COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

92.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 GENNAIO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

PAG.
D'Alì Antonio (FI-PdL)9
Ferri Andrea, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale
comuni italiani (ANCI) 4, 5, 11, 14, 15, 16
Fornaro Federico (PD) 13, 14, 15
Guerra Maria Cecilia (PD)12
Zanoni Magda Angela (PD) 10, 11, 16
ALLEGATO: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)



PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica.

Ringraziamo i nostri ospiti dell'ANCI per la loro presenza e cedo subito la parola a Guido Castelli, sindaco di Ascoli Piceno e delegato dell'ANCI in materia di finanza locale, ringraziando nuovamente lui e i suoi collaboratori per aver risposto all'invito della Commissione.

GUIDO CASTELLI, sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Grazie presidente e grazie onorevoli deputati e senatori. È quanto mai opportuno e necessario cogliere occasioni per parteci-

pare la complessità del fenomeno che stiamo vivendo, che ci riguarda, e che l'ANCI e l'IFEL stanno cercando di adattare al meglio alle esigenze di una finanza locale che negli ultimi quindici anni – *ça va sans dire* – è stata oggetto di processi evolutivi non sempre organici.

Le riflessioni che faremo questa mattina traggono spunto dalla famosa riforma del 2001. Tali processi sono passati attraverso la legge n. 42 del 2009 e a caduta oggi hanno visto il sistema associativo dei comuni, in collaborazione con altri organismi tecnici, tenuti a un'opera di adattamento e mitigazione di quelli che erano princìpi concepiti secondo un grado di organicità che successivamente si è perso, si è frammentato, anche sotto l'urto dello stress finanziario della crisi e di tutto ciò che è accaduto successivamente producendo delle distorsioni su cui coglieremo l'occasione di soffermarci brevemente.

Voglio ricordare che quando si parla di perequazione, di fabbisogni e capacità fiscali standard, nella citata legge n. 42 era contenuto un principio che sostanzialmente prevedeva due tipi di perequazione. Il primo tipo di dinamica perequativa riguardava lo scostamento tra fabbisogni corrispondenti alle funzioni fondamentali dei comuni e capacità fiscali standard. Questo era il primo blocco: perequazione integrale e verticale dei fenomeni di distacco tra funzioni fondamentali e capacità fiscali standard di ogni comune, e doveva essere un tipo di perequazione alimentata dall'intervento sostanzialmente statale. Era una perequazione verticale.

Il secondo tema perequativo, il secondo trasferimento, era invece quello che corrispondeva al tentativo, all'esigenza, all'opportunità di compensare le differenze tra

capacità fiscali standard dei comuni e del territorio del Paese.

Erano queste le due ragioni che alimentavano il principio perequativo. Il sistema ha avuto poi una vicenda diversa, nel senso che sono stati mantenuti i due princìpi, ma si sono prodotti degli effetti per i quali, ad esempio, innanzitutto non vi sono stati due sistemi distinti - perequazione integrale e verticale tra fabbisogni e capacità fiscali standard e tra capacità fiscali – ma il sistema è unico. Questo è il primo tema.

Il secondo tema è che questo sistema è interamente finanziato dai comuni, quindi è un meccanismo di compensazione (mi sembra che il fondo sia di 5,8 miliardi di euro) ...

ANDREA FERRI, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). In questo momento si redistribuiscono risorse 2017 per perequare i 5,8 miliardi di euro. Complessivamente il target perequativo è intorno ai 15 miliardi di euro a regime.

GUIDO CASTELLI, sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Questo per darvi il senso concreto, effettivo, delle somme che si trasferiscono fra comuni e territori, con tutta quell'esigenza di condivisione, di gestione attenta, finalizzata anche a evitare le distorsioni di un meccanismo che comunque va per approssimazioni. E quando uso il sostantivo « approssimazioni » intendo approssimazioni scientifiche che devono essere via via adattate nel tempo.

Questo unico sistema opera sostanzialmente, per il 70 per cento, per perequare ciò che è la differenza tra funzioni fondamentali e capacità fiscali standard, e per il 30 per cento fra capacità fiscali.

Un ulteriore tema – mi occuperò soprattutto degli effetti distorsivi che si sono verificati nel tempo – è che è evidente che le capacità fiscali standard riposano su valori fortemente condizionati da quelle che sono le asimmetrie del sistema catastale. Quindi, quando andiamo a valutare la capacità fiscale, ci imbattiamo ancora una volta su questa che è una grande vicenda nazionale.

Aggiungo che quando si parla di funzioni fondamentali - anche se il tema stesso delle funzioni e del gruppo delle attività che vengono quantificate via via è stato oggetto di un adattamento, proprio per la complessità e l'eterogeneità del tema - sostanzialmente vi è un ulteriore limite nel fatto che l'insieme delle capacità fiscali italiane ammonta sostanzialmente a 30 miliardi di euro, quando l'insieme dei fabbisogni monetari corrispondenti a funzioni fondamentali si avvicina ai 34. Questo vuol dire che anche, ove fosse possibile - in un mondo che non c'è, in un mondo che secondo Pangloss è il mondo migliore possibile - dovessimo arrivare ad avere il 100 per cento della possibilità di perequare rispetto alle esigenze dei comuni, non avremmo risorse sufficienti per farlo.

Un'ultima considerazione che mi permetto di fare, alludendo a temi contingenti che però producono effetti potenzialmente dirompenti, è che noi da due anni - ora sfioro un argomento hard dal punto di vista fiscale – abbiamo un sistema per il quale sono bloccate le capacità fiscali. Capacità fiscale più standardizzazione delle funzioni significano compressione inusitata dell'autonomia, quindi i margini di autonomia sono stressati anche da questo ulteriore elemento, secondo il quale, senza entrare nel merito della bontà del blocco delle aliquote, inevitabilmente si tende a produrre un effetto di omogeneizzazione. Ora non voglio dire fra virtuosi e non virtuosi, perché alluderei a un aggettivo spesso abusato, ma è certo che si potrebbe entrare in un ordine di giudizio secondo cui viene considerato di per sé virtuoso chi spende poco, anche quando non eroga servizi, e quindi spende poco perché rende povera la propria comunità di opportunità legittime, ed è di per sé non virtuoso colui il quale riesce a ottimizzare, forte della propria capacità fiscale, il set di opportunità che offre alla propria comunità.

Io ho introdotto ad Ascoli la mensa con il pesce, con tutte le complessità che le famiglie hanno quando devono gestire il rapporto con questo tipo di alimento. Si è prodotto un effetto benefico, a mio modo di vedere, sull'alimentazione dei bambini e, tuttavia, potrei essere astrattamente considerato, visto che il costo è aumentato, un cattivo amministratore per aver compiuto una scelta la cui bontà è rimessa poi alla valutazione della mia comunità. È evidente che questo tipo di atteggiamento, in un sistema di autonomia, è un atteggiamento su cui è possibile confrontarsi con la propria comunità, essere bocciati o meno, senza necessariamente rimettere al sistema del costo e del fabbisogno standard quella funzione sacrale di chi dice se una scelta va bene o male.

C'è, insomma, un tema delle autonomie che richiama le ragioni che vi dicevo. Ad esempio, quando parliamo di stress finanziario generale, noi alludiamo sempre al fatto che i comuni sono stati sostanzialmente oggetto di manovre che hanno ridotto la loro capacità di spesa di circa 9 miliardi di euro negli ultimi cinque anni. Inoltre, c'è il blocco delle capacità fiscali e la sedimentazione di un sistema di alimentazione del fisco immobiliare sicuramente non organico e che comunque spesso ha congelato situazioni storiche che non sempre corrispondevano a realtà oggettive. Ecco, ne esce un sistema che ANCI e IFEL - e vorrei passare, da questo punto di vista, la parola al dottor Ferri – hanno reso oggetto di un impegno serio, scientifico, con adattamenti che via via hanno cercato di raggiungere un obiettivo in cui gli effetti della perequazione potessero essere interiorizzati e accettati dal sistema delle autonomie con il minor sacrificio possibile.

Ci preoccupa in parte il fatto che, nella legge di bilancio 2017, salvo novità che non ci risultano, siano state espunte le possibilità di quelle mitigazioni e di quelle calibrature che volta per volta, quando poi si allineano i sistemi teorici e i sistemi reali, si rendono necessarie per evitare alcuni casi, soprattutto su alcuni piccoli comuni forti di capacità fiscale, di cospicua estrazione di risorse verso coloro che invece sono risultati meritevoli di assegnazione.

Insomma, noi siamo impegnati in un processo finalizzato alla convergenza dei principi che nel 2009 erano stati indicati come base di questo sistema, che conserva una sua utilità e una sua efficacia. È evidente che tale sistema purtroppo sconta le antinomie delle vicende contingenti che ho cercato di descrivervi, e che comunque è sempre l'esito di due « tensioni ». Una è la tensione di dare uno sguardo comunque a quelli che sono i flussi storici delle risorse che riguardano i comuni, perché è evidente che non puoi scardinare un sistema che via via deve andare verso un punto di convergenza che dovrebbe essere il 2021, per vedere l'obiettivo di arrivo; quindi c'è comunque una componente finalizzata a conservare una situazione di sostenibilità finanziaria e, per altri versi, una componente che tende a rendere quanto più possibile oggettivo il fabbisogno, sapendo che questo è l'esito di valutazioni composite e diverse su cui comunque dovrebbe in qualche modo residuare uno spazio per le autonomie.

Lo spazio per le autonomie ha una sua nobiltà che, purtroppo, con il fatto che a perequare siano solo i comuni con i comuni, in uno schema esclusivamente solidaristico fra comuni, presenta qualche problematica. È evidente che, se abbiamo esigenza di intervenire di più e meglio su alcuni segmenti di welfare - per esempio, sull'autismo o sulla non autosufficienza tenendo conto che comunque le risorse non sono sufficienti, il sistema centrale deve potersi occupare di un pezzo della perequazione, rispetto soprattutto ad alcuni temi che inevitabilmente non possono essere esclusivamente rimessi allo schema perequativo tra comuni in difficoltà.

Il rischio è che vi sia una risposta inadeguata allo squilibrio territoriale del Paese, che è una realtà che esiste e che non può essere esclusivamente rimessa a un sistema perequativo che potrebbe diventare, anno per anno, più discutibile, salvo appunto un adattamento che ci consenta di poter dire oggi che gli eccessi e gli effetti paradossali tendono a essere ridotti quanto più possibile.

ANDREA FERRI, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Grazie dell'occasione. Noi abbiamo presentato, oltre

alla relazione di cui stiamo parlando, anche un documento più esteso, inviato questa mattina, che fornisce un dettaglio maggiore di alcuni degli argomenti trattati.

Riallacciandomi all'argomento relativo alle modalità del processo di perequazione, ovvero di riequilibrio in senso perequativo delle risorse comunali, da parte nostra c'è sempre stata una forte attenzione a evitare salti di assegnazione di risorse che rendessero il sistema insostenibile per fasce di enti più o meno importanti, creando effetti di rigetto. Noi riteniamo che questo aspetto non sia un problema di categoria degli enti locali che subiscono la perequazione; infatti, la perequazione la subiscono e la godono perché il contesto riguarda 6.600 enti.

Mi permetto di ricordare che sull'argomento le regioni a statuto speciale fanno, quando va bene, quello che vogliono e, normalmente, non fanno niente. Stiamo cominciando adesso in Sicilia; il Friuli ha fatto delle operazioni abbastanza importanti, probabilmente in altri posti e nelle regioni speciali del Nord questo aspetto non viene percepito, però è un percorso che la legge ha lasciato molto libero.

