.179.699
19	Alimentazione FSC 2016	19=15	2.768.800.000
20	Ulteriore effetto perequativo per incremento da 20 a 30% della quota perequata e per aggiornamento capacità fisc. e fabb. std		0
21	FSC 2016 con variazione perequativa, prima dei ristori (voce B11 del prospetto Min. Interno)	21=17+18+19+20	2.340.734.365
22	Ristoro gettiti aboliti e Fondo "Tasi sotto standard", di cui	22=Σ da rigo 23 a 28	3.757.017.233
23	Tasi ABP		3.445.965.537
24	Terreni condotti direttamente		145.411.774
25	Inquilini abp Tasi		14.171.826
26	Comodati		23.553.941
27	Canoni concordati		63.173.778
28	Fondo per ristoro TASI inferiore al gettito std		64.740.377
29	Accantonamento 2016 (15 mln.)		-15.000.000
30	FSC totale 2016	30=21+22+29	6.082.751.598
31	Variazione FSC 2016-15 di cui:	31=Σ da rigo 32 a 36	1.989.209.237
32	tagli e variazioni di legge	32=10+29	-84.000.000
33	riduzione quota alimentazione	33=-16	-1.949.100.000
34	reintegro terreni montani	34=-8	265.292.004
35	ristori gettiti aboliti	35=22	3.757.017.233
36	ulteriore effetto perequativo da incremento a "30%" della quota cap.fisc. e fabb.std	36=20	0

Confronto 2016-15 "Variazione Risorse std" vs "Variazione FSC" *

37	Variazione risorse std 2016/15	(17+20+28+29)-(5+6+7)	-19.259.623
38	Variazione FSC 2016/15 (escluso effetto montani, al netto della variazione per minore alimentazione)	(30+15)-(4+6+7+14)-(35-28)	-19.259.623

Schema FSC 2016 3/3

Schema Fondo di solidarietà comunale 2016	Comune	Comuni RSO e Isole
	Provincia	-
	Codice Catastale	-
	Popolazione	58.372.718

D- Altre risorse in assegnazione/riduzione			
39	Risbro riduzioni IMU (ex dl 102/2013)		75.706.718
40	Risbro riduzioni IMU ruralità (ex L.Stab 14, co.711)		110.700.000
41	Integrazione IMU-Tasi (entrata non computabile ai fini del saldo di competenza)		389.315.533
42	Rettifiche puntuali anni pregressi (una tantum, stima provvisoria)		6.120.404
43	Imbullonati (contributo non ancora definito)		...
44	Totale altre risorse	44=Σ da rigo 39 a 43	581.842.655

E- Focus effetto perequativo 2015-16				
			a	b*
45	Effetto perequativo 2015		0	0,00%
46	Integrazione da fondo 29 mln. (dl 78, una tantum 2015)		29.286.158	0,17%
47	Effetto perequativo netto 2015	47=45+46	29.286.158	0,17%
48	Ulteriore effetto perequativo 2016 per incremento da 20% a 30% della quota perequata e per aggiornamento cap. fisc. e fabb. std		0	0,00%
49	di cui minor taglio per correttivo statistico		22.881.431	0,13%
50	Effetto perequativo 2016	50=45+48	0	0,00%
51	Eventuale integrazione una tantum 2016 (in via di definizione, su base accordo in CSC 24 mar 16)		...	...
52	Effetto perequativo netto 2016	52=50+51	0	0,00%
53	Risorse storiche 2014			17.007.243.360

*in % Risorse storiche 2014