



NOTA DI LAVORO

Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni

di Emilia Marchionni, Corrado Pollastri e
Alberto Zanardi

La collana Note di lavoro comprende approfondimenti tecnici e istituzionali elaborati dall'UPB, eventualmente in collaborazione con esperti esterni. Le Note di lavoro intendono approfondire specifici profili rilevanti per i contributi istituzionali dell'UPB.

I contenuti delle Note riflettono le opinioni degli autori e non necessariamente quelle dell'UPB o degli Istituti di appartenenza degli esperti esterni.

La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma
segreteria@upbilancio.it

Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni

di Emilia Marchionni, Corrado Pollastri e Alberto Zanardi¹

1. Introduzione

La legge delega 42/2009 in materia di federalismo fiscale ha previsto che l'assegnazione delle risorse agli enti territoriali sia tale da coprire integralmente i costi derivanti dall'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Per queste funzioni l'entità dei costi riconosciuti agli enti dovrebbe essere determinata sulla base di criteri standardizzati, in modo da superare le distorsioni insite nella distribuzione delle risorse storiche.

I fabbisogni di spesa standardizzati relativi alle funzioni fondamentali assumono così un ruolo centrale nell'attribuzione delle risorse agli enti locali. La distribuzione dei flussi perequativi deve infatti compensare interamente i differenziali nella dotazione di risorse proprie standardizzate, le cosiddette capacità fiscali, rispetto alla distribuzione dei fabbisogni standard stimati, in modo tale che il finanziamento di base complessivo (capacità fiscale e flussi perequativi) assicuri la copertura integrale delle funzioni fondamentali. Per le funzioni diverse da quelle fondamentali, il sistema perequativo deve invece mirare a ridurre le differenze tra le capacità fiscali tra i diversi enti, senza considerare i fabbisogni di spesa.

Fabbisogni standard e capacità fiscali costituiscono i due pilastri innovativi su cui si regge la perequazione delle risorse finanziarie dei Comuni realizzata attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC). Il FSC è tuttavia un meccanismo assai complesso in cui le finalità perequative, fondate appunto sul confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscali, vengono calate in un sistema preesistente di trasferimenti verticali fino al 2013 e poi prevalentemente orizzontale (trasferimenti storici) su cui, tra l'altro, si sono scaricati i tagli alle risorse comunali apportati nel 2014-15, nonché i meccanismi compensativi degli interventi di soppressione dei tributi municipali. Inoltre, esigenze di continuità dell'azione amministrativa dei singoli Comuni richiedono necessariamente che la transizione dall'attribuzione delle risorse basata sul regime storico a quella guidata dai nuovi criteri perequativi sia realizzata con la dovuta gradualità. Ne deriva che nel meccanismo di determinazione dei trasferimenti a favore dei singoli Comuni configurato dal FSC coesistono diverse determinanti che assumono per di più peso differente via via che il sistema si avvicina alla situazione a regime.

¹ Gli autori desiderano ringraziare Francesco Porcelli e Marco Stradiotto (SOSE) e Andrea Ferri (IFEL) per i preziosi commenti e suggerimenti.

Questa Nota illustra innanzitutto le caratteristiche del FSC mediante il quale, come detto, vengono determinati i trasferimenti a favore dei Comuni (capitolo 2). Successivamente viene approfondita la metodologia di determinazione dei fabbisogni standard (capitolo 3) e delle capacità fiscali (capitolo 4), mettendone in luce i profili critici e le revisioni recenti. Il capitolo 5 descrive i risultati del calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali attraverso un'analisi congiunta che evidenzia come tra i due termini emergano spesso effetti di compensazione. Nel capitolo 6 si ritorna alla trattazione più generale dei trasferimenti prodotti dal FSC illustrandone gli effetti redistributivi con riferimento alla ripartizione che sarà applicata nel 2017, anche isolando l'impatto delle modifiche di recente introdotte sulle procedure di determinazione dei fabbisogni standard. In chiusura lo stesso capitolo presenta gli effetti redistributivi prodotti dal FSC nella configurazione che la normativa considera a regime (2021), quando la componente perequativa verrà applicata in misura rafforzata rispetto allo scenario attuale. Infine, un ulteriore esercizio di simulazione misura gli effetti redistributivi nel caso in cui la perequazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali venga applicata in misura ancor più pervasiva, annullando il peso della componente dei trasferimenti storici. Il capitolo 7 sintetizza i principali risultati del lavoro.

2. Il funzionamento del Fondo di solidarietà comunale

Come già evidenziato, fabbisogni standard e capacità fiscali costituiscono gli elementi innovativi della struttura attuale del meccanismo di determinazione dei trasferimenti a favore dei Comuni rappresentato dal FSC. Per comprendere dunque il ruolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali è innanzitutto necessario illustrare il funzionamento del FSC e come questi due elementi innovativi si inseriscano in tale meccanismo.

L'Accordo del 31 marzo 2015 in Conferenza Stato-Città ha inserito la componente perequativa basata sulla compensazione della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali nella determinazione dei trasferimenti dal FSC a ciascun Comune. In particolare è stato definito un algoritmo di calcolo dei trasferimenti a/da ciascun Comune che combina tre elementi:

- i flussi compensativi delle risorse storiche (rappresentate dal FSC per il 2014, l'anno precedente all'applicazione dell'accordo) (*fondo storico TS*);
- quelli finalizzati a colmare il divario (positivo o negativo) tra i fabbisogni standard determinati sulle funzioni fondamentali e le capacità fiscali (*perequazione ai fabbisogni standard TF*);
- quelli finalizzati alla sola perequazione delle capacità fiscali relativamente alle funzioni diverse da quelle fondamentali, ovvero a colmare il divario (positivo o negativo) tra le risorse di cui ciascun ente dispone in base alla propria capacità

fiscale e quelle di cui disporrebbe sulla base della media pro capite della capacità fiscale (*equalizzazione pro capite della capacità fiscali TP*).

Il secondo e il terzo elemento, sommati insieme, costituiscono la componente innovativa della perequazione ($TI = TF + TP$), mentre il primo elemento rappresenta la base storica, di cui si deve tenere conto nella fase di transizione.

Si è cercato in questo modo di dare attuazione alla legge delega 42/2009 che, come detto, prevede che l'assegnazione storica delle risorse agli enti locali sia progressivamente ricondotta a quella necessaria a, da un lato, a coprire integralmente i costi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni (TF) e dall'altro, per le funzioni diverse da quelle fondamentali, a ridurre le differenze tra le capacità fiscali tra i diversi enti senza considerare i fabbisogni di spesa (TP).

Il trasferimento complessivo di ciascun ente è quindi costituito da tre addendi, la cui combinazione è determinata sulla base della fissazione di pesi a somma unitaria:

$$T = s \cdot TS + f \cdot TF + p \cdot TP \quad (1)$$

I pesi s , f e p sono ottenuti applicando in sequenza alcuni parametri, finalizzati a tenere conto:

- di un fattore di inerzia, ovvero della necessaria gradualità nella transizione dal sistema storico a quello innovativo (parametro di inerzia nella fase di transizione: α);
- di una soglia limite che si è deciso di porre all'incidenza della componente innovativa, in modo mantenere anche a regime – a meno che non si introducano modifiche normative – un flusso di trasferimenti compensativo delle risorse storiche (parametro di incidenza massima della componente innovativa: β);
- del peso relativo assegnato alle funzioni fondamentali e a quelle non fondamentali sul totale della spesa, al fine di ponderare l'applicazione dei rispettivi criteri innovativi di perequazione (parametro di incidenza delle funzioni fondamentali sulla spesa: γ).

Nella tabella seguente si mostra come i parametri descritti concorrono a formare i pesi di ciascuna componente del trasferimento complessivo T :

Tab. 1 – Determinazione dei pesi delle componenti del fondo perequativo

Componenti dei trasferimenti perequativi	Pesi	Effetto dell'inerzia nella fase di transizione	Effetto del limite posto alla componente innovativa	Composizione della componente innovativa
Fondo storico (FS)	$s =$	α	$+$	$(1-\alpha) \cdot (1-\beta)$
Fondo di perequazione ai fabbisogni (FF)	$f =$	$(1-\alpha)$	$\cdot$	β
Fondo di perequazione al pro capite (FP)	$p =$	$(1-\alpha)$	$\cdot$	β
				γ
				$(1-\gamma)$

Riquadro 1 – L'algebra del fondo perequativo

Più in dettaglio si descrivono di seguito i passaggi algebrici che determinano le componenti del fondo perequativo, esplicitando la sequenza di fasi che consente di giungere alla determinazione del trasferimento (T) ricevuto o versato da dato ciascun Comune come illustrato nell'equazione 1. Come detto nel trasferimento T sono compresenti una componente storica (TS) e una componente innovativa (TI) influenzata dai fabbisogni standard e dalle capacità fiscali.

La componente innovativa TI è determinata in parte (γ) attraverso un trasferimento (TF) che colma il divario tra le risorse distribuite secondo i fabbisogni standard (RF) e il finanziamento attraverso le capacità fiscali (C)², mentre la restante quota ($1-\gamma$) realizza una perequazione integrale delle capacità fiscali: il trasferimento (TP) colma la differenza tra le risorse distribuite in media pro capite (RP) e il finanziamento attraverso la capacità fiscale C

$$TI = \gamma \cdot (RF - C) + (1 - \gamma) \cdot (RP - C) = \gamma \cdot TF + (1 - \gamma) \cdot TP \quad (1r)$$

Il parametro γ della componente delle funzioni fondamentali, fissato inizialmente al 70 per cento, è stato elevato a partire dal 2017 all'80 per cento (Tab.3).

Tuttavia nella fase transitoria la componente innovativa dei trasferimenti è calcolata combinando i trasferimenti innovativi TI con quelli storici attraverso un parametro di transizione α . Pertanto la componente innovativa dei trasferimenti nella fase transitoria TI' è data da:

$$TI' = \alpha \cdot TS + (1 - \alpha) \cdot TI \quad (1'r)$$

Il peso della componente storica α stato fissato inizialmente all'80 per cento; negli anni successivi è previsto ridursi progressivamente fino ad azzerarsi a partire dal 2021 (Tab.3)

La componente storica TS e la componente innovativa TI (a regime) o TI' (in transizione) sono combinati per determinare il trasferimento T sulla base della scelta di contenere la portata perequativa della componente innovativa limitando il *target* perequativo a una quota $\beta < 1$, mentre per la restante quota ($1-\beta$) opera permanentemente la componente storica dei trasferimenti:

$$T = \begin{cases} \beta \cdot TI + (1 - \beta) \cdot TS & \text{nella fase a regime} \\ \beta \cdot TI' + (1 - \beta) \cdot TS & \text{nella fase di transizione} \end{cases} \quad (2r)$$

Inizialmente β è stato fissato al 45,8 per cento, mentre a partire dal 2017 è stato elevato al 50 per cento.

Sostituendo l'espressione (1'r) – che esprime la componente innovativa nella fase transitoria – nella (2r) si ottiene un'equazione analoga alla (1) in cui i trasferimenti effettivi sono espressi come combinazione lineare delle tre componenti sopra illustrate:

$$T = (1 - \beta + \alpha \cdot \beta) \cdot TS + (1 - \alpha) \cdot \beta \cdot \gamma \cdot TF + (1 - \alpha) \cdot \beta \cdot (1 - \gamma) \cdot TP \quad (3r)$$

ovvero:

$$T = s \cdot TS + f \cdot (RF - C) + p \cdot (RP - C) \quad (4r)$$

dove i pesi rispettivi sono pari a quelli indicati nella tabella 1, ovvero:

peso fondo storico: $s = (1 - \beta + \alpha\beta)$

peso perequazione ai fabbisogni standard: $f = (1 - \alpha) \cdot \beta \cdot \gamma$

peso equalizzazione pro-capite della capacità fiscale: $p = (1 - \alpha) \cdot \beta \cdot (1 - \gamma)$

² Come richiamato nel paragrafo 2.2.4, al fine di garantire l'invarianza complessiva di risorse del comparto, i fabbisogni standard in euro sono calcolati applicando i coefficienti di riparto alla somma delle capacità fiscali standard e dell'entità (complessiva) netta dei trasferimenti storici risultanti dall'applicazione del fondo di solidarietà storico (1.090 milioni nel 2014).

La tabella 2 ripercorre il processo di costruzione dei trasferimenti del fondo 2017 secondo lo schema illustrato nella equazione (1) focalizzandosi, a titolo esemplificativo, sui Comuni di maggiore dimensione demografica. Viene quindi evidenziato il contributo della componente storica, di quella perequativa sui fabbisogni standard e di quella perequativa sulle capacità fiscali pro capite.

La legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 449) fissa un percorso di revisione dei parametri fondamentali del FSC nei prossimi anni che comporta un progressivo rafforzamento della componente perequativa. La transizione verso il nuovo sistema a regime prevede una graduale riduzione del peso α della componente storica del fondo per poi arrivare ad annullarsi nel 2021, esercizio in cui il sistema inizia a funzionare a regime. Parallelamente, la legge di bilancio per il 2017 ha reso permanente la limitazione del *target* perequativo β , inizialmente disposta in via transitoria per il solo 2016. Dal 2017 tale percentuale, marginalmente elevata dal 45,8 per cento al 50 per cento, viene, a meno di successivi interventi normativi, mantenuta a regime. Come conseguenza di queste revisioni il peso del fondo storico s si riduce da circa 0,9 nel 2015 a 0,5 nel 2021, mentre le componenti innovative relative ai fabbisogni standard f e all'equalizzazione delle capacità fiscali crescono, rispettivamente da 0,064 a 0,4 e da 0,027 a 0,1 (tab. 3).

Tab. 2 – Determinazione del fondo perequativo 2017 in funzione del fondo storico, dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali (Comuni con popolazione > di 150.000 abitanti)
(pesi delle componenti perequative 2017: $s=0,80$; $f=0,16$; $p=0,04$)

Componente storica Fondo 2014	Componente perequativa (fabbisogni)					Risultato Fondo 2017
	Fabbisogni standard	Capacità fiscali	Trasferimento perequativo ai fabbisogni standard	Risorse pro capite equalizzate	Trasferimento perequativo pro capite	
	RF	C	TF RF-C	RP	TP RP-C	T $s \cdot TS + f \cdot TF + p \cdot TP$
Bari 404	214.119	215.378	-1.259	188.441	-27.145	-964
Bologna -18.235	301.462	321.492	-20.030	222.300	-98.468	-21.732
Brescia -13.650	141.326	138.345	2.981	112.858	-25.017	-11.444
Firenze 13.615	318.594	324.474	-5.879	219.338	-103.673	5.804
Foggia 22.276	81.831	66.624	15.207	87.940	21.043	21.096
Genova 55.763	448.965	416.749	32.215	341.068	-78.372	46.630
Livorno 12.340	108.064	89.361	18.703	91.838	2.475	12.963
Milano -194.828	1.144.663	1.219.374	-74.710	769.714	-443.099	-185.540
Modena 5.200	144.186	133.157	11.029	106.578	-26.467	4.866
Napoli 318.471	739.192	497.749	241.442	563.201	64.088	295.971
Padova -27.891	148.852	176.344	-27.491	121.580	-54.987	-28.911
Parma 2.303	138.034	127.083	10.951	109.534	-15.857	2.960
Perugia 8.795	114.027	103.324	10.702	95.364	-7.500	8.448
Prato 8.569	136.318	123.799	12.518	109.948	-13.546	8.316
Ravenna -2.586	119.273	110.632	8.640	91.475	-18.856	-1.441
Reggio di Calabria 15.485	96.564	77.620	18.944	105.902	27.953	16.537
Reggio nell'Emilia 12.691	130.834	109.679	21.155	98.811	-10.849	13.104
Roma -349.021	2.598.139	2.452.100	146.039	1.653.238	-799.749	-287.841
Taranto 35.269	113.707	91.733	21.974	116.288	24.260	32.701
Torino 39.578	708.324	611.647	96.677	516.215	-97.998	43.211
Venezia 6.705	213.193	191.820	21.374	152.301	-39.921	7.187
Verona -2.571	182.311	186.086	-3.774	149.737	-36.832	-4.134

Tab. 3 – Composizione del FSC, anni 2015-2021

Anno	Parametri			Pesi delle componenti		
	Componente storica	Target perequativo	Peso ripartizione funzioni fondamentali	Fondo storico	Perequazione ai fabbisogni	Equalizzazione pro capite capacità fiscali
	α	β	γ	s $(1-\beta+\alpha\beta)$	f $(1-\alpha)\beta\gamma$	p $(1-\alpha)\beta(1-\gamma)$
2015	0,800	0,458	0,700	0,908	0,064	0,027
2016	0,700	0,458	0,700	0,863	0,096	0,041
2017	0,600	0,500	0,800	0,800	0,160	0,040
2018	0,450	0,500	0,800	0,725	0,220	0,055
2019	0,300	0,500	0,800	0,650	0,280	0,070
2020	0,150	0,500	0,800	0,575	0,340	0,085
Dal 2021	0,000	0,500	0,800	0,500	0,400	0,100

Oltre alle componenti storica e perequativa (fabbisogni standard e capacità fiscale) è necessario considerare ulteriori elementi che determinano l'effettivo importo delle erogazioni effettuate a titolo di FSC: un meccanismo di salvaguardia (c.d. correttivo statistico) finalizzato a limitare l'impatto della transizione, l'anticipazione di una quota di alimentazione del fondo prelevata dall'Imu comunale, l'applicazione dei tagli disposti nel 2014 e nel 2015 alle risorse comunali e i trasferimenti compensativi di tributi soppressi che vengono corrisposti a margine del fondo. Queste componenti risultano autonome dal meccanismo ora descritto.

La tabella 4 illustra il calcolo della dotazione FSC per il 2017 che tiene conto di questi ulteriori elementi. Al fondo calcolato sulla base della (1) si somma il correttivo statistico, si sottraggono i tagli e si ristora la quota di alimentazione già prelevata a titolo di anticipo dall'Imu di pertinenza comunale.

La struttura del FSC è prevalentemente orizzontale: circa 5.100 enti prelevano dal fondo nel complesso 2.630 milioni di euro, di cui 1.510 milioni finanziati dagli altri circa 1.500 comuni che contribuiscono al fondo con versamenti netti, mentre i restanti 1.120 milioni costituiscono la componente verticale finanziata dallo Stato. Di fatto, tuttavia, la presenza dei tagli, attribuiti ai comuni a valle della determinazione del fondo perequativo, fa sì che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei Comuni trasferisce risorse allo Stato, per circa 650 milioni.