Come dicevo, 6.600 comuni sono coinvolti. Fino al 2016 circa i due terzi di questi enti venivano svantaggiati dal processo perequativo, quindi circa 4.000 perdevano qualche dose di risorse (in molti casi di piccolissima entità), e circa un terzo dei comuni venivano avvantaggiati dalla perequazione.

Allora, il punto che noi ci siamo posti fin dal 2015, quando si è avviato il processo con un 20 per cento di dose perequativa, che poi è passato al 30 e passerà nel 2017 al 40 per cento, è come possiamo rendere sostenibile questo meccanismo e creare il massimo di adesione se non abbiamo un'idea degli effetti a regime di questo processo.

La nostra idea è che il decisore, sia esso il meno importante, quello che magari prevalentemente subisce, sia esso invece il Parlamento o il Governo, e quindi quelle strutture che hanno la potestà di definire norme e di attuarle in un modo o nell'altro, debba avere un'idea dell'esito di questo processo.

Questo non significa dire adattare le regole a come sembra sia più vantaggioso, ma significa avere un quadro di impatto che, in situazioni di questo tipo, in un gioco così complesso e con così tanti attori ed equilibri coinvolti, è decisivo per capire anche la bontà delle metodologie.

La prima cosa che noi osservammo, tra il 2015 e il 2016, è la seguente. Sono tre i pilastri da considerare: la valutazione dei fabbisogni, la valutazione delle capacità fiscali e la valutazione dello schema perequativo (è una terza voce autonoma, poiché uno può comporre questi elementi in maniera molto diversa da una semplice differenza). Su questa base, vorrei adesso richiamare la vostra attenzione, forse alcune delle regole - non sappiamo nemmeno quali esattamente, non è detto che a priori lo sappiamo - hanno portato, come abbiamo detto nel 2015, a una situazione di eccessiva severità nel razionamento di risorse per enti «ricchi » e forse a un'eccessiva generosità, per condizioni date, nella redistribuzione a enti « poveri », cioè sottodotati.

Con una riduzione di risorse standard del 65 per cento, se non ricordo male, proiettando a regime la situazione del comune più penalizzato – quindi il più ricco, quello di cui ci importa di meno, per carità, però dà l'idea di come funziona la curva – si arrivava a una riduzione di risorse di base di quell'ente del 65 per cento.

Il problema non è dire se è troppo o se è troppo poco, ma è porsi doverosamente la domanda se questo è un sistema sostenibile. Non per quel comune, ma per l'insieme, per la fascia dei comuni più penalizzati, per la fascia intermedia e così via.

Queste domande, a nostro avviso, non se le sono poste in tanti, all'epoca. Riagganciandomi al discorso della mitigazione, che è un problema politico, amministrativo e tecnico, non un problema di contrattazione, che cosa è successo? Proprio per mandare avanti questo processo e non farlo arenare di fronte a quattro casi paradossali che troppo facilmente potevano essere esposti, si è pensato di trovare quote di risorse – tra l'altro, trovate all'interno di risorse destinate al comparto dei comuni, non chie-

ste al resto della finanza pubblica, per quanto siano tutti soldi di finanza pubblica, quindi avanzi di accantonamenti eccetera – e distribuirle in maniera intelligente, cioè non per azzerare le penalizzazioni, ma per renderle più dolci, per addolcire la curva della parte sinistra scalandole in maniera esattamente coerente con quella curva, ma rendendo il percorso meno aspro e meno di impatto.

Ed è quello che abbiamo fatto, con il Parlamento che ha approvato la norma contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2015: i 29 milioni sono stati distribuiti e hanno fatto sì che le maggiori penalizzazioni si riducessero di un 30-35 per cento (significa che, anziché meno 13 per cento rispetto alle risorse storiche, sono andati a meno 9, più o meno) e le penalizzazioni minori molto di meno o meno ancora. Per rispettare la curva, chi stava vicino alla percentuale soglia, che all'epoca era meno 1,3 per cento, riceveva un importo simbolico che serviva soltanto per mantenere matematicamente quel tipo di andamento di penalizzazione. Questo ha consentito una maggiore adesione al processo, questo è il punto.

Una cosa analoga è avvenuta nel 2016, dove tuttavia il meccanismo è stato articolato su due parti: una parte endogena, cioè una parte che prevedeva una minore redistribuzione interna, quindi una minor potenza dello schema perequativo, dell'ordine di 20-23 milioni (quindi non stiamo parlando di stravolgimenti, sempre con questo criterio di mantenere le posizioni relative del singoli comuni nello stesso ordine) e una parte di risorse esterne.

Con il 2017 abbiamo una preoccupazione, perché non esiste più per legge la possibilità di instaurare per via tecnico-amministrativa, attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, un correttivo statistico, che era invece espressamente nominato nella legge fino all'anno scorso. Nella legge attuale si immagina invece un ammortizzatore, quindi un meccanismo per favorire questo processo e continuare con meccanismi moderati di addolcimento del risultato, basato su soglie che non hanno nessun effetto.

Dire che si interviene su variazioni annuali di meno 8 per cento o più 8 per cento - e, quindi, chi supera l'8 per cento si ferma lì e chi sta a meno 8 per cento riceve un'integrazione - è come dire non facciamo nulla. Infatti, c'è un piccolissimo numero di comuni - non voglio dire una stupidaggine, ma ritengo che siano diciotto - che nello schema attualmente disponibile, quello che si sta riformulando in questo periodo e che vede l'avvio della negoziazione sul decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, supererebbero l'8 per cento, che è una cifra drammatica, in un passaggio da un anno all'altro, producendo un ammontare di risorse redistribuibili (minimo 1 milione di euro), per di più senza avere nessun prenditore, perché effettivamente a meno 8 per cento da un anno all'altro non c'è nessun comune che ricada in quella soglia.

Quindi, è un peccato che la legge di bilancio, che aveva tutta la possibilità di essere meglio approfondita, sotto questo aspetto – la nostra parte l'abbiamo peraltro fatta, abbiamo la coscienza a posto sulle bozze che uscirono a ottobre – non abbia tenuto conto del fatto che uno schema deputato a rendere le cose più agevoli non ha nessun effetto. Evidentemente è anche strano inserirlo in una norma di legge come se fosse uno schema.

Questo è un aspetto sul quale siamo impegnati, ripeto, non per motivi « corporativi », sindacali, di settore, ma perché riteniamo che una parte della Repubblica così articolata come sono i comuni debba essere mantenuta al massimo della coesione possibile, per far sì che il meccanismo vada a compimento e che questo sia un fattore di successo dell'operazione, non un fattore di miglioramento di rapporti.

Vorrei aggiungere due osservazioni molto velocemente, immaginando che i tempi siano ristretti per tutti. È chiaro che quello dei fabbisogni è un sistema molto complesso perché cerca di riflettere l'andamento medio dei costi o delle spese per i diversi servizi con metodologie diverse a seconda dei dati disponibili, condizionato a condizioni ambientali, sociali, organizzative ec-

cetera che fanno parte delle variabili determinanti dei singoli servizi.

È, quindi, un sistema di grande complessità, è un *pro capite* molto pretenzioso, che pretende di cogliere molti aspetti particolari. È stato affinato in maniera interessante – io non entro nel merito – con funzioni di spesa aumentate per il 2017, ma su questo rimando a una parte del nostro documento, quello esteso, che l'approfondisce.

Il rammarico che abbiamo in questa revisione è un po' l'opposto di quello che avevamo negli anni 2015-2016. Tutto questo discorso di addolcimento e di attenzione era ovviamente rivolto prevalentemente, nel 2015-2016, a comuni piccoli e medio-piccoli, perché certi meccanismi con cui si consideravano i valori medi delle spese penalizzavano i comuni con una spesa media pro capite più alta. Quindi, c'era una sofferenza importante. Quella asimmetria 4.000-2.000 (detta in modo brutale), a parte per i numeri statistici dei comuni italiani, che sono in media piccoli, interessava un grande numero di comuni non eccessivamente penalizzati - una via di mezzo, meno 5, meno 4 per cento rispetto alle risorse originarie - tipicamente piccoli, quindi questo creava un ulteriore problema, perché, per giusto o per sbagliato che fosse (c'erano alcuni aspetti di enfasi che sono stati rimossi sulla penalizzazione dei comuni più piccoli) andava ad agire su situazioni di rigidità di bilancio maggiori.

Se io tolgo la stessa percentuale a un comune di 80.000-100.000 abitanti rispetto a un comune che ne ha 8.000, probabilmente la capacità di reazione del comune con 80.000 abitanti è più ampia e articolata, mentre un bilancio di un comune di 8.000 abitanti è chiaramente dotato di maggiore rigidità. Quanto alla storia dei tagli pregressi, non ci ritorno sopra, ma le ferite, gli effetti distributivi di quei tagli non li abbiamo ancora nessuno studiati bene. È un altro degli aspetti che va messo insieme per poter portare avanti al meglio questo processo.

Un rammarico lo abbiamo sulla revisione attuale, che ha tenuto conto via via di tanti aspetti che potevano penalizzare i

comuni più piccoli in maniera ingiustificata, come certe considerazioni dei redditi medi. Infatti, se per un comune piccolo si considera il reddito medio, la presenza anche di una sola famiglia facoltosa su 300 contribuenti o anche di più, ma sempre nell'ambito di centinaia, chiaramente modifica la media in una maniera che non rappresenta affatto una maggior capacità contributiva globale territoriale. Abbiamo usato le mediane, abbiamo usato certi accorgimenti come considerare i servizi svolti in unione che evitassero di spingere troppo sull'effetto di efficienza che questo può teoricamente avere. Insomma, una serie di meccanismi che hanno in qualche modo lavorato per tener meglio conto di effetti dimensionali indesiderati.

Il rammarico è un po' l'opposto in quest'ultima revisione. Su alcuni servizi importanti quali gli affari generali e la viabilità e il territorio, che raccolgono un terzo circa dell'ammontare complessivo del fabbisogno medio dei comuni, così come lo stiamo calcolando con questi schemi, non riconosciamo abbastanza, a nostro avviso, un effetto di congestione delle città maggiori. Su servizi di carattere generale e così via bisogna stare attenti. Forse c'è stato un eccesso di generosità nelle versioni precedenti? Non è impossibile che sulle città maggiori si sia andati con i fabbisogni un po' troppo dietro la spesa storica del « gruppetto » delle grandi città. Sto parlando tra le dieci e le trenta grandi città, le prime dieci sopra i 250.000 abitanti e le altre venti sopra i 100-150.000 abitanti. Ecco, lì non riconoscere effetti di congestione, senza sapere abbastanza degli effetti di congestione su servizi che non hanno tipicità industriali, come sono quelli dei servizi generali e della viabilità, secondo noi è stato un eccesso di penalizzazione che probabilmente qualche effetto negativo lo dà.

Per concludere sui fabbisogni, la ricchezza e la complessità di questo sistema non ci deve fuorviare, come in parte sta succedendo con l'esposizione che c'è su OpenCivitas, su giudizi svelti di efficienza e inefficienza. Lo accennava il presidente Castelli e questo è molto importante.

