



Temi per l'analisi degli effetti della perequazione delle risorse comunali

Contributo alla discussione della

Commissione tecnica per i fabbisogni standard

Roma, 31 marzo 2017

Sommario

1. Introduzione	3
2. Le modifiche nell'attribuzione del fondo di solidarietà comunale 2017 rispetto ai valori storici	6
3. Gli interventi per l'attenuazione degli effetti redistributivi	12
4. Instabilità del sistema perequativo	17
5. La riallocazione della ricchezza tra il riparto storico e quello perequativo	21
6. Impatto dei tagli sul riparto perequativo	25
7. Sostenibilità del sistema dei trasferimenti perequativi.....	29
8. Temi aperti	31

Effetti della perequazione comunale*

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio l'assetto della finanza locale è stato investito da un processo di ridefinizione per dare attuazione alla riforma federalista impostata con la modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 e in seguito delineata con la legge delega n. 42 del 2009. Dopo circa dieci anni, la riforma non si può ritenere compiuta. Inoltre, l'evoluzione normativa intervenuta nel frattempo ha apportato modifiche al quadro della finanza locale che hanno significativamente ridotto, se non definitivamente travolto, la portata riformatrice del disegno iniziale.

Gli orientamenti verso il decentramento o l'accentramento di funzioni e assetti finanziari seguono generalmente cicli di consenso politico. In Italia hanno prevalso idee favorevoli all'accentramento in occasione della riforma fiscale del '74, mentre nei venti anni a cavallo del secolo si è assistito a forti stimoli verso il rafforzamento delle autonomie locali. Nell'ultimo decennio il clima politico italiano è cambiato nuovamente, soprattutto a seguito della crisi del 2008 che ha portato ad accentuare l'importanza delle politiche redistributive rispetto a quelle dirette a rendere più responsabili i governi locali. Negli ultimi anni, sempre più spesso, si prospettano riforme che suggeriscono un maggiore accentrimento della finanza pubblica.

Tra gli obiettivi della riforma federalista comunque raggiunti, vi è la messa a punto di un sistema di revisione perequativa delle risorse comunali. Sebbene il percorso compiuto sia di grande rilievo, il sistema fin qui implementato si distacca in modo sostanziale dalle corrispettive previsioni contenute nella legge delega. A tal proposito la legge delega n. 42 del 2009 disegna i tratti generali di due tipi di trasferimenti perequativi:

- i primi, basati sulle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali standard, sono da destinare a integrale perequazione delle spese correnti riconducibili alle funzioni fondamentali. A tale fine la legge prevedeva l'istituzione di un "fondo perequativo", di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali (perequazione integrale e verticale), indicando con chiarezza il ruolo dello Stato nell'assicurare la *gap* complessivo tra fabbisogni e capacità fiscali nell'area dei servizi fondamentali;

* A cura del gruppo di lavoro fabbisogni standard e perequazione comunale IFEL

- il secondo tipo di trasferimenti perequativi si riferiva al finanziamento delle funzioni non fondamentali, con lo scopo di ridurre parzialmente le differenze esistenti tra i comuni in termini di capacità fiscale standard (perequazione parziale e orizzontale).

Oltre alle previsioni concernenti un sistema perequativo sul versante delle spese correnti, la legge delega prevede, quale dispositivo separato, la perequazione delle spese per investimenti da realizzare in base ad un indicatore di fabbisogno infrastrutturale.

Mentre la perequazione dei gap infrastrutturali rimane in fase di assoluto stallo, il sistema di trasferimenti perequativi delle spese correnti è stato avviato nel 2015 nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC). Si tratta di un meccanismo di riparto che si basa in parte sulle differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali e in parte agisce per ridurre le differenze tra i comuni in termini di capacità fiscali pro capite.

Pur basandosi sui criteri previsti dalla legge delega, tale sistema di trasferimenti è tuttavia concettualmente molto diverso dal disegno originale:

- non si tratta di due sistemi di trasferimenti distinti, indirizzati alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali da un lato e alla perequazione parziale delle restanti funzioni dall'altro, ma di un unico fondo distribuito secondo un solo schema di riparto;
- in contrasto con la legge delega, che prevede il contributo dello Stato alla perequazione delle funzioni fondamentali, il fondo è integralmente finanziato con le risorse proprie dei comuni (D.lgs. 23 del 2011). Che si tratti delle spese correnti per le funzioni fondamentali o di quelle per le funzioni restanti, il riparto è sempre orizzontale;
- poiché i due riparti sono inglobati in un unico fondo, la doppia finalità è perseguita attraverso pesi: le assegnazioni perequative sono calcolate per l'80% in base alle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali e, per il restante 20%, in base agli scostamenti delle capacità fiscali dal relativo valore medio;
- l'ammontare delle risorse su cui agisce il riparto del fondo è pari al totale delle capacità fiscali standard (circa 30 mld). Tuttavia, le risorse da destinare al riparto perequativo sono ancorate ad una dimensione delle risorse fiscalizzate pari alla metà delle entrate comunali standardizzate, dimensione che costituisce l'effettivo *target* perequativo del processo. La restante parte è da ripartire secondo i criteri storici del FSC diversi dai fabbisogni e dalle capacità fiscali.

In base alle ultime analisi della spesa comunale relativa al 2013, il totale dei fabbisogni monetari (circa 34 mld) è superiore del totale dei gettiti standard che compongono la capacità fiscale (circa 30 mld). In mancanza del contributo dello Stato alla perequazione delle funzioni fondamentali, considerando che il *target* perequativo è il 50% delle capacità

fiscali e il riparto è destinato alla perequazione delle funzioni fondamentali per l'80% delle risorse coinvolte, l'integrale perequazione delle spese comunali per le funzioni fondamentali non costituisce l'obiettivo del sistema, in quanto appare irraggiungibile sia al compimento del percorso del nuovo riparto (nel 2021), sia nel caso si decidesse di riportare il target perequativo al 100% delle capacità fiscali.

Va aggiunto che con il D.L. n. 95 del 2012 è stato modificato il quadro delle funzioni fondamentali, che non sono più solo quelle "destinate al soddisfacimento dei bisogni primari delle collettività amministrative", ma comprendono anche in parte le funzioni "proprie", cioè quelle storicamente esercitate (come l'organizzazione dei servizi pubblici locali) o quelle che il legislatore statale intendeva da qualche tempo stabilizzare nella competenza comunale (come il catasto). Tale modifica finora non ha inciso sul perimetro delle funzioni fondamentali previste dal D.lgs. 216 del 2010, in base al quale sono definiti i fabbisogni standard.

Oggi il Fondo di solidarietà comunale, istituito nel 2013 ma entrato in funzione nel 2015 per ciò che riguarda la perequazione, costituisce il perno finanziario del sistema perequativo. Il riparto del fondo, in coerenza con un principio di gradualità, prevede l'attribuzione di una quota delle risorse, inizialmente maggioritaria, in base al metodo storico, mentre la restante quota, progressivamente crescente, è demandata al sistema perequativo. La conclusione del percorso è prevista nel 2021, anno nel quale si arriverà a una distribuzione delle risorse oggetto della perequazione interamente in conformità a fabbisogni e capacità fiscali standard.

Il sistema di trasferimenti perequativi è di natura "orizzontale", basato su quote di gettito fiscale formalmente assegnate a ciascun comune e trattenute ai fini redistributivi. L'esperienza internazionale suggerisce che l'implementazione della perequazione orizzontale rispetto a quella verticale richieda un maggior grado di coesione tra i territori. Nei sistemi orizzontali di riequilibrio i flussi finanziari tra gli enti sono direttamente osservabili, il che contribuisce a una chiara percezione di chi è il beneficiario e chi è il contribuente nella redistribuzione delle risorse. In tale situazione diviene indispensabile raggiungere un elevato grado di condivisione tra i soggetti coinvolti circa i "livelli di solidarietà" che caratterizzano il sistema. ANCI, unitamente ad iFEL che è investito dal D.lgs. n. 2016 del 2010 come partner scientifico nella determinazione dei fabbisogni standard, rivendica il ruolo centrale di concertazione tra le diverse sensibilità comunali.

Nel biennio 2015-2016, con l'inizio dell'applicazione del riparto perequativo, è stato compiuto un importante lavoro per affinare un sistema che ha consentito di raggiungere risultati di rilievo, sia nel riesame metodologico dei fabbisogni standard, sia per i miglioramenti delle capacità fiscali e dello schema di riparto in generale (sterilizzazione dei rifiuti, correttivo statistico, abbassamento dell'incidenza del riparto in base alle sole capacità fiscali dal 30% al 20%). Restano comunque non poche le problematiche che dovranno essere affrontate e l'obiettivo del presente lavoro è di offrire un contributo in questa direzione.

2. Le modifiche nell'attribuzione del fondo di solidarietà comunale 2017 rispetto ai valori storici

Se inizialmente lo Stato contribuiva con risorse proprie alla composizione del FSC, dal 2015 il fondo è integralmente alimentato con le sole risorse provenienti dalle amministrazioni comunali, attraverso trattenute sull'IMU di loro spettanza. Nello specifico, nel 2017 il totale del fondo riferito ai comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO) è pari a circa 1.884 mln di euro, mentre il totale dell'alimentazione da parte degli stessi soggetti è pari a circa 2.533 mln. Il differenziale tra l'alimentazione e il fondo assegnato (650 mln) è in parte destinato ai comuni della Sicilia e della Sardegna (circa 230 mln), che complessivamente ricevono dal fondo più di quanto contribuiscano, mentre la parte restante viene trasferita al bilancio dello Stato, per effetto dei tagli degli scorsi anni.

In riferimento alle RSO, nel 2017 il gruppo dei comuni beneficiari, ovvero quelli che ricevono risorse dal meccanismo di riparto del FSC sono 4.324 (Approfondimento). Per questi comuni infatti, il fondo netto, cioè la differenza tra l'assegnazione spettante a titolo di FSC e l'alimentazione del fondo, è positivo. Complessivamente tali comuni percepiscono circa 1703 mln euro netti delle quote di alimentazione (il rispettivo totale del FSC 2017 al lordo dell'alimentazione è pari 2.558), il 17% dei quali viene attribuito ai comuni di Napoli, Taranto e Genova. La popolazione media nel sottoinsieme dei comuni beneficiari è circa 6.003 abitanti.

Sul versante opposto, i comuni che presentano assegnazioni nette negative sono 2.309. Questo gruppo di comuni contribuisce alla composizione del FSC complessivamente per circa 2.352 mln euro netti (il rispettivo totale del FSC 2017 al lordo dell'alimentazione è pari a -673 mln), ove il 30% è costituito dalle risorse apportate da soli tre comuni (Roma, Milano e Bologna). La popolazione media nel sottoinsieme dei comuni contribuenti è pari a 10.904 abitanti.

La sostituzione del riparto storico con quello perequativo impone necessariamente una redistribuzione delle risorse rispetto all'allocazione in base alla quale i comuni formulavano i loro bilanci. Le risorse, distribuite nel 2017 tra i comuni RSO con finalità correttiva rispetto ai livelli storici, ammontano a circa 271 mln¹.

¹ Il valore è ottenuto sommando gli scarti soltanto negativi o soltanto positivi tra i trasferimenti FSC 2017 e i rispettivi FSC storici come in Approfondimento (1).

Approfondimento1 Calcolo trasferimenti FSC

I trasferimenti storici sono calcolati secondo il seguente procedimento:

$$(1) FSC \text{ str}_{it} = Risorse \text{ str}_{it-1} - IMU\&TASI_{it} - Tagli_{it} + Alimentazione_t$$

Dove:

- **Alimentazione_t**, pari a 22,43% del gettito standard IMU, è la quota del gettito standard IMU che tutti i comuni che partecipano al riparto FSC (anche quelli della Sicilia e Sardegna) versano per alimentare il fondo dal momento che il riparto è orizzontale;
- **IMU&TASI_{it}** è il gettito standard IMU&TASI al netto della quota di alimentazione del fondo.

Poiché nel riparto storico **IMU&TASI_{it}** rimanevano pressoché invariati nel tempo, le risorse storiche da un anno all'altro potevano variare per l'effetto di tagli. Consideriamo l'anno base 0, il trasferimento storico nell'anno t nei valori delle variabili dell'anno zero può essere espresso come:

- (1.1) $FSC \text{ str}_{it} = Risorse \text{ str}_{i0} - IMU\&TASI_{i0} - \sum_T Tagli_i + Alimentazione_{i0}$
- (1.2) $Risorse \text{ str}_{it} = IMU\&TASI_{i0} + \sum_{T-1} Tagli_i + Alimentazione_{i0} + FSC \text{ str}_{it}$

Le risorse dell'anno t rispetto **IMU&TASI_{i0}** :

- (1.3) $Risorse \text{ str}_{it} = IMU\&TASI_{i0} + \sum_T FSC \text{ str}_i \text{ al netto di alimentazione}$

Sia **FSC str netto_{it}** = **FSC str_{it}** - **Alimentazione_{ot}** indicatore della posizione relativa dell'ente rispetto al riparto del fondo: se positivo comune beneficiario, se negativo comune contribuente .

Sia **Delta storico_{it}** = **Risorse str_{it}** - **IMU&TASI_{it}** l'indicatore della quantità delle risorse che il comune riceve o versa per il riequilibrio delle risorse e le entrate standard

Nel riparto perequativo dal 2015

$$(2) FSC \text{ perequativo}_{it} = 50\% \text{Delta perequativo}_{it} + 50\% \text{Delta storico}_{it} - Tagli_{i2014-2015} + Alimentazione_{i0}$$

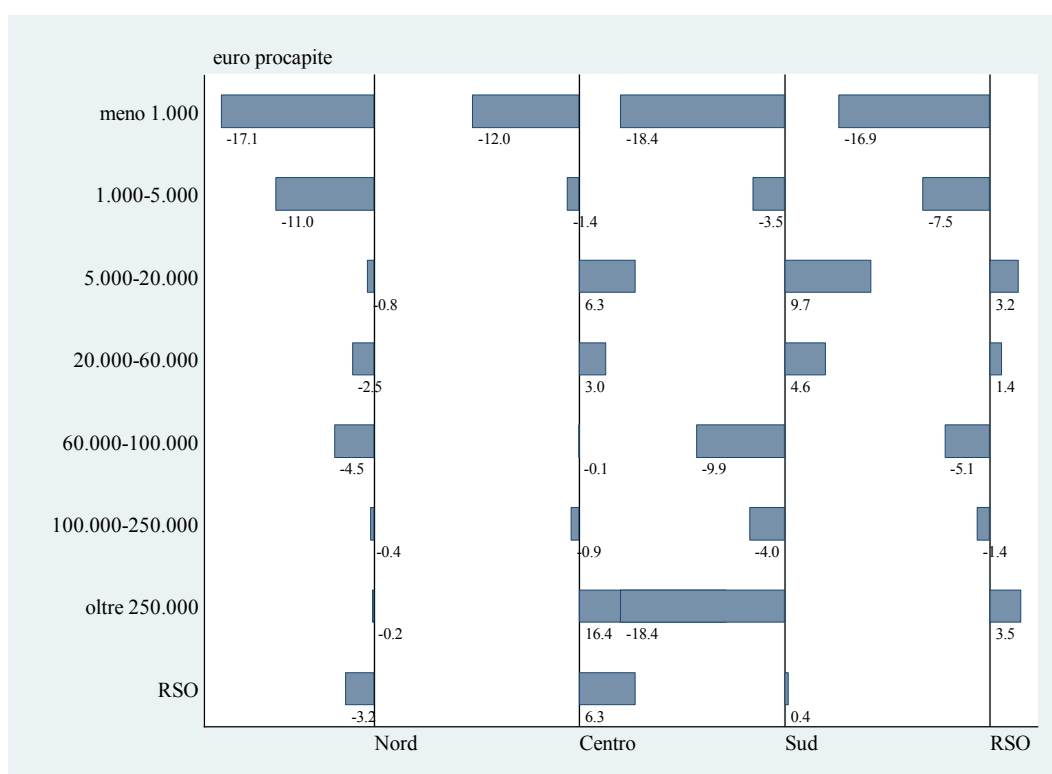
Dove:

- **Delta perequativo_{it}** = **Risorse std_{it}** - **CF_{it}**
- Al livello di comparto RSO $\sum_N \text{Delta perequativo}_t = \sum_N \text{Delta str}_{2014} = 1090 \text{mln}$
- I criteri redistributivi di **Delta perequativo_{it}** non sono costanti, ma vengono aggiornati periodicamente

Dal 2015 ai fini del calcolo FSC il riparto storico (**Risorse str_{it-1}** e **Delta str_{it}**) è cristallizzato al 2014, invece **Risorse str_{it}** sono fissate quelle corrispondenti al 2015 (l'anno dell'ultimo taglio) Nel 2017 il trasferimento FSC è per 40% è costituito dal **FSC perequativo** e per i restanti 60% dal **FSC str 2014**. Il trasferimento storico concorrerà alla definizione del trasferimento **FSC** con le quote decrescenti fino a 2021, anno in cui il trasferimento FSC, a legge attuale, diventerà interamente definito come nella (2).

In base all'analisi per fasce demografiche e per macro area territoriale presentata in Figura 1, la distribuzione dei guadagni (o delle perdite)² che derivano da questa modifica nel meccanismo dei trasferimenti va dai -18.4 euro procapite, per i comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti nell'area meridionale, ai 16.4 euro procapite per i comuni con popolazione superiore a 250000 abitanti nel centro del paese. Se si guarda alla redistribuzione delle risorse tra le macro aree geografiche del comparto RSO si nota che le risorse si spostano sostanzialmente dall'area Nord (-3.2 euro procapite) a quella del Centro (6.3)³, mentre la quantità complessiva delle risorse destinate al Sud sostanzialmente non cambia tra il riparto perequativo e quello storico, dati i fabbisogni e le capacità fiscali del 2017.

Figura 1 Riparto FSC 2017. Variazioni dei trasferimenti rispetto allo storico



Preme evidenziare che, dato il riparto storico del FSC - in cui i tre maggiori comuni contribuenti apportavano più di un terzo delle risorse e i primi tre comuni beneficiari assorbivano più di un quarto del fondo - anche le variazioni di una modesta entità (sia procapite sia in percentuale delle risorse di riferimento) a carico di questi enti sono in grado di modificare fortemente il meccanismo redistributivo per l'intero comparto.

² Il guadagno/perdita procapite per ciascun raggruppamento di comuni è lo scarto tra il trasferimento FSC 2017 procapite complessivo e il rispettivo FSC procapite storico complessivo.

³ Il valore di guadagno procapite dell'area Centro è fortemente influenzato dal miglioramento della posizione relativa di Roma rispetto al riparto storico.

Guardando alla modifica del sistema redistributivo da un altro punto di vista, quello microeconomico dei singoli enti (Tabella 1), si osserva che più del 50% dei comuni peggiora la propria posizione rispetto ai trasferimenti storici. L'asimmetria della distribuzione è evidente osservando i valori dei percentili "simmetrici" sopra e sotto la mediana. Si prendano ad esempio il 10° e il 90° percentile, cui corrispondono variazioni rispettivamente pari a -25 euro e +12 euro procapite, o il 25° e 75° percentile, che presentano valori pari a -13.4 e +5.2 euro procapite. Poiché la distribuzione è sbilanciata verso i valori negativi, anche il valore medio della variabile è negativo, pari a -6.4 euro procapite.

Tabella 1 Riparto FSC 2017. Variazioni dei trasferimenti rispetto allo storico (*euro procapite*)

Indicatori statistici	Variazione dei trasferimenti
1° percentile	-79.7
5° percentile	-36.9
10° percentile	-24.8
25° percentile	-13.4
50° percentile	-3.6
75° percentile	5.2
90° percentile	12
95° percentile	15.9
99° percentile	22.5
Valore minimo	-360.9
Valore massimo	63.8
Valore medio	-6.4

L'analisi delle modifiche nella struttura del fondo 2017 rispetto al riparto storico è interessante anche da una terza angolazione, quella della eterogeneità (o omogeneità) dell'incidenza dei comuni secondo l'entità delle variazioni di trasferimenti nelle aree geografiche e rispetto alla dimensione comunale. Per effettuare questa analisi, i 6333 comuni delle RSO sono stati raggruppati in funzione delle variazioni dei trasferimenti in sei gruppi:

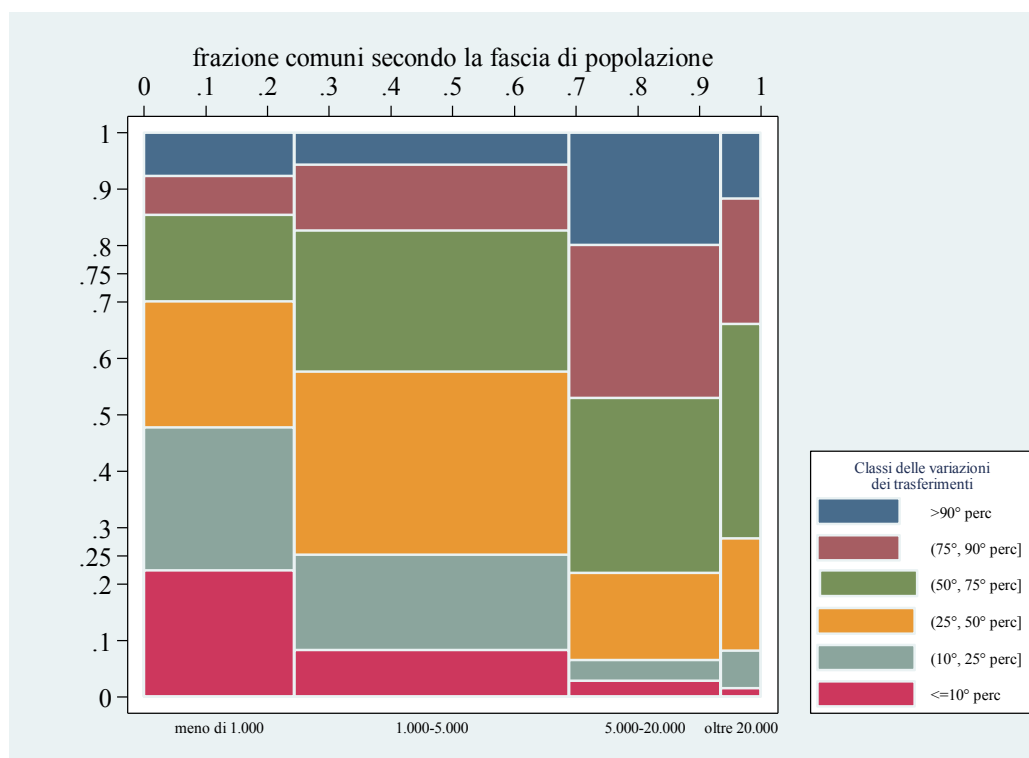
- 1) variazioni inferiori al valore del 10° percentile;
- 2) variazioni appartenenti all'intervallo [10°, 25° percentile);
- 3) variazioni appartenenti all'intervallo [25°, 50° percentile);
- 4) variazioni appartenenti all'intervallo [50°, 75° percentile);
- 5) variazioni appartenenti all'intervallo [75°, 90° percentile);
- 6) variazioni superiori al 90° percentile.

La distribuzione dei comuni viene di seguito presentata utilizzando grafici a mosaico, che permettono di visualizzare sinteticamente le relazioni fra più variabili qualitative. Nello specifico, la Figura 2 mostra come l'incidenza dei comuni secondo la classe di variazione al

livello di comparto RSO sia diversa da quelle nelle singole fasce demografiche⁴. Nella Figura 3 le incidenze dei comuni secondo la classe di variazione dei trasferimenti sono presentate confrontando RSO le macro aree geografiche.

Dalla Figura 2 si vede che nella classe dei comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti, la quota dei comuni cui corrispondono le variazioni più negative dei trasferimenti (inferiori al valore del 10° percentile, ovvero a -24.8 euro procapite, a cui corrispondono 10% dei comuni al livello di comparto) è prossima al 25%. Tra i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, invece, la quota dei comuni con variazioni particolarmente sfavorevoli scende molto al di sotto del 10%. In generale, osservando la correlazione tra le variazioni dei trasferimenti e la popolazione, i comuni che maggiormente si avvantaggiano dall'applicazione del riparto perequativo nel 2017 (rappresentati nel grafico dall'area blu) sono quelli con popolazione compresa tra 5000 e 20000 abitanti.

Figura 2 Riparto FSC 2017. Variazioni dei trasferimenti rispetto allo storico (per fascia di popolazione)



Dalla Figura 3, che si concentra sulla distribuzione delle classi di variazione rispetto alla collocazione geografica, si osserva che i comuni con maggiori diminuzioni dei trasferimenti (area rossa) sono distribuite pressoché omogeneamente tra le diverse aree, con leggermente maggiore incidenza nel Nord-ovest e nel Sud del Paese. Diversamente,

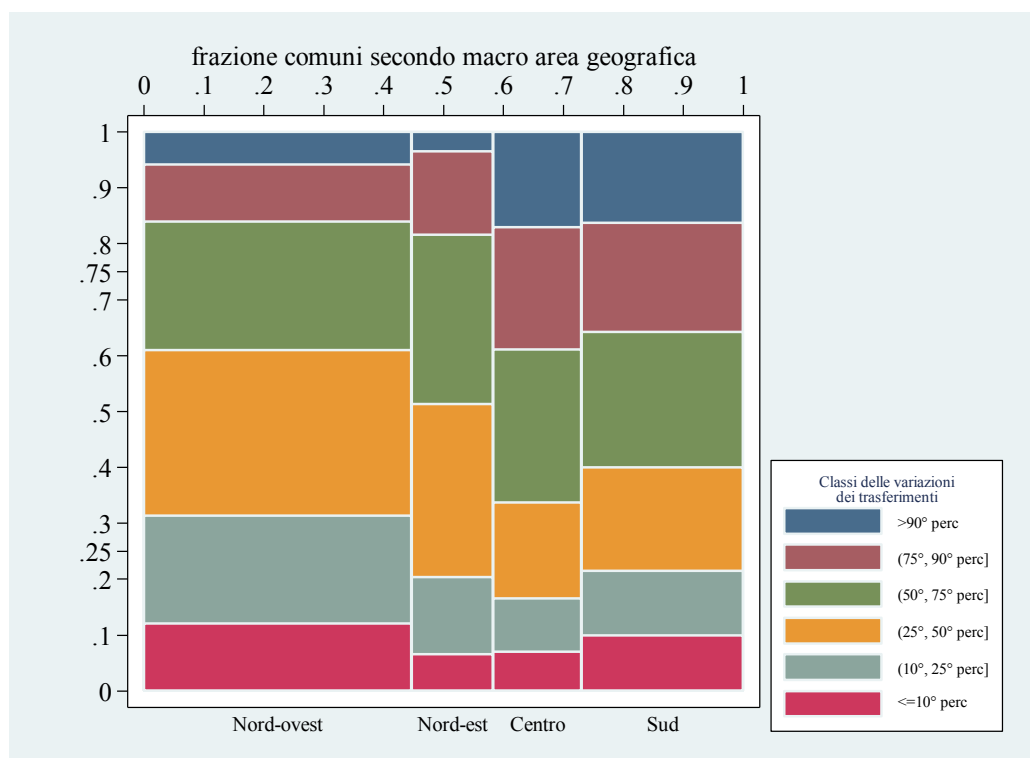
⁴ Poiché il numero dei comuni diminuisce rapidamente al crescere della popolazione dopo la soglia di 20.000 abitanti, in Figura 2 tutti gli enti con popolazione superiore a tale soglia sono stati raggruppati in un'unica fascia.

l'incidenza dei comuni con maggiori variazioni positive dal 75° percentile in su si concentra nel Centro-Sud. Questo risultato è in gran parte dovuto all'incidenza minore dei comuni con popolazione sotto i 5000 abitanti, che registrano le variazioni negative più accentuate indipendentemente dalla geografia, nelle aree del Centro-Sud.

La concentrazione degli enti con le maggiori variazioni positive dei trasferimenti rispetto allo storico nel Centro-Sud non deve tuttavia trarre in inganno sul bilancio complessivo del riparto FSC nel 2017. Come si evince dalla Figura 1, la quantità complessiva delle risorse spostate rispetto allo storico nel Sud non cambia di molto (0.4 procapite): i guadagni dei comuni di media dimensione in questa area, anche di elevata entità, data la concentrazione delle variazioni procapite dal 75° percentile in su secondo la Figura 3, non compensa la perdita delle risorse delle grandi città della stessa area.

I comuni del Centro guadagnano nel complesso dal riparto FSC 2017 (Figura 1) e presentano anche la concentrazione di enti elevate variazioni dei trasferimenti rispetto allo storico (Figura 2), tuttavia il guadagno complessivo molto alto in corrispondenza di questa area nella Figura 1 è molto influenzato dal peso del comune di Roma che migliora rispetto allo storico per importi assoluti molto consistenti.

Figura 3 Riparto FSC 2017. Variazioni dei trasferimenti rispetto allo storico (per macro area geografica)



3. Gli interventi per l'attenuazione degli effetti redistributivi

In tutte le annualità di applicazione del meccanismo di riparto perequativo sono state adottate misure di *intervention* per attenuare l'impatto di effetti redistributivi particolarmente significativi. Vi è un punto di vista che ritiene che tali meccanismi depotenzino la componente innovativa del riparto e coerentemente auspica che le correzioni avvengano in sede di definizione dei criteri perequativi (fabbisogni e capacità fiscali).

Nondimeno, correttivi alle variazioni di trasferimenti particolarmente sostenute e/o limiti alle quote di assorbimento delle risorse sono largamente utilizzati nella prassi internazionale. Non solo, la messa in atto di tali correttivi attraverso misure adottabili in sede di definizione dei fabbisogni o delle capacità fiscali, senza *intervention* specifica, le cui frequenze di aggiornamento peraltro non coincidono, potrebbe rivelarsi molto più difficoltosa e dispendiosa.

E' utile confrontare la natura e l'entità dei meccanismi correttivi applicati ai trasferimenti perequativi nel 2016 e 2017, periodo in cui a tali interventi si è cercato di dare natura più strutturale.

Nel 2016 è stato impiegato un meccanismo di correzione delle variazioni più significative, sia in termini di guadagni che di perdite derivanti dal riparto perequativo. In particolare, venivano limitati i valori di guadagno procapite al 99° percentile della distribuzione e venivano impiegate le risorse così ottenute, insieme a circa 26 mln di risorse extra fondo, per attenuare le variazioni negative nei trasferimenti.

Nel 2017 viene invece adottato un meccanismo di correzione più complesso e articolato. In primo luogo, viene applicato un correttivo finalizzato a limitare le variazioni, fra l'anno in corso ed il precedente, nell'attribuzione delle risorse per effetto del meccanismo di perequazione. Tale correttivo agisce quando la variazione percentuale della dotazione del fondo è superiore al +4% o inferiore al -4% delle risorse storiche di riferimento, ovvero:

$$-4\% < \frac{FSC\ 2017_i - FSC\ 2016_i}{Risorse\ str_i} < 4\%$$

Le risorse vengono prelevate ai comuni con variazioni superiori al 4% per compensare proporzionalmente gli enti con variazioni inferiori al -4%.

In secondo luogo vengono ripartite risorse extra fondo, per un ammontare pari a 25 mln, a favore degli enti che presentano contemporaneamente le seguenti condizioni:

- 1) non beneficiano in via teorica delle modifiche metodologiche introdotte (fabbisogni standard, capacità fiscali, modifica del calcolo dei trasferimenti perequativi (incidenza dei fabbisogni standard);
- 2) registrano variazioni di trasferimenti negativi rispetto a quelli storici;

- 3) registrano, anche in seguito all'applicazione del primo correttivo, una diminuzione del trasferimento rispetto all'anno precedente in misura superiore al -1.3% delle risorse storiche di riferimento.

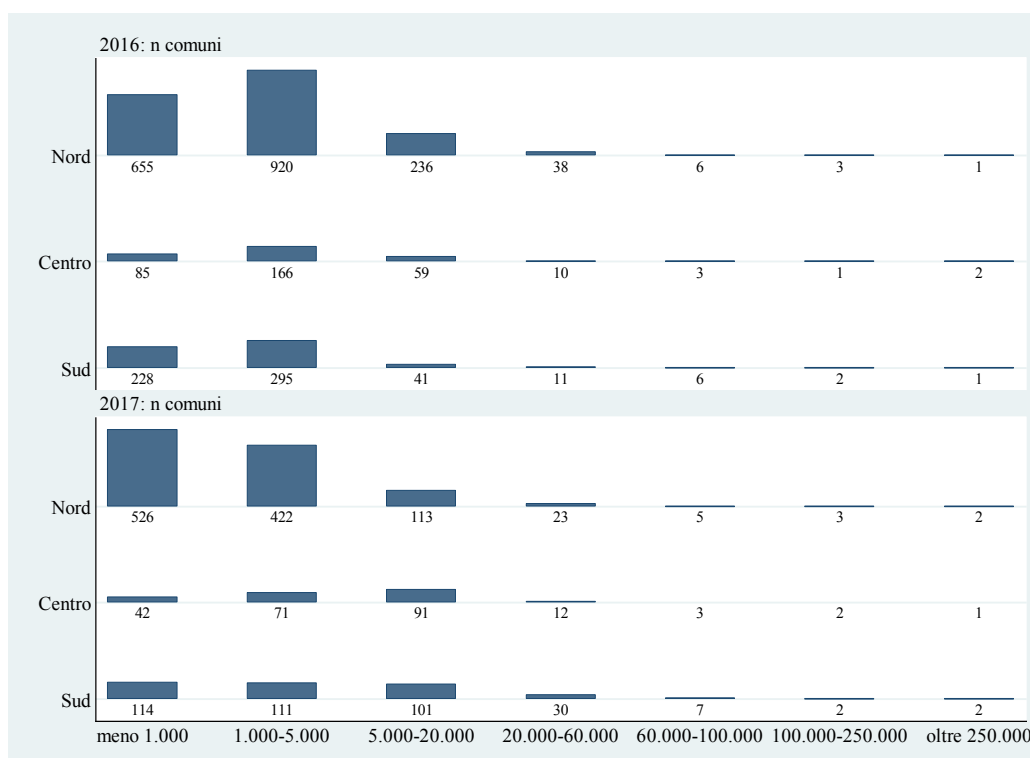
Nel 2016 e nel 2017 hanno goduto dei meccanismi di correzione, così come appena descritti, rispettivamente, 2.769 e 1.683 comuni. La Figura 4 mostra come tali comuni si distribuiscono in base alla geografia e alla classe dimensionale.

Nel prosieguo dell'analisi si vuole confrontare il diverso impatto quantitativo dei due sistemi di correzione del 2016 e del 2017. Ai fini comparativi si considerano le variazioni dei trasferimenti rispetto alla dotazione storica, in percentuale delle risorse storiche di riferimento, prima e dopo la correzione in entrambi gli anni. Nello specifico, per ciascun anno t si calcola:

$$Var \% trasferimenti_{ti} = \frac{FSC_{ti} - FSC_{str_{2015i}}}{Risorse_{str_i}}$$

dove la FSC_{str} è il trasferimento FSC qualora il fondo sia distribuito integralmente in base ai criteri storici (Approfondimento (1)) e $Risorse_{str}$ è la somma tra il gettito standard IMU&TASI e il trasferimento del fondo storico, presi entrambi al netto della quota di alimentazione (Approfondimento (1.3)).

Figura 4 Comuni soggetti alla correzione dei trasferimenti FSC 2016-2017 (per macro area e fascia demografica)



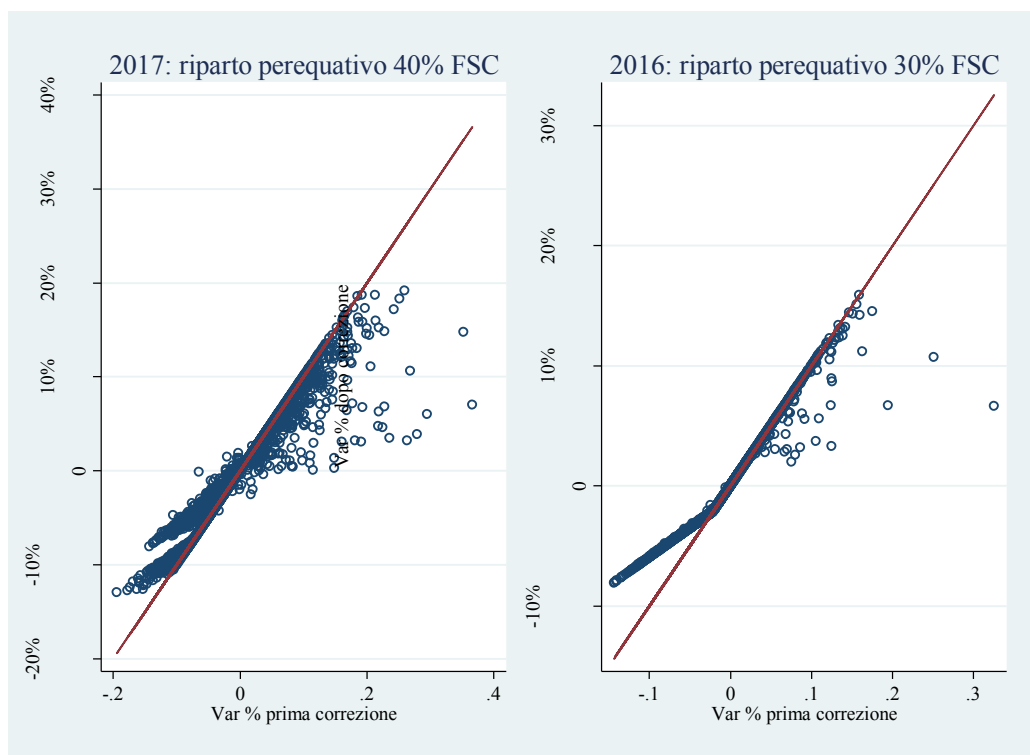
Dall'analisi comparativa proposta in Figura 5 emerge come, nonostante le finalità diverse (non più attenuazione delle variazioni dei trasferimenti perequativi rispetto a quelli storici, ma contenimento delle variazioni rispetto all'annualità precedente), i correttivi agiscono per attenuare le variazioni dei trasferimenti più accentuate rispetto allo storico.

In particolare, osservando i *range* di variazione dei trasferimenti rispetto alla dotazione storica, la correzione applicata all'annualità 2016 comporta un restringimento del campo di variazione che passa da [-14% ; +32%] a [-8% ; +16%]. Il meccanismo di correzione applicato nel 2017 porta una riduzione nel *range* delle variazioni rispetto alla dotazione storica da [-19% ; +36%] a [-12% ; +19%].

Circa la numerosità dei comuni influenzati dalle correzioni, si osserva che nel 2016 vengono corretti un numero minore di comuni con variazioni positive, mentre, al contrario, nel 2017 sono meno numerosi i comuni interessati da attenuazioni delle variazioni negative.

Dal momento che l'attenuazione degli effetti perequativi negativi nel 2017, a differenza dal 2016, avviene per mezzo di due correttivi diversi, l'effetto complessivo, molto discontinuo, si palesa dalla presenza della coda sinistra "biforcuta", dovuta ai due *step* di correzioni sopramenzionati ((Figura 5).

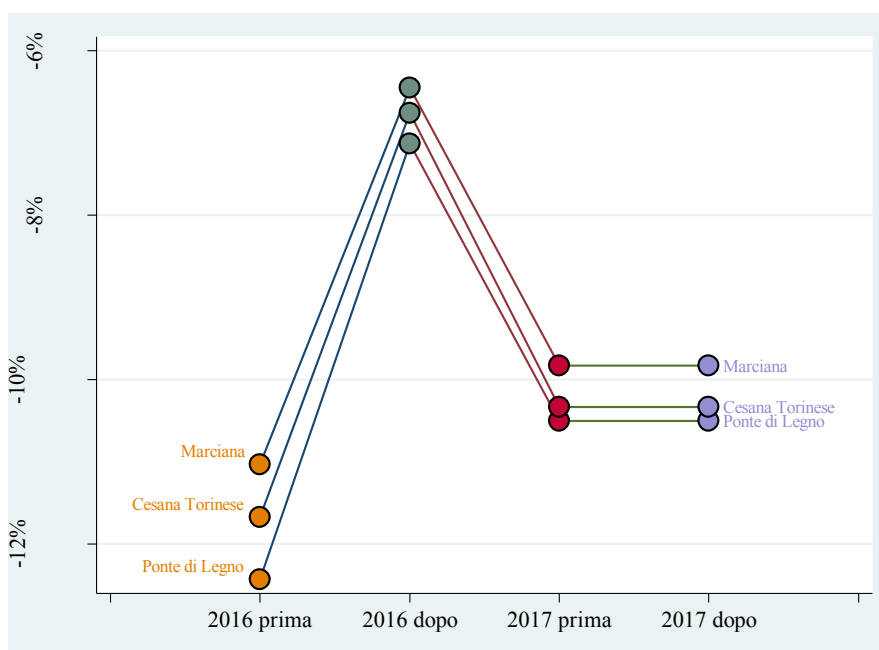
Figura 5 Attenuazione degli effetti redistributivi derivanti dal riparto perequativo 2016- 2017



Non più in aggregato ma a livello dei singoli comuni, la minore quantità delle risorse destinata al correttivo, unita ai maggiori vincoli per la sua applicazione, introduce delle cesure negli effetti microeconomici del meccanismo da un anno all'altro. Per fare qualche esempio, si considera il sottoinsieme dei comuni che hanno avuto una correzione nell'annualità 2016, ma ne sono stati esclusi nel 2017 (Figura 6).

I tre comuni osservati, che rappresentano un sottoinsieme dei comuni con la stessa fattispecie, peggiorano la propria posizione rispetto al riparto FSC tra il 2016 e il 2017 nonostante sperimentino miglioramenti nei criteri perequativi. Nello specifico, questi comuni vengono esclusi dalla prima componente di correzione in conseguenza di una variazione nei trasferimenti che non raggiunge di poco il -4%, mentre sono esclusi dalla seconda componente di correzione poiché beneficiano di lievi miglioramenti dovuti all'aggiornamento dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard. Si produce così una netta cesura, ove tali comuni vedono peggiorare i propri trasferimenti nel biennio di circa il 3% delle risorse storiche nonostante il miglioramento dei criteri perequativi.

Figura 6 Attenuazione degli effetti redistributivi derivanti dal riparto perequativo 2016–2017 (esempio dei comuni di Marciana, Cesana Torinese e Ponte di Legno)

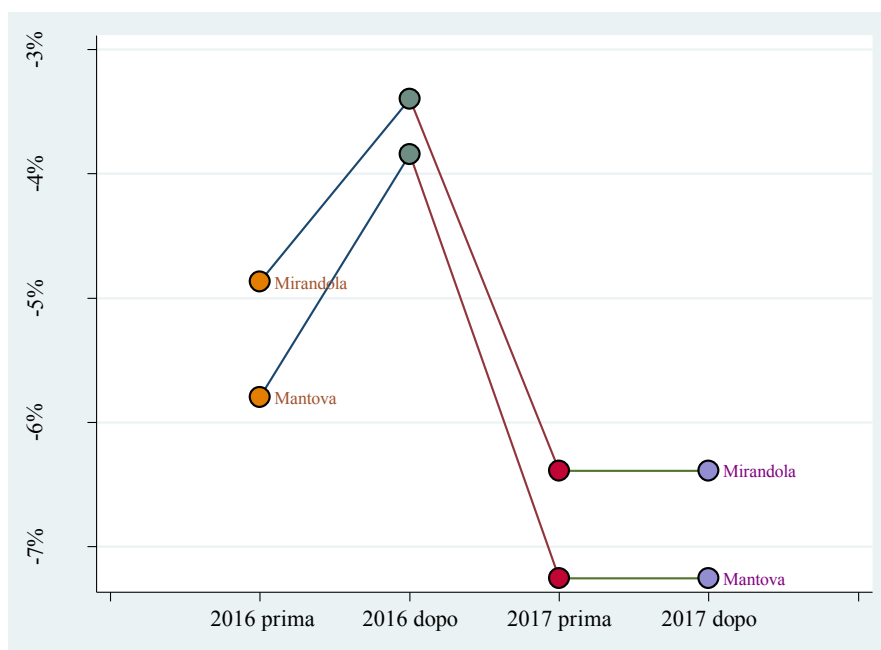


L'illustrazione di altri casi specifici mette in evidenza le difficoltà introdotte dalla forte articolazione del correttivo 2017. Si hanno casi di comuni, ben evidenziati dalle condizioni di Mantova e Mirandola, sottoposti a correzione nel 2016 ed esclusi nel 2017, nonostante registrino una diminuzione dei trasferimenti tra il 2016 e il 2017 superiore al -1.3%. L'esclusione dalla correzione è prodotta da un lieve miglioramento, pari a circa l'1%, nei criteri perequativi. Tale miglioramento però è figurativo, dovuto sostanzialmente alla

variazione del peso della componente legata ai fabbisogni sulle risorse standard, che è passata dal 70% all'80%. Si tratta di un miglioramento che, data la frequenza con cui, nel primo triennio di applicazione, sono stati apportati cambiamenti nel meccanismo di riparto perequativo, potrebbe essere facilmente eroso nei prossimi anni.

Le cesure di fatto introdotte dalla modifica del correttivo (di cui si possono fare altri esempi) rendono difficile la comprensione del meccanismo di riparto e ne erodono la sua condivisione. Vale la pena, infatti, sottolineare che benché gli enti coinvolti dai meccanismi di correzione possano apparire in numero limitato rispetto al totale dei comuni, sono anche i più influenzati dai processi redistributivi e presentano dunque una accentuata sensibilità negativa circa l'accettazione del nuovo meccanismo.

Figura 7 Attenuazione degli effetti redistributivi derivanti dal riparto perequativo 2016–2017 (esempio dei comuni di Mirandola e Mantova)



4. Instabilità del sistema perequativo

Come ricordato più volte, il riparto perequativo sta gradualmente sostituendo il sistema di trasferimenti storici. Nel 2021, a legislazione vigente, il fondo di solidarietà comunale sarà integralmente ripartito in base ai criteri perequativi. Per avere un'idea di come funzionerà il fondo a regime, si consideri uno scenario secondo cui fin dal 2015 il riparto perequativo sia stato applicato al 100% del FSC. Nel seguito si simulano i trasferimenti perequativi del fondo concernente gli anni 2015, 2016 e 2017 secondo un meccanismo che prevede:

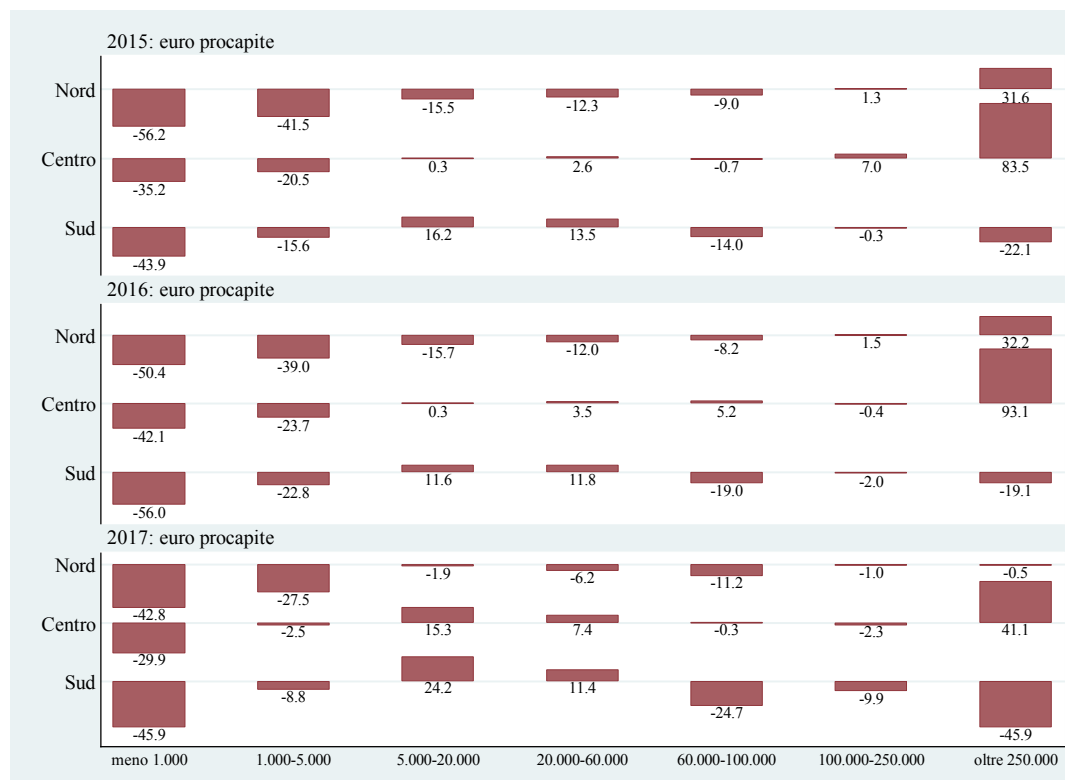
- il riparto integrale del fondo in base ai criteri perequativi (**Approfondimento1 (2)**), aggiornando, per ciascuna annualità, unicamente i fabbisogni e le capacità fiscali standard ;
- un'incidenza nel calcolo delle risorse standard dei fabbisogni e della popolazione pari all'80% e al 20% rispettivamente;
- un target perequativo costante, pari al 50% delle capacità fiscali;
- assenza di correttivi.

Anche in questo caso, come nel primo paragrafo, l'effetto redistributivo a seguito dell'applicazione del riparto perequativo viene misurato in termini di variazioni procapite dei trasferimenti FSC perequativi rispetto ai trasferimenti storici, questi ultimi sono calcolati secondo Appendice (1).

Come mostrato in Figura 8, in base alle ipotesi sopra indicate, se il fondo fosse stato integralmente ripartito in base ai criteri perequativi, i *range* di variazione delle risorse sarebbero stati quelli descritti di seguito:

- 2015. Da -56 euro procapite per i comuni dell'area settentrionale con popolazione inferiore a 1000 abitanti a +83.5 euro procapite per i comuni del Centro con popolazione superiore ai 250000 abitanti;
- 2016. Da -56 euro procapite per i piccoli comuni dell'area meridionale a +93 euro procapite per i grandi comuni del Centro;
- 2017. Da -45.9 euro per i comuni dell'area meridionale con popolazione sia inferiore a 1000 abitanti sia superiore a 250000 abitanti a +41 euro procapite per i comuni più popolosi dell'area centrale.

Figura 8 Simulazione del riparto del FSC 2015-2017. Variazioni dei trasferimenti rispetto allo storico



Dal momento che il passaggio dal riparto storico a quello perequativo costituisce in qualche modo un cambio di paradigma nella finanza comunale, sono da attendersi variazioni elevate delle risorse rispetto all'allocazione storica. Per garantire la sostenibilità di tali variazioni è stato previsto un percorso graduale di sostituzione del riparto storico con il meccanismo perequativo. Tuttavia dai risultati proposti emerge che, qualora il nuovo riparto fosse stato applicato al 100% del fondo fin dal 2015, anche un sistema composto da trasferimenti integralmente perequativi avrebbero registrato notevoli variazioni annuali da un anno all'altro, legati, in questo caso, esclusivamente all'aggiornamento dei criteri metodologici adottati.

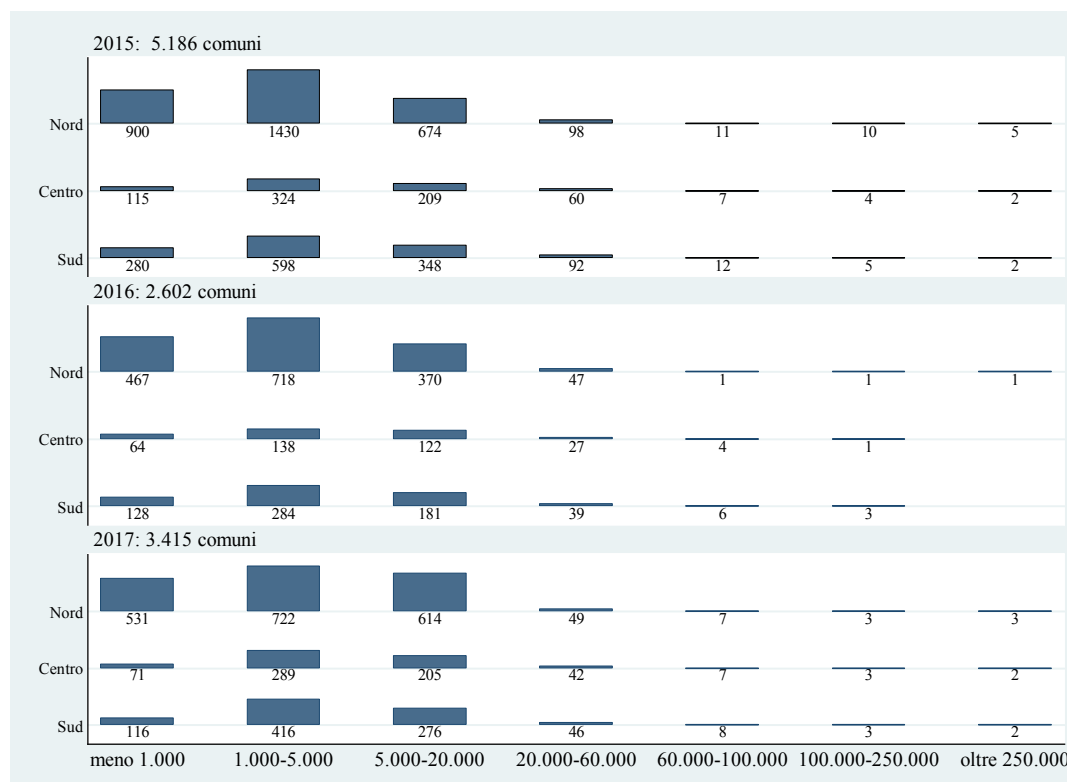
Allo scopo di mettere in evidenza quest'ultima conclusione, si simulano le variazioni in percentuale delle risorse storiche del 2015 (**Approfondimento1 (1.2) o (1.3)**) dei trasferimenti perequativi rispetto a quelli dell'anno precedente:

$$Var \% annua_{it} = \frac{\widehat{FSC}_{ti} - \widehat{FSC}_{ti}}{Risorse\ str_{2015i}}$$

Dove t va dal 2015 a 2017 e \widehat{FSC}_{ti} sono i trasferimenti FSC perequativi simulati applicando la formula **Approfondimento1 (2)**. Ovviamente, $Var \% annua_{i2015}$ è la variazione tra il

trasferimento interamente perequativo calcolato secondo i criteri perequativi aggiornati al 2015 e il trasferimento interamente storico.

Figura 9 Simulazione del riparto del FSC 2015-2017. Comuni con variazioni annue nei trasferimenti oltre il $\pm 4\%$



L'analisi proposta in Figura 9 considera, in analogia al correttivo 2017, come eccessive tutte le variazioni annue dei trasferimenti superiori al 4%:

$$-4\% < \frac{FSC\ 2017_i - FSC\ 2016_i}{Risorse\ str_i} < 4\%$$

Qualora il riparto perequativo fosse stato applicato nel 2015 al 100% del FSC, 5186 comuni avrebbero evidenziato variazioni annue eccedenti tale soglia. Nel 2016, anno in cui sono stati aggiornati i fabbisogni standard e i valori della capacità fiscale residuale a coefficienti invariati, tale numero sarebbe stato pari a 2602, mentre nel 2017, a seguito dell'aggiornamento della metodologia di calcolo dei soli fabbisogni standard, 3415.

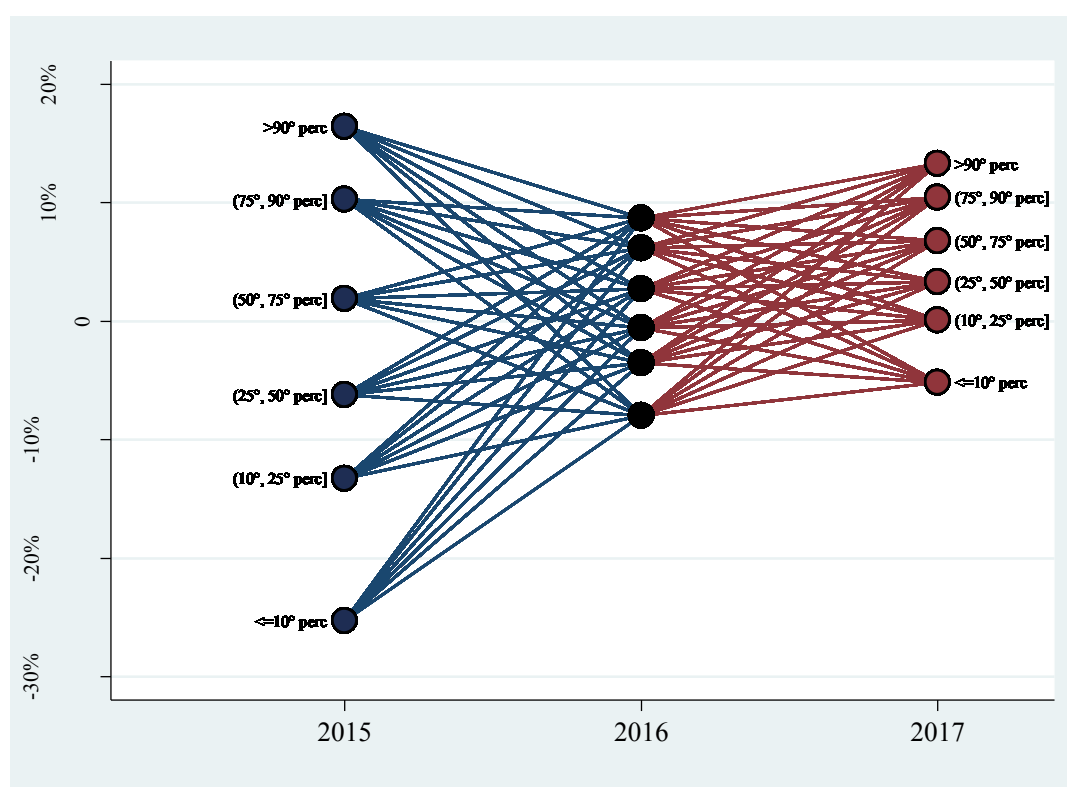
L'intera questione di eccessiva sensibilità del riparto perequativo rispetto agli aggiornamenti dei criteri perequativi può essere mostrata in termini di "transizione" tra i diversi percentili nelle tre annualità.

A questo scopo in Figura 10 si presenta un *network diagram* che rende evidente la forte variabilità dei trasferimenti annui dovuta unicamente agli aggiornamenti dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard.

Per costruirlo i comuni sono stati suddivisi, in ciascun anno, in relazione alle variazioni annue dei trasferimenti nei seguenti sei gruppi:

1. variazioni inferiori al valore del 10° percentile;
2. variazioni appartenenti all'intervallo [10°, 25° percentile);
3. variazioni appartenenti all'intervallo [25°, 50° percentile);
4. variazioni appartenenti all'intervallo [50°, 75° percentile);
5. variazioni appartenenti all'intervallo [75°, 90° percentile);
6. variazioni superiori al 90° percentile.

Figura 10 Simulazione del riparto FSC 2015-2017. Variazioni annue dei trasferimenti



In Figura 10 convenzionalmente i valori sull'asse delle ordinate corrispondono agli estremi superiori degli intervalli, con l'eccezione del primo e dell'ultimo intervallo i cui valori corrispondono rispettivamente al 5° e al 95° percentile. Le linee di collegamento tra le classi indicano le transizioni dei comuni tra i gruppi negli anni. Si vede così che se il riparto perequativo fosse stato applicato al 100% del FSC fin dal 2015, si sarebbero verificate variazioni annue dei trasferimenti molto rilevanti, con un numero non trascurabile di cambiamenti di segno. Va peraltro evidenziato che una componente che porta notevole stabilizzazione al meccanismo del riparto perequativo è il fondo storico, che incide per il 50% sul riparto perequativo. Qualora tale elemento fosse escluso dal meccanismo, le variazioni annue dei trasferimenti, determinate unicamente dagli aggiornamenti dei criteri perequativi, sarebbero risultate ben più rilevanti di quelle evidenziate.

5. La riallocazione della ricchezza tra il riparto storico e quello perequativo

Nelle analisi finora condotte sul sistema di trasferimenti perequativi comunali la redistribuzione delle risorse è stata misurata confrontando i trasferimenti perequativi e quelli storici. Di seguito si propone un ulteriore confronto fra due meccanismi di riparto, storico e perequativo a regime, in funzione della misura con cui riallocano la ricchezza comunale rappresentata dai trasferimenti fiscalizzati.

Per ottenere una misura utile a tale confronto, si adotta un approccio simile a quello di Ferrario e Zanardi (2011)⁵. In particolare, per entrambi i riparti si esegue una stima OLS del seguente modello:

$$y_i = \alpha + \beta x_i + \varepsilon_i$$

dove, oltre alle consuete convenzioni:

- x_i corrisponde
 - nel riparto perequativo alla variazione percentuale della capacità fiscale standard procapite (al 50%) dell' i -esimo comune rispetto al relativo valore medio;
 - nel riparto storico alla variazione percentuale del gettito IMU&TASI standard procapite rispetto al relativo valore medio;
- y_i corrisponde
 - nel riparto perequativo alla variazione percentuale delle risorse procapite disponibili dopo il riparto perequativo rispetto al relativo valore medio, dove le risorse sono pari alla somma tra il 50% della capacità fiscale dell' i -esimo comune e il trasferimento netto del FSC perequato;
 - nel riparto storico corrisponde alla variazione percentuale delle risorse disponibili dopo il riparto storico (**Approfondimento (1.2) o (1.3)**).

L'ammontare medio della redistribuzione nei due riparti sarà dato dai valori stimati di $1-\hat{\beta}$. Se $\hat{\beta}$, ad esempio, è pari a 0.6, ciò indica che un comune che ha l'1% del gettito standard procapite in più rispetto alla media, dopo la perequazione ne avrà solamente lo 0.6% in più, poiché lo 0.4% sarà assorbito dal riparto. In altre parole, l'ammontare della redistribuzione sarebbe pari al 40%.

Per ottenere una misura di redistribuzione del riparto perequativo, si simula un FSC a regime integralmente in base ai criteri perequativi validi per il 2017. Poiché il totale del gettito standard IMU&TASI non coincide con il 50% del totale delle capacità fiscali, mentre coincidono i totali dei trasferimenti storici e di quelli perequativi, il gettito IMU&TASI è

⁵ Ferrario C, Zanardi A. Fiscal decentralization in the Italian NHS: What happens to interregional redistribution? Health Policy 2011; 100: 71-80.

riproporzionato sul totale delle capacità fiscali al 50% per ottenere uguaglianza dei gettiti e delle risorse a livello di comparto fra i due meccanismi di riparto.

La Tabella 2 riporta i risultati della stima del modello OLS applicato al riparto storico. Per testare la robustezza dei risultati, al modello vengono aggiunti due ulteriori controlli. In seconda colonna si legge l'effetto dell'introduzione nel modello di una variabile dicotomica che identifica i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti; in terza colonna alla specificazione così ottenuta vengono aggiunti anche gli effetti fissi regionali. Come si evince dai risultati, l'effetto redistributivo del riparto storico è circa pari al 63%, ciò vuol dire che in media un comune con l'1% di gettito IMU&TASI standard procapite in più rispetto al valore medio, in seguito al riparto storico, vedrebbe assottigliarsi questo vantaggio fino allo 0.36%.

Tabella 2 Ammontare della redistribuzione a seguito del riparto storico

	I	II	III
Entrate IMU&TASI std procapite	0.365 [0.000]***	0.345 [0.000]***	0.365 [0.000]***
Popolazione inferiore a 5000 abitanti		38.26 [0.000]***	36.17 [0.000]***
Effetti fissi regionali	NO	NO	SI
Intercetta	8.88e-15 [1.000]	-26.34 [0.000]***	8.584 [0.013]**
N comuni	6633	6633	6633
R-quadro	0.422	0.528	0.561
Adj. R-quadro	0.422	0.528	0.560

Nonostante sia il coefficiente della variabile che identifica i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, sia quelli degli effetti fissi regionali risultino fortemente significativi, il coefficiente β relativo alle entrate pro capite mostra comunque una forte stabilità tra le specificazioni. Ciò detto, va però evidenziato il basso valore assunto dall'R-quadro in tutte le specificazioni, ad indicare che la regola secondo cui "i comuni ricchi trasferiscono ai comuni più poveri circa il 63% del loro scarto positivo rispetto alla ricchezza media" riscontra molte eccezioni nel riparto storico, tanto da spiegare soltanto il 42% della variabilità complessiva (I colonna).

Stimando il medesimo modello per il riparto perequativo a regime si ottengono i risultati esposti nella Tabella 3.

Tabella 3 Ammontare della redistribuzione a seguito del riparto perequativo a regime (criteri perequativi 2017, target perequativo al 50% delle capacità fiscali)

	I	II	III
CF std 50% procapite	0.484 [0.000]***	0.461 [0.000]***	0.508 [0.000]***
Popolazione inferiore a 5000 abitanti		32.61 [0.000]***	30.50 [0.000]***
Effetti fissi regionali	NO	NO	SI
Intercetta	-9.81e-15 [1.000]	-22.46 [0.000]***	11.77 [0.000]***
N comuni	6 633	6 633	6 633
R-quadro	0.373	0.474	0.530
Adj. R-quadro	0.373	0.474	0.529

L'effetto della redistribuzione si riduce a circa il 50%. Anche in questo modello, il valore stimato del coefficiente β relativo alla capacità fiscale standard procapite (al 50%) è piuttosto robusto all'inclusione dei medesimi controlli (II e III colonna). Nel riparto perequativo la porzione di variabilità che il modello riesce a spiegare (R-quadro) è ancora più bassa rispetto al riparto storico.

Infine, si propone un ulteriore esercizio teorico, nel quale viene simulata la distribuzione del FSC in base ai soli criteri perequativi validi per il 2017 e al 100% del target perequativo. Aumentando il target perequativo, si elimina del tutto dal riparto la componente storica, nel precedente esercizio corrispondente al 50% della differenza tra le risorse storiche e il gettito standard IMU&TASI.

La simulazione a regime del riparto perequativo al 100% del target viene ottenuta utilizzando come x_i la variazione percentuale di tutta la capacità fiscale procapite dell' i -esimo comune rispetto al relativo valore medio e come y_i la variazione percentuale delle risorse procapite disponibili dopo il riparto pari alla somma tra il 100% della capacità fiscale dell' i -esimo comune e il rispettivo trasferimento perequativo FSC al netto della quota di alimentazione.

Dalla stima esposta in Tabella 4, l'effetto della redistribuzione risulta attorno al 33% dell'intera capacità fiscale. Ciò vuol dire che se un comune presenta l'1% di entrate standard procapite in più rispetto al valore medio, dopo il riparto ne avrà circa lo 0.66% in più.

Tabella 4 Ammontare della redistribuzione a seguito del riparto perequativo al 100% del target (criteri perequativi 2017, target perequativo al 100% delle capacità fiscali)

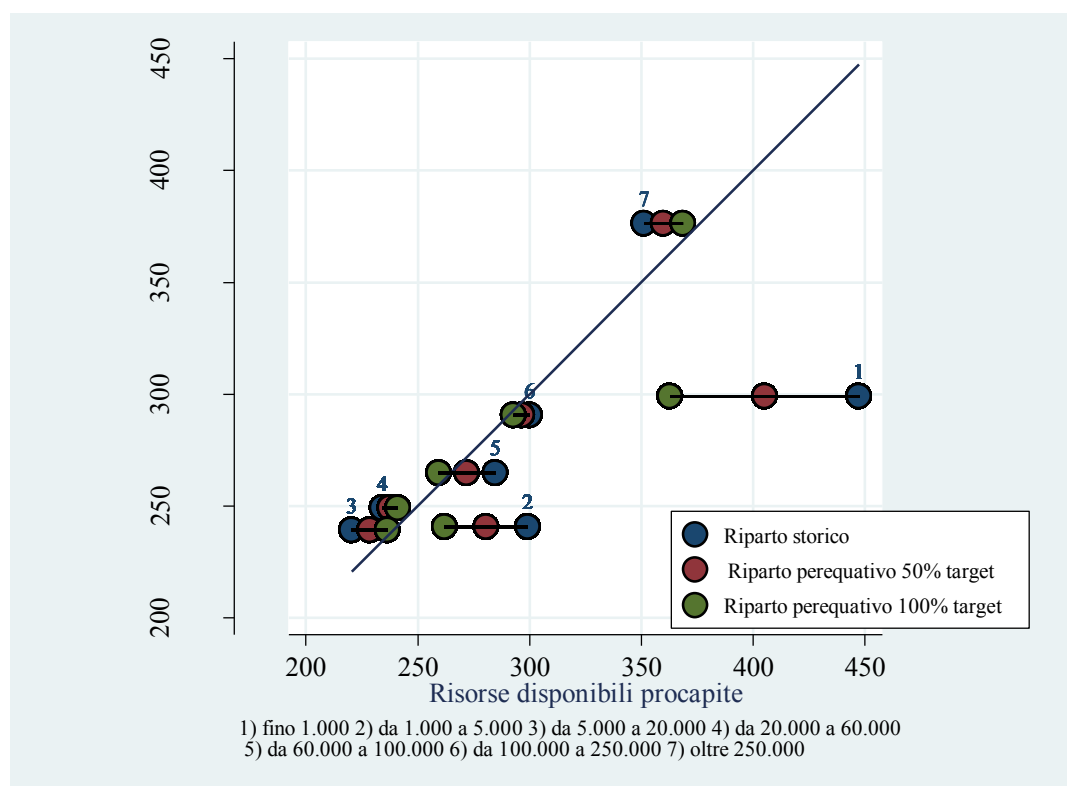
	I	II	III
CF std 100% procapite	0.665 [0.000]***	0.657 [0.000]***	0.679 [0.000]***
Popolazione inferiore a 5000 abitanti		12.73 [0.000]***	11.60 [0.000]***
Effetti fissi regionali	NO	NO	SI
Intercetta	1.80e-15 [1.000]	-8.765 [0.000]***	6.686 [0.000]***
N	6633	6633	6633
R-quadro	0.757	0.773	0.791
Adj. R-quadro	0.757	0.773	0.791

Va evidenziato che, eliminando la componente relativa al riparto storico dal calcolo dei trasferimenti perequativi, il valore dell’R-quadro aumenta a circa il 76%. Ciò indicherebbe che il riparto perequativo sia molto meno “aleatorio” rispetto al riparto storico. La regola secondo cui “i comuni ricchi di capacità fiscale ad aliquote standard trasferiscono ai comuni più poveri circa il 33% del proprio scarto percentuale positivo rispetto al valore della ricchezza media” spiega il 76% della variabilità complessiva.

La redistribuzione delle entrate standard nei tre meccanismi di riparto appena simulati è rappresentata in Figura 11. Per tutti i modelli sono state calcolate le capacità fiscali e le risorse disponibili medie procapite per fasce demografiche di popolazione.

Sia nel riparto storico, che redistribuisce il gettito standard IMU&TASI, sia nel riparto perequativo al 100% del target per ragioni di semplicità di esposizione i valori delle ordinate indicano le capacità fiscali medie procapite (50%). Si tenga presente che le risorse disponibili sono calcolate per il riparto storico sommando il gettito standard di IMU&TASI e il trasferimento netto del FSC storico, mentre per il riparto perequativo misto e per quello puro sommando il 50% della capacità fiscale standard e rispettivamente il trasferimento netto del FSC perequativo al target del 50% e del 100%. Nel caso del riparto perequativo al 100% del target le ascisse della Figura 11 corrispondono ai valori del 50% delle risorse disponibili procapite.

Figura 11 Confronto riparto FSC storico, perequativo al 50% e perequativo al 100% del target (per fasce demografiche; criteri perequativi validi per il 2017)



Come si evince dalla Figura 11, il riparto perequativo al 50% del target e, in misura maggiore, il riparto perequativo puro al 100% agiscono per avvicinare l'ammontare delle risorse procapite disponibili dopo il riparto a quello che già possiedono i comuni in termini di capacità fiscale, anche se in misura diversa in relazione alla dimensione del comune.

Dall'analisi presentata sembra di poter evincere inoltre che la redistribuzione coinvolge maggiormente quelle classi di comuni "distanti" dalla bisettrice, per le quali è maggiore il divario tra la capacità fiscale e le risorse disponibili, in termini procapite.

6. Impatto dei tagli sul riparto perequativo

Ci sono diversi modi attraverso cui i tagli potrebbero influenzare il sistema perequativo. Il primo è l'incidenza degli stessi sulla spesa comunale, qualora l'impatto della manovra non sia perfettamente neutralizzato da un aumento dello sforzo fiscale. Poiché, infatti, i fabbisogni, sono derivati dall'analisi della spesa corrente e in considerazione del fatto che i tagli non sono stati sempre lineari e che non tutti i comuni hanno potuto/voluto compensarli attraverso lo sforzo fiscale, le misure di contenimento della spesa inevitabilmente hanno avuto effetti distorsivi sui fabbisogni calcolati in relazione alla spesa

del 2013. Gli effetti dei tagli potrebbero essere incisivi anche per i fabbisogni futuri, fintantoché il sistema non avrà assorbito del tutto gli effetti degli shock passati.

La seconda modalità, più facilmente indagabile, è quella del riparto perequativo del FSC. Nonostante le diverse misure di contenimento della spesa comunale tra il 2011 e il 2015, il riparto perequativo è stato reso neutro soltanto rispetto a quelle del biennio 2014-2015 (cumulativamente circa 1739 mln) e a quelle possibili in futuro. Per evidenziare che la scelta dell'anno base, cioè l'anno a partire da cui i tagli concernenti e/o successivi sono messi a valle, non è indifferente agli esiti del riparto perequativo, in questo paragrafo, si illustra in quale misura i tagli incidano sulla perequazione.

Per capire in che modo i tagli incidano sui trasferimenti perequativi, ignorando in questo caso la loro influenza sui fabbisogni, è opportuno rivedere come essi entrano nel calcolo delle Delta storiche e perequative che a loro volta incidono sul calcolo dei trasferimenti (**Approfondimento 2**).

Si prendano ad esempio i casi di Roma e Napoli, presentati in Tabella 5. Per Roma, applicare i tagli *a monte* del riparto perequativo diminuisce il delta storico del 50% del valore dei propri tagli, mentre il delta perequativo si riduce del 53%. Complessivamente il comune di Roma da tale operazione ricaverebbe uno svantaggio nel riparto perequativo. Il caso opposto è rappresentato dal comune di Napoli il cui delta perequativo si riduce del 35% del valore dei tagli. Dunque, il comune di Napoli ricaverebbe da questa operazione una neutralizzazione di parte dei tagli.

Tabella 5 Effetto tagli 2014-2015 sul riparto perequativo (mln euro)

	Risorse std 50% (A)	Capacità fiscale std 50% (B)	Delta perequativo 50% (C)	Delta storico 50% (D)	Tagli 2014- 2015	Quota per alimentare F.S.C. 2017 (E)	Trasferimento standard FSC 2017 C+D+E
<i>Tagli a valle del riparto perequativo (attuale)</i>							
Roma	1 204	1 226	-22	-175	-133	217	-112
Napoli	352	249	103	159	-53	38	247
<i>Tagli a monte del riparto perequativo (riparto simulato)</i>							
Roma	1 134	1 226	-92	-241	-133	217	-116
Napoli	331	249	82	133	-53	38	253

Approfondimento2 Incidenza dei tagli sul calcolo dei trasferimenti perequativi

Si ricorda che

- *Delta storico*_i, pari alla differenza fra le risorse storiche di riferimento e il gettito IMU&TASI standard, è cristallizzato al livello dell'anno 2014;
- *Delta perequativo*_{it} è pari alla differenza fra le risorse standard e le capacità fiscali;
- Al livello di comparto RSO $\sum_N \mathbf{Delta\ perequativo}_t = \sum_N \mathbf{Delta\ str}_{2014} = 1090\text{mln}$.

Il trasferimento FSC perequativo è calcolato nel seguente modo:

$$FSC_{it} = 50\% \mathbf{Delta\ perequativo}_{it} + 50\% \mathbf{Delta\ storico}_i - T_i + A_i$$

Mentre nel riparto storico, diminuire le risorse per i tagli nel o dopo il calcolo di *Delta str* non comporta alcuna differenza, nel riparto perequativo tale operazione cambia il risultato. Per illustrarlo, si immagini di sottrarre le risorse per i tagli da entrambi i riparti. Nel riparto storico, il delta di ciascun ente diminuisce esattamente per l'ammontare del taglio cumulativo

$$\mathbf{Delta\ str}_{i2014} = \mathbf{Risorse\ str}_{i2014} - \mathbf{IMU\ \&\ TASI\ std}_i - T_{i2014-2015}$$

a livello di sistema l'ammontare complessivo del *Delta str*₂₀₁₄ diminuisce da 1090 mln a -648 mln di euro circa.

La nettizzazione per i tagli nel riparto perequativo avviene per il 50% attraverso la diminuzione dei *Delta str*₂₀₁₄ e per il 50% attraverso la diminuzione dei *Delta perequativo*_{it}. Per calcolare i *Delta perequativi* tuttavia, bisogna prima calcolare le nuove risorse standard, applicando i coefficienti di riparto (dati dalla composizione degli effetti dei fabbisogni standard e del peso della popolazione) alla somma tra il 50% del totale delle capacità fiscali e il 50% del totale dei nuovi delta storici.

Mentre la diminuzione dei Delta storici al livello comunale compensa perfettamente l'eliminazione del 50% del valore dei tagli nel riparto perequativo, tale neutralizzazione non avviene attraverso il ricalcolo dei *Delta perequativi*. Essi si riducono nella stessa proporzione per tutti gli enti, pari all'incidenza di 1739 mln (totale dei tagli) sul totale delle risorse standard, indipendentemente dall'incidenza dei tagli dei singoli enti.

Come si evince da questo semplice esercizio, la scelta dell'anno base per il sistema perequativo non è assolutamente indifferente ai fini della redistribuzione delle risorse. In generale, a guadagnare dall'operazione di inclusione dei tagli dentro il riparto perequativo sono i comuni i cui tagli in termini di coefficienti di riparto sono superiori ai coefficienti di riparto delle risorse standard.

L'effetto evidenziato nella Tabella 3 potrebbe sembrare trascurabile date le modeste entità delle variazioni dei trasferimenti tra le due modalità di calcolo. Bisogna tuttavia ricordare che l'esercizio effettuato ai fini esplicativi ha considerato soltanto gli ultimi tagli subiti dal sistema. Dal momento della fiscalizzazione dei trasferimenti il comparto dei comuni è stato sottoposto ad una serie di tagli che ammontano a circa 9 mld, la gran parte di quali è entrata dentro il calcolo perequativo.

Recentemente e da più parti è stata prospettata la necessità di includere il gettito effettivo della TASI, tributo abolito sulle prime case nel 2016 e rimborsato dallo Stato, nel calcolo

delle capacità fiscali. E' necessario evidenziare che l'inclusione del gettito nel calcolo dei trasferimenti perequativi avrebbe effetti distorsivi sul calcolo delle risorse oltre agli effetti dovuti dall'impatto del gettito sulle capacità fiscali. In particolare, consideriamo l'i-esimo comune per cui l'inclusione del gettito TASI porterà, come conseguenza, a un aumento della propria capacità fiscale. Se il coefficiente di riparto delle risorse standard $r_i = \frac{\text{Risorse std}_i}{\sum_N \text{Risorse std}}$ dell'i-esimo comune fosse diverso dal peso del suo gettito effettivo TASI rispetto al totale $t_i = \frac{\text{gettito Tasi}_i}{\sum_N \text{gettito Tasi}}$, si avrebbe che:

- se $r_i > t_i$, l'aumento della capacità fiscale dell'i-esimo comune sarà in parte neutralizzato da un aumento marginale delle risorse standard superiore alla media;
- se $r_i < t_i$ l'aumento della capacità fiscale dell'i-esimo comune sarà, in termini relativi, incrementato per il fatto che le sue risorse standard sperimenteranno un incremento marginale inferiore alla media.

In generale, il fatto che nel riparto perequativo il totale delle risorse standard sia diverso dal totale delle capacità fiscali è fonte di distorsioni come, ad esempio, si è visto con i tentativi di rendere neutrale il sistema di trasferimenti perequativi rispetto alle entrate e alle spese per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. A tal proposito, si rammenta che la perfetta sterilizzazione non è stata possibile nel 2017 a causa di due fattori:

- l'incidenza dei fabbisogni sul calcolo delle risorse standard è pari all'80%, quota destinata alla perequazione delle funzioni fondamentali, mentre il restante 20% attiene alle funzioni non fondamentali;
- la non uguaglianza tra risorse standard e capacità fiscali.

Per ovviare alla prima condizione, una soluzione potrebbe essere quella di tener conto del gettito standard relativo ai rifiuti soltanto nella parte della perequazione relativa alle funzioni fondamentali, per la quale si utilizzano i fabbisogni, mentre per la componente relativa alle funzioni non fondamentali, basata sulle sole capacità fiscali, i valori dei gettiti standard possono essere impiegati al netto della parte legata ai rifiuti. Nel secondo caso, invece, non è semplice definire un meccanismo, se non uno creato ad hoc, per garantire la perfetta sterilizzazione di oneri e prelievi connessi alla gestione dei rifiuti.

Anche l'esclusione del gettito standard della TASI dalle capacità fiscali nel 2016, in seguito all'abolizione del tributo, ha prodotto effetti distorsivi nel meccanismo di riparto per via della modifica distributiva indotta sui valori delle risorse standard.

7. Sostenibilità del sistema dei trasferimenti perequativi

Autonomia e perequazione sono due aspetti talmente connessi che concepire la perequazione senza risolvere i nodi dell'autonomia fiscale e finanziaria priva il sistema stesso del necessario aggiustamento ancorato alle scelte delle comunità locali.

Oggi la perequazione s'inserisce in un sistema tributario comunale ben lontano dalle aspettative, prospettate dalla riforma federalista. Tale autonomia è stata ulteriormente compromessa negli ultimi due anni dal blocco delle aliquote comunali. Appare evidente che, nella situazione di equilibri finanziari fortemente segnati dai tagli di risorse del quinquennio 2011-2015, le variazioni negative derivanti dalla perequazione possono incidere in modo significativo in assenza di manovrabilità della leva fiscale, soprattutto su quei comuni che hanno mantenuto la pressione fiscale su livelli più bassi.

Di seguito si propone la simulazione del riparto interamente perequativo costruito in base ai fabbisogni e alle capacità fiscali del 2017. Dai risultati della simulazione appare chiaro che le variazioni dei trasferimenti rispetto a quelli storici, all'aumentare della quota perequata del fondo, in alcuni casi sono destinate a crescere in modo notevole.

Tabella 6 Confronto riparto FSC 100% storico e FSC 100% perequativo. Comuni con le maggiori variazioni negative dei trasferimenti perequativi rispetto allo storico (*fabbisogni e capacità fiscali del 2017*)

Comune	Popolazione	Risorse storiche* (euro procapite)	Risorse perequate** (euro procapite)	Variazione trasferimenti in percentuale delle risorse storiche	Variazione trasferimenti in percentuale del gettito IMU&TASI std
Capri	7 205	567	328	-42%	-24%
Cortina d'Ampezzo	5 907	1 542	858	-44%	-21%
Campione d'Italia	1 995	717	369	-49%	-40%
Sauze d'Oulx	1 109	1 609	952	-41%	-19%
Portofino	420	2 906	1 644	-43%	-22%

*Le risorse storiche sono date dalla somma di gettito standard IMU&TASI (al netto della quota IMU destinata all'alimentazione FSC) e FSC storico (al netto della quota IMU destinata all'alimentazione FSC)

** Le risorse perequate sono date dalla somma di gettito standard IMU&TASI (al netto della quota IMU destinata all'alimentazione FSC) e FSC 2017 perequativo (al netto della quota IMU destinata all'alimentazione FSC)

La Tabella 6 riporta i dati dei comuni che presentano le variazioni negative dei trasferimenti di maggior intensità. La simulazione mostra che tali comuni, qualora non cambiassero i criteri perequativi, a seguito del riparto, interamente perequativo, potrebbero incorrere in perdite tra il 40% e il 50% del valore delle risorse storiche. Le stesse variazioni, se misurate in termini di gettito standard IMU&TASI, risulterebbero tra il 21% e il 47%. E' difficile

immaginare che a diminuzioni nelle risorse di simile entità si possa far fronte, almeno nel breve periodo, senza ricorrere ad uno sforzo fiscale aggiuntivo.

Qualora ai comuni dovesse essere restituita la potestà di agire sulle proprie aliquote, ci sarebbero enti, per lo più di piccola dimensione, che, nel momento in cui il riparto diventasse interamente perequativo, non sarebbero in grado di assorbire lo stress da perequazione ricorrendo allo sforzo fiscale. Si considerino i sei casi più “estremi” di comuni con le più ampie variazioni negative dei trasferimenti perequativi del FSC rispetto allo storico, in termini del gettito standard IMU&TASI (Tabella 7). Essendo il gettito standard, almeno per quanto riguarda l’IMU, ottenuto valorizzando le basi imponibili ad aliquota legale (7.6‰), i comuni in questione, assumendo che abbiano finora applicato tale aliquota, al massimo dello sforzo (10,6‰) aumenterebbero le entrate derivanti dall’imposta immobiliare di circa il 40%. Anche ammettendo di riuscire a recuperare il gettito evaso, nel caso di comuni con elevati valori di tax gap, o di riuscire ad agire sulle altre imposte, sembra comunque difficile che questi comuni possano essere in grado di compensare diminuzioni dei trasferimenti superiori a più di due volte i propri gettiti standard IMU&TASI. L’aggiustamento richiederà necessariamente una riduzione della spesa che, nel caso dei piccoli comuni, risulterebbe particolarmente rigida.

Tabella 7 Confronto riparto FSC 100% storico e FSC 100% perequativo. Comuni con le maggiori variazioni negative dei trasferimenti perequativi rispetto al gettito std IMU&TASI (*fabbisogni e capacità fiscali del 2017*)

Comune	Popolazione	Risorse storiche* (procapite)	Risorse perequate** (procapite)	Variazione trasferimenti in percentuale delle risorse storiche	Variazione trasferimenti in percentuale del gettito IMU&TASI std
Africo	3 075	377	304	-19%	-210%
Sant'Agata del Bianco	592	614	476	-22%	-207%
San Procopio	534	793	535	-33%	-354%
Roccaforte del Greco	476	901	664	-26%	-568%
Bova	448	1 147	785	-32%	-254%
Castroregio	303	1 265	925	-27%	-317%

*Le risorse storiche sono date dalla somma di gettito standard IMU&TASI (al netto della quota IMU destinata all'alimentazione FSC) e FSC storico (al netto della quota IMU destinata all'alimentazione FSC)

** Le risorse storiche sono date dalla somma di gettito standard IMU&TASI (al netto della quota IMU destinata all'alimentazione FSC) e FSC 2017 (al netto della quota IMU destinata all'alimentazione FSC)

8. Temi aperti

Dall'approvazione della legge delega n. 42 del 2009, il sistema perequativo per la finanza comunale ha ormai conosciuto tre applicazioni, attribuendo le risorse del FSC nel 2015, 2016 e a breve nel 2017. La portata innovativa del sistema non è certo di poco conto e nel corso del tempo ha trovato una importante stabilità e regolarità procedurale, mantenendo al contempo un elevato grado di consenso fra i vari portatori di interesse pur nel corso di diverse stagioni politiche. Si tratta dunque di un sistema che ha saputo incorporare nuovi vincoli ed offrire risposte convincenti a nuove domande.

Certamente i temi rimasti aperti e quelli che sono progressivamente venuti alla luce non sono pochi e richiedono attenzioni specifiche. Alcune delle nuove questioni trovano radice nel fatto che il disegno federalista promosso nel 2009 è stato in larga misura modificato e qualcuno direbbe disatteso.

Il disegno iniziale prevedeva che i fabbisogni standard fossero definiti in riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni fondamentali e che la loro perequazione integrale fosse garantita dall'istituzione del fondo, finanziato attraverso la fiscalità generale, in presenza di un totale dei fabbisogni superiore al totale delle capacità fiscali.

Per quanto concerne i livelli essenziali dei servizi da garantire, il lavoro per la loro definizione è in una condizione di stallo anche perché ci si è accorti delle sue difficoltà intrinseche. Non essendo assicurate risorse necessarie a garantire livelli essenziali o minimi dei servizi su tutto il territorio, la loro applicazione rischierebbe che i divari tra i territori vengano colmati abbassando i livelli di servizio proprio ove maggiormente presenti. Anche perché nel nostro ordinamento non sono previsti vincoli di destinazione per i trasferimenti perequativi.

La soluzione che si è trovata rappresenta l'inevitabile compromesso fra una istanza di solidarietà ed una di riconoscimento delle esperienze positive. In presenza di output chiaramente misurabili, la metodologia applicata prevede un maggior riconoscimento di risorse alle amministrazioni che di fatto offrono maggiori quantità di servizio. Ove tale output non è ad oggi credibilmente misurabile il meccanismo tende a riconoscere maggiori fabbisogni ai comuni con maggiore spesa, sotto l'ipotesi che questi siano anche i comuni con il maggior numero di servizi offerti. Quest'ultima fattispecie si presenta, ad esempio, nel caso dei Servizi Sociali.

Non v'è dubbio che queste scelte hanno frenato la forza innovativa del sistema. Comuni con elevate capacità fiscali avrebbero potuto conoscere forti penalizzazioni che sono state mitigate dal fatto che tali capacità sono spesso correlate ad una spesa elevata, la quale si è tradotta in maggior fabbisogno. La tecnica di questa "traduzione" è tuttavia, chiara trasparente e potenzialmente invertibile. Sono qualità che il nostro ordinamento di finanza locale non ha quasi mai conosciuto. Al contempo il sistema tende a produrre nel tempo un processo di convergenza, una caratteristica che spesso non è stata messa in adeguato

rilievo. Un ente locale che decide di investire nell'erogazione di un servizio deficitario, a parità di capacità fiscali, nel tempo si vedrà attribuito un fabbisogno maggiore, sino a poter colmare gradualmente il gap iniziale.

Questo aspetto può non essere sufficiente per investire nell'erogazione di servizi da parte dei comuni. Di certo, i trasferimenti perequativi non sono lo strumento congruo per promuovere l'erogazione di determinati servizi. Strumenti di adeguato e visibile sviluppo dei servizi stessi in aree sottodotate devono necessariamente essere attivati attraverso politiche nazionali di settore (asili nido, servizi sociali, trasporti).

La metodologia ha dunque dovuto mediare fra le due istanze viste sopra ed al contempo ha riconosciuto differenze specifiche fra i vari Servizi. Solo in alcuni casi è risultato possibile giungere a convincenti misurazioni dell'output prodotto. E' questa consapevolezza che ha spinto IFEL a scoraggiare operazioni che pretendessero di offrire graduatorie di efficienza complessiva fra i diversi comuni.

Il secondo tema al centro del dibattito riguarda l'intervento o meno della TASI (abitazione principale) nel sistema perequativo, un tributo abolito nel 2016 e integralmente rimborsato ai comuni dallo Stato, il quale attualmente non entra nel sistema stesso. Da più parti si è evocata l'idea che l'attuale impostazione non fosse soddisfacente e dunque risultasse necessario includere tale gettito nel computo perequativo.

In effetti è difficile non vedere l'effetto distorsivo e "iniquo" che l'abolizione della TASI, unita al rimborso integrale del gettito soppresso, ha apportato al comparto. I comuni "svantaggiati" da una simile operazione sono stati quelli che avevano esercitato una leva fiscale minore a confronto con gli enti, con aliquote massime al tempo, che vengono al momento rimborsati interamente attraverso le risorse della fiscalità generale.

D'altro canto, includere nelle capacità fiscali il gettito effettivo della TASI rischia di configurare la classica situazione di un rimedio peggiore del male. Basti pensare che verrebbe incluso un gettito effettivo, il che lede il concetto stesso di standardizzazione delle entrate. A differenza delle altre entrate si tratterebbe inoltre di una componente "congelata" sulla quale gli enti locali non hanno più possibilità di intervenire.

La soluzione più convincente va semmai cercata sondando tecnicamente gli effetti che si otterrebbero dando la possibilità ai comuni di recuperare il gettito perduto agendo sulle aliquote di altri tributi.

Un altro tema di grande rilevanza è la sostenibilità del sistema perequativo. L'esigenza è quella di contemperare la carica innovativa del nuovo meccanismo perequativo con il fatto che occorre dare la possibilità agli enti che risultano svantaggiati di individuare e conseguire nuovi equilibri di bilancio. La presenza di un processo di transizione che incrementa progressivamente il peso della componente perequativa rispetto a quella compensativa (storica) costituisce senza dubbio la risposta centrale e metodologicamente condivisibile a questa esigenza. Ma spesso questo non basta. Si hanno casi che presentano comunque

valori di aggiustamento non sostenibili, spesso rappresentati da comuni di piccola e piccolissima dimensione. A questo scopo si sono immaginati correttivi “statistici” di ultima istanza che hanno consentito maggiore assimilabilità al meccanismo perequativo, anche facendo ricorso marginalmente a risorse aggiuntive.

Occorre riflettere sul fatto se queste regole non debbano trovare un maggiore assestamento ed essere meno lasciate alle esigenze di breve periodo che inevitabilmente intervengono anno dopo anno. A questo proposito si apre un’ulteriore questione. Il sistema garantisce flessibilità applicativa garantendo un periodo di transizione e correggendo in itinere per aggiustamenti troppo bruschi. Sembra importante riconoscere una ulteriore dimensione che consenta velocità differenziate in funzione del grado di adattabilità dei singoli bilanci. Sacrifici analoghi in termini percentuali presentano diversi gradi di sostenibilità fra diversi *cluster* di comuni. Si tratta quindi di trovare una soddisfacente misurazione di tale diversa flessibilità, esente dalla ovvia obiezione che un bilancio rigido è anche un risultato non virtuoso della gestione amministrativa. Si dovrebbe probabilmente ricorrere ad una idea di manovrabilità della capacità fiscale.

Infine, già nella prossima applicazione, la stessa misurazione della capacità fiscale va attentamente monitorata. La perdurante recessione ha prodotto importanti fenomeni di inaridimento delle basi imponibili, spesso colpendo a macchia di leopardo, e determinando mancati pagamenti delle imposte comunali non assimilabili a elusioni recuperabili nel breve periodo. I cespiti coinvolti sono quelli a vocazione produttiva e in questo senso i Comuni presentano un diverso grado di resilienza alla crisi economica. Si hanno casi di aree caratterizzate da ricche basi imponibili che conoscono sostanziosi impoverimenti.

Sarà necessario considerare questi nuovi fenomeni sapendo che sin d’ora questo aggiungerà un ulteriore elemento di instabilità temporale al sistema perequativo. I correttivi che dovranno essere individuati, ancora una volta, dovranno contemperare la stabilità del segnale inviato con il riconoscimento dell’emergere di nuove difficoltà.