Tab. 4 – Calcolo della dotazione FSC 2017 (Comuni con popolazione > di 150.000 abitanti)
(pesi delle componenti perequative 2017: $s=0,80$; $f=0,16$; $p=0,04$)

	Dotazione FSC 2017					
	Fondo 2017	Correttivi 2017	Fondo 20167 corretto	Tagli	Quota alimentaz. (anticipo)	Dotazione FSC 2017
	T	X	TX	Z	A	DTX
	$s \cdot TS + f \cdot TF + p \cdot TP$		$T+X$			$TX+Z+A$
Bari	406	1.370	1.776	-12.950	19.873	8.699
Bologna	-21.731	0	-21.731	-19.319	33.904	-7.146
Brescia	-11.444	0	-11.444	-8.304	12.678	-7.070
Firenze	6.546	742	7.288	-21.287	30.857	16.858
Foggia	21.403	307	21.710	-6.114	5.647	21.243
Genova	46.630	0	46.630	-29.393	38.381	55.618
Livorno	12.964	0	12.964	-6.298	6.709	13.375
Milano	-185.540	0	-185.540	-66.273	127.439	-124.374
Modena	4.866	0	4.866	-9.345	11.102	6.623
Napoli	300.835	4.864	305.699	-53.147	38.166	290.718
Padova	-28.911	0	-28.911	-8.986	17.911	-19.986
Parma	2.960	0	2.960	-7.504	10.818	6.274
Perugia	8.660	212	8.872	-5.847	7.559	10.584
Prato	8.316	0	8.316	-7.329	9.009	9.996
Ravenna	-1.441	0	-1.441	-5.889	9.830	2.500
Reggio di Calabria	16.537	0	16.537	-6.108	6.634	17.063
Reggio nell'Emilia	13.104	0	13.104	-6.598	8.610	15.116
Roma	-287.841	0	-287.841	-132.936	217.035	-203.742
Taranto	32.701	0	32.701	-8.374	6.436	30.763
Torino	43.211	0	43.211	-42.933	60.068	60.346
Venezia	7.187	0	7.187	-16.124	15.449	6.512
Verona	-3.168	966	-2.202	-11.849	18.439	4.388

Merita infine una considerazione il fatto che i tagli e i trasferimenti compensativi non siano inseriti nel meccanismo perequativo e dunque influiscano in modo indipendente da esso sulla distribuzione effettiva delle risorse tra Comuni. La scelta del legislatore è stata infatti quella di preservare i criteri distributivi propri nelle due componenti salvaguardate. Questa scelta non appare pienamente giustificata in entrambi i casi.

L'esclusione dei trasferimenti compensativi dell'abolizione della Tasi sull'abitazione principale, che intende assicurare la neutralità dell'abolizione del prelievo sulla dotazione di risorse degli enti, produce una distorsione nel funzionamento del sistema perequativo tra Comuni diversamente caratterizzati dalla presenza di abitazioni principali (vedi par. 4.2). Più complessa è la questione degli effetti dell'esclusione dei tagli delle risorse comunali dal meccanismo perequativo. Si consideri in primo luogo che per gran parte la distribuzione dei tagli in oggetto rispecchia quella delle risorse storiche. L'esclusione dei tagli dal meccanismo perequativo determina dunque una distribuzione proporzionale alle risorse storiche, mentre l'inclusione ne comporterebbe una

distribuzione più prossima alla distribuzione dei fabbisogni standard. L'esclusione dei tagli dal meccanismo perequativo ha quindi l'effetto di rendere relativamente più onerosi i tagli a quei Comuni con fabbisogni inferiori alle risorse storiche e viceversa.

3. Il calcolo dei fabbisogni standard

Come evidenziato nel capitolo 2, il confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscali determina la componente *TF* (equazione 1) dei trasferimenti del FSC. Questo capitolo illustra le modalità di determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei Comuni.

L'obiettivo dei fabbisogni standard è di individuare le componenti di spesa direttamente influenzate da specifici bisogni o costi di produzione locali che si intendono riconoscere, garantendo corrispondenti differenziali di finanziamento tra enti. Al contrario, si tende a considerare estranea alla sfera della perequazione, e quindi da non considerare nello standard, quella spesa che riflette decisioni pienamente autonome dell'ente, anche dal lato del finanziamento.

Nei prossimi paragrafi si esamineranno sinteticamente le principali caratteristiche del processo di stima e di applicazione dei fabbisogni standard definito inizialmente con il D.Lgs. 216/2010, avviato operativamente dal 2011 con l'elaborazione delle metodologie e la raccolta dei dati e applicato nell'ambito del FSC a partire dal 2015. L'analisi si concentrerà sulla più recente revisione della metodologia approvata nel settembre scorso dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), illustrandone le principali innovazioni introdotte³ rispetto alla prima versione approvata nel 2013 dalla Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF)⁴.

3.1 I principi metodologici di base

La metodologia utilizzata per la derivazione dei fabbisogni standard è basata su un approccio econometrico (*Regression Cost-Based Approach* – RCA) in cui il fabbisogno standard è derivato a partire dalla stima della spesa storica effettiva dei servizi forniti dagli enti. La determinazione dei fabbisogni è effettuata in due fasi. Nella prima si stima il modello nel suo complesso considerando come variabili esplicative tutte le determinanti della spesa che risultano statisticamente significative. Nella seconda fase i fabbisogni standard dei singoli enti sono determinati come valore atteso del modello

³ Per approfondimenti sulle più recenti metodologie si vedano la nota metodologica SOSE approvata con il DPCM del 29 settembre 2016 e l'Audizione SOSE presso la Commissione parlamentare per l'Attuazione del federalismo fiscale del 27 ottobre 2016.

⁴ La COPAFF è stata sostituita dalla CTFS ai sensi dell'art. 1 commi 29-30 della Legge n. 208 del 28 dicembre 2015.

stimato in precedenza ma considerando esclusivamente l'influenza dei fattori che si ritiene opportuno riconoscere e sterilizzando gli effetti degli altri.

I fabbisogni sono stimati per singole funzioni fondamentali della spesa comunale allo scopo di massimizzare la capacità di interpretare con specifiche variabili esplicative l'effettiva variabilità della spesa osservata nei diversi servizi e di ottimizzare la selezione dei fattori da considerare nella standardizzazione. In accordo con il principio enunciato dalla legge delega, il fabbisogno standard complessivo per il complesso delle funzioni fondamentali di spesa stimato per il totale dei Comuni mediante le regressioni econometriche è per definizione – a meno di discrepanze statistiche – pari al totale della spesa storica della somma di tali funzioni per l'intero comparto comunale in modo da garantire invarianza di risorse nel passaggio al nuovo sistema perequativo (fondo *closed-end*).

3.2 L'applicazione delle metodologie di stima

Operativamente la stima dei fabbisogni standard è articolata in cinque fasi successive:

1. la raccolta delle informazioni di base;
2. la determinazione della spesa storica da modellare;
3. la specificazione dei modelli di stima;
4. la stima della spesa teorica standardizzata con la sterilizzazione delle componenti "non giustificate";
5. il calcolo dei coefficienti di riparto.

3.2.1 La raccolta delle informazioni di base

La stima dei fabbisogni standard ha richiesto la raccolta di specifiche informazioni a livello comunale non presenti con un adeguato livello di dettaglio nelle basi-dati già disponibili. In particolare, i dati contabili raccolti nei Certificati Consuntivi si sono generalmente rivelati non sufficienti al fine di determinare il costo effettivo dei diversi comparti di spesa sia a causa di un limitato dettaglio informativo – come ad esempio in materia di composizione della spesa per personale – sia per le disomogeneità nei criteri di compilazione del documento contabile da parte degli enti.

Dettagliati questionari sono stati predisposti e somministrati da SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. ai Comuni per la prima volta nel 2011 e nel 2012 per raccogliere informazioni riguardo alle caratteristiche dell'ente, alle risorse a disposizione per la produzione dei servizi svolti, al personale addetto, alle entrate (accertamenti) e alle spese (impegni) correnti riscontrati nel 2010. I dati sono poi stati aggiornati con riferimento al 2013 con una seconda tornata di rilevazioni avviata nel 2014. Infine, grazie

alla revisione della metodologia di stima, che prevede notevoli semplificazioni con conseguente riduzione delle variabili esplicative, è stata recentemente attivata una nuova fase di rilevazione relativa al 2015 che ha consentito un sostanziale snellimento dei questionari con l'obiettivo di condurre un monitoraggio annuale.

3.2.2 La determinazione della spesa storica

La spesa storica per le funzioni fondamentali dei Comuni è stata determinata considerando la spesa corrente impegnata desunta dai Certificati Consuntivi, al netto degli interessi passivi, degli ammortamenti e degli oneri straordinari di gestione⁵. Sono state inoltre considerate le spese non transitate dal bilancio comunale (ad esempio, le spese sostenute direttamente dai gestori dei servizi a cui è stato esternalizzato il servizio e finanziate con compartecipazioni degli utenti). Sulla base delle informazioni ricavate dai questionari sono state apportate delle rettifiche alle spese del personale e per servizi erogati a favore di altri enti.

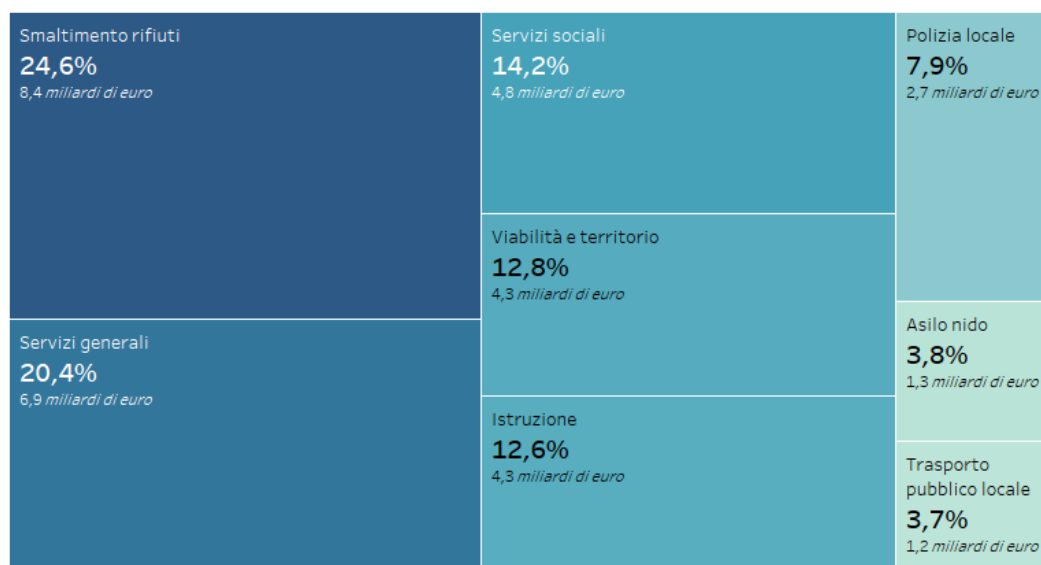
In generale la spesa presa a riferimento per le stime comprende, quindi, sia la quota finanziata da entrate tributarie che tariffarie, sia la quota finanziata con risorse non transitate dal bilancio dei singoli enti. La spesa storica dello smaltimento rifiuti comprende anche i "ricavi riscossi direttamente dalla società di gestione". Le spese storiche delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo sono state considerate al 70 per cento come quota parte riferita alle funzioni fondamentali di spesa.

Nel complesso la spesa storica lorda considerata nell'ambito della determinazione dei fabbisogni standard valeva nel 2013 circa 40 miliardi, di poco superiore al 70 per cento del totale delle spese correnti nel complesso dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO) (circa 57,4 miliardi). La composizione per settori di spesa è riportata nella figura 1. Circa il 25 per cento della spesa era relativa allo smaltimento rifiuti, il 20 per cento ai servizi generali di amministrazione e controllo, il 14 per cento ai servizi sociali al netto degli asili nido.

Va sottolineato che è stato scelto di compensare il livello stimato di fabbisogno standard relativo al servizio smaltimento rifiuti in modo da non influire sull'entità dei trasferimenti perequativi. Infatti tale servizio viene considerato attività autonoma del Comune – non richiedendo pertanto interventi perequativi – dato che il suo finanziamento dovrebbe essere interamente coperto da tariffe.

⁵ Le stime più recenti sui fabbisogni standard fanno riferimento alla spesa storica rilevata per il 2013.

Fig. 1 – Composizione della spesa storica standardizzata



Fonte: Sose, <http://www.opencivitas.it/open-data>

3.2.3 La specificazione dei modelli di stima: funzioni di spesa e funzioni di costo

La stima dei fabbisogni standard è stata basata su due diversi modelli: quello della *funzione di spesa* oppure quello della *funzione di costo* a seconda dei vari settori di spesa considerati. In particolare, nel caso in cui la spesa unitaria spiegata sia determinata come rapporto tra la spesa storica e fattori di scala (quali la popolazione) o indicatori strutturali di carico (quali, ad esempio, la lunghezza delle strade per le funzioni nel campo della viabilità) si fa riferimento a una funzione di spesa e il fabbisogno standard effettivo è ottenuto moltiplicando la stima del valore unitario standardizzato per l'indicatore di carico o il fattore di scala. In questo approccio il livello del fabbisogno è indipendente dal livello dei servizi effettivamente offerti.

Se invece ciò che viene spiegato è la spesa per unità di *output* prodotto, si fa riferimento a una funzione di costo. In questo caso il fabbisogno standard è ottenuto moltiplicando il costo unitario standardizzato per un ammontare di unità di *output* obiettivo (livello essenziale delle prestazioni), oppure per la quantità di *output* storicamente offerta in ciascun Comune. Nel primo caso il fabbisogno standard è determinato come prodotto di due standard, costi unitari e quantità, e risulta anch'esso indipendente dal livello dei servizi effettivamente offerti. Se le quantità obiettivo risultassero in media superiori alle quantità storiche, il fabbisogno standard per il complesso dei Comuni risulterebbe superiore alla spesa effettiva totale del comparto. Nel secondo caso, quando il fabbisogno standard è ottenuto moltiplicando il costo standard per la quantità effettivamente offerta, il livello del fabbisogno standard (e quindi il finanziamento) dipende dalle scelte allocative adottate dall'ente: in sostanza le risorse assegnate risultano condizionate alla erogazione (storica) dei servizi.

Nella determinazione concreta dei fabbisogni standard comunali, per i comparti di spesa dove più complessa è l'individuazione dei livelli di servizio effettivamente erogati si è fatto ricorso a funzioni di spesa, per gli altri comparti a funzioni di costo. La revisione della metodologia adottata nel 2016 ha introdotto un'ulteriore specificazione del modello di stima, la cosiddetta *funzione di spesa aumentata*. Si tratta di una funzione di spesa in cui il fabbisogno standard rimane indipendente dalla quantità dei servizi offerti con l'esclusione dello specifico caso in cui il servizio non venga offerto del tutto: in corrispondenza di tale situazione il fabbisogno è posto uguale a zero.⁶

La tabella 5 indica i comparti di spesa comunale i cui fabbisogni standard sono stimati rispettivamente mediante funzioni di spesa, funzioni di costo e funzioni di spesa aumentata. Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, stimato con funzione di spesa aumentata, si sottolinea che l'87 per cento dei Comuni è privo del servizio.

La nuova metodologia approvata nel settembre 2016 ha mirato a dare maggior rilievo ai servizi effettivamente forniti nella determinazione dei fabbisogni standard seguendo due diverse strategie: da un lato estendendo l'utilizzo della funzione di costo al servizio di smaltimento dei rifiuti (precedentemente stimato con funzione di spesa) e dall'altro introducendo la nuova specificazione della funzione di spesa aumentata per i servizi sociali generali e il trasporto pubblico locale (i cui *output* non sono ancora univocamente misurabili).

La scelta di ampliare l'insieme dei settori i cui fabbisogni standard sono calcolati mediante funzioni di costo al posto di funzioni di spesa e quella di inserire nelle funzioni di spesa regressori volti a identificare l'effettiva fornitura del servizio hanno reso, in assenza della fissazione da parte del governo centrale di Livelli delle prestazioni ritenuti essenziali o di obiettivi intermedi di servizio, la determinazione dei fabbisogni standard ancora più dipendente dal livello effettivamente prestato dei servizi, che è a sua volta correlato alle risorse fiscali di ciascun ente (derivanti sia dalla dotazione standard che dallo sforzo fiscale/tariffario esercitato)⁷. C'è allora da chiedersi se questa evoluzione nelle modalità di determinazione dei fabbisogni standard non rischi di offrire agli enti in ritardo nell'offerta di servizi incentivi insufficienti a promuovere un adeguamento delle loro forniture pubbliche, cristallizzando in tal modo ai livelli attuali le disparità tra gli enti nei livelli di fornitura.

⁶ Per il settore dei servizi sociali, dove si è fatta la scelta di utilizzare una funzione di spesa aumentata, il fabbisogno è stato comunque assegnato a tutti i Comuni prevedendo una quota minima a favore degli enti senza servizio (in proporzione alla popolazione e alle variabili relative al contesto socio economico di riferimento) in ragione del carattere obbligatorio di alcune prestazioni (ad esempio l'assistenza ai disabili e ai minori in difficoltà).

⁷ Questo effetto è in qualche misura attenuato dalla sterilizzazione della funzione rifiuti e dal fatto, come sopra riferito, che è comunque previsto un livello di fabbisogno minimo per i servizi sociali indipendente dalla presenza del servizio.

Tab. 5 – Modelli di stima utilizzati per i fabbisogni standard di ciascun comparto di spesa

Modello funzione di spesa	Modello funzione di costo	Modello funzione di spesa aumentata
Servizi generali	Istruzione pubblica	Trasporto pubblico locale (TPL)
Polizia locale	Smaltimento rifiuti	Servizi sociali (esclusi asili nido)
Viabilità e territorio	Asili nido	

3.2.4 La specificazione dei modelli di stima: le variabili esplicative

La variabile dipendente viene stimata nei vari modelli di regressione adottati mediante diversi insiemi di determinanti:

- *Fattori di prezzo*: indicatori che intendono cogliere i differenziali nei prezzi degli *input* produttivi. Tra le determinanti di prezzo, generalmente si considerano degli indicatori del costo del personale, i prezzi delle locazioni, del carburante, ecc.
- *Variabili di contesto*: indicatori che permettono di cogliere i principali *driver* di domanda del servizio, generalmente indipendenti dal livello dei servizi resi, quali ad esempio la popolazione o la lunghezza delle strade.
- *Fattori esogeni di carico*: indicatori che permettono di cogliere i principali *driver* di domanda del servizio, generalmente collegati al livello dei servizi resi, quali il numero di alunni per i servizi di istruzione.
- *Servizi svolti/presenza del servizio*: indicatori utilizzati nelle funzioni di spesa aumentata (e nel servizio smaltimento rifiuti) che misurano l'effettivo livello di offerta dei servizi. Per la funzione di istruzione pubblica e asilo nido si considerano gli alunni e gli utenti dei servizi offerti, per il servizio di smaltimento rifiuti si considera la quantità di rifiuti smaltiti in modo differenziato e indifferenziato, mentre per le funzioni di trasporto pubblico locale gli indicatori sono delle variabili qualitative (*dummy*) che consentono di azzerare il fabbisogno nei casi in cui il servizio non è presente, da ultimo nel caso dei servizi sociali gli indicatori di presenza del servizio, diversamente da quanto accade nel TPL, non azzerano il fabbisogno ma lo riducono ad un livello minimo determinato in base alla popolazione e alle altre variabili relative al contesto sociale ed economico di riferimento.

- *Forme di gestione*: indicatori generalmente rappresentati da variabili *dummy* che identificano la tipologia di gestione del servizio (gestione diretta/indiretta, comunale o associata).
- *Territorialità*: variabili *dummy* regionali destinate a cogliere la variabilità territoriale della spesa non catturata dalle altre determinanti. L’inserimento delle *dummy* regionali nella fase di stima dei modelli da un lato può correggere eventuali bias territoriali nella stima dei coefficienti delle altre variabili. Ad esempio, l’impatto della variabile volta a cogliere le variazioni di spesa sociale correlate al livello di deprivazione potrebbe presentare un segno negativo (alta deprivazione correlata con minore necessità di spesa) in assenza delle *dummy* regionali, invece una volta che si è controllato per i differenziali di spesa tra le Regioni l’impatto della variabile diventa correttamente positivo sulla spesa. Maggiore risulta l’insorgenza di questo fenomeno tanto più l’inserimento di *dummy* territoriali diventa importante per una stima corretta dei coefficienti delle variabili. Dall’altro si segnala che inserendo *dummy* regionali i coefficienti di stima misurano l’impatto dei differenziali infra-regionali⁸ delle variabili indipendenti sulla spesa unitaria. Ad esempio, l’impatto della variabile reddito imponibile Irpef sulla spesa nel settore sociale riflette, in presenza di *dummy* regionali, l’influenza degli scostamenti del reddito dalla propria media regionale sui differenziali di spesa infra-regionali.
- *Gruppi omogenei*: con l’introduzione nel 2016 della nuova metodologia di stima sono stati inclusi tra i regressori anche variabili *dummy* corrispondenti a gruppi di Comuni omogenei (*cluster*) rispetto a un insieme di variabili strutturali esogene legate al contesto morfologico, sociale ed economico. Sono state identificate due diverse disaggregazioni dei Comuni, una utilizzata con riferimento alla funzione di smaltimento rifiuti e una con riferimento alle funzioni di istruzione e asili nido, funzioni per le quali l’insieme di variabili di contesto utilizzate è ridotto rispetto ai modelli impiegati per gli altri segmenti di spesa. L’introduzione delle variabili *dummy* relative a raggruppamenti di Comuni intende rendere più corretta la stima dei coefficienti delle altre variabili esplicative. Bisogna comunque considerare che, anche in questo caso, l’introduzione delle variabili *dummy* relative a raggruppamenti di Comuni influenza il significato dei coefficienti delle altre variabili esplicative, i cui coefficienti colgono così l’influenza della correlazione infra-gruppo con la spesa unitaria.

Una descrizione delle variabili esplicative utilizzate nei diversi modelli di stima raggruppate secondo la classificazione sopra descritta è riportata nella tabella 6. Per

⁸ Ovvero le differenze che si registrano all’interno della singola Regione.

ogni variabile è indicato il segno assunto dal coefficiente stimato e l'eventuale sterilizzazione nella fase di applicazione (cfr. infra).

Va sottolineato che la stima dei modelli di regressione per i diversi comparti di spesa è stata condotta utilizzando il metodo dei minimi quadrati ordinari⁹ (OLS) apportando una generale semplificazione dell'approccio seguito nel primo esercizio di stima, realizzata anche attraverso l'accorpamento di alcune funzioni¹⁰.

Le stime sono state condotte su sottoinsiemi più o meno ampi del totale dei Comuni delle RSO, ottenuti escludendo dalla popolazione di riferimento i Comuni affetti da dati incompleti o imprecisi o che presentavano *outliers*. La quota dei Comuni esclusi dal procedimento di stima dei modelli è elevata: ad esempio, per le funzioni generali, che pure sono presenti in tutti i Comuni, la stima è stata effettuata su un sotto-campione di 2.673 enti su 6.700.

⁹ In precedenza il fabbisogno standard per gli asili nido era stimato con un modello LAD (*Least Absolute Deviation Estimator*) in ragione della specificazione logaritmica al fine correggere il bias relativo al calcolo dei valori attesi che si sarebbero avuti con uno stimatore OLS.

¹⁰ Sono stati accorpati in fase di stima i servizi svolti nell'ambito delle funzioni generali (attività dell'ufficio tecnico, dell'ufficio anagrafe, dell'ufficio tributi e dell'amministrazione generale) e le funzioni di viabilità e di tutela del territorio, precedentemente stimate con modelli separati.

Tab. 6 – Determinanti nei modelli di stima dei fabbisogni per tipologia, direzione dell'impatto e sterilizzazione

SERVIZI GENERALI - Funzione di spesa		
Variabili di contesto	Addetti servizi di alloggio e di ristorazione - 2013 - Procapite	
	Inverso della popolazione al 31/12/2013	o
	Numero TOTALE immobili - 2013 - Procapite	
	Popolazione anziana (classe +65 anni) - Procapite	
	Rischio sismico alto	
Prezzi	Superficie totale (Km ²) - 2011 - Procapite	
	Livello medio affitto OMI 2013	o
	Spesa media del personale per addetto	o
Forme di gestione	Spesa media per Software e Hardware	o
	Dummies forme di gestione	o
Territorialità	Dummies regionali	o
SERVIZI SOCIALI - Funzione di spesa aumentata		
Variabili di contesto	Alunni CON HANDICAP 2012/2014 - Procapite	
	Incidenza % della popolazione anziana	
	Indice di deprivazione italiano a livello comunale	
	Reddito Imponibile ai fini delle addizionali IRPEF	
	Spline popolazione da 15.000 a 250.000 abitanti	
	Spline popolazione da 5.500 a 15.000 abitanti	
Prezzi	Livello medio affitto OMI 2013	o
Presenza del servizio	Presenza complessiva delle tipologie target	
	Presenza di utenti	
Forme di gestione	Dummies forme di gestione	o
Territorialità	Dummies regionali	o
VIABILITA' E TERRITORIO - Funzione di spesa		
Variabili di contesto	Comune Litoraneo - si/no - 2013	
	Inverso della popolazione al 31/12/2013	
	Investimenti in conto capitale - Viabilità - Media triennio 10-12	
	Livello altimetrico del Municipio - 2013	
	Lunghezza delle strade del comune - Procapite	
	Numero totale di veicoli (ACI) - Procapite	
	Presenze turistiche (comunalizzate) - Procapite	
	Punti luce mantenuti - Procapite	
	Stalli per la sosta a pagamento - Procapite	
	Superficie totale (Km ²) - Procapite	
	Totale Unità locali (ISTAT 2013) - Procapite	
	Costo medio del lavoro per addetto	o
Forme di gestione	Dummies forme di gestione	o
Territorialità	Dummies regionali	o
ISTRUZIONE - Funzione di costo		
Variabili di contesto	Inverso della popolazione al 31/12/2013	
	Fattore esogeno di carico	
	Alunni della scuola comunale - Proclient	
Servizi svolti	Alunni della scuola privata - Proclient	
	Numero di plessi comunali e statali	
	Alunni disabili delle scuole comunali - Proclient	
	Metri quadri dei plessi comunali e statali - Proclient	
	Quota classi a tempo pieno della scuola primaria	
	Quota classi tempo prolungato scuola secondaria primo grado	
	Trasportati nei comuni con plessi - Proclient	
	Trasportati nei comuni senza plessi - Proclient	
	Utenti dei centri estivi e alunni del pre/post scuola - Procapite	
	Utenti dei centri estivi e alunni del pre/post scuola - Proclient	
Prezzi	Utenti della mensa - Proclient	
	Livello delle retribuzioni del settore privato (2013)	o
Forme di gestione	Livello medio affitto OMI 2013	o
	Dummies forme di gestione	o
Gruppi omogenei	Dummies clusters	
Territorialità	Dummies regionali	o
POLIZIA LOCALE - Funzione di spesa		
Variabili di contesto	Addetti servizi di alloggio e ristorazione - Procapite	
	Comune Litoraneo - si/no - 2013	
	Densità abitativa	
	Incidenti stradali rilevati - TOTALE - Procapite	
	Lunghezza delle strade del comune - Procapite	
	Mercati (numero giornate annue) - Procapite	
	Num.di pendolari entranti nel Comune - 2011 - ISTAT	
	Numero di scuole - Procapite	
	Popolazione 60'000 - 1'000'000 abitanti	
	Presenza servizio di polizia armato	
	Presenza servizio di polizia notturno	
	Presenze turistiche (comunalizzate) - Procapite	
	Stalli per la sosta a pagamento - Procapite	
	Visitatori musei - Procapite	
Fattore esogeno di carico	Arresti, notizie di reato, sequestri penali, TSO - Procapite	
	Querelle e denunce ricevute - Procapite	
Prezzi	Costo medio del lavoro per addetto	o
	Livello medio affitto OMI 2013	o
	Spesa media per l'uso del veicolo	o
Forme di gestione	Dummies forme di gestione	o
Territorialità	Dummies regionali	o
ASILO NIDO - Funzione di costo		
Servizi svolti	Bambini che usufruiscono del servizio di refezione	
	Bambini frequentanti asilo nido	
	Bambini frequentanti sezioni a tempo parziale	
	Bambini in asilo nido a gestione esterna	
	Numero di educatori per utenti	
	Superficie complessiva (gestione diretta e non) - Proclient	
Prezzi	Utenti lattanti	
	Costo medio del lavoro per addetto	o
Forme di gestione	Livello medio affitto OMI 2013	o
	Dummies forme di gestione	o
Gruppi omogenei	Dummies clusters	
Territorialità	Dummies regionali	o
TPL - Funzione di spesa aumentata		
Variabili di contesto	Alunni di secondo grado e universitari - Procapite	
	Comune capoluogo di provincia	
	Livello altimetrico del Municipio - ISTAT	
	Popolazione di anziani oltre 65 anni	
	Presenze turistiche (comunalizzate) - PROCAPITE	
Prezzi	Prezzo medio comunale per Benzina - 2013	
	Presenza servizio urbano navigazione e/o a fune e/o filoviario	
Forme di gestione	Presenza/assenza output TPL	
	Presenza/assenza servizio metro + tram	
Territorialità	Dummies forme di gestione	o
	Dummies regionali	o
SMALTIMENTO RIFIUTI - Funzione di costo		
Variabili di contesto	Inverso dei rifiuti urbani prodotti	
	Quota di raccolta differenziata	
Servizi svolti	Rifiuto smaltito - Distanza in Km - Ponderata con tonnellate	
Prezzi	Prezzo medio comunale per Benzina - 2013	
Forme di gestione	Dummies forme di gestione	o
Gruppi omogenei	Dummies clusters	
Territorialità	Dummies regionali	o

■ Coefficiente con segno positivo ■ Coefficiente con segno negativo ■ Set di coefficienti delle variabili dummy (o) Variabile sterilizzata

3.2.5 La stima dei fabbisogni standard e la sterilizzazione delle componenti non “giustificate”

Una volta stimati i coefficienti dei diversi modelli econometrici si procede alla stima dei fabbisogni standard veri e propri applicando, per ciascun Comune, i coefficienti stimati agli effettivi valori delle variabili esplicative. Tuttavia, si è ritenuto che soltanto alcune determinanti potessero essere fonti giustificate di differenziazione dei fabbisogni standard tra i diversi enti. In accordo con il principio di base che riconosce – e quindi ne consente il finanziamento – solo la variabilità dovuta a fattori strutturali al di fuori della sfera di autonomia/responsabilità dell’ente, l’influenza degli altri fattori viene invece “sterilizzata”, applicando nella fase di stima un valore medio o normalizzato.

In particolare (vedi tab. 6), le variabili di prezzo sono state sterilizzate nella stima del fabbisogno, utilizzando dei valori normalizzati che fanno riferimento a valori medi di raggruppamenti di Comuni omogenei (sistemi locali di lavoro, territori regionali, fasce demografiche). La sterilizzazione degli effetti di prezzo non è quindi completa, ma sono stati annullati i differenziali infragruppo degli insiemi considerati.

Per tutti i comparti di spesa sono state inoltre sterilizzate le variabili relative alla forma di gestione, in quanto si è ritenuto che il sistema di finanziamento debba risultare neutrale rispetto alle scelte organizzative autonomamente assunte dai singoli enti.

Con la recente revisione della metodologia le variabili territoriali (*dummy* regionali) risultano sterilizzate solo per alcune funzioni: servizi generali, viabilità e territorio, polizia locale e asili nido (in precedenza erano sterilizzate per tutte le funzioni). Per le funzioni dei servizi di smaltimento rifiuti e dei servizi sociali la mancata sterilizzazione comporta che ogni eventuale variabilità regionale (residua rispetto alle componenti spiegate dalle altre determinanti) venga inclusa nei fabbisogni standard e quindi finanziata con risorse di base (capacità fiscali standard e fondo perequativo). La non sterilizzazione delle *dummy* regionali per taluni comparti di spesa è stata prevista con la recente revisione delle metodologie.

Infine va rilevato che i differenziali di spesa colti dalle variabili *dummy* relative ai raggruppamenti omogenei di Comuni (*cluster*) non sono stati sterilizzati. Così come accade per le variabili *dummy* territoriali, la mancata sterilizzazione delle variabili di gruppo implica che i differenziali di spesa tra *cluster* siano inclusi nei fabbisogni standard.

La mancata sterilizzazione di queste componenti tende a riconoscere un maggiore fabbisogno nelle aree in cui si riscontra sistematicamente un più elevato livello del servizio, ossia si aumenta la correlazione tra il fabbisogno standard stimato e la spesa storica (finanziata da risorse standard e sforzo fiscale/tariffario), a prescindere dagli effettivi fattori di fabbisogno.

La mancata sterilizzazione agisce dunque nella stessa direzione della scelta di utilizzare funzioni di costo: si può tendere ad assegnare maggiori fabbisogni (e dunque risorse) ai comuni che hanno livelli di spesa storica maggiore, sia dovuta a una elevata dotazione di risorse di base (capacità fiscale IMU, IRPEF, etc) sia dovuta all'esercizio di un maggiore sforzo fiscale/tariffario. Per effetto di queste scelte, in specifici settori si potrebbero dunque "premiare" i comuni con elevata capacità fiscale, come sarà messo in evidenza nei capitoli successivi

A parità di capacità fiscale e di effettivi fattori di fabbisogno, ciò comporta anche una maggiore dotazione di risorse ai Comuni che avevano esercitato in passato un maggiore sforzo fiscale/tariffario e viceversa. In altri termini si induce una parziale "trasformazione" dello sforzo fiscale in standard premiando i comuni che, a parità di altre condizioni e di efficienza, offrono più servizi sul territorio. Di fatto ciò che in passato era coperto da tariffe o da maggiori imposte risulterà in parte finanziato con risorse standard, ponendo l'onere a carico dei comuni che imponevano minore sforzo fiscale/tariffario.

Poiché l'impatto di questi fattori (funzioni di costo e mancata sterilizzazione) disomogeneo nella stima dei fabbisogni delle diverse funzioni, si potrebbe indurre, a parità di altre condizioni, anche una non neutralità della scelta allocativa della spesa dei comuni: considerando due comuni del tutto identici nella dotazione di risorse e di fattori di fabbisogno, ma che si differenziano per l'allocazione della spesa tra funzioni, il nuovo sistema tenderà a favorire il comune che spendeva di più su funzioni i cui fabbisogni sono stimati con funzioni di costo e viceversa.

3.2.6 Il calcolo dei coefficienti di riparto

Sulla base dei fabbisogni standard per ogni settore di spesa, sono stati calcolati i relativi coefficienti di riparto per ciascun Comune rapportando i valori comunali al relativo totale di comparto. I coefficienti sono stati poi aggregati per ottenere un coefficiente di riparto relativo al complesso dei settori di spesa, utilizzando come pesi la quota di fabbisogno standard derivante dai valori attesi di ogni funzione. Il risultato dell'operazione econometrica di stima dei fabbisogni standard è dunque un vettore, i cui componenti sommano all'unità, che rappresenta per ogni singolo Comune la quota di fabbisogno standard attribuitogli rispetto al fabbisogno totale nazionale per il complesso dei settori di spesa.

I fabbisogni standard in euro sono stati poi ricavati moltiplicando i coefficienti di riparto per il totale delle risorse destinate al loro finanziamento (somma delle capacità fiscali e dei trasferimenti verticali residui pari a 1.090 milioni nel 2014).

4. Le capacità fiscali

Il secondo elemento innovativo del sistema di determinazione dei trasferimenti comunali del FSC è rappresentato dalle capacità fiscali che, come evidenziato nel capitolo 2 entrano da un lato nella componente di perequazione ai fabbisogni standard *TS* e, dall'altro, nella componente di equalizzazione pro capite della capacità fiscale *TP* (equazione (1)).

La prima nota metodologica per la determinazione delle capacità fiscali è stata adottata nel 2015¹¹ con una procedura semplificata¹², ritenuta opportuna anche al fine di consentire già dal medesimo esercizio un primo utilizzo parziale dei nuovi criteri perequativi basati sul confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscali. Successivamente, le capacità fiscali sono state aggiornate una prima volta nel marzo 2016¹³, ai fini del riparto delle risorse perequative per lo stesso anno, e una seconda volta nel novembre 2016¹⁴ ai fini del riparto per il 2017.

Il paragrafo 4.1 e il Riquadro 2 forniscono un inquadramento teorico del concetto di capacità fiscale e delle problematiche connesse alle relative procedure di stima. Nel paragrafo 4.2 sono descritte le effettive scelte metodologiche operate nella stima della capacità fiscale per il caso italiano, i cui risultati sono illustrati nel successivo paragrafo 4.3.

4.1 Definizione e impianto metodologico

Una definizione di capacità fiscale standard idonea a essere utilizzata nel contesto della perequazione finanziaria è data dal gettito potenzialmente derivante dalle entrate proprie di un ente in condizioni di sforzo fiscale autonomo neutrale. Tale neutralità può essere declinata in diversi modi: assenza di sforzo fiscale autonomo; presenza di uno sforzo fiscale pari a quello medio o mediano adottato dagli enti del comparto; opzione centrale rispetto all'intervallo di aliquote che la normativa riconosce agli enti. La definizione di neutralità prescelta influenzerà le stime della capacità fiscale degli enti.

Il gettito effettivo delle entrate proprie di un ente costituisce un indicatore necessariamente imperfetto di tale capacità in quanto esso risulta influenzato da una pluralità di fattori:

¹¹ Cfr. il DM 11 marzo 2015.

¹² Ai sensi dell'art. 43, comma 5-*quater* del DL 133/2014, le note metodologiche, le capacità fiscali e i relativi aggiornamenti sono adottati mediante decreto ministeriale da sottoporre all'intesa in Conferenza Stato-Città e, in caso di variazioni nella metodologia di stima, al parere delle competenti Commissioni parlamentari; sia l'intesa che i pareri non sono comunque vincolanti.

¹³ DM 13 marzo 2016.

¹⁴ DM 2 novembre 2016.

- le decisioni assunte dai *policy maker* locali in merito all'intensità dello sforzo fiscale (aliquote, deduzioni, esenzioni), a loro volta influenzate dalle decisioni dei *policy maker* centrali (che possono incidere sui trasferimenti spettanti al singolo ente, aumentando o riducendo l'esigenza di ricorso allo sforzo fiscale);
- il diverso grado di *compliance* dei contribuenti verso gli obblighi tributari locali, influenzato a sua volta dalla differente efficacia delle politiche locali e centrali di contrasto all'evasione.

Ove non si depurasse il gettito effettivo da tali fattori, si determinerebbero effetti distorsivi in sede di perequazione, in quanto gli enti che esercitano uno sforzo fiscale maggiore o ottengono buoni risultati in termini di *compliance* si vedrebbero attribuire una maggiore capacità fiscale con il risultato di venire penalizzati dal riparto delle risorse perequative.

Per ovviare a tali effetti distorsivi, sono state individuate diverse soluzioni:

1. per depurare il gettito effettivo dalla componente di sforzo fiscale autonomo sono state sviluppate tecniche alternative di stima, diversamente utilizzabili in base alla disponibilità di informazioni puntuali e alla presenza o meno di parametri normativi idonei a definire condizioni di *benchmark* indicative di una posizione di sforzo fiscale neutrale.

Tra questi metodi rientrano:

- 1.1. il *Representative Tax System* (RTS) applicabile quando siano disponibili informazioni puntuali su basi imponibili e aliquote legali standard. Con tale metodo la stima del gettito è ottenuta applicando alle basi imponibili effettive l'aliquota legale o il valore medio o centrale dell'aliquota, laddove la normativa preveda un intervallo applicabile.

Considerare neutrale un'aliquota commisurata a parametri normativi prefissati, piuttosto che l'aliquota mediamente applicata dagli enti, presenta il vantaggio di dare certezza e stabilità ai parametri *benchmark* di capacità fiscale in base ai quali i *policy maker* locali possono orientare le loro scelte in materia di sforzo fiscale, evitando altresì possibili comportamenti opportunistici degli enti¹⁵. Tra gli svantaggi, nel caso in cui l'aliquota collegata a parametri normativi sia sensibilmente inferiore a quella mediamente applicata dagli enti, si determina una riduzione dell'efficacia perequativa del sistema, la cui azione resta limitata alla distribuzione del gettito commisurato all'aliquota base, lasciando che lo sforzo fiscale mediamente considerato necessario dai *policy maker* locali resti applicato a basi imponibili sperequate.

- 1.2. il *Regression-based Fiscal Capacity Approach* (RFCA) richiesto quando le informazioni puntuali su basi imponibili e aliquote legali standard non siano

¹⁵ In letteratura sono indicati sotto il nome di *rate tax-base effects* i movimenti di aliquote posti in essere, al fine di ottenere vantaggi in sede perequativa, da parte di enti con base imponibile ridotta o nulla con riferimento al tributo movimentato. Questi ultimi potrebbero infatti accrescere il proprio sforzo fiscale al mero fine di aumentare l'aliquota media standard e ottenere in questo modo un maggiore trasferimento perequativo.

disponibili perché non sono prefissate le aliquote legali o perché non è possibile quantificare con precisione la base. Con quest'ultimo metodo vengono applicate tecniche econometriche per stimare il gettito effettivo (variabile dipendente) in funzione di alcuni regressori indicativi di capacità fiscale (*proxy* delle basi imponibili locali, capacità di attrarre base imponibile dai non residenti, misure dell'intensità dello sforzo fiscale) e variabili di controllo (trasferimenti inter-governativi e variabili socio-demografiche che misurano le esigenze locali di beni pubblici e le preferenze locali per gli stessi beni). La stima del gettito standard è ottenuta ponendo lo sforzo fiscale al valore considerato neutrale e sterilizzando le variabili di controllo (si rinvia in proposito al Riquadro 2);

2. per tenere conto del diverso grado di *compliance* dei contribuenti nei singoli territori, la stima del gettito standard viene corretta considerando una quota del *tax gap*, ovvero della discrepanza tra gettito teorico ed effettivo, stimati applicando l'aliquota standard rispettivamente alla base imponibile potenziale e a quella effettiva. L'ipotesi sottostante è che tale discrepanza sia indice di fenomeni di evasione rispetto ai quali è opportuno introdurre elementi di disincentivo. È peraltro possibile che tale fenomeno sia in parte imputabile anche a fattori non indicativi di una capacità fiscale sommersa (come errori nella base catastale o slittamenti temporali nei versamenti). Tale circostanza suggerisce cautela nel considerare nella capacità fiscale dell'ente la discrepanza stimata. La possibilità di considerare il *tax gap* nell'ambito della capacità fiscale dell'ente è circoscritta ai soli tributi per i quali esistano elementi che possano fungere da *benchmark* per il calcolo del gettito teorico (quali, ad esempio, una base imponibile iscritta nei registri catastali o aliquote di base definite in via normativa) e sussistano effettive responsabilità dell'amministrazione comunale nell'accertamento del gettito del tributo.

4.2 Le scelte operate per la stima della capacità fiscale nel caso italiano

Nella valutazione della capacità fiscale dei Comuni sono state incluse le seguenti tipologie di prelievi:

- le entrate tributarie derivanti dai tributi maggiori, ovvero dall'Imu, dalla Tasi, dall'addizionale comunale all'Irpef. Con riferimento a queste voci, per le quali esistono informazioni puntuali su basi imponibili e aliquote legali standard, è stata adottato l'approccio RTS¹⁶;
- la cosiddetta capacità fiscale residuale, cioè le entrate tributarie derivanti da una serie di tributi minori (imposta di scopo, di soggiorno, sulla pubblicità, tassa per l'occupazione degli spazi pubblici, diritti sulle affissioni, altre imposte, tasse e tributi speciali) e le entrate extratributarie, al netto di quelle di natura patrimoniale (interessi, utili e proventi diversi) e di quelle inerenti i rifiuti (si

¹⁶ Basi imponibili effettive per aliquota di base o aliquota centrale (cfr. paragrafo 4.1)

veda infra). Con riferimento a queste voci, per le quali non esistono informazioni puntuali su basi imponibili e aliquote legali standard, è stata adottata la tecnica RFCA¹⁷;

Negli aggiornamenti delle stime successivi al 2015 sono stati utilizzati, per alcuni enti minori, criteri di correzione delle basi imponibili per tenere conto degli scostamenti tra la media e la mediana nei casi in cui tali scostamenti avessero assunto un valore anomalo, per effetto di pochi contribuenti *outliers* residenti in Comuni di piccole dimensioni.

- una quota del *tax gap* relativo unicamente all'Imu e alla Tasi¹⁸, unici tributi per i quali è stato ritenuto sussistano parametri *benchmark* per il calcolo del gettito teorico e responsabilità amministrative locali nell'accertamento. La quota del *tax gap* considerata, pari al 5 per cento nel 2015 e nel 2016, è stata incrementata al 10 per cento per il 2017, ad esclusione degli enti colpiti da calamità naturali o interessati da possibili disallineamenti catastali dovuti a variazioni delle circoscrizioni amministrative, per i quali è stato mantenuto il 5 per cento;
- le entrate imputate alla funzione di gestione e smaltimento rifiuti, in misura commisurata alla componente dei fabbisogni standard inerenti la medesima funzione, a meri fini di neutralizzazione di tale componente di costo. La previsione normativa dell'obbligo di finanziamento integrale mediante tariffa dei costi inerenti la funzione in questione è stata infatti interpretata nel senso che essa non debba influire sul riparto delle risorse perequative. Per il 2017 è stata introdotta una modifica nei criteri di stima della capacità fiscale per questa funzione, al fine di rendere maggiormente efficace l'effetto di neutralizzazione dei fabbisogni standard.

La componente complessiva di capacità fiscale riferibile a tale settore, precedentemente imputata in termini corrispondenti ai fabbisogni in valore assoluto, viene ora imputata in termini di equivalente incidenza percentuale sul totale della capacità fiscale. Pertanto, poiché i fabbisogni per lo smaltimento rifiuti incidono per il 24,8 per cento sul totale dei fabbisogni, sulla capacità fiscale viene imputata una componente di entrata di peso equivalente. Ne consegue una riduzione in termini assoluti della componente di capacità fiscale ascrivibile a tale funzione, che passa da 8,7 a 7,1 miliardi¹⁹. A livello distributivo, la riduzione della relativa incidenza risulta maggiore per i piccoli Comuni. Emerge inoltre una maggiore correlazione spaziale per la mancata sterilizzazione dei differenziali di spesa regionali operata nella nuova stima dei fabbisogni rispetto alla precedente.

¹⁷ Stima econometrica del gettito effettivo in funzione di variabili indicative di capacità fiscale, con neutralizzazione dello sforzo fiscale e sterilizzazione delle variabili di controllo.

¹⁸ Ad esclusione delle prime abitazioni di lusso per le quali il gettito standard Imu-Tasi è già stimato sulla base imponibile teorica invece che effettiva.

¹⁹ L'importo di 8,7 miliardi per il 2016 coincide con il corrispondente valore assoluto dei fabbisogni standard; l'importo di 7,1 miliardi stimato per il 2017 è dato dall'incidenza dei predetti 8,7 miliardi sul fabbisogno standard complessivo, pari al 24,8 per cento, moltiplicata per l'ammontare della capacità complessiva (28,6 miliardi). A fronte di tali due criteri alternativi di sterilizzazione dei fabbisogni standard sui rifiuti, le entrate effettive da rifiuti dei bilanci consuntivi per il 2013 risultano pari a 7,4 miliardi.

Riquadro 2 – Alcuni aspetti metodologici del calcolo della capacità fiscale: il ruolo delle differenze nelle caratteristiche strutturali locali e nelle preferenze locali per i servizi pubblici

È opportuno esaminare come incida sulla stima della capacità fiscale la variabilità del gettito effettivo dovuta, da un lato, al finanziamento delle maggiori o minori necessità di spesa di alcuni enti, connesse alle loro caratteristiche strutturali o socio-economiche, e dall'altro al finanziamento della maggiori o minori preferenze per il bene pubblico delle diverse comunità locali. La questione rileva unicamente nell'ambito della stima della componente di capacità fiscale che utilizza le tecniche di regressione (RFCA)²⁰, nell'ambito delle quali l'inclusione delle variabili strutturali o di quelle connesse alle preferenze locali risulta funzionale ad aumentare la quota di variabilità spiegata dai modelli. Si pone pertanto il quesito se tali variabili debbano essere o meno sterilizzate nell'ambito della stima della capacità fiscale standard.

Con riferimento alle caratteristiche strutturali, in termini generali va considerato in favore della sterilizzazione che, ove l'eventuale maggiore imposizione fiscale locale connessa al finanziamento di tali esigenze venisse attribuita come capacità fiscale, essa compenserebbe i maggiori fabbisogni dovuti ai medesimi fattori strutturali, escludendo il relativo finanziamento in sede di perequazione. È però opportuno considerare nell'ambito della capacità fiscale la componente di entrate dovuta al contributo individuale al finanziamento dei servizi (sia di tipo diretto come le tariffe per i servizi a domanda individuale, quali rifiuti o asili nido, sia di tipo indiretto, come le multe correlate al servizio di polizia urbana), in misura coordinata con quanto considerato sul lato dei fabbisogni standard: tale esigenza non sussiste ove tali fabbisogni siano già depurati (nettizzati) del contributo individuale al loro finanziamento.

Nel caso italiano sembra riscontrarsi un'asimmetria su questo fronte: dal lato della capacità fiscale le variabili riferite a esigenze strutturali sono sterilizzate, Dal lato dei fabbisogni non sono invece sterilizzati gli effetti dei fattori strutturali sulla spesa per la componente finanziata dalla contribuzione diretta degli utenti. Ciò implica che la perequazione terrà conto del maggiore fabbisogno dovuto a variabili strutturali ma non del fatto che una parte di tale fabbisogno è finanziata da contributi individuali. Questo effetto potrebbe favorire gli enti che erogano un maggior numero di servizi a contributo individuale²¹.

Con riferimento alle preferenze locali per consumi di beni pubblici non inclusi nei fabbisogni finanziari (ad esempio, nel caso di consumi che eccedono i livelli essenziali di prestazione (LEP)), occorrerebbe in termini generali sterilizzarne la relativa incidenza anche sul lato delle entrate mediante variabili indicative di tali preferenze (quale, ad esempio, lo scostamento rispetto al valore LEP del rapporto tra utenti di un servizio e potenziali beneficiari). Tale sterilizzazione consentirebbe di evitare distorsioni nella stima dello sforzo fiscale standard necessario al finanziamento delle funzioni fondamentali. Se tale sterilizzazione non fosse applicata, la stima dello sforzo fiscale standard potrebbe risultare più elevata includendo anche lo sforzo mediamente applicato per finanziare le funzioni non fondamentali. In tal caso verrebbe amplificata la portata perequativa del sistema oltre la misura necessaria al finanziamento delle sole funzioni fondamentali.

Nel caso italiano, i fabbisogni finanziari riflettono la quantità effettiva dei servizi prestati e non invece un livello di LEP. Coerentemente, sul lato delle entrate non vengono introdotte variabili per sterilizzare gli introiti destinati al finanziamento delle prestazioni extra-LEP. Ove si introducessero i LEP sul lato dei fabbisogni e si operasse una corrispondente sterilizzazione sul

²⁰ La stima mediante RTS, individuando con criteri puntuali la capacità fiscale al netto dello sforzo fiscale, include automaticamente in quest'ultimo qualunque variazione del gettito che non sia selezionata come indicativa di capacità fiscale.

²¹ Ad esempio nel caso di due Comuni di pari ricchezza, uno dei quali fronteggi un maggior fabbisogno per asili nido dovuto alla maggiore incidenza di bambini sul totale della popolazione, la perequazione non terrà conto delle corrispondenti maggiori entrate tariffarie

lato delle entrate del finanziamento delle prestazioni extra-LEP, occorrerebbe comunque considerare separatamente un criterio di perequazione delle basi imponibili per tale componente: la L. 42/2009 prevede infatti una parziale perequazione delle capacità fiscali anche per il finanziamento delle funzioni non fondamentali. Nel meccanismo attualmente applicato, la perequazione delle funzioni fondamentali e non fondamentali si realizza mediante l'introduzione di una componente di riparto pro capite all'interno dei meccanismi di assegnazione delle risorse (si veda il capitolo 2).

La condizione di neutralità dello sforzo fiscale è stata variamente applicata a seconda delle diverse voci di entrata:

- per l'Imu si adotta l'aliquota di base (per gli immobili diversi dall'abitazione principale 7,6 per mille, inferiore all'aliquota applicata nel 2012 nella media dei Comuni delle RSO, pari al 9,26 per mille²²) e per la Tasi l'aliquota dell'1 per mille;
- per l'addizionale comunale all'Irpef si adotta il valore centrale dell'intervallo delle aliquote adottabili da ciascun Comune (0,4 per cento²³, inferiore rispetto all'aliquota media adottata nel 2012 nella media dei Comuni delle RSO, pari allo 0,57 per cento);
- per la capacità fiscale residuale si adotta la mediana delle aliquote impositive e Nella determinazione della capacità fiscale tariffarie, che risulta, anche in questo caso, inferiore al livello medio²⁴.

La sensibile differenza tra le aliquote standard e le aliquote mediamente adottate dagli enti induce a ritenere che una parte dello sforzo fiscale sia di fatto necessaria a finanziare le funzioni normali della generalità degli enti, a maggior ragione considerata la necessità di compensare la riduzione di risorse derivante dalle manovre di finanza pubblica²⁵. Tale componente di sforzo fiscale "necessario", non concorrendo a determinare la capacità fiscale degli enti, resta di fatto esclusa dal processo perequativo.

Coerentemente con la L. 42/2009, nell'identificare le entrate comunali da considerare ai fini della perequazione, e quindi della determinazione della capacità fiscali, sono state escluse le risorse provenienti da trasferimenti. In particolare, in sede attuativa, la valutazione della capacità fiscale standard non comprende anche i trasferimenti compensativi del minore gettito Imu-Tasi connesso con gli interventi normativi di riduzione della base imponibile di tali tributi in vigore dal 2016 (abitazione principale,

²² Per le abitazioni di lusso, 4 per mille.

²³ Valore centrale dell'intervallo compreso tra 0 e 0,8.

²⁴ Si veda l'appendice A4 del Rapporto sulla capacità fiscale dei Comuni delle RSO del marzo 2015 che precisa che esercizi alternativi, rispettivamente al venticinquesimo e al settantacinquesimo percentile, mostrano che all'aumentare del percentile di normalizzazione dello sforzo fiscale si determina una riduzione della distanza dei singoli valori dalla media nazionale.

²⁵ In proposito, nell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, del 22 gennaio 2015, veniva mostrato come, nel triennio 2011-13, l'esercizio dell'autonomia tributaria avesse permesso ai comuni di recuperare circa il 54% della perdita della capacità di spesa subita nel medesimo periodo rispetto al 2010.

terreni). Tale esclusione, se da un lato è coerente con il principio secondo il quale la perequazione delle capacità fiscali riguarda unicamente le entrate proprie degli enti, dall'altro non considera che l'attribuzione di tali trasferimenti compensativi (circa 3,8 miliardi annui) presenta la medesima esigenza perequativa del gettito tributario sostituito, difformemente distribuito sul territorio nazionale. L'esclusione dei trasferimenti compensativi del minor gettito Imu-Tasi potrebbe avere determinato, come rilevato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale²⁶, "un'alterazione indebita del procedimento perequativo [...] favorendo i Comuni che più hanno beneficiato degli interventi normativi, che a fronte di risorse immutate si vedrebbero riconosciuto un *gap* fra fabbisogni e capacità fiscale e, quindi, trasferimenti compensativi superiori" e penalizzando i Comuni in cui è più elevata la componente turistica, specie di piccole dimensioni, con prevalenza di seconde case.

4.3 Principali risultati della stima delle capacità fiscali

La determinazione delle capacità fiscali per i Comuni delle RSO (tab. 7) mostra che, nel 2017 e a livello aggregato, i tre tributi principali (Imu, Tasi e addizionale comunale all'Irpef) danno conto del 54 per cento della capacità fiscale. La capacità fiscale residuale incide per il 20 per cento mentre il *tax gap* ha un ruolo marginale (1 per cento). La componente rifiuti, considerata, come detto, al solo fine di compensare il corrispondente fabbisogno standard, incide per un quarto della capacità fiscale complessiva (in proporzione all'incidenza della medesima funzione sui fabbisogni standard).

Tab. 7 – Componenti della capacità fiscale 2017

Componenti capacità fiscale 2017	Valori assoluti (milioni)	Valori percentuali
Imu-Tasi	12.957	45
Addizionale comunale all'Irpef	2.547	9
<i>Tax gap</i> Imu-Tasi	356	1
Rifiuti	7.107	25
CFR (capacità fiscale residuale)	5.661	20
Capacità fiscale totale	28.629	100

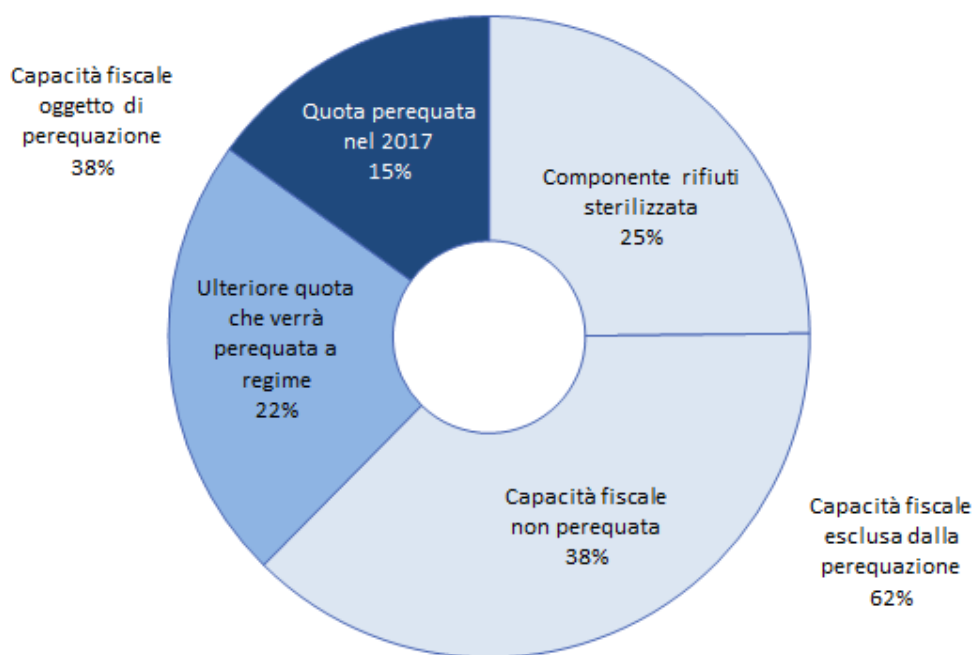
Fonte: audizione della prof. Fabrizia Lapecorella presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale del 20 ottobre 2016.

²⁶ Si veda "Atto del Governo n. 284. Parere approvato".

La figura 2 mostra che, come anticipato nel capitolo 2, non tutta la capacità fiscale viene considerata nell'ambito del meccanismo perequativo del FSC. Infatti, oltre alla componente rifiuti che viene sterilizzata (25 per cento del totale), metà della capacità fiscale rimanente non concorre alla determinazione della componente innovativa. Tale esclusione, inizialmente introdotta per il solo 2016²⁷, è stata resa permanente dalla legge di bilancio per il 2017²⁸. Pertanto la parte di capacità fiscale potenzialmente perequabile sulla base della normativa vigente è limitata al 38 per cento del totale (calcolato al lordo della componente rifiuti). Inoltre tale quota entra nel processo perequativo secondo un percorso di gradualità, con percentuali crescenti nel tempo, per cui nel 2017 una quota pari soltanto al 15 per cento della capacità fiscale totale è considerata nel meccanismo perequativo.

L'incidenza della capacità fiscale oggetto di perequazione sul totale delle entrate correnti dei Comuni delle RSO appare particolarmente contenuta. In mancanza di dati di previsione di tale aggregato per il 2017, si evidenzia, a titolo meramente indicativo, che ove questo rimanesse in linea con i risultati del biennio 2013 e 2014 (circa 48 miliardi), la capacità fiscale rilevante per la perequazione nel 2017 (corrispondente a circa il 15 per cento della capacità fiscale complessiva) peserebbe nel medesimo anno per circa il 9 per cento del totale delle entrate correnti, mentre a regime la capacità fiscale oggetto di perequazione (pari al 38 per cento della capacità fiscale totale) peserebbe per circa il 22 per cento del totale delle entrate correnti.

Fig. 2 – Incidenza delle risorse oggetto di perequazione rispetto alla capacità fiscale



Fonte: elaborazione sui dati della capacità fiscali riportati nell'audizione della prof. Fabrizia Lapecorella presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale del 20 ottobre 2016.

²⁷ Più precisamente l'art. 1, 380-*quater* della L. 228/2012 prevede che per tale anno sia considerato nel processo perequativo il 45,8 per cento della capacità fiscale.

²⁸ Cfr. l'articolo 1, comma 449, lettera c), della legge di bilancio per il 2017.

5. I risultati della determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali: un'analisi congiunta

I risultati della determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, i cui profili metodologici sono stati presentati nei capitoli precedenti, possono essere meglio illustrati se considerati in modo congiunto. In particolare, il trasferimento perequativo sui fabbisogni standard TF (equazione 1) che colma il divario tra le risorse distribuite secondo i fabbisogni standard (RF) e la capacità fiscale (C) può essere scomposto, una volta assunta la equi-ripartizione delle risorse in termini pro capite come valore di riferimento, in due elementi additivi:

- la differenza (*correzione fabbisogni standard*) tra il fabbisogno standard e la equi-ripartizione delle risorse in termini pro capite. Questa componente misura lo scostamento dalla equi-distribuzione delle risorse riconducibile alla considerazione dei diversi bisogni degli enti così come misurati dai fabbisogni standard;
- la differenza (*correzione capacità fiscali*) tra l'ammontare di risorse coerente con una loro equi-ripartizione in termini pro capite (RP) e le capacità fiscali (C). Questa componente identifica quindi la perequazione necessaria a dotare tutti gli enti delle medesime risorse pro capite;

In termini algebrici:

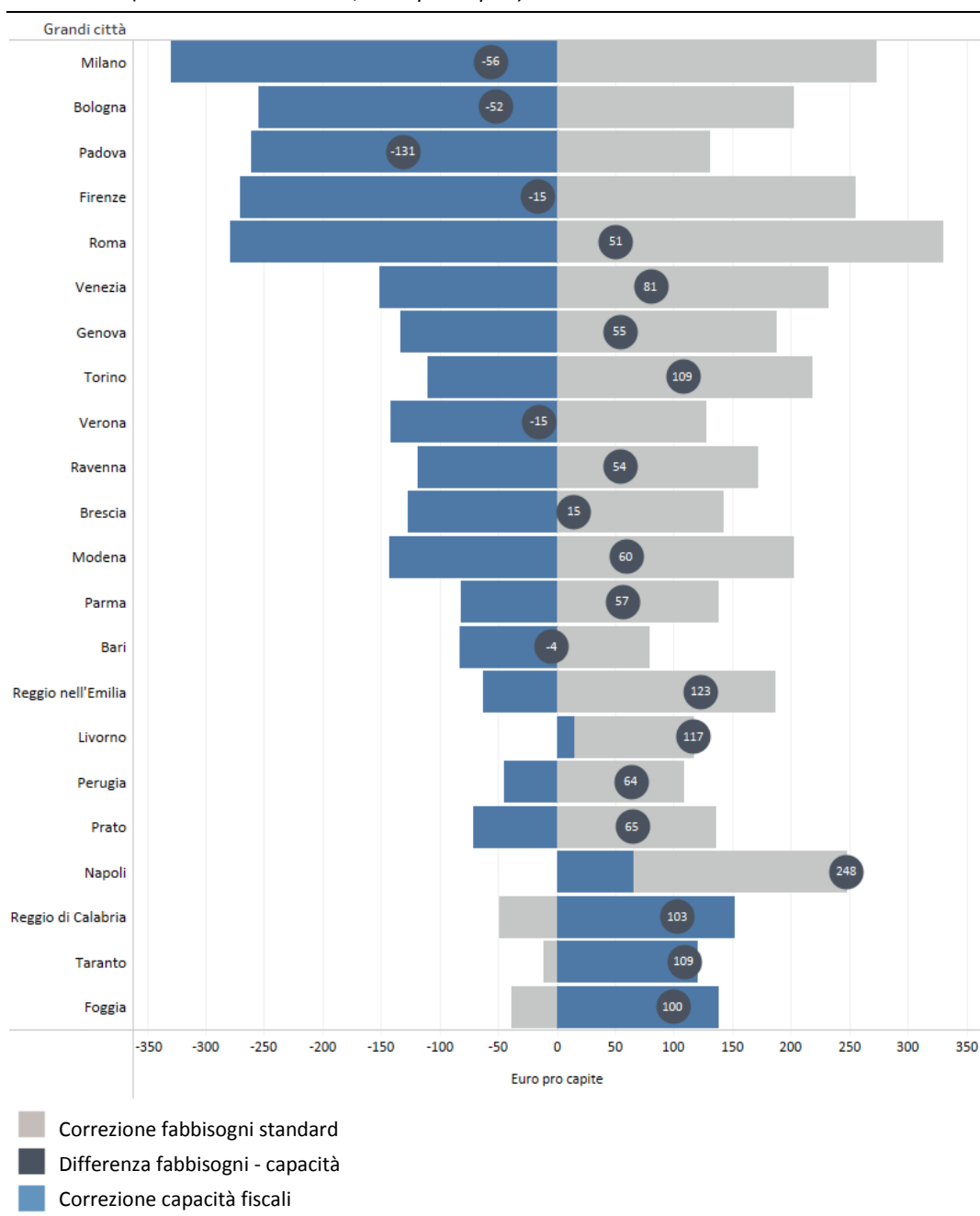
$$TF = RF - C = (RF - RP) + (RP - C)$$

Le figure 3, 4 e 5 rappresentano, con riferimento ai Comuni raggruppati sotto differenti prospettive (grandi città, per territori regionali, per classi demografiche), queste due componenti pro capite mediante istogrammi rispettivamente in colore azzurro (correzione capacità fiscali) e in colore grigio (correzione fabbisogni standard) per l'anno 2017. La componente perequativa che deriva dalla valutazione congiunta di questi due elementi è data dalla loro somma algebrica TF ed è indicato dal pallino nero rappresentato nelle figure.

La figura 3 analizza la scomposizione della differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale in termini pro capite nei Comuni con popolazione superiore a 150.000 abitanti ordinati per livelli decrescenti di capacità fiscale.

Ad esempio, nel caso del Comune di Milano la correzione integrale dello squilibrio nelle capacità fiscali pro capite comporterebbe una riduzione delle dotazioni pari a 330 euro pro capite. Tuttavia, la stima dei fabbisogni riconosce a Milano uno standard superiore di 274 euro pro capite a quello corrispondente alla equi-ripartizione delle risorse pro capite; tale maggiore fabbisogno compensa parzialmente la correzione fiscale portando la componente perequativa a -56 euro pro capite.

Fig. 3 – Correzione delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard dei Comuni
(Comuni ≥ 150.000 ab.; euro pro capite)



Il dato che emerge con chiarezza dall'analisi della figura 3 è la tendenza della correzione fabbisogni standard a compensare la correzione capacità fiscali: dove la correzione delle capacità fiscali è negativa (eccesso di capacità fiscale rispetto alla equi-ripartizione), la correzione dei fabbisogni tende a essere positiva (riconoscimento di fabbisogni maggiori rispetto alla equi-ripartizione). Tra le poche eccezioni il caso di Napoli in cui a una correzione delle capacità fiscali positiva si aggiunge il riconoscimento di un fabbisogno superiore alla equi-ripartizione delle risorse. Tra le città del Nord, Padova presenta una correzione dei fabbisogni positiva, ma ridotta rispetto alle altre, e ciò comporta un

trasferimento perequativo fortemente negativo. Le città del Sud diverse da Napoli (Reggio Calabria, Taranto, Foggia) presentano correzioni delle capacità fiscali positive e fabbisogni appena inferiori alla equi-ripartizione.

La distribuzione per territori regionali dei Comuni, sempre ordinati per livelli decrescenti di capacità fiscale (fig. 4), conferma la polarizzazione Nord-Sud, evidenziando però alcune specificità: l'entità della correzione delle capacità fiscali per i Comuni della Liguria è la più elevata in assoluto nel panorama nazionale (circa 3 volte quella dell'Emilia Romagna che la segue per capacità fiscale) e benché in tali Comuni la correzione per fabbisogni standard sia tra le più elevate (è seconda dopo il Lazio) l'effetto complessivo pro capite è fortemente penalizzante (-127 euro pro capite). I Comuni del Lazio presentano fabbisogni particolarmente elevati (essenzialmente per la presenza di Roma), che compensano l'eccesso di capacità fiscale rispetto alla equi-ripartizione delle risorse. La Lombardia presenta una correzione delle capacità fiscali limitata e un livello di fabbisogni praticamente in linea con la equi-ripartizione. Interessante il caso del Veneto che, in controtendenza rispetto alle altre Regioni del Nord, presenta sia capacità fiscali sia fabbisogni inferiori alla equi-ripartizione, con una componente perequativa lievemente negativa.

La distribuzione dei Comuni per classi demografiche (fig. 5) evidenzia la specificità delle grandi città oltre 250.000 abitanti. In questo gruppo le correzioni pro capite risultano di gran lunga le più ampie sia sul versante della capacità fiscale (negativa), sia su quello dei fabbisogni (positiva), con un saldo perequativo positivo. Presentano fabbisogni e capacità fiscali inferiori alla equi-ripartizione i Comuni tra mille e 50.000 abitanti, con correzione netta tendenzialmente positiva. I Comuni di piccolissime dimensioni (inferiori ai mille abitanti) hanno correzione fiscale negativa, più che compensata da fabbisogni superiori alla equi-ripartizione.

L'esistenza di una correlazione negativa tra le due correzioni perequative è evidenziata ancora più chiaramente nella figura 6 dove i singoli Comuni sono rappresentati nello spazio definito dalla correzione delle capacità fiscali misurata in ascissa e dalla correzione dei fabbisogni standard misurata in ordinata (le grandi città sono rappresentate con punti di dimensioni maggiori). La concentrazione dei Comuni nel II quadrante (dove si registrano una correzione delle capacità fiscali positiva e una correzione dei fabbisogni standard negativa) e nel IV quadrante (dove si registrano una correzione delle capacità fiscali negativa e una correzione dei fabbisogni standard positiva) conferma l'effetto compensativo tra le due correzioni cui consegue una limitata dimensione della componente perequativa.

La compensazione tra correzione delle capacità fiscali e correzione dei fabbisogni standard è favorita dalle modalità di calcolo dei fabbisogni che tengono conto in qualche misura dei servizi resi, come accade in particolare nei settori stimati mediante funzioni di costo o di spesa aumentata. Se il fabbisogno riconosciuto dipende dai servizi resi, è probabile che essa sia anche correlato con la disponibilità di risorse dell'ente, dato che

tendenzialmente sono i Comuni con più risorse quelli che offrono più servizi. In altri termini, si può affermare che le modalità di calcolo dei fabbisogni standard hanno mitigato quella che sarebbe stata una correzione molto potente sulle capacità fiscali in un Paese come l'Italia estremamente diversificato dal punto di vista della distribuzione delle risorse fiscali.

Fig. 4 – Correzione delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard dei Comuni
(per Regione di appartenenza; euro pro capite)

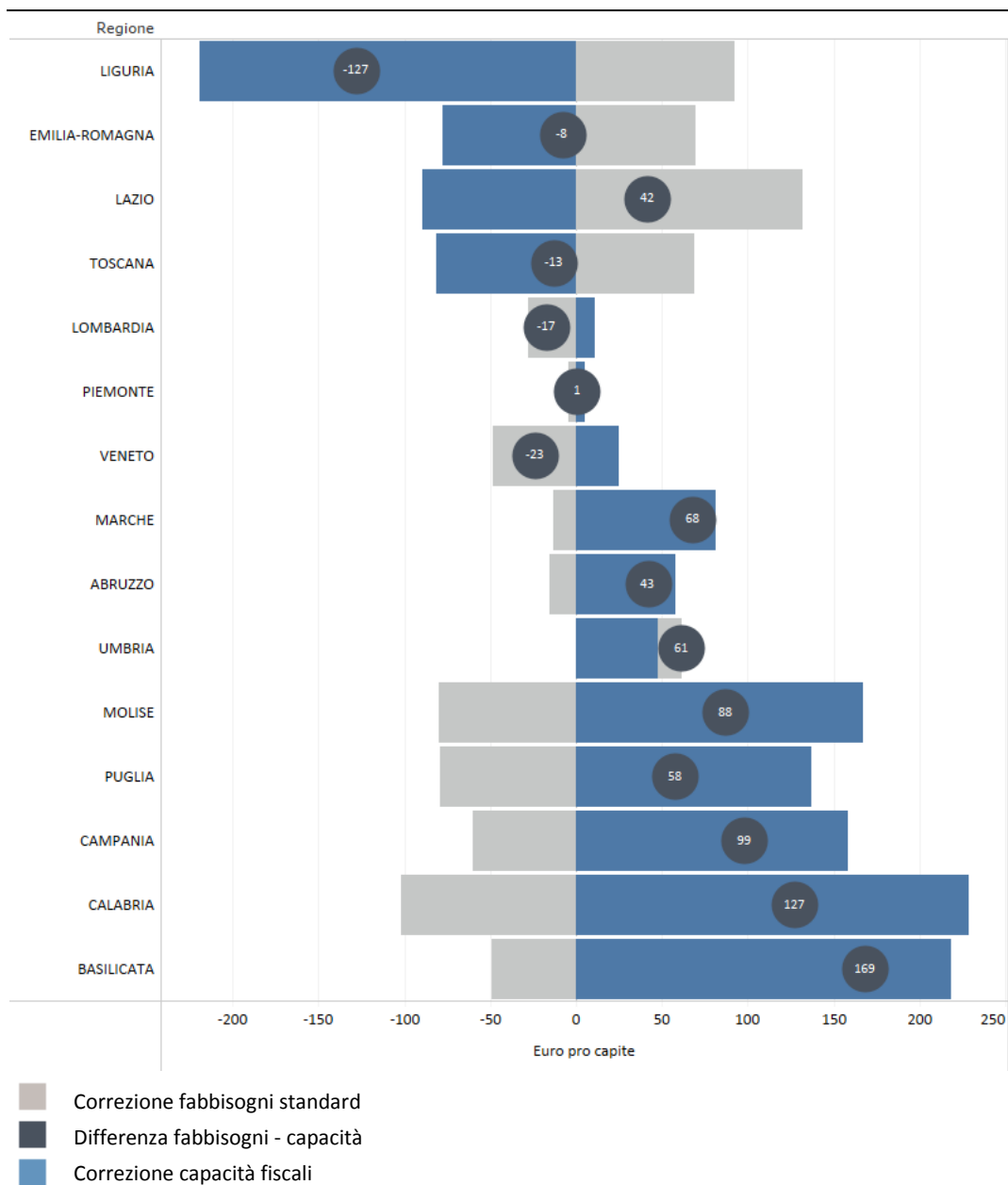


Fig. 5 – Correzione delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard dei Comuni
(per classi demografiche; euro pro capite)

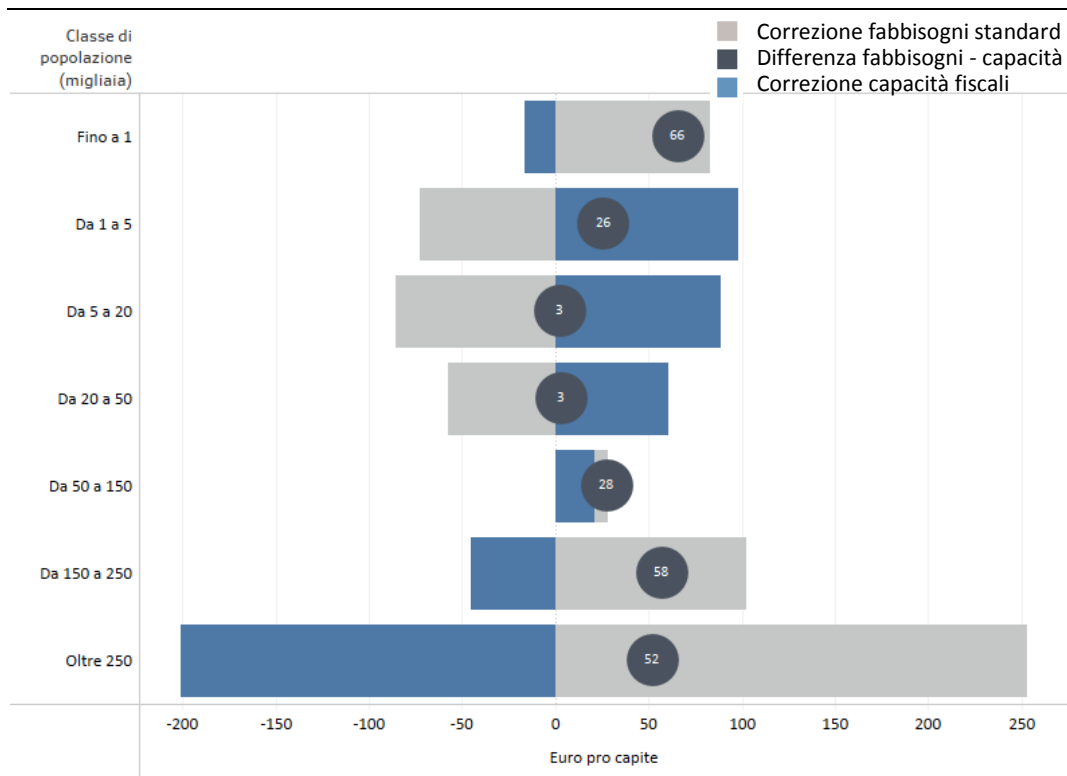
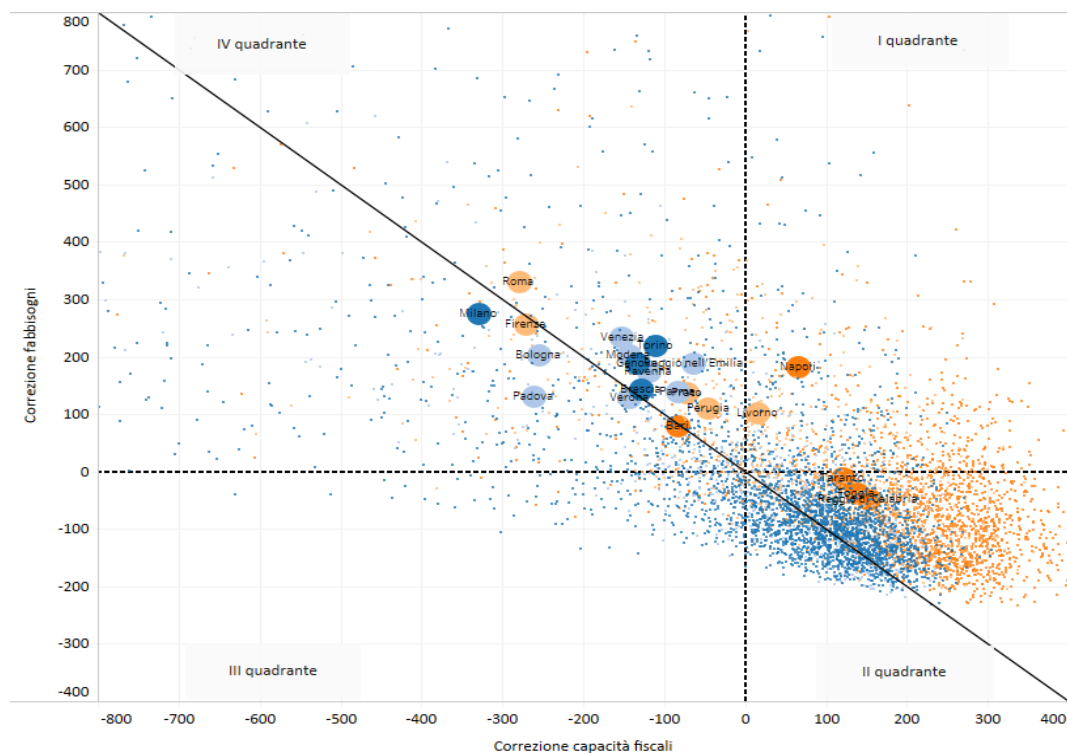


Fig. 6 – Correlazione tra la correzione delle capacità fiscali e quella dei fabbisogni standard
(euro pro capite)



6. Gli effetti redistributivi del FSC

A partire dall'illustrazione delle modalità di determinazione dei fabbisogni standard, delle capacità fiscali e del FSC riportata nei capitoli precedenti questa sezione analizza gli effetti redistributivi prodotti dal sistema dei trasferimenti del FSC tra Comuni diversamente caratterizzati. Viene dapprima discussa la redistribuzione determinata dal più recente riparto, quello del 2017 (par. 6.1), anche isolando l'impatto delle recenti revisioni alle modalità di calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali e dei parametri della perequazione (riduzione del peso della componente storica *TS* e della componente di perequazione ai fabbisogni *TF* (tab.3)). Il paragrafo 6.2 fotografa quindi la situazione a regime nel 2021, a conclusione del percorso di transizione previsto dalla normativa (cfr. cap. 2) che porterà a un progressivo rafforzamento della componente perequativa del FSC basata sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali. Nel paragrafo 6.3 si riporta infine, come riferimento, l'esito redistributivo che si realizzerebbe qualora la componente perequativa fosse applicata in misura integrale, valutandone gli effetti soprattutto in termini di sostenibilità finanziaria.

6.1 Gli effetti redistributivi del FSC 2017

La figura 7 misura la variazione degli effetti redistributivi dei trasferimenti del FSC ripartito nel 2017 (in percentuale delle risorse proprie storiche²⁹) rispetto a quelli che si sarebbero prodotti nel caso in cui soltanto la componente storica del Fondo fosse stata applicata (trasferimenti storici *TS* dell'equazione (1)). La redistribuzione è valutata con riferimento ai Comuni classificati per dimensione demografica e ripartizione geografica. La figura mostra come i trasferimenti del FSC penalizzino in media i Comuni di piccolissime dimensioni (quelli fino a 1.000 abitanti perdono in media 3,7 per cento delle proprie risorse storiche) mentre quelli grandi subiscono penalizzazioni limitate, ad eccezione dei grandi Comuni del Sud che invece scontano una riduzione significativa del trasferimento. Rispetto alla ripartizione territoriale sono penalizzati in media i Comuni del Nord a favore di quelli del Centro e, in misura minore, di quelli del Sud. In termini di variazione delle risorse pro capite (fig. 7bis) la perdita dei comuni molto piccoli risulta di circa 18,5 euro, mentre, ad eccezione delle grandi città del Sud in cui la perdita è di circa 21 euro, gli altri effetti distributivi sono contenuti entro i dieci euro pro capite.

La figura 8 mostra la distribuzione dei guadagni e delle perdite su tutti i Comuni sempre rispetto ai trasferimenti storici e ancora espressi in percentuale delle risorse storiche. Rispetto ai dati medi riportati nella figura 7 si segnala la presenza di percentuali non esigue di Comuni con guadagni/perdite percentuali abbastanza rilevanti. Tra le grandi città, Roma guadagna circa il 5 per cento delle risorse proprie, mentre a sinistra dell'asse

²⁹ Calcolate come somma di Imu-Tasi standard e fondo di solidarietà storico.

delle ordinate sono collocati i Comuni penalizzati dal riparto del FSC, tra cui spiccano Firenze, Napoli e Genova.

Fig. 7 – FSC 2017: variazioni rispetto ai trasferimenti storici
(percentuale risorse storiche)

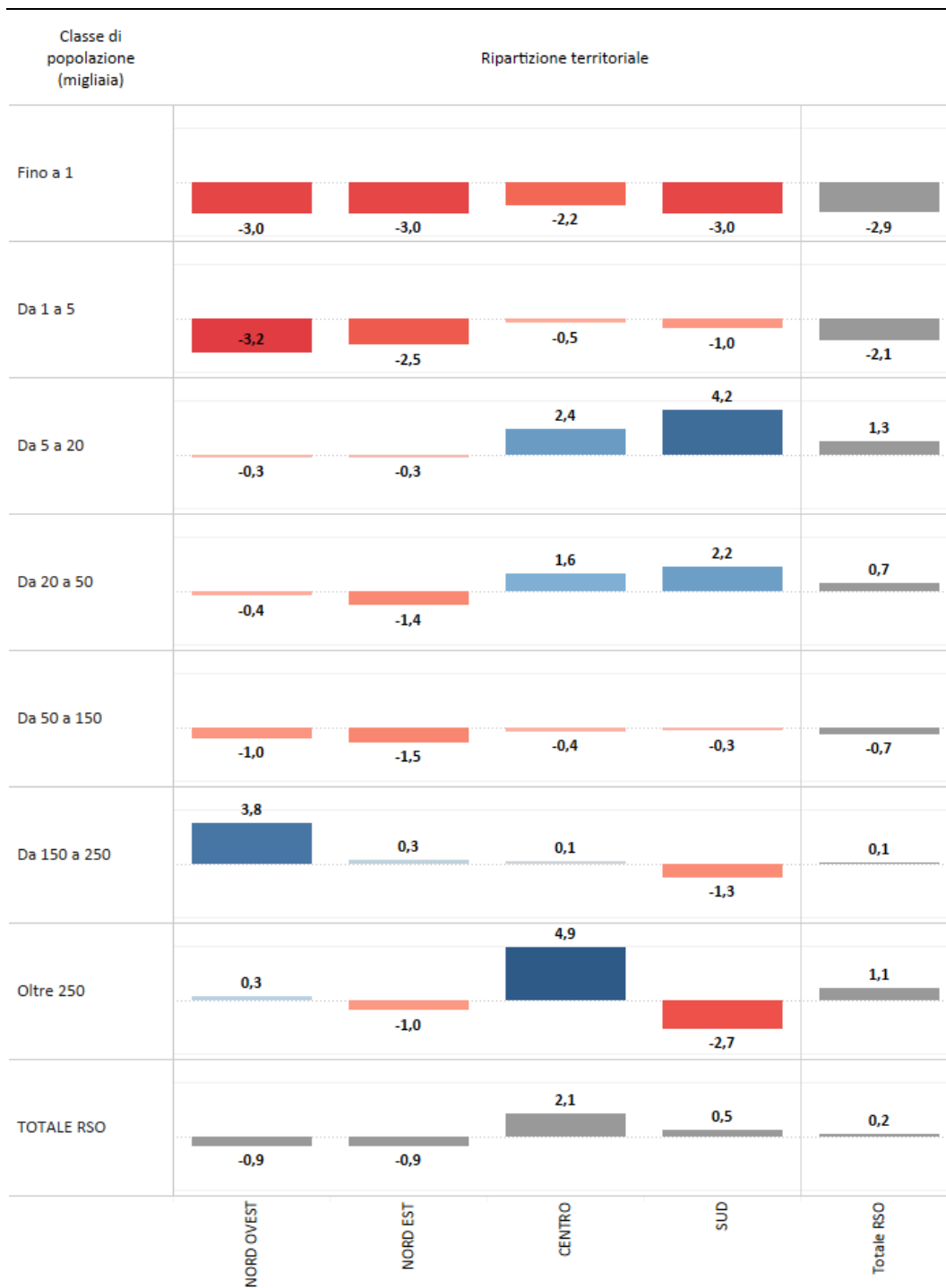


Fig. 7bis – FSC 2017: variazioni rispetto ai trasferimenti storici
(euro pro capite)

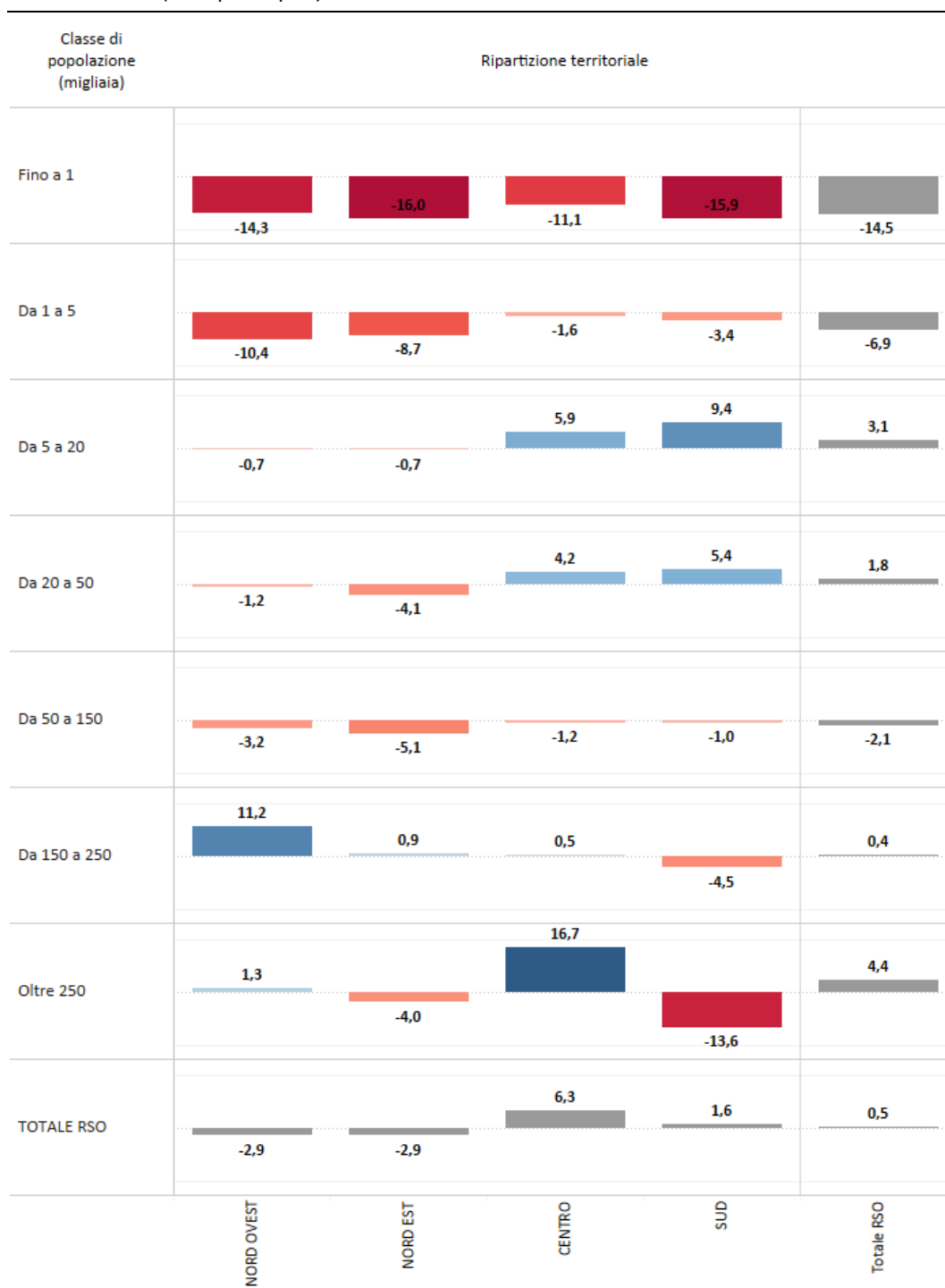
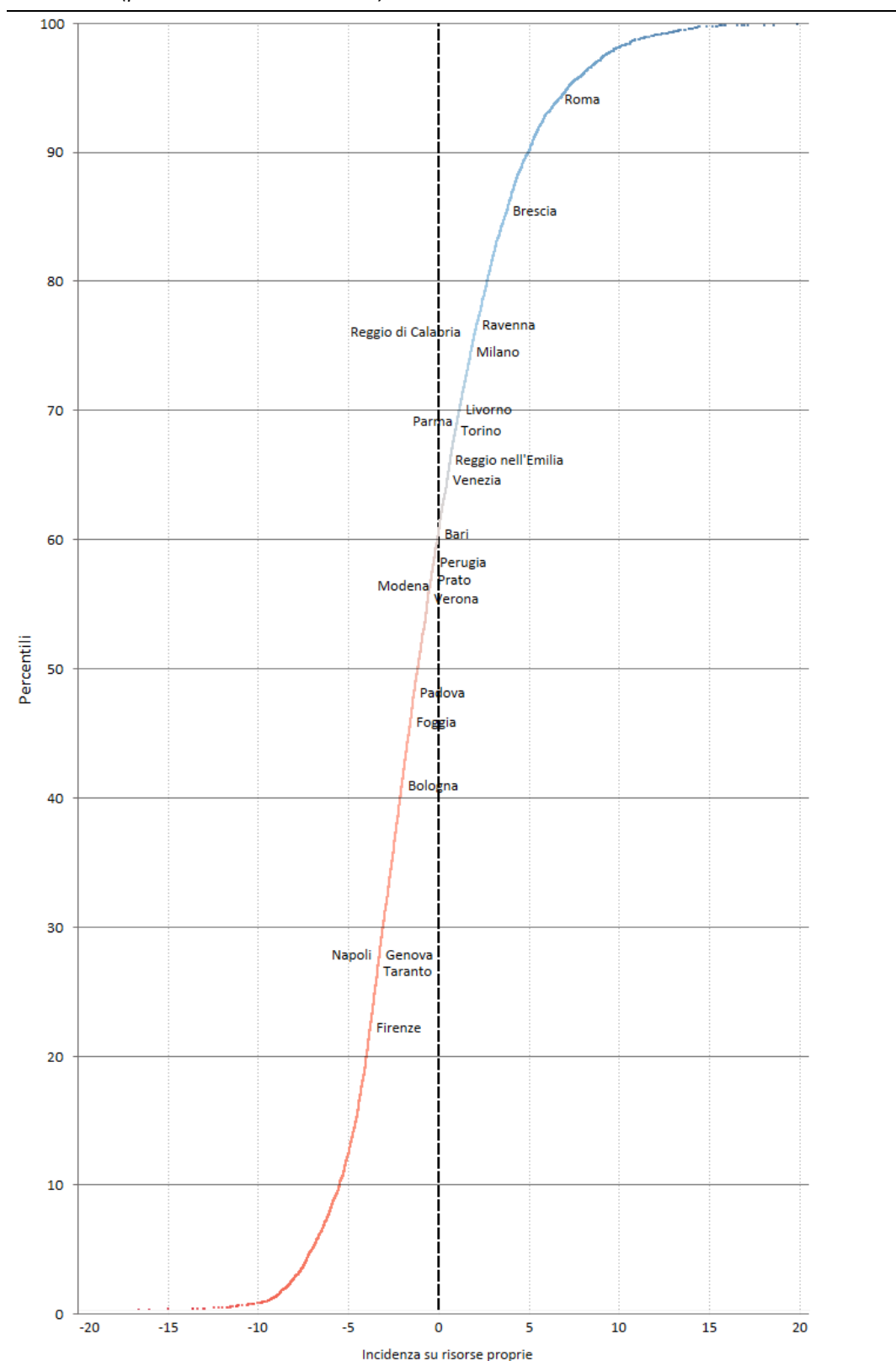


Fig. 8 – FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici
(percentuale risorse storiche)



Infine la figura 9 offre una rappresentazione degli effetti redistributivi dei trasferimenti del FSC 2017 per territori comunali, provinciali e regionali. Le aree in rosso sono quelle che perdono nel passaggio al nuovo sistema, quelle in azzurro quelle che ne traggono vantaggio (a intensità di colore più forte corrisponde un guadagno o una perdita maggiore).

Le mappe con aggregazione superiore (provinciale e regionale) evidenziano più nettamente un effetto Nord-Sud. Nel nord i saldi medi regionali sono tutti negativi, mentre a livello provinciale si riscontrano le eccezioni di quella di Milano (al capoluogo è stato attribuito un fabbisogno standard elevato) e di alcune province lombarde, mentre al Centro-Sud prevalgono i territori avvantaggiati dal FSC, con l'esclusione della Toscana e di alcune province della Campania.

A livello comunale si evidenzia una notevole variabilità dei risultati anche all'interno delle diverse ripartizioni territoriali più ampie. È da rilevare la relativa maggiore generosità del sistema dei trasferimenti storico (e quindi una perdita nel passaggio al nuovo regime) rispetto al FSC per i Comuni collocati nelle zone di montagna, appenniniche o alpine.

Va ricordato che il meccanismo di determinazione dei trasferimenti comunali del FSC 2017 riflette oltre alla parziale revisione dei parametri del FSC (aumento della quota $1-\alpha$ della componente perequata allo 0,4 dallo 0,3 nel 2016, incremento del *target* perequativo β allo 0,5 dallo 0,458 applicato nel 2016, e dell'aumento del peso delle funzioni fondamentali γ allo 0,8 dallo 0,7 applicato nel 2016 (tab. 3)), anche l'applicazione della revisione metodologica nel calcolo dei fabbisogni standard (con l'obiettivo della semplificazione, del maggiore rilievo da riconoscere ai servizi effettivamente forniti e della valorizzazione della specificità di alcuni Comuni che condividono caratteristiche omogenee) e delle capacità standard (aumento della quota del *tax gap* al 10 per cento dal 5 per cento nel applicato nel 2016). Può essere dunque interessante scomporre gli effetti determinati sulla redistribuzione delle risorse da questi due gruppi interventi rispetto alla situazione pre-esistente.

La figura 10 illustra le variazioni in percentuale delle risorse storiche nei trasferimenti del FSC 2017 rispetto al FSC 2016, determinate distintamente dai cambiamenti nei parametri (variazione del peso della componente storica α e β – istogrammi rossi – e del peso della componente pro capite γ – istogrammi grigi) e dalla revisione metodologica (istogrammi blu) per i Comuni classificati per dimensione demografica. La figura 11 offre una rappresentazione analoga ma per i Comuni raggruppati per dimensione demografica.

Fig. 9 – Effetto redistributivo del FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici
(percentuale risorse storiche)

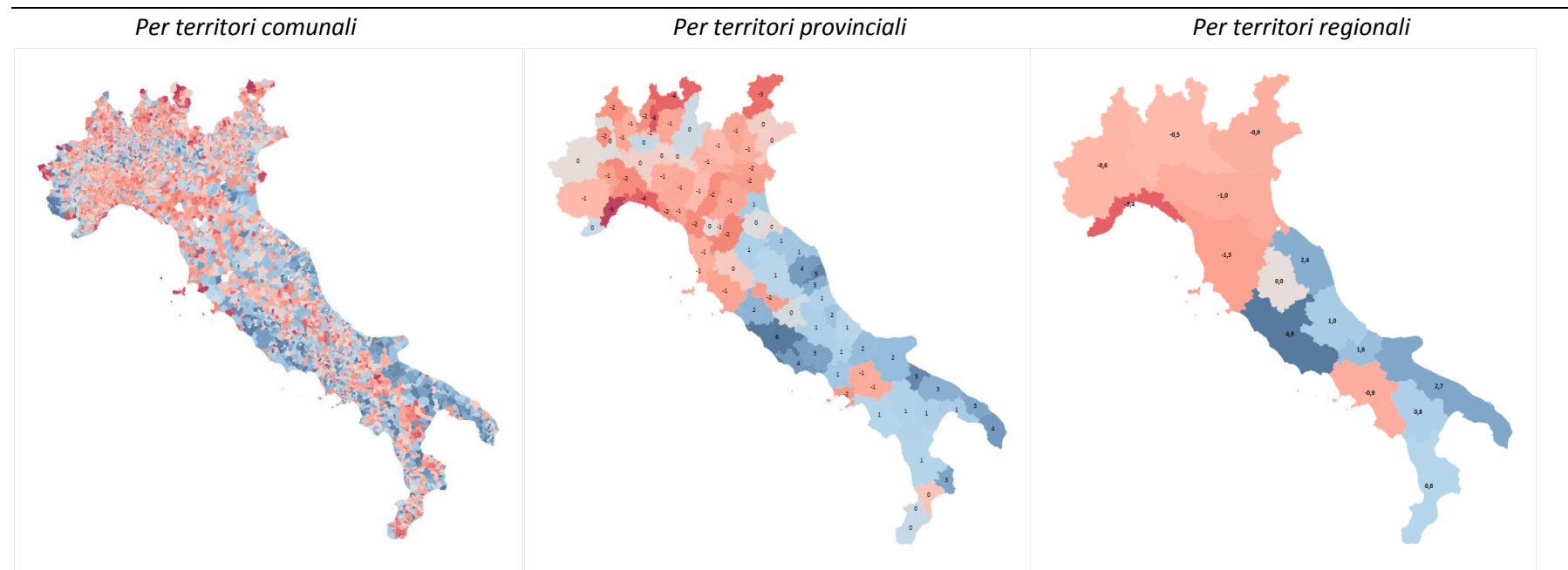


Fig. 10 – FSC 2017: variazioni rispetto ai trasferimenti da FSC 2016
(euro pro capite; per popolazione e macroarea)

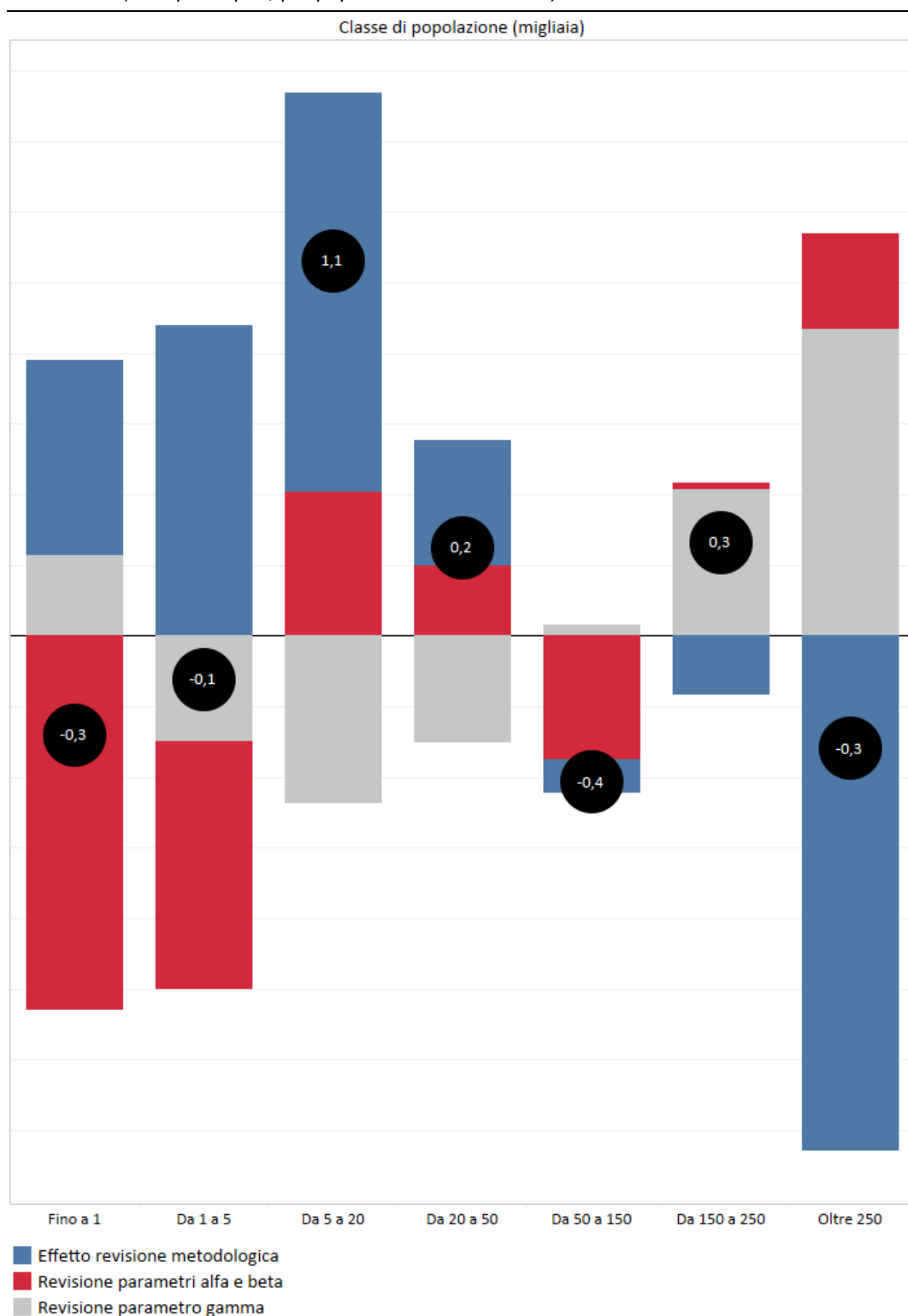
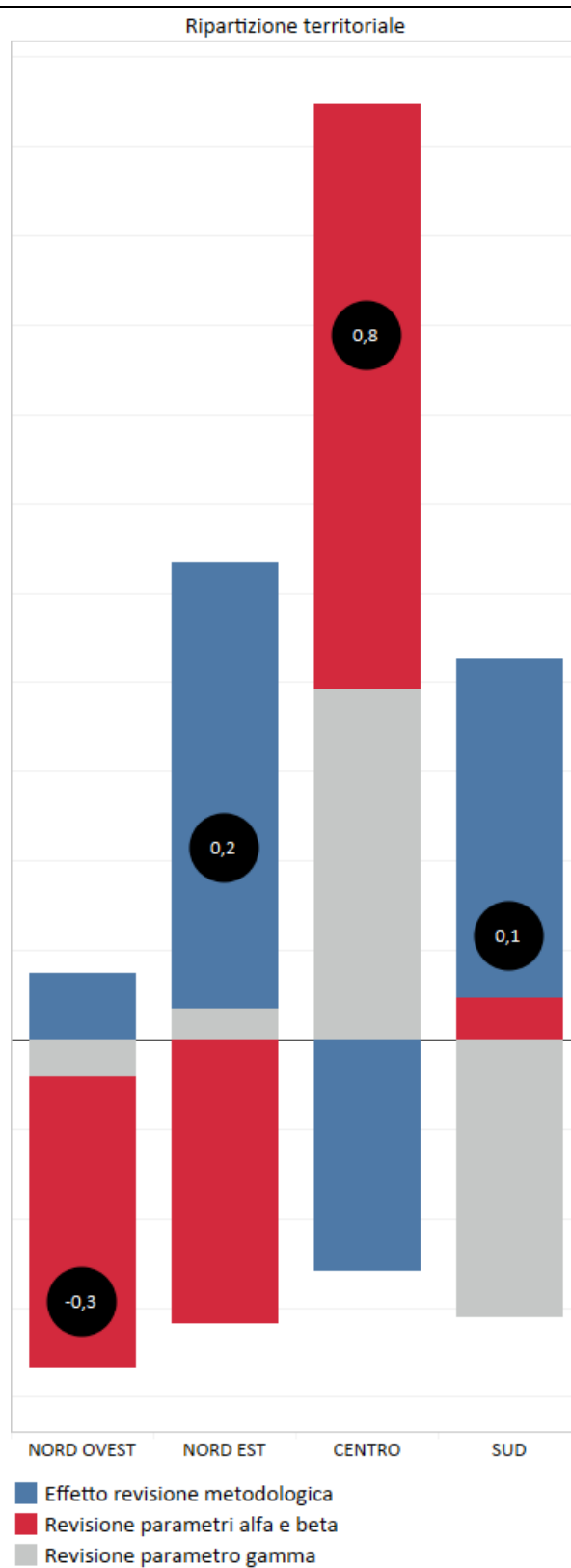


Fig. 11 – FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti FSC 2016
(euro pro capite)



La revisione metodologica del calcolo dei fabbisogni e delle capacità fiscali beneficia i comuni piccoli e danneggia quelli grandi, in misura particolare quelli oltre il 250.000 abitanti. La revisione dei parametri del Fondo, enfatizzando le variazioni già rilevate nel confronto tra FSC 2017 e trasferimenti storici (fig. 7), finisce per penalizzare sia pure in misura diversa in media tutti i Comuni tranne quelli delle fasce demografiche 5.000-50.000 abitanti. La riduzione del peso della perequazione delle capacità fiscali favorisce in modo particolare i grandi comuni, contribuendo a controbilanciare l'effetto della revisione metodologica.

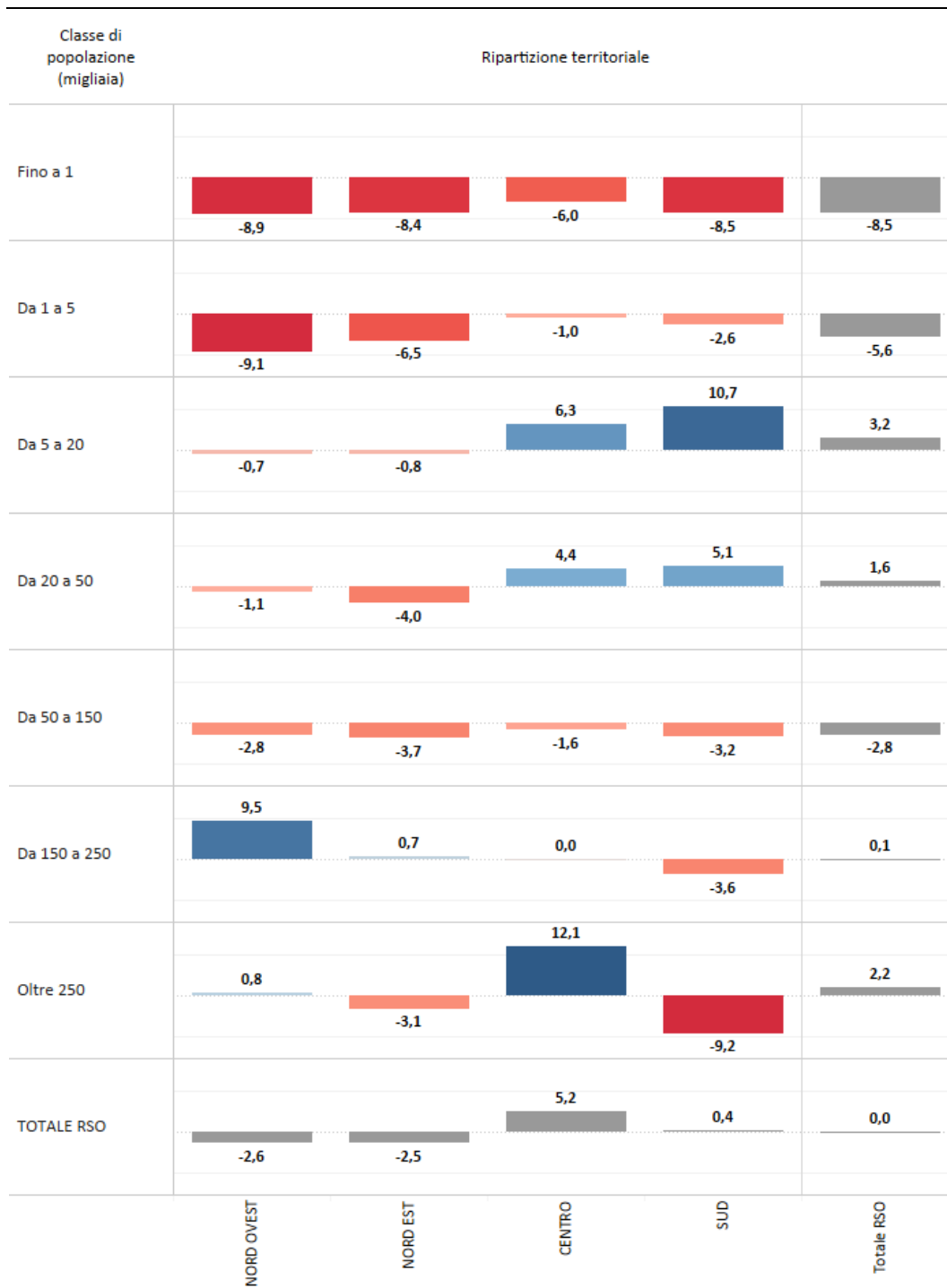
Guardando alla ripartizione territoriale, la revisione metodologica nel calcolo dei fabbisogni standard ridetermina al rialzo, in media, i fabbisogni nel Nord-Est e al ribasso quelli del Centro (in cui spicca in particolare il caso di Roma, fortemente penalizzata dalla revisione metodologica). La revisione dei parametri avvantaggia in ogni caso il centro, con il Nord che risulta particolarmente penalizzato dalla riduzione del peso dei trasferimenti storici (revisione di α e β) ed il sud dalla riduzione del peso della componente di perequazione delle capacità fiscali γ .

6.2 *Gli effetti redistributivi perequativi a regime*

Come ricordato nel capitolo 2 la legge di bilancio per il 2017 fissa un percorso di transizione dei parametri del FSC verso un assetto a regime caratterizzato da un rafforzamento della componente perequativa. Nel 2021, al termine del percorso previsto dalla normativa attuale, il peso della componente storica sarà pari a 0,5 quello della componente relativa ai fabbisogni standard a 0,4 e quello della componente delle capacità fiscale al restante 0,1 (tab. 3).

Gli effetti redistributivi del Fondo nel 2021 sono stati simulati nella figura 12. Analogamente alla figura 7, la figura 12 illustra la variazione degli effetti redistributivi dei trasferimenti del FSC a regime (in percentuale delle risorse proprie storiche) rispetto a quelli che si sarebbero prodotti nel caso di applicazione della sola componente storica del Fondo. I profili redistributivi – tipologie di Comuni in media maggiormente penalizzati o avvantaggiati dal meccanismo perequativo – che ne derivano sono analoghi a quelli illustrati nel caso del riparto del FSC 2017. Ciò che cambia è la dimensione finanziaria di tali effetti che ora si accresce dato il peso maggiore della componente perequativa a regime. Ad esempio, i Comuni della fascia demografica minore vedranno nel 2021 ridurre le loro risorse del 9,3 per cento di quelle storiche (3,7 per cento nel 2017). Così come, i Comuni più grandi risulteranno penalizzati dell'1 per cento (0,4 per cento nel 2017). Spiccano i Comuni grandi (con popolazione superiore a 250.000 abitanti) del Sud su cui graverebbe una riduzione di risorse del 10,7 per cento (4,3 per cento nel 2017).

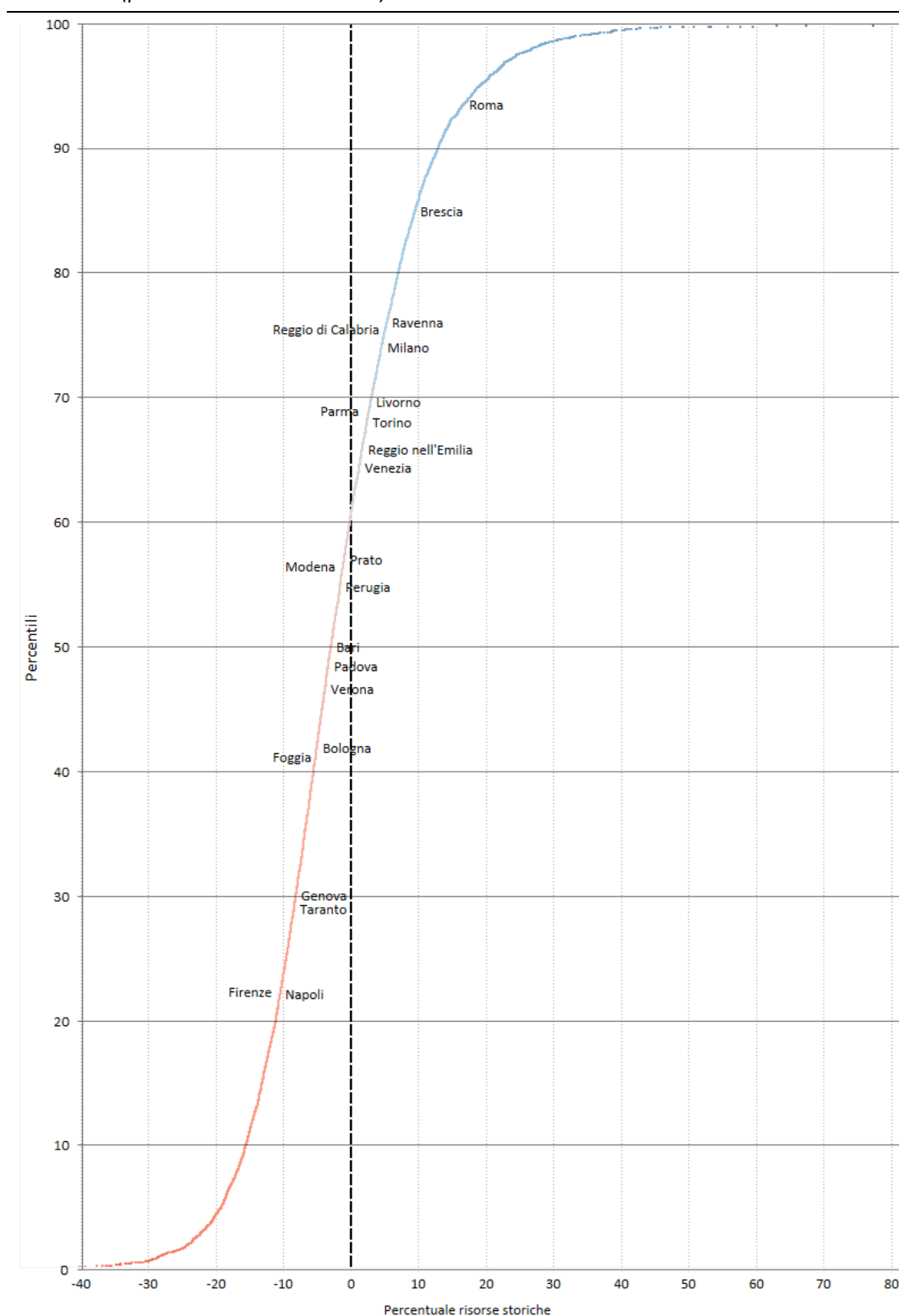
Fig. 12 – FSC 2021: variazioni rispetto ai trasferimenti storici
(percentuale risorse storiche)



La figura 13 mostra la distribuzione dei guadagni e delle perdite su tutti i Comuni sempre rispetto ai trasferimenti storici e in percentuale delle risorse storiche. Anche in questo caso si assiste (fig. 8), a un'amplificazione dei risultati riscontrati con il FSC 2017. Ad esempio, Roma arriverebbe a guadagnare più dell'11 per cento delle risorse storiche, mentre Firenze perderebbe circa il 13 per cento. In generale si tratta di variazioni

talvolta rilevanti ma di misura relativamente sostenibile sul piano finanziario dalla maggior parte dei Comuni.

Fig. 13 – FSC 2021: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici
(percentuale risorse storiche)



6.3 Un esercizio di simulazione: il caso dell'applicazione integrale della componente perequativa

Da ultimo, si è tentato di valutare quali potrebbero essere gli effetti redistributivi del FSC se la portata della sua componente perequativa fosse per ipotesi potenziata al massimo. In particolare, questo scenario implica da un lato che la componente perequativa influenzata dai fabbisogni standard (*TI* nell'equazione (1)) venga applicata a regime in misura integrale, mentre la componente storica (*TS*) sia via via ridotta fino ad annullarsi e, dall'altro, che la portata perequativa (*target* perequativo β) sia portata al 100 per cento.

Utilizzando la notazione introdotta nel capitolo 2 si ipotizza cioè che $\alpha = 0$, $\beta = 1$ e $\gamma = 0,8$, da cui deriva che:

$$\text{peso fondo storico: } s = (1 - \beta + \alpha\beta) = 0 \quad (5')$$

$$\text{peso perequazione ai fabbisogni standard: } f = (1 - \alpha) \cdot \beta \cdot \gamma = 0,8 \quad (6')$$

$$\text{Peso equalizzazione pro capite della capacità fiscale: } p = (1 - \alpha) \cdot \beta \cdot (1 - \gamma) = 0,2 \quad (7')$$

La figura 14 riporta, secondo la rappresentazione già impiegata nei casi precedenti, la variazione in percentuale delle risorse proprie storiche dei trasferimenti generati dal FSC così modificato rispetto ai trasferimenti storici per i Comuni classificati per dimensione demografica e ripartizione geografica. Appare evidente come per gran parte delle tipologie di Comuni risulti grandemente dilatato l'effetto redistributivo rispetto a quanto prodotto dall'applicazione del FSC 2017 (fig. 7) e anche del FSC 2021 (fig. 12), con ad esempio la penalizzazione media del complesso dei comuni fino a mille abitanti che raggiungerebbe il 17 per cento delle risorse storiche.

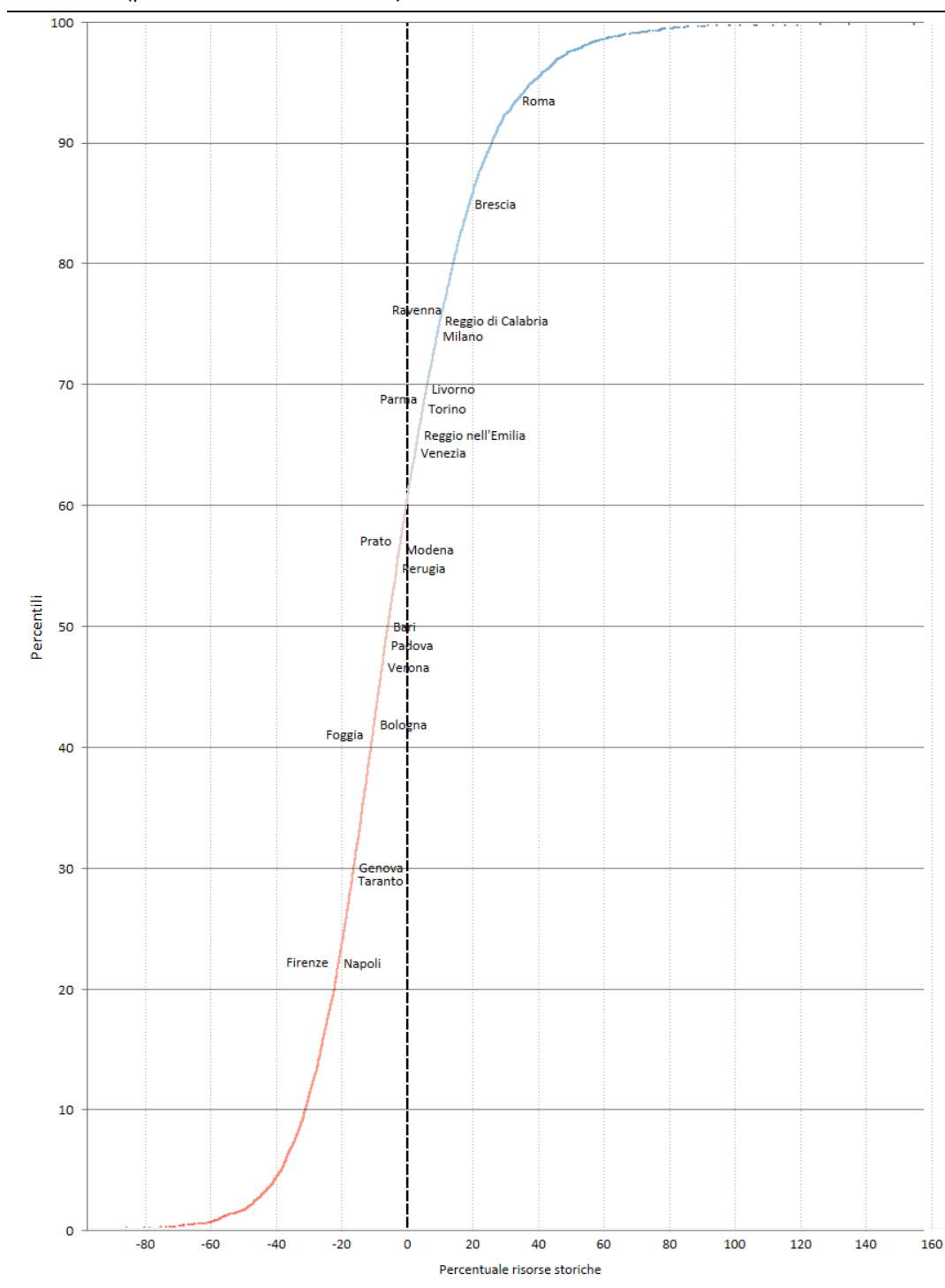
La figura 15 mostra infine la corrispondente distribuzione tra Comuni dei guadagni e delle perdite (sempre in percentuale delle risorse storiche) del FSC a perequazione integrale sui fabbisogni standard sempre rispetto ai trasferimenti storici. Emergono risultati estremi: ad esempio, Roma accrescerebbe la sua dotazione di risorse di ben il 33 per cento rispetto ai suoi livelli storici, mentre Firenze subirebbe una riduzione del 21 per cento.

Si tratta evidentemente di grandezze, basate sui fabbisogni standard oggi calcolati, che evidenziano un rischio di sostenibilità per le finanze dei Comuni maggiormente penalizzati e un eccesso di risorse rispetto alle effettive capacità di spesa di quelli più avvantaggiati. Difficilmente, tenuto conto delle grandezze evidenziate, quello qui prefigurato può rappresentare uno scenario per l'evoluzione del FSC.

Fig. 14 – FSC con applicazione integrale della componente perequativa: variazioni rispetto ai trasferimenti storici
(percentuale risorse storiche)



Fig. 15 – FSC con applicazione integrale della componente perequativa: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici (percentuale risorse storiche)



7. Conclusioni

A partire dal 2015 il FSC attribuisce trasferimenti (positivi o negativi) ai Comuni anche sulla base della considerazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Fabbisogni e capacità hanno introdotto elementi di forte innovazione rispetto ai trasferimenti storici e hanno richiesto un significativo sforzo metodologico per la loro determinazione.

La discussione sulle modalità di calcolo adottate per i fabbisogni standard e le capacità fiscali presentata in questa Nota ha tuttavia evidenziato come le scelte adottate sul piano tecnico e operativo hanno di fatto limitato e circoscritto la portata di queste innovazioni sulla attribuzione delle risorse tra i Comuni.

Sul lato del calcolo dei fabbisogni standard, la metodologia adottata ha mirato a dare rilievo ai servizi effettivamente forniti. Questa scelta ha reso, in assenza della fissazione da parte del governo centrale di Livelli delle prestazioni ritenuti essenziali o di obiettivi intermedi di servizio, la determinazione dei fabbisogni standard dipendente dal livello effettivamente prestato dei servizi, che è a sua volta correlato alle risorse fiscali di cui ciascun ente dispone.

La revisione della metodologia approvata nel settembre scorso ha accentuato tale tendenza, da un lato estendendo l'utilizzo della funzione di costo e dall'altro introducendo la nuova specificazione della funzione di spesa aumentata. Inoltre, a mancata sterilizzazione delle *dummy* regionali, anch'essa prevista con la recente revisione, agisce nella stessa direzione nel caso dei servizi sociali: si tende a riconoscere un maggiore fabbisogno nelle aree in cui si riscontra sistematicamente un più elevato livello del servizio, ossia si aumenta la correlazione tra il fabbisogno standard stimato e la spesa storica (finanziata da risorse standard e sforzo fiscale/tariffario).

Il risultato che ne deriva, come emerge con chiarezza dalla Nota, è la tendenza della correzione basata sui fabbisogni standard a compensare la correzione riferita alle capacità fiscali: dove la correzione delle capacità fiscali è negativa (eccesso di capacità fiscale rispetto alla equi-ripartizione), la correzione dei fabbisogni tende a essere positiva (riconoscimento di fabbisogni maggiori rispetto alla equi-ripartizione). Se il fabbisogno riconosciuto dipende dai servizi resi, è probabile che sia anche correlato con la disponibilità di risorse dell'ente dato che tendenzialmente sono i Comuni con più risorse quelli che offrono più servizi. In altri termini, si può affermare che le modalità di calcolo dei fabbisogni standard – determinati senza la contestuale definizione di un percorso di convergenza verso livelli standard di prestazione - hanno mitigato quella che sarebbe stata una correzione molto potente sulle capacità fiscali in un Paese, come l'Italia, estremamente diversificato dal punto di vista della distribuzione delle risorse fiscali.

Inoltre, sul lato della determinazione delle capacità fiscali, la Nota evidenzia come la definizione che ne è stata adottata sul piano operativo sia relativamente ristretta fondamentalmente per due ragioni: da un lato non include i trasferimenti compensativi del minore gettito Imu-Tasi connesso con gli interventi normativi di riduzione di tali tributi; dall'altro, lo standard è determinato in corrispondenza di aliquote generalmente inferiori a quelle mediamente adottate dagli enti, con il risultato che una parte del prelievo non concorre a determinare la capacità fiscale degli enti e resta di fatto esclusa dal processo perequativo.

In aggiunta, per il modo in cui è disegnata il meccanismo del Fondo di solidarietà comunale, fabbisogni standard e capacità fiscali pesano soltanto per una quota minoritaria – anche se crescente con tempo – nella formula di determinazione di trasferimenti comunali, mentre il peso preponderante è ancora assegnato ai trasferimenti storici (anche al termine del periodo transitorio, questi ultimi determineranno la metà dei trasferimenti perequativi).

Il risultato complessivo di queste scelte (come detto, sia sul piano del calcolo dei fabbisogni standard, sia su quello della determinazione delle capacità fiscali, sia, infine, su quello della formulazione del meccanismo del FSC) è quello di un effetto inerziale e conservativo dell'attribuzione storica delle risorse a favore di Comuni, che ha stemperato l'impatto potenziale degli elementi innovativi introdotti nella perequazione comunale. Gli effetti redistributivi del nuovo sistema di determinazione dei trasferimenti, analizzati dalla Nota, appaiono tutto sommato, almeno nella media delle varie tipologie di enti e al di fuori di casi specifici, relativamente limitati e finanziariamente sostenibili. Questo risultato si conferma non solo con riferimento al prossimo riparto del FSC, quello relativo al 2017, ma anche a regime, nel 2021, al termine del percorso di transizione fissato dall'ultima legge di bilancio.

Questo esito complessivo, di sostanziale conferma dello status quo nell'attribuzione delle risorse finanziarie nel comparto dei Comuni, può apparire non in linea con le aspettative esistenti all'avvio della stagione di determinazione dei fabbisogni standard. Tuttavia è probabilmente il risultato inevitabile della condizione di invarianza di risorse complessive per il livello comunale imposto al passaggio al nuovo sistema perequativo (fondo *closed-end*) e dalla contrazione degli spazi finanziari per il sistema delle autonomie dovuta dalle manovre di consolidamento dei conti pubblici adottate negli ultimi anni che hanno inciso in particolare sulle risorse dei fondi destinati alla perequazione. Il rafforzamento delle istanze perequative implicherebbe collegare l'attribuzione delle risorse finanziarie alla fissazione di Livelli essenziali delle prestazioni e di obiettivi intermedi di servizio per tutti gli enti sull'intero territorio nazionale, allo scopo di affrancarsi dai divari nei livelli di fornitura dei servizi che ancora caratterizzano la situazione attuale. Si tratta di un percorso che richiederebbe un contesto meno restrittivo di finanza pubblica. Tuttavia, poiché l'attribuzione di fabbisogni di spesa basati sui servizi effettivamente erogati negli anni pregressi penalizza gli enti storicamente sottodotati di risorse, esso andrebbe integrato con dispositivi che

consentano – in condizioni di sostenibilità – il graduale finanziamento, anche in via orizzontale, del percorso di avvicinamento verso obiettivi intermedi di servizio. In assenza di tali dispositivi il sistema perequativo non pare assolvere pienamente la finalità di incentivare la convergenza verso standard di prestazione meno sperequati nelle funzioni fondamentali dei Comuni condizionati a costi efficienti.

Va comunque evidenziato che il patrimonio informativo raccolto alla base della determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali e le conoscenze acquisite sulle modalità di standardizzazione consegna al legislatore nazionale e agli amministratori locali strumenti conoscitivi utili per confronti di efficienza tra singoli enti e per un eventuale futuro rafforzamento della portata perequativa del sistema di finanziamento degli enti decentrati.