Con i fabbisogni noi definiamo delle relatività medie, in cui per essere sicuri di poter dare un giudizio comparativo dobbiamo essere sicuri che tutte le condizioni a contorno dei due soggetti – ipotizziamo – su cui stiamo comparando siano identiche. Allora sì, una spesa storica maggiore e una spesa storica minore, rispetto a un fabbisogno che è uguale e a condizioni di contorno che sono uguali, rappresentano qualche cosa. Diversamente noi ci dobbiamo limitare, con maggiore umiltà di quella che a volte vediamo scritta nei giornali e, a volte, in qualche intervento, in qualche esposizione tecnica di SOSE o nella Commissione sui fabbisogni standard. Dobbiamo sapere che non arriviamo con il sistema dei fabbisogni a dare al Paese un qualcosa della cui necessità io dubito, ma che comunque potrebbe essere molto interessante, cioè un quadro comparativo convincente ed affidabile dei servizi resi e dell'efficienza con la quale sono resi i servizi dei 6600 comuni che stiamo sottoponendo a questa operazione.

Questo non si può fare. Si possono fare tante cose per rappresentare meglio cosa fa il mio comune, ed essere come elettore di quel comune più armato in termini informativi per giudicare l'operato dell'amministrazione, di quanto possa esserlo attraverso la mia mera esperienza. Possiamo dare più informazioni, ma non dare una classificazione sintetica della quantità di servizi resi, come sta avvenendo, che non è una metodologia da fabbisogni, ma è un'altra metodologia. Infatti, sulla base dei dati di fabbisogno, si utilizzano altre metodologie, non particolarmente consolidate sul piano tecnico-scientifico, per dire che un comune offre di più o di meno. Ecco, questo è un meccanismo molto fuorviante, che non aggiunge potenza al sistema perequativo e al sistema rappresentativo dei fabbisogni, anzi lo peggiora.

Riceviamo decine di telefonate da capoluoghi di provincia o capoluoghi di regione – tralascio le situazioni più piccole, anche se è brutto dirlo, perché il piccolo comune e il capoluogo devono essere trattati allo stesso modo – in cui non considerare bene la spesa per ambiente rispetto alla spesa

per rifiuti cambia completamente le cose. Lo stesso si può dire sul trasporto pubblico. Ciò perché ci infiliamo in una situazione in cui elementi qualitativi e quantitativi si intrecciano in maniera molto difficile da sistematizzare e sintetizzare.

Riteniamo che chi afferma che questa difficoltà è superabile in maniera sintetica e rapida dica un qualcosa di non provato sotto il profilo tecnico-scientifico e, oseremmo dire, anche non ponderato sotto il profilo politico. Alla fine, si tratta di persone, enti, amministrazioni che vengono giudicati costantemente con elezioni, con dialettiche locali e così via. Quindi quello è il processo da informare meglio, senza eccessi di sintesi che sono sostanzialmente fuorvianti.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANTONIO D'ALÌ. Grazie, presidente. Grazie al sindaco Castelli e ai rappresentanti dell'ANCI. Addentrarsi in questo momento in questioni tecniche è assolutamente impossibile, almeno per le mie capacità e competenze. Vorrei, però, fare una domanda di carattere un po' più politico. Non è il caso di dichiarare il fallimento di questo schema e cominciare a pensare a uno schema molto più semplificato di federalismo fiscale comunale, nel senso autentico del termine, che non sia sottoposto a ogni nuova legge di bilancio dello Stato, a interventi, modifiche e limitazioni (ti blocco questo, ti blocco quest'altro, la tariffa non la blocco e poi magari con la tariffa si fanno altre cose rispetto a quello a cui la tariffa dovrebbe provvedere)?

Cominciamo, sindaco, a pensare a un sistema di federalismo fiscale comunale molto più semplice, basato – a mio parere – su una quota dell'IRPEF e su una vera autonomia fiscale dei comuni. Questa è la prima cosa a cui credo anche l'ANCI dovrebbe cominciare a pensare.

Non possiamo aspettare fino al 2021 e ogni anno sentirci dire che la legge di bilancio ha toccato una cosa, ne ha sbagliata un'altra eccetera, dato che, per fortuna, non è stato costituzionalizzato il principio dei costi standard è, perché secondo me il costo standard è un'aberrazione, o almeno io la vedo in questo modo. Questo è il primo punto.

In secondo luogo, lei ha detto una cosa molto giusta: ancora combattiamo con la riforma del catasto, che non consente ai comuni neanche di fare programmazione. Dovremmo invece accelerare il discorso del catasto, naturalmente in un'ottica di federalismo vero, cioè di fiscalità locale interpretata su autentici valori catastali.

Terzo argomento è quello della frantumazione dei territori. Io non penso che l'ANCI possa continuare a basarsi sull'analisi di 8.200 singole questioni. Bisogna cominciare a pensare in termini di aree metropolitane anche dal punto di vista fiscale, non solo per quelle che grazie alle spinte politiche sono entrate nel club delle città metropolitane, ma nel senso di area metropolitana vera anche dal punto di vista fiscale. Qui si verifica che i comuni di cinta delle città che non sono aree metropolitane diventano l'occasione per andare a incrementare la parte residenziale perché si pagano meno imposte eccetera. C'è una disorganizzazione dal punto di vista fiscale che alimenta, secondo me, una frantumazione piuttosto che una coesione territoriale.

Quello che io penso – siamo tra l'altro alla fine della legislatura, ma c'è qualche margine di tempo per farlo – è che, oltre a intervenire puntualmente come state facendo, e giustamente perché dovete gestire l'ordinario, su quelle che possono essere le incongruenze nell'applicazione di un metodo che secondo me è tutto da rivedere, con le varie modifiche che annualmente si presentano, si dovrebbe cominciare a pensare anche a un modello veramente innovativo e semplice di federalismo fiscale comunale.

MAGDA ANGELA ZANONI. Intanto vi ringrazio per questo documento, ma sono curiosa di leggere anche l'altro, più approfondito.

Devo dire che per una volta mi trovo d'accordo con il senatore D'Alì. Ci sono alcuni aspetti positivi di questi ultimi due anni, secondo me, che vanno sottolineati. Però, proprio partendo da questi aspetti positivi, credo che si debba fare un ripensamento profondo.

Tra gli aspetti positivi vi è sicuramente quello di essere riusciti a riportare in tempi più corretti il rapporto fra enti locali e Stato, che porta a una possibilità anche di fare i bilanci in tempi ragionevoli. Credo che, da questo punto di vista, sia positivo ritornare fermamente alla possibilità di fare i bilanci – dico possibilità, nel senso che lo Stato mette a disposizione tutti i dati e le indicazioni utili e necessarie per fare i bilanci - entro il 28 di febbraio (che è già tardi, lo si dovrebbe fare entro il 31 dicembre dell'anno precedente). Credo che su questo si sia lavorato bene in questi ultimi due anni, perché siamo già riusciti a riportare le cose in questa direzione.

Dall'altra parte, c'è stata anche quest'anno una semplificazione del sistema di rilevazione della SOSE, che secondo me rispondeva a una richiesta fatta, in questa sede ma anche in altre sedi, di semplificare il sistema. Passare da 6000 *items* a 1500 è comunque già una semplificazione del sistema. Certo, 1500 sono a mio parere ancora tantissimi, perché alla fine non si capisce quali sono davvero le variabili. Tutti noi sappiamo che le variabili che contano davvero nella componente di distribuzione sono poche, come sempre capita. Nei fenomeni ci sono tante polverizzazioni, che però a un certo punto non rendono.

Un tema che secondo me va ancora sottolineato è il problema dei piccoli comuni ad alta vocazione turistica. L'abbiamo detto in varie sedi e l'abbiamo già riferito anche alla SOSE. Questo resta un problema, perché comuni di alta montagna hanno, appunto, i problemi dell'alta montagna, perché vivere a 2000 o a 1500 metri non è come vivere in pianura. Penso alla gestione delle strade, del calore, allo spostamento degli studenti con il bus. È tutto più complicato, quindi bisogna tenere conto di queste difficoltà e anche del fatto che, a un certo punto, se il sistema di perequazione rimane questo, rischia di essere davvero disincentivante per i comuni che hanno fatto della responsabilità un elemento forte

della loro conduzione anche politica, non solo tecnica.

Ancora due considerazioni, scusandomi se mi dilungo, ma il tema davvero richiede un ripensamento. La legge n. 42 del 2009 prevedeva un fondo perequativo dello Stato, quindi l'impianto era profondamente diverso. In questi dieci anni, invece, abbiamo fatto cose che andavano nella direzione opposta. Qui bisogna o ripensare quella legge oppure ripensare alle modalità di intervento.

Ci sono stati anni di interventi urgenti: 2011 e 2012 sono stati anni di interventi urgenti anche per raggiungere l'obiettivo nazionale del contenimento della tassazione.

ANDREA FERRI, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). La nostra tassazione vale l'1,8 per cento del PIL. C'è chi ne ha il 23 solo di tasse. Penso che di spazi per diminuire la tassazione ce ne siano anche altri.

MAGDA ANGELA ZANONI. Sono assolutamente d'accordo su questo, tant'è vero che la mia proposta, sulla quale sto studiando da un po', è proprio quella di una separazione netta fra fabbisogni e costi standard, come già sottolineato anche nelle relazioni precedenti, che sono due cose ben diverse e qui invece si rischia ogni tanto di fare un po' di confusione.

I fabbisogni tengono anche conto della situazione reale e della necessità di una omogeneità su tutto il territorio, mentre la spesa storica tiene conto della storia dei comuni, e se una comunità non ha ritenuto, in tutti questi anni, di aver bisogno di alcune cose, non è che possiamo obbligarli ad averle solo perché vogliamo che sia un meccanismo equo su tutto il territorio.

Inoltre, penso a un compito di supporto sui costi standard che non deve essere obbligatorio. L'esempio che faceva prima il sindaco era emblematico, secondo me. I costi standard devono essere un punto di riferimento, un *benchmark* che serve per interpretare. I cittadini possono valutare in modo trasparente se la mia mensa costa

più di un'altra; se io decido di avere la mensa fresca perché voglio che i nostri bambini abbiano la mensa fresca spendo di più, ma ci sarà un *benchmark* che fa riferimento a una funzione di produzione standard, che non è il costo medio ma è il tentativo di fare un salto di qualità attraverso l'individuazione di una funzione di produzione standard, e a quel punto i cittadini in modo trasparente possono decidere, tenendo conto che autonomia vuol dire differenza.

Il tentativo, invece, in questi anni è quello di omogeneizzare. Le due cose vanno esattamente in contraddizione, come anche l'osservazione che avete fatto voi sulle soglie di miglioramento o peggioramento (meno 8 per cento, più 8 per cento). Però nella frase dopo si dice « garantire adeguata stabilità al sistema perequativo ». Sono tutti elementi in realtà in contrasto fra di loro. Si parla di andare in una certa direzione, ma è esattamente l'inverso di quello che si dice nella frase successiva. Quindi, sicuramente un ripensamento è opportuno.

Sul catasto non entro. Nel 2003 nel mio comune avevamo già provato a fare un accordo con l'ACEA locale nel tentativo di andare alla revisione del catasto. Il tema, quindi, è vecchio.

Mi soffermo, invece, su un ultimo elemento più concreto. Davanti a noi abbiamo comunque degli spazi per poter fare ancora qualche intervento. Credo non interventi risolutivi di sistema, che invece vanno studiati, ma immediati. Avremo sicuramente un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che dovrà assolvere alla necessità, prevista nella legge di bilancio 2017, della distribuzione di 3 miliardi. Su questo bisognerà lavorare. Sicuramente una fetta grossa andrà alle province. Lo dico all'ANCI, perché è evidente che il tema delle province, anche dopo il risultato referendario, viene posto in un modo diverso. Non si può pensare che le province abbiano un bilancio annuale. È evidente che bisogna dare gambe, perché questo livello istituzionale che era previsto in esaurimento invece deve riprendere una sua dignità anche istituzionale. Non ho notizie così approfondite, pur stando nella maggioranza, su come

saranno distribuiti i 3 miliardi, ma temo che un pezzo grosso andrà alle province.

Altro elemento è quello di un provvedimento che credo sia in stesura, ossia questo decreto-legge, che può essere enti locali, ma non solo, forse anche un po' più ampio, su cui probabilmente possono trovare sistemazione elementi finanziari ma anche procedurali, che sovente, per quanto riguarda la gestione dei comuni, sono quasi altrettanto importanti degli aspetti finanziari.

Noi non possiamo pensare di legare gli uffici della ragioneria ad assolvere solo compiti amministrativi – lo dico io al posto dell'ANCI, così ci scambiamo anche un po' i ruoli – soprattutto nei comuni di dimensioni minori, dove la testa e le risorse sono impegnate non tanto a erogare i servizi e a vedere come svolgerli al meglio, ma a come sopravvivere nel ginepraio amministrativo.

Da questo punto di vista, credo che debbano cominciare ad arrivare delle proposte soppressive. Noi dobbiamo pensare di fare dei provvedimenti in cui non si dicano delle cose in più, ma si tolgano le cose che già ci sono. Credo che una funzione di controllo dello Stato possa essere stata utile negli anni 2011-2012, perché si era in una situazione di emergenza, ma ora non più. O è autonomia o non lo è.

Credo che nell'ambito dell'autonomia i comuni possano anche sbagliare. Devo individuare un paio di obiettivi a livello nazionale, all'interno dei quali non si può derogare. Questa può essere la tassazione massima. Io posso individuare alcuni tetti massimi, dopodiché i comuni devono essere liberi di poter fare quello che vogliono, altrimenti non è davvero autonomia. Allora va davvero ripensata alle basi la legge n. 42 del 2009. Grazie.

MARIA CECILIA GUERRA. Mi scuso in anticipo se scapperò via maleducatamente dopo aver fatto il mio intervento, dovendomi recare in Commissione alle 9 per la seduta relativa al decreto sulle banche.

Una osservazione riguarda il punto centrale della vostra relazione. L'avevamo capito, perché seguiamo, sia come Commissione sia come interesse nostro, politico e da studiosi, il tema: l'ANCI ha svolto un

ruolo importante, preziosissimo, nel percorso dei fabbisogni standard, di attenzione agli effetti dell'introduzione di questi nuovi strumenti. È un compito doveroso e importante che noi abbiamo anche sottolineato nei pareri espressi; quando abbiamo parlato di monitoraggio e via dicendo abbiamo preso anche esplicitamente suggerimenti emersi in Conferenza Statocittà.

Questo è un aspetto importante, giusto, e sicuramente anche in sede tecnica avete fatto valere le vostre competenze. Tuttavia, credo che sia mancata complessivamente e anche - mi si permetta di dire - in modo sufficiente, da parte vostra, mentre è emersa nelle cose che state dicendo adesso - nel pubblico at large, non dico nelle sedi demandate - una valutazione della narrativa dei fabbisogni standard. Sui fabbisogni standard noi abbiamo un giudizio positivo, come avanzamento della conoscenza, ma l'utilizzo di questi strumenti ancora approssimativi e per necessità non coerenti con l'idea del costo standard, è un tema che va posto. Voglio dire se sia giusto utilizzarli per lo scopo perequativo, o per benchmarking o in quale mix. Questo è un tema rispetto al quale - mi permetto di dire l'ANCI ha avuto una posizione un po' difensiva, quasi per paura di essere accusati di non voler stare dentro un processo di perequazione.

Secondo me, è giunto il momento in cui collettivamente - adesso sto parlando a voi, ma noi abbiamo le nostre corpose responsabilità – questo sistema va valutato, perché se in media può anche produrre dei risultati positivi di avanzamento, è anche vero che ci sono casi (ma non sono due o tre) in cui, quando si vanno a vedere i dati... purtroppo, perché il meccanismo è ambiziosissimo, va affinato, e io non sono assolutamente per tornare indietro su quello. Penso però che debba avere un ruolo diverso, che vada usato con più prudenza e che forse per la perequazione sarebbero più opportuni degli indicatori più leggibili e sintetici. Al di là del mio pensiero, credo che sia sbagliata l'idea di essere considerati inefficienti quando magari il dato, anche per colpa del comune, è sbagliato, oppure

le medie hanno le loro difficoltà, e ci ritroviamo con una rappresentazione di spesa storica che non ha niente a che vedere col quadro che doveva essere, nell'ambizione della legge, un quadro di tipo normativo ancora più ambizioso. Questo è un primo punto.

Il secondo punto che voi richiamate e che secondo me va sottolineato con più forza - ma le due cose si intrecciano - è che non puoi usare la perequazione ordinaria, qualunque essa sia, per coprire dei gap storici, infrastrutturali, di arretratezza. Questo è scritto chiaramente nel documento ed è anche un'altra cosa che dovrebbe emergere con più forza, perché effettivamente tutta la discussione sul dare zero, non dare zero alla presenza o assenza di certi servizi si intreccia con questa ambiguità. Questo è un punto che, secondo me, anche nel discorso politico deve riemergere, altrimenti mescoliamo le due cose con dei risultati devastanti.

La terza cosa che dico sempre (e che qui non c'è) è questa: noi come Commissione abbiamo sottolineato una deformazione gravissima di tutto questo meccanismo perequativo che riguarda i trasferimenti compensativi. Noi non possiamo avere un'invenzione come lo sono i trasferimenti compensativi a fronte del taglio per esempio dell'IMU che non è in Costituzione, né nella legge n. 42 del 2009, e non considerare questi trasferimenti compensativi come una risorsa degli enti, facendoli rientrare nella capacità fiscale o in un'altra cosa che chiamiamo trasferimento compensativo ma che includiamo nel meccanismo perequativo. Questo crea un dissesto logico, che mi meraviglio non emerga nella potenza che ha.

Dal punto di vista tecnico, a noi hanno dato sempre ragione. Dal punto di vista politico, non riusciamo a farlo passare, però mi sembra che crei una distorsione, che dopo si può provare ad aggiustare, rendendo tuttavia – per necessità, non è una critica – il meccanismo non intellegibile.

Mi immagino i sindaci a cercare di capire col pallottoliere cosa gli verrà fuori nell'anno. Per fortuna quest'anno cominciamo a dirglielo un po' prima, altrimenti si trovano, anche solo con una cifra piccola, ma che per un comune piccolo è importantissima, a dover rivedere tutti i conti su un meccanismo di cui non possono capire la logica. Le responsabilità sono più di qua che di lì, però non possiamo assolutamente accettarlo.

Tutti noi avvertiamo, credo, la necessità ormai di una definizione di un quadro più chiaro, però alcuni di questi aspetti mi sembra siano particolarmente urgenti.

FEDERICO FORNARO. Le colleghe che mi hanno preceduto hanno detto praticamente tutto. Vorrei, però, porre l'accento su un altro aspetto. Ci siamo molto concentrati sul versante costi standard e sull'applicazione dei costi standard nella redistribuzione delle risorse. Credo che ci siano problemi seri - ma se non è così ne sarei ben felice - sul tema del calcolo della capacità fiscale che, se non ho capito male il meccanismo, si fonda di fatto sull'incasso potenziale e non sull'incasso reale, ovvero sul cosiddetto potenziale standard. Io segnalo che c'è un problema: il potenziale standard – torniamo sempre al catasto, ma in questo caso non c'è una deformazione del dato - non tiene conto di una crescita dell'infedeltà fiscale, in aumento negli ultimi anni anche a causa della crisi economica. Conseguentemente, soprattutto nei comuni turistici o in quei comuni che abbiano seconde case in proporzione maggiore alla media, per dirla in una battuta, al danno si aggiunge la beffa: sono calcolati come densità fiscale 100 e ne hanno tutte le conseguenze – e probabilmente sono tutti comuni che stanno dentro gli oltre ormai mille comuni incapienti, negativi - ma la beffa è che, ovviamente, se incassano 90, nel sistema in realtà hanno avuto detrazioni come se fossero 100. Quindi, ce l'hanno due volte.

Lo segnalo come un problema che mi pare sia crescente. Bisognerebbe provare, nell'ambito delle correzioni che vengono fatte annualmente, un raffronto tra la capacità fiscale standard e quello che è stato realmente incassato negli ultimi tre anni.

Capisco che questa può sembrare una deresponsabilizzazione degli amministratori locali.

ANDREA FERRI, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Siamo incalzati dalla parte opposta. L'incalzare della posizione governativa sull'argomento è il tax gap; è considerata la proxy dell'evasione, perché comprende anche elusioni strutturali giuste, erosione normale da agevolazioni eccetera (lo state considerando al 5 per cento, ma siete troppo prudenti. Io lo metterei al 50 per cento. Deve passare al dieci e adesso passerà al dieci).

FEDERICO FORNARO. Mi permetto però di segnalare un aspetto molto delicato riferito soprattutto ai piccoli comuni: il passaggio dalle medie, dalle statistiche alla realtà è molto brutale. Se il piccolo comune ha una media azienda che va in default, e quella azienda pagava una certa somma di IMU eccetera, questo ha un impatto immediato non recuperabile. Non è un problema di volontà. In questo caso, il discorso dell'azienda ha più impatto sulla TARI che non sull'IMU. Però segnalo che in casi di immobili significativi di aziende immobiliari che vanno in *default*, questa partita è molto delicata, e può avere effetti molto rilevanti soprattutto sui piccoli comuni.

Quindi, credo che sia una necessità trovare dei meccanismi correttivi che tengano conto del reale gettito e compensino parzialmente. Diversamente facciamo tutto bene sul lato degli standard, con tutte le osservazioni critiche, che io condivido, fatte dai colleghi in precedenza, e poi cadiamo dall'altra parte.

Sulle capacità fiscali standard ce ne sarebbe da dire almeno altrettanto, come livello di criticità, nel calcolo e nella correttezza del calcolo.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GUIDO CASTELLI, sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Condivido che siamo arrivati in un punto in cui si impone un tentativo di sistematizzazione nuova, di sforzo per rendere organico tutto quello che è capitato, perché effettivamente, come è stato detto, l'intuizione iniziale aveva una sua geometria che è stata totalmente devastata da quanto è accaduto. Quindi, abbiamo enumerato gli elementi di criticità che comunque devono essere tenuti in considerazione per poter evitare astrazioni che alla prova dei fatti producono l'obliterazione del principio di autonomia.

È anche una scelta politica, questa: capire qual è il ruolo delle autonomie in questo Paese; capire se la modernizzazione del Paese prevede e include la considerazione secondo la quale – questa è la nostra tesi storica – la modernizzazione del Paese necessita di autonomie, perché il migliore e più performante dei meccanismi digitali richiede comunque che a Vasto, a Roccacannuccia, a Courmayeur o a Messina esista un'antenna che possa replicare e « switchare » questi meccanismi.

Da questo punto di vista, siamo reduci dalla situazione storica che conosciamo, in cui incidono anche tante altre cose: una, che è stata lambita ma non è stata detta, è la difficoltà e l'adeguatezza del sistema di riscossione, che poi sul piano concreto ulteriormente provoca asimmetrie che sono non dico paragonabili a quelle del *tax gap*, ma comunque molto simili.

Vi ricordo che, fra l'altro, da tre anni abbiamo una nuova contabilità che misura e documenta la reattività dei comuni proprio in base al riscosso piuttosto che all'accertato.

È chiaro che non è semplice neanche introdurre – lo dico in riferimento all'ultimo intervento – meccanismi che qualifichino e misurino la volontà di recupero fiscale, ma è anche vero che in alcune aree del Paese, penso all'area di Roma, gli effetti del *tax gap* rischiano di produrre meccanismi veramente complicati da gestire.

Certo è che noi siamo reduci da un meccanismo e da una storicizzazione delle iniziative a volte definibili come episodiche. Abbiamo rincorso gli eventi, probabilmente. Se pensate che nel 2009 il gettito

dell'ICI allora vigente era di 9,2 miliardi, e dopo il «salva Italia» siamo passati a 24 miliardi di IMU, capite che sono valori che seguono scelte.

Pretendere l'inizio di un percorso che torni a essere organico in tutte queste vicende è l'ansia di tutti i sindaci perché, altrimenti, come diceva qualcuno prima, è inevitabile che si producano, anche da parte del sistema dei comuni, tentativi di adattare alla realtà meccanismi che però hanno perso la loro funzione teleologica.

Da questo punto di vista, è la sfida che dobbiamo affrontare, ma dietro c'è anche una radice culturale. I comuni sono solo centri di costo e sono quindi frammenti del sistema Paese che devono in qualche modo flettere la propria capacità di spesa agli algoritmi più generali o sono invece una risorsa?

Ci lasciamo con una domanda che ovviamente da parte nostra è retorica, ma che impegna il futuro Parlamento su questo che è il tema dei temi.

ANDREA FERRI, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Vorrei aggiungere due considerazioni telegrafiche, presidente. Una è di tipo logico: è chiaro che semplificare gli adempimenti, come diceva la senatrice Zanoni, semplificare forse anche i sistemi di misurazione, eccetera è una cosa sensata, tuttavia, se ipotizziamo che dal lato della misurazione ci sia la metà dei comuni in Italia, quindi che la frammentazione sia un elemento molto importante, li dimezziamo domani. Un tema di complessità specifica dell'esponente comunale ce l'abbiamo lo stesso.

Intendo dire che si può fare molto in quel senso, però non illudiamoci di non avere un'anomalia. Non è un problema solo italiano, ma riguarda tutti i settori, tutto il mondo. Magari in Italia sarà aggravato dal fatto che sono troppi; d'accordo, ma il tema dell'amministrazione comunale è un tema di complessità naturale, perché i territori in tutto il mondo, anche nella ricca Baviera, sono estremamente differenziati. Questo è un tema che dobbiamo serenamente saper affrontare con gli strumenti giusti,

con il massimo tentativo di semplificazione.

L'altra considerazione è la seguente: i fabbisogni non tolgono soldi ai ricchi per darli ai poveri. Se uno usasse solo i fabbisogni farebbe l'esatto contrario; i soldi dai poveri andrebbero ai ricchi. Se usasse solo le capacità fiscali farebbe invece il Robin Hood. Complessivamente questo sistema non tende a finanziare gli asili nido di Cosenza, con minori asili nido altrove, in posti particolarmente dotati. Complessivamente il sistema tiene conto dell'esistente; qualcuno dice che ne tiene conto anche troppo. Ma è giusto che sia così, perché non rimettiamo le braghe al sistema istituzionale attraverso la redistribuzione che stiamo facendo.

Con questa redistribuzione – dobbiamo ricordarlo anche per l'osservazione che faceva il senatore Fornaro poco fa sulle entrate – noi stiamo riequilibrando i trasferimenti statali. Quello che non siamo riusciti a fare negli anni Novanta e negli anni Duemila, abbiamo cominciato a farlo in questo modo negli anni 2010. Alla radice c'è questo.

Nel frattempo non ci sono più i trasferimenti statali. Questa è la cosa per cui si scambia il riequilibrio da fondo negativo con la perequazione. Essendo cresciuto a dismisura il tributo tipico comunale su cui si regola (è aumentato di due volte o due volte e mezza, a seconda se mettiamo la prima casa o non ce la mettiamo), noi ci ritroviamo in una camicia di forza in cui quello che sembra autonomo non è autonomo, quello che è banale aritmetica (ti dovevo dare l'ICI, ma non ce l'ho più, ti do quello che c'era prima meno i tagli) diventa uno sconquasso, che in realtà è lo sconquasso dei tagli.

FEDERICO FORNARO. Mi perdoni, con un ulteriore elemento, che è responsabilità nostra perché il modello era fondato sulla tassazione sulla prima casa, quindi sui residenti, ma lo abbiamo spostato sulle seconde case e anche nella capacità di recupero del non pagato c'è molta più difficoltà.

ANDREA FERRI, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione na-

zionale comuni italiani (ANCI). Questo lo capisco benissimo, però questa è di nuovo una politica di settore, non è un aggiustamento dei fabbisogni o dei fondi. C'è un problema di infedeltà fiscale, che siccome le grandezze della finanza locale sono cambiate a favore del fisco, ci pone un discorso di ammortizzamento della crisi. È come se dovessi fare le infrastrutture. C'è un ammortizzamento della crisi? Bisogna trovare risorse per evitare che questo crei una crisi speciale.

MAGDA ANGELA ZANONI. Ma non solo, mi permetta. Ci sono anche elementi di impossibilità di recuperare l'evasione. Penso all'IMU agricola: chi ha pagato ha pagato mentre a chi non ha pagato è andata bene, perché i comuni non sono assolutamente in grado di recuperare l'imposta non pagata.

Inoltre, è estremamente poco conveniente. I recuperi dell'evasione dell'ICI funzionavano perché si recuperavano i cinque anni precedenti. Qui non si recupera niente.

ANDREA FERRI, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Ma è esattamente quello che stavo dicendo. Quando noi diamo soldi a integrazione del mancato gettito dell'IMU agricola – abbiamo dato per il 2014 un 50 per cento del mancato gettito, circa 50 milioni credo – noi fac-

ciamo una politica di settore, non facciamo una politica fiscale. Noi diciamo che è insostenibile. Come con una politica farei asili nido, qui parliamo di rimborso gettito mancante, però sono cose diverse e purtroppo bisogna trattarle per quello che sono.

Sono d'accordo su quanto è stato detto riguardo ai trasferimenti compensativi, che sono illegittimi sotto il profilo ordinamentale, ma di nuovo dobbiamo allargare le braccia e dire che bisogna riformare l'IMU residua e la tassazione.

PRESIDENTE.

Ringraziamo i nostri ospiti per i loro interventi e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa il 3 marzo 2017

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



Audizione

"L'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica"

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 12 gennaio 2017

Una premessa

Nell'ultimo decennio l'assetto della finanza locale è stato interessato da un ampio processo di ridefinizione per dare attuazione alla riforma in senso autonomistico impostata nel 2001 con la revisione del Titolo V della Costituzione, poi delineata con la legge delega 42 del 2009. Dopo circa 10 anni, il percorso attuativo del federalismo fiscale non può tuttavia ritenersi completato. Inoltre, l'evoluzione normativa intervenuta nel frattempo ha apportato ulteriori modifiche al quadro della finanza locale, spesso per soddisfare le esigenze di risanamento dei conti pubblici, che hanno significativamente ridotto la portata riformatrice del disegno autonomistico.

Tra gli obiettivi comunque raggiunti vi è la messa a punto di un nuovo sistema di trasferimenti perequativi comunali, basato sul binomio fabbisogni e capacità fiscale standard. Nonostante il percorso compiuto sia di grande rilievo, bisogna mettere in luce che il sistema di trasferimenti perequativi fin qui implementato si distacca in modo sostanziale dalla corrispettiva previsione contenuta nella legge delega.

A tal proposito la legge delega 42 del 2009 delinea i tratti generali di due tipi di trasferimenti perequativi di tipo corrente:

- i primi, basati sulle differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard, sono da destinare a integrale perequazione delle spese correnti riconducibili alle funzioni fondamentali. A tale fine la legge prevede l'istituzione di un "fondo perequativo", di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard (perequazione integrale e verticale);
- il secondo tipo di trasferimenti perequativi si riferisce 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 di parte corrente, 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 tra i comuni in base ad appositi fabbisogni rimane in fase di assoluto stallo, il sistema di trasferimenti perequativi delle spese correnti è stato avviato nel 2015, limitatamente al 20% del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Si tratta di un riparto che si basa per una parte sulle differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali e per un'altra agisce per ridurre le differenze tra i comuni in termini delle capacità fiscali standard. Pur basandosi sui criteri previsti dalla legge delega, tale sistema perequativo è tuttavia concettualmente molto diverso da quello delineato nelle legge delega:

 non si tratta di due sistemi di trasferimenti distinti, indirizzati da un lato alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali e dall'altro a quella parziale

delle funzioni restanti, ma di un unico fondo distribuito secondo uno 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 2011). Sia che si tratti delle spese correnti
 per le funzioni fondamentali che di quelle per le funzioni restanti, il riparto è
 sempre orizzontale;
- dal momento che i due riparti distinti sono inglobati in un unico fondo, i
 trasferimenti perequativi per il 70% sono calcolati in base alla differenza tra
 fabbisogni e capacità fiscali e per il restante 30% in base allo scostamento di
 capacità fiscali dal loro valore medio nazionale;
- il totale delle risorse sul cui ambito agisce il riparto del fondo è pari al totale delle capacità fiscali standard (circa 30 mld). Tuttavia, le risorse da destinare al riparto perequativo in base ai fabbisogni e alle capacità fiscali sono ancorate al totale delle risorse fiscalizzate pari al 45,8 % della dimensione complessiva delle capacità fiscali standard dei comuni a statuto ordinario nel 2015. Dal 2017 (comma 450 della Legge di bilancio) tale percentuale è stata portata al 50%. La restante parte delle risorse è da ripartire secondo i criteri storici del FSC e quindi in base alla differenza tra le risorse storiche e il gettito standard dell'IMU e della TASI;

In conclusione: il target perequativo è pari alla metà delle capacità fiscali, che vengono ripartite in base alla differenza tra fabbisogni e capacità fiscali soltanto per il 70%; non è previsto nessun contributo dello Stato alla perequazione nonostante il totale dei fabbisogni monetari (circa 34 mld) sia superiore al totale delle capacità fiscali (circa 30 mld); il riparto perequativo non garantirebbe pertanto la perequazione integrale delle spese per le funzioni fondamentali, comunque definite, neanche se fosse applicato al 100% del fondo.

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 amministrate", ma ricomprendono 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 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 vengono definiti i fabbisogni standard. Permane pertanto una differenziazione che dovrà essere ricomposta tra funzioni fondamentali "provvisorie" considerate dai fabbisogni standard e articolazione delle funzioni comunali via via rivista dalla legge.

Va altresì sottolineato il fatto che **autonomia e perequazione sono due aspetti intimamente connessi**. In un qualsiasi sistema decentrato, a forte complessità, 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. La perequazione si inserisce oggi in un sistema tributario comunale ben lontano dalle aspettative di efficienza ed autonomia allora prospettate.

Tale autonomia è stata poi ulteriormente compromessa dal **blocco delle aliquote** imposto nel 2016 e riconfermato per il 2017. Appare evidente che in un contesto di equilibri finanziari fortemente segnati dai tagli di risorse del quinquennio 2011-2015, le variazioni negative da perequazione possono incidere in modo significativo in assenza di manovrabilità della leva fiscale, soprattutto su quei comuni – generalmente di dimensioni minori – che hanno mantenuto la pressione fiscale su livelli più bassi. Più in generale, il progredire del riequilibrio perequativo delle risorse non può non accompagnarsi ad un assetto fiscale stabile e dotato di ragionevoli margini di autonomia nella libera disponibilità di ciascun ente locale.

La natura "orizzontale" della perequazione, basata non su assegnazioni centrali ma su quote di gettito fiscale formalmente assegnate a ciascun comune e trattenute ai fini redistributivi, inasprisce i problemi di autonomia fiscale non risolti. Come suggerisce l'esperienza internazionale, l'implementazione della perequazione orizzontale richiede una maggiore coesione politica tra i territori. Nei sistemi di riequilibrio orizzontali, infatti, i flussi finanziari tra gli enti locali di pari livello sono direttamente osservabili. Ciò contribuisce ad una chiara percezione di chi è il beneficiario e chi è il contribuente nella redistribuzione delle risorse il cui reperimento è interamente a carico dei sindaci, aspetto che può compromettere l'accettazione di tali schemi sul piano politico. In tale contesto diviene indispensabile una serrata concertazione tra i soggetti coinvolti per convenire su "livelli di solidarietà" il più possibile condivisi. ANCI – unitamente ad IFEL, investito dal D.Lgs. n. 2016 del 2010 come partner scientifico nella determinazione dei fabbisogni standard – rivendica il suo ruolo nel processo di ricerca della maggiore condivisione del sistema perequativo da parte dei comuni.

Il percorso compiuto nel 2015-2016 per affinare il sistema perequativo ha consentito di raggiungere risultati di rilievo, sia nella revisione metodologica dei fabbisogni standard che verrà utilizzata per il riparto del 2017, sia per i miglioramenti apportati alle capacità fiscali standard e allo 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 problematicità che dovranno essere affrontate, di cui si parlerà nel seguito ma che sin d'ora è utile riassumere:

- esiste un equilibrio di prerogative fra decisore centrale ed autonomie locali che deve essere preservato, in particolare circa l'autonomia comunale nell'esercizio dello sforzo fiscale;
- è necessario riservarsi la possibilità di mitigare l'impatto della perequazione, che in alcuni casi produce effetti finanziari insostenibili;
- bisogna evitare una eccessiva instabilità nel segnale inviato ai comuni attraverso gli aggiornamenti del sistema (fabbisogni e capacità fiscali);

- va ricercato un equilibrio condiviso tra due esigenze inevitabilmente contrastanti, ovvero un sostenibile trade-off tra efficienza ed equità del sistema perequativo;
- va sviluppato il dibattito sull'uso dei fabbisogni standard nelle valutazioni di efficienza dell'azione amministrativa dei Comuni da parte dell'amministrazione centrale (indicatori di efficienza e/o livelli essenziali di prestazioni su OpenCivitas).

I temi aperti

L'idea centrale della perequazione è che le entrate standardizzate, ovvero non riconducibili all'esercizio dello sforzo fiscale, vengano confrontate, almeno in parte, con il fabbisogno di spesa, determinato sulla base delle specificità di domanda e di costo locali. Chi ha necessità riconosciute superiori alle proprie disponibilità trarrà sostegno dalla perequazione, chi invece si trova nella situazione opposta dovrà dare il proprio contributo.

L'esigenza di perequare origina quindi dalla consapevolezza che le basi fiscali di un sistema decentrato sono strutturalmente distribuite in modo "diseguale". L'intervento centrale serve dunque a trasferire la capacità fiscale in eccesso di taluni territori verso le aree che risulterebbero altrimenti ingiustamente penalizzate.

Il perno finanziario del sistema perequativo è costituito oggi dal Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), istituito nel 2013 ma entrato in funzione nel 2015 per ciò che riguarda la perequazione. 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, viene demandata al sistema perequativo. **La conclusione del percorso è prevista nel 2021**, anno nel quale si arriverà ad una distribuzione delle risorse interamente sulla base di fabbisogni e capacità fiscali standard.

Per il 2017 questo articolato sistema si tradurrà in circa 5,8 miliardi di euro di risorse perequate, a fronte delle quali il trasferimento di risorse tra comuni "sovradotati" e comuni "sottodotati" si aggirerà prevedibilmente tra i 200 e i 250 milioni. Con l'aumentare delle percentuali del fondo ripartite secondo i nuovi criteri diviene indispensabile ridare ai comuni la facoltà di agire sulle aliquote fiscali, anche per fronteggiare eventuali effetti perequativi negativi.

L'imposizione al comparto comunale di **tagli di risorse** per circa 9 miliardi di euro, applicati a partire dal 2011 sulla base di criteri diversi (spesa per beni e servizi intermedi, base imponibile dell'IMU, trasferimenti statali pregressi, etc), unitamente al differenziato ricorso al prelievo fiscale aggiuntivo da parte dei comuni, ha già inciso profondamente sul profilo distributivo delle risorse disponibili. Gli effetti della perequazione, in itinere e a regime, dovrebbero pertanto essere oggetto di attento

esame, al fine di poter predisporre **strumenti di gradualità** necessari per assicurare la sostenibilità finanziaria del processo di riforma in questione.

Le **mitigazioni** delle penalizzazione eccessive registrate nel biennio 2015-2016, a sostegno di alcune centinaia di enti particolarmente colpiti, hanno contribuito ad una sostanziale condivisione del processo. Tali interventi sono quindi auspicabili anche per l'immediato futuro, per rendere sostenibile l'attuazione del nuovo riparto e anche nei casi di eventuali variazioni eccessive di fabbisogni e capacità fiscali a causa di revisioni e aggiornamenti metodologici.

Nel 2016 è stato previsto un **correttivo statistico** volto a mitigare l'effetto della perequazione per i comuni che risultavano più fortemente penalizzati dal nuovo sistema. Il correttivo ha agito all'interno del sistema di redistribuzione per circa 23 mln. di euro ed è stato poi rafforzato con l'integrazione una tantum di ulteriori 26 mln. di euro. L'assegnazione delle somme è avvenuta in proporzione della distanza tra effetto perequativo (calcolato come rapporto tra differenza negativa delle risorse su risorse storiche 2014) e la percentuale-soglia del – 1,95%. In tal modo si mantenevano le penalizzazioni relative tra ciascun ente, non stravolgendo il sistema, ma su valori meno severi.

Sulla base di queste considerazioni, desta preoccupazione la previsione contenuta nella legge di Bilancio 2017 di abbandonare la possibilità di affiancare lo schema perequativo con correttivi calibrati sugli effetti osservati di fatto sulle diverse fasce di comuni e non predefinite a priori. Tali correttivi, che potrebbero apparire come un vulnus nel rigore formale del sistema, in realtà costituiscono degli "ammortizzatori" che ne rendono concretamente praticabile l'applicazione. L'Anci-Ifel si è fortemente impegnata su questo versante non agevole, in quanto è facile derubricare questa posizione come battaglia di retroguardia e resistenza corporativa al passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni. La razionalità dello strumento tecnico dovrebbe invece tenere opportunamente conto delle tempistiche di adattamento dei fenomeni reali.

Nell'attuale formulazione della legge di bilancio, viene legificato il correttivo statistico, basandolo però su un meccanismo privo di sostanziali effetti in quanto calibrato su soglie di miglioramento o peggioramento troppo elevate (+8 / -8 %).

Altra esigenza particolarmente avvertita dai comuni e fin qui non pienamente soddisfatta è quella di garantire adeguata stabilità al sistema perequativo, nel senso che le periodiche revisioni dei criteri perequativi (fabbisogni e capacità fiscali) non dovrebbero comportare nel tempo aggiustamenti troppo difformi dei trasferimenti perequativi. Finora il confronto tra le diverse versioni dei fabbisogni restituisce risultati nel complesso confortanti, delineando una discreta stabilità di questo indicatore. In particolare, confrontando i fabbisogni utilizzati nel riparto del FSC 2016 con quelli da applicare quest'anno, entrambi ottenuti utilizzando i dati relativi al 2013 ma ricorrendo a metodologie diverse, si osserva un consistente 41% di comuni per i quali l'operazione

di aggiornamento ha individuato un percorso stabile (la variazione è interna al \pm 5%), tuttavia il 10% dei comuni interessati è stato destinatario di un segnale "instabile", con variazioni dell'indicatore superiori a \pm 5%.

Nella perequazione la decisione attorno alla quale dovrebbe essere trovato il coinvolgimento più ampio di tutti i soggetti interessati è una giusta composizione fra due esigenze inevitabilmente opposte di efficienza ed equità: a parità delle entrate standard bisogna premiare gli enti locali che offrono maggiori servizi alla propria cittadinanza; allo stesso tempo, a parità dei fabbisogni standard, è necessario dare la possibilità agli enti meno dotati in termini di risorse finanziarie di erogare livelli di servizi ritenuti essenziali dalla collettività.

Sul versante dei fabbisogni, dato l'approccio metodologico adottato, a fronte di un'ampia forbice in termini di spesa storica pro capite, i rispettivi differenziali nei fabbisogni in media sono ridotti ma non annullati. Chi spende e offre di più, dunque, si vedrà riconoscere un fabbisogno più contenuto, ma comunque superiore a quello medio, mentre chi spende meno si vedrà riconosciuti spazi meno angusti ma comunque inferiori a quelli medi. Agisce in modo simile la standardizzazione delle entrate, anche se con qualche differenza dovuta alle diverse modalità di calcolo: il gettito di IMU e TASI è standardizzato attraverso una stima diretta dei gettiti riportati ad aliquota di base (*Rappresentative Tax System*), mentre la componente che raggruppa tributi minori ed entrate tariffarie è valutata sulla base di modelli di regressione statistica (*Regression-Based Fiscal Capacity*).

Il meccanismo perequativo tende poi a produrre nel tempo un processo di convergenza. 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. Sorge naturale la domanda se un incentivo del futuro aumento del trasferimento perequativo sia sufficiente per investire nell'erogazione di servizi da parte dei comuni. Di certo, i trasferimenti perequativi non possono essere utilizzati per promuovere l'erogazione di determinati servizi. Infatti, i trasferimenti perequativi per loro natura provvedono a distribuire le risorse tra i territori in modo che essi possono soddisfare gli standard nazionali comunque definiti, senza però essere tenuti a farlo. Peraltro, l'assenza di vincolo di destinazione dei trasferimenti perequativi è tutelata anche dalla Costituzione. Strumenti di adeguato e visibile sviluppo di servizi locali in aree sottodotate devono necessariamente essere attivati attraverso politiche nazionali di settore (asili nido, servizi sociali, trasporti).

Un altro elemento di centralità nel dibattito corrente attiene alla congruità o meno delle valutazioni di efficienza dei comuni utilizzando i fabbisogni standard. E' un aspetto che merita estrema cautela, in quanto si presta a pericolosi fraintendimenti. In effetti, appena si ritiene di poter costruire valutazioni di efficienza, in un'ottica centralista, confrontando fabbisogni e spesa storica, emerge un uso del tutto distorto dello

strumento. Chi spende più del proprio fabbisogno non è necessariamente inefficiente, dal momento che il surplus di spesa potrebbe riflettere la decisione politica di offrire più qualità e/o quantità di servizi. Ugualmente, chi spende meno non è sempre efficiente, potendo trovarsi nella condizione di offrire molto meno alla propria cittadinanza.

Ancora più pericolosa, in quanto si cela dietro l'apparenza di una grande sofisticazione tecnica, è l'idea di essere in grado di **misurare centralmente** quantità e qualità dei servizi che le comunità locali offrono ai propri cittadini e quindi di giudicare se un comune che spende di più del proprio fabbisogno di fatto offre di più. E' una tendenza che riscontriamo nelle valutazioni sintetiche non condivise pubblicate sul sito **OpenCivitas**, sulla quale **appare opportuno un ripensamento ed una profonda revisione delle modalità e dei contenuti dell'esposizione**.

La fornitura di elementi di giudizio basati su sistemi strutturati di analisi è certamente positiva, ma la sofisticazione tecnica attraverso l'utilizzo di metodologie non consolidate nemmeno sotto il profilo tecnico-scientifico può produrre risultati insoddisfacenti e fuorvianti. Questo spazio di giudizio va alimentato da osservazioni inoppugnabili, seppure parziali, ma in definitiva va lasciato al gioco democratico della dialettica locale. Sono i cittadini che nel confronto con l'amministrazione contribuiscono a formare questo giudizio e sono gli unici che dispongono dell'esperienza concreta necessaria per valutare l'efficienza o meno dell'azione amministrativa locale.



Audizione

"L'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica"

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

DOCUMENTO ALLEGATO

Roma, 12 gennaio 2017

Sommario

Premessa	3
L'assetto del sistema perequativo in riferimento ai comuni delle Regioni a statuto ordinario	8
II Fondo di Solidarietà Comunale	9
Criteri di riparto: storico e perequativo	10
Effetti redistributivi a seguito della perequazione nel 2016. Correttivo statistico	11
Schema perequativo e servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti urbani	14
Innovazioni nella perequazione nel FSC 2017	15
Fabbisogni standard	15
Confronto tra fabbisogno e spesa storica	16
Una importante novità dell'aggiornamento: le funzioni di spesa aumentata	25
Il portale Opencivitas	31
Capacità fiscali standard	33
Gettito standard IMU e TASI	34
Il tax gap sui tributi immobiliari	35
Gettito standard Addizionale Comunale IRPEF	36
Gettito standard per i tributi comunali minori e tariffe ad esclusione di Tari	37
Appendice. Le determinanti analitiche dei fabbisogni	39

Premessa

Nell'ultimo decennio l'assetto della finanza locale è stato interessato da un ampio processo di ridefinizione per dare attuazione alla riforma in senso autonomistico impostata nel 2001 con la revisione del Titolo V della Costituzione, poi delineata con la legge delega 42 del 2009. Dopo circa 10 anni, il percorso attuativo del federalismo fiscale non può tuttavia ritenersi completato. Inoltre, l'evoluzione normativa intervenuta nel frattempo ha apportato ulteriori modifiche al quadro della finanza locale, spesso per soddisfare le esigenze di risanamento dei conti pubblici, che hanno significativamente ridotto la portata riformatrice del disegno autonomistico.

Tra gli obiettivi comunque raggiunti vi è la messa a punto di un nuovo sistema di trasferimenti perequativi comunali, basato sul binomio fabbisogni e capacità fiscale standard. Nonostante il percorso compiuto sia di grande rilievo, bisogna mettere in luce che il sistema di trasferimenti perequativi fin qui implementato si distacca in modo sostanziale dalla corrispettiva previsione contenuta nella legge delega.

A tal proposito la legge delega 42 del 2009 delinea i tratti generali di due tipi di trasferimenti perequativi di tipo corrente:

- i primi, basati sulle differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard, sono da destinare a integrale perequazione delle spese correnti riconducibili alle funzioni fondamentali. A tale fine la legge prevede l'istituzione di un "fondo perequativo", di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard (perequazione integrale e verticale);
- il secondo tipo di trasferimenti perequativi si riferisce 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 di parte corrente, la legge delega prevede, quale dispositivo separato, la perequazione delle spese per investimenti da realizzare in base ad un indicatore di fabbisogno infrastrutturale. Tuttavia, la perequazione dei gap infrastrutturali tra i comuni in base ad appositi fabbisogni rimane inattuata.

Il sistema di trasferimenti perequativi delle spese correnti è stato invece avviato nel 2015, limitatamente al 20% del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Si tratta di un riparto che si basa per una parte sulle differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali e per un'altra agisce per ridurre le differenze tra i comuni in termini delle capacità fiscali standard. Pur basandosi sui criteri previsti dalla legge delega, tale sistema perequativo è tuttavia concettualmente molto diverso da quello delineato nelle legge delega:

- non si tratta di due sistemi di trasferimenti distinti, indirizzati da un lato alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali e dall'altro a quella parziale delle funzioni restanti, ma di un unico fondo distribuito secondo uno 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 23/2011). Sia che si tratti delle spese correnti per le funzioni fondamentali che di quelle per le altre funzioni, il riparto è sempre orizzontale:

- dal momento che i due riparti distinti sono inglobati in un unico fondo, i trasferimenti perequativi per il 70% sono calcolati in base alla differenza tra fabbisogni e capacità fiscali e per il restante 30% in base allo scostamento di capacità fiscali dal loro valore medio nazionale;
- il totale delle risorse da destinare al riparto del fondo è pari al totale delle capacità fiscali standard (circa 30 mld). Tuttavia, le risorse da destinare al riparto perequativo in base ai fabbisogni e alle capacità fiscali sono ancorate al totale delle risorse fiscalizzate pari al 45,8 % della dimensione complessiva delle capacità fiscali standard dei comuni a statuto ordinario nel 2015. La restante parte delle risorse è da ripartire secondo i criteri storici del FSC, i quali sono la differenza tra le risorse storiche e il gettito standard dell'IMU e della TASI;
- il totale delle risorse sul cui ambito agisce il riparto del fondo è pari al totale delle capacità fiscali standard (circa 30 mld). Tuttavia, le risorse da destinare al riparto perequativo in base ai fabbisogni e alle capacità fiscali sono ancorate al totale delle risorse fiscalizzate pari al 45,8 % della dimensione complessiva delle capacità fiscali standard dei comuni a statuto ordinario nel 2015. Dal 2017 (comma 450 della Legge di bilancio) tale percentuale è stata portata al 50%. La restante parte delle risorse è da ripartire secondo i criteri storici del FSC e quindi in base alla differenza tra le risorse storiche e il gettito standard dell'IMU e della TASI;

In conclusione: il target perequativo è pari alla metà delle capacità fiscali, che vengono ripartite in base alla differenza tra fabbisogni e capacità fiscali soltanto per il 70%; non è previsto nessun contributo dello Stato alla perequazione nonostante il totale dei fabbisogni monetari (circa 34 mld) sia superiore al totale delle capacità fiscali (circa 30 mld); il **riparto perequativo non garantirebbe pertanto la perequazione integrale delle spese per le funzioni fondamentali**, comunque definite, neanche se fosse applicato al 100% del fondo.

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 amministrate", ma ricomprendono 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 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 vengono definiti i fabbisogni standard. Permane pertanto una differenziazione che dovrà essere ricomposta tra funzioni fondamentali "provvisorie" considerate dai fabbisogni standard e articolazione delle funzioni comunali via via rivista dalla legge.

Va altresì sottolineato il fatto che autonomia e perequazione sono due aspetti intimamente connessi. In un qualsiasi sistema decentrato, a forte complessità, 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. La perequazione si inserisce oggi in un sistema tributario comunale ben lontano dalle aspettative di efficienza ed autonomia allora prospettate.

Tale autonomia è stata poi ulteriormente compromessa dal **blocco delle aliquote** imposto nel 2016 e riconfermato per il 2017. Appare evidente che in un contesto di equilibri finanziari fortemente segnati dai tagli di risorse del quinquennio 2011-2015, le variazioni negative da perequazione possono incidere in modo significativo in assenza di manovrabilità della leva fiscale, soprattutto su quei comuni – generalmente di dimensioni minori – che hanno mantenuto la pressione fiscale su livelli più bassi. Più in generale, il progredire del riequilibrio perequativo delle risorse non può non accompagnarsi ad un assetto fiscale stabile e dotato di ragionevoli margini di autonomia nella libera disponibilità di ciascun ente locale.

La natura "orizzontale" della perequazione, basata non su assegnazioni centrali ma su quote di gettito fiscale formalmente assegnate a ciascun comune e trattenute ai fini redistributivi, inasprisce i problemi di autonomia fiscale non risolti. Come suggerisce l'esperienza internazionale, l'implementazione della perequazione orizzontale richiede una maggiore coesione politica tra i territori. Nei sistemi di riequilibrio orizzontali, infatti, i flussi finanziari tra gli enti locali di pari livello sono direttamente osservabili. Ciò contribuisce ad una chiara percezione di chi è il beneficiario e chi è il contribuente nella redistribuzione delle risorse il cui reperimento è interamente a carico dei sindaci, aspetto che può compromettere l'accettazione di tali schemi sul piano politico. In tale contesto diviene indispensabile una serrata concertazione tra i soggetti coinvolti per convenire su "livelli di solidarietà" il più possibile condivisi. ANCI – unitamente ad IFEL, investito dal D.Lgs. n. 2016 del 2010 come partner scientifico nella determinazione dei fabbisogni standard – ha costantemente svolto un ruaolo attivo nel processo di ricerca della maggiore condivisione del sistema perequativo da parte dei comuni.

Il percorso compiuto nel 2015-2016 per affinare il sistema dei trasferimenti perequativi comunali ha consentito di raggiungere risultati di grande rilievo, sia nella revisione metodologica dei fabbisogni standard che verrà utilizzata per il riparto del 2017, sia per i miglioramenti apportati alle capacità fiscali standard e allo 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 problematicità che dovranno essere affrontate.

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, viene demandata al sistema perequativo. La conclusione del percorso è prevista nel 2021, anno nel quale si arriverà ad una distribuzione delle risorse interamente sulla base di fabbisogni e capacità fiscali standard. Per il 2017 questo articolato sistema si tradurrà in circa 5,8 miliardi di euro di risorse perequate, a fronte delle quali il trasferimento di risorse tra comuni "sovradotati" e comuni "sottodotati" si aggirerà prevedibilmente tra i 200 e i 250 milioni. Con l'aumentare delle percentuali del fondo ripartite

secondo i nuovi criteri diviene indispensabile ridare ai comuni la facoltà di agire sulle aliquote fiscali, anche per fronteggiare eventuali effetti perequativi negativi.

L'imposizione al comparto comunale di **tagli di risorse** per circa 9 miliardi di euro, applicati a partire dal 2011 sulla base di criteri diversi (spesa per beni e servizi intermedi, base imponibile dell'IMU, trasferimenti statali pregressi, etc), unitamente al differenziato ricorso al prelievo fiscale aggiuntivo da parte dei comuni, ha già inciso profondamente sul profilo distributivo delle risorse disponibili. Gli effetti della perequazione, in itinere e a regime, dovrebbero pertanto essere oggetto di attento esame, al fine di poter predisporre **strumenti di gradualità** necessari per assicurare la sostenibilità finanziaria del processo di riforma in questione. Le **mitigazioni** delle penalizzazione eccessive registrate nel biennio 2015-2016, a sostegno di centinaia di enti particolarmente colpiti, hanno pertanto contribuito ad una sostanziale condivisione del processo. Tali interventi sono quindi auspicabili anche per l'immediato futuro, per rendere sostenibile l'attuazione del nuovo riparto e anche nei casi di eventuali variazioni eccessive di fabbisogni e capacità fiscali a causa di revisioni e aggiornamenti metodologici.

Altra esigenza particolarmente avvertita dai comuni e fin qui non pienamente soddisfatta è quella di garantire adeguata stabilità al sistema perequativo, nel senso che le periodiche revisioni dei criteri perequativi (fabbisogni e capacità fiscali) non dovrebbero comportare nel tempo aggiustamenti troppo difformi dei trasferimenti perequativi. Finora il confronto tra le diverse versioni dei fabbisogni restituisce risultati nel complesso confortanti, delineando una discreta stabilità di questo indicatore. In particolare, confrontando i fabbisogni utilizzati nel riparto del FSC 2016 con quelli da applicare quest'anno, entrambi ottenuti utilizzando i dati relativi al 2013 ma ricorrendo a metodologie diverse, si osserva un consistente 41% di comuni per i quali l'operazione di aggiornamento ha individuato un percorso stabile (la variazione entro ±5%), tuttavia il 10% dei comuni interessati è stato destinatario di un segnale "instabile", con variazioni dell'indicatore superiori a ±5%.

Nella perequazione la decisione attorno alla quale dovrebbe essere trovato il coinvolgimento maggiore di tutti i soggetti interessati è una giusta composizione fra due esigenze inevitabilmente opposte di efficienza ed equità: a parità delle entrate standard bisogna premiare gli enti locali che offrono maggiori servizi alla propria cittadinanza; allo stesso tempo, a parità dei fabbisogni standard, è necessario dare la possibilità agli enti meno dotati in termini di risorse finanziarie di erogare livelli di servizi ritenuti essenziali dalla collettività.

Sul versante dei fabbisogni, dato l'approccio metodologico adottato, a fronte di un'ampia forbice in termini di spesa storica pro capite, i rispettivi differenziali nei fabbisogni in media sono ridotti ma non annullati. Chi spende e offre di più, dunque, si vedrà riconoscere un fabbisogno più contenuto, ma comunque superiore a quello medio, mentre chi spende meno si vedrà riconosciuti spazi meno angusti ma comunque inferiori a quelli medi. Agisce in modo simile la standardizzazione delle entrate, anche se con qualche differenza dovuta alle diverse modalità di calcolo: il gettito di IMU e TASI è standardizzato attraverso una stima diretta dei gettiti riportati ad aliquota di base (*Rappresentative Tax System*), mentre la componente che raggruppa tributi minori ed entrate tariffarie è valutata sulla base di modelli di regressione statistica (*Regression-Based Fiscal Capacity*).

Il meccanismo perequativo tende poi a produrre nel tempo un processo di convergenza. 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. Sorge naturale la domanda se un incentivo del futuro aumento del trasferimento perequativo sia sufficiente per investire nell'erogazione di servizi da parte dei comuni. Di certo, i trasferimenti perequativi non possono essere utilizzati per promuovere l'erogazione di determinati servizi. Infatti, i trasferimenti perequativi per loro natura provvedono a distribuire le risorse tra i territori in modo che essi possono soddisfare gli standard nazionali comunque definiti, senza però essere tenuti a farlo. Peraltro, l'assenza di vincolo di destinazione dei trasferimenti perequativi è tutelata anche dalla Costituzione. Strumenti di adeguato e visibile sviluppo di servizi locali in aree sottodotate devono necessariamente essere attivati attraverso politiche nazionali di settore (asili nido, servizi sociali, trasporti).

Un altro elemento di centralità nel dibattito corrente attiene alla congruità o meno delle valutazioni di efficienza dei comuni utilizzando i fabbisogni standard. E' un aspetto che merita estrema cautela, in quanto si presta a pericolosi fraintendimenti. In effetti, appena si ritiene di poter costruire valutazioni di efficienza, in un'ottica centralista, confrontando fabbisogni e spesa storica, emerge un uso del tutto distorto dello strumento. Chi spende più del proprio fabbisogno non è necessariamente inefficiente, dal momento che il surplus di spesa potrebbe riflettere la decisione politica di offrire più qualità e/o quantità di servizi. Ugualmente, chi spende meno non è sempre efficiente, potendo trovarsi nella condizione di offrire molto meno alla propria cittadinanza.

Ancora più pericolosa, in quanto si cela dietro l'apparenza di una grande sofisticazione tecnica, è l'idea di essere in grado di misurare centralmente quantità e qualità dei servizi che le comunità locali offrono ai propri cittadini e quindi di giudicare se un comune che spende di più del proprio fabbisogno di fatto offre di più. E' una tendenza che riscontriamo nelle valutazioni sintetiche non condivise pubblicate sul sito OpenCivitas, sulla quale appare opportuno un ripensamento ed una profonda revisione delle modalità e dei contenuti dell'esposizione.

La fornitura di elementi di giudizio basati su sistemi strutturati di analisi è certamente positiva, ma la sofisticazione tecnica attraverso l'utilizzo di metodologie non consolidate nemmeno sotto il profilo tecnico-scientifico può produrre risultati insoddisfacenti e fuorvianti. Questo spazio di giudizio va alimentato da osservazioni inoppugnabili, seppure parziali, ma in definitiva va lasciato al gioco democratico della dialettica locale. Sono i cittadini che nel confronto con l'amministrazione contribuiscono a formare questo giudizio e sono gli unici che dispongono dell'esperienza concreta necessaria per valutare l'efficienza o meno dell'azione amministrativa locale.

L'assetto del sistema perequativo in riferimento ai **comuni** delle Regioni a statuto ordinario

Il Fondo di solidarietà comunale rappresenta oggi lo strumento per il finanziamento dei comuni con finalità di perequazione. I commi 380-380-quater, della legge n. 228/2012, stabiliscono che esso deve essere ripartito, per una quota parte, tra i comuni delle regioni a statuto ordinario secondo logiche di tipo perequativo, sulla base dei fabbisogni standard nonché delle capacità fiscali (criterio, quest'ultimo introdotto dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del D.L. n. 16/2014). A partire dal 2015, sulla base delle recenti modifiche apportate a tale disciplina dall'articolo 3, comma 3, del D.L. n. 78/2015, il criterio di riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale risulta costituito dalla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

I fabbisogni standard sono stati introdotti nell'ordinamento con il D.Lgs. n. 216 del 2010 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, Città Metropolitane e Province", in attuazione della legge delega 42. Per quanto riguarda i comuni delle regioni a statuto ordinario sono stati infatti adottate le note metodologiche e i fabbisogni standard mediante:

- il D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), relativamente alle funzioni fondamentali di polizia locale e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia;
- il D.P.C.M. 23 luglio 2014 (G.U. del 15 ottobre 2014), relativamente alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (anche delle province);
- il D.P.C.M. 27 marzo 2015 (G.U. del 10 giugno 2015) relativamente alle funzioni di istruzione pubblica, e nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale.

A fronte del completamento della normativa sui fabbisogni, rimane ferma l'attività di revisione a regime degli stessi, disciplinata espressamente dall'articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010. L'articolo dispone che i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, con le modalità previste nel decreto legislativo medesimo. L'ultimo aggiornamento dei fabbisogni standard con l'approvazione dell'apposita nota metodologica è stato completato nel settembre 2016.

Le capacità fiscali sono state introdotte con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015. Si tratta di un elenco dei gettiti potenziali da entrate proprie relative ai comuni delle regioni a statuto ordinario. Il decreto comprende anche la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima. Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016) è stata adottato un aggiornamento delle capacità fiscali, a sostanziale parità di metodologia applicata.

Il Fondo di Solidarietà Comunale

Dalle disposizioni della legge di stabilità per l'anno 2015, modificate da ultimo con le previsioni concernenti la materia nella legge di stabilità 2016, si possono dedurre le principali caratteristiche del riparto perequativo comunale:

- il riparto deve tener conto delle "...differenze tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard"
- il fondo è alimentato esclusivamente dal comparto comunale
- il target perequativo "...è pari al 45,8 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale".

Si tratta dunque di un riparto perequativo orizzontale, basato su criteri misti¹, con il target pari al 45,8 % della dimensione complessiva delle capacità fiscali standard comunali (*close-ended*), funzionante secondo il principio: chi ha un saldo positivo tra la capacità fiscale e il fabbisogno fornisce le risorse a chi ha tale saldo negativo. Inoltre, l'attuazione del nuovo meccanismo di riparto deve avvenire gradualmente in sostituzione del riparto basato su criteri storici.

In base alle previsioni normative sopra richiamate, il nuovo modello di riparto è stato elaborato tenendo conto dello schema del fondo preesistente, e del suo target², ma cambiando i criteri per individuare i comuni contribuenti e beneficiari: non più in riferimento alla differenza tra le risorse storiche e il gettito standard dell'IMU e della TASI, ma sulla base della differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard.

Prima di analizzare in dettaglio i criteri di riparto - storico e perequativo - è utile un breve richiamo su alcune caratteristiche generali del fondo. Il Fondo di solidarietà comunale coinvolge sia i comuni delle Regioni a statuto ordinario, per i quali è in corso l'attuazione del riparto perequativo, che i comuni delle Regioni di Sicilia e di Sardegna in riferimento ai quali il riparto continua a basarsi integralmente su criteri storici3. Il fondo viene alimentato dai comuni con una parte del gettito standard derivante dall'IMU (38,23% nel 2015), ad eccezione della quota derivante dagli immobili a uso produttivo (gruppo catastale "D"), il cui gettito ad aliquota standard è riservato allo Stato. La dimensione complessiva delle risorse del FSC è determinata dalle risorse comunali di riferimento al netto delle decurtazioni imposte al comparto comunale (l'ammontare del FSC è passato da 6.805 milioni nel 2013, a 5.796 milioni nel 2014 e a 4.359 milioni nel 2015). In seguito all'abolizione della TASI sull'abitazione principale nel 2016, il gettito effettivo del tributo viene interamente compensato dallo Stato, in parte attraverso la diminuzione della quota dell'alimentazione del FSC passata dal 38,23% al 22,43% dell'IMU standard, in parte con l'erogazione del fondo. La diminuzione dell'alimentazione, pur portando al restringimento del fondo da 4.359 nel 2015 a 1.877 milioni nel 2016, non ha variato la dotazione netta di ciascun comune (Fondo attribuito meno importo dell'alimentazione).

¹ Nel presente lavoro non si entra nel dettaglio delle metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard. Per ulteriori approfondimenti si invita a consultare il materiale al seguente link: http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni_standard.html e Sviluppo di modelli di valutazione della capacità fiscal standardizzata: il caso dei comuni, Programma operativo "Governance e azioni di sistema" FSE 2007-2013, MEF Dipartimento delle finanze, Studiare Sviluppo, relazione finale, 28 marzo 2014.

² Il target perequativo è pari al 45,8% delle capacità fiscali totali che sostanzialmente corrisponde al peso dei gettiti standard IMU e TASI sul totale delle capacità fiscali. Con la Legge di bilancio 2017 il valore viene portato al 50%.
³ Le Regioni Sicilia e Sardegna non esercitano direttamente le funzioni in materia di finanza locale, diversamente dalle altre autonomie speciali come Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta.

Criteri di riparto: storico e perequativo

Il riparto storico opera nei confronti dei comuni per colmare le differenze tra le risorse storiche di riferimento e il gettito standard di IMU e TASI. La dotazione del FSC spettante all'i-esimo comune basata sui criteri storici è calcolata come:

(1)
$$Dstr_i = Rstr_i - (IMUstd_i + TASIstd_i) - T_i + A_i$$

Le prime tre variabili dell'equazione (1) costituiscono i criteri del riparto storico. In particolare, $Rstr_i$ indica le risorse storiche del comune e $IMUstd_i$ e $TASIstd_i$ indicano i gettiti standard delle rispettive imposte comunali al netto della parte spettante al fondo al titolo di alimentazione. Tra le restanti variabili T_i indica i tagli subiti nel periodo 2014-2015 (complessivamente sul comparto dei comuni RSO 1,716 miliardi)⁴ e A_i si riferisce alla quota del gettito standard IMU dovuta al fondo a titolo di alimentazione.

Il calcolo della dotazione del FSC secondo il riparto perequativo si configura nel seguente modo:

(2)
$$Dstd_i = Rstd_i - CF_i + fondo storico_i - T_i + A_i$$

dove le variabili $Rstd_i$ e CF_i , rispettivamente risorse e capacità fiscali standard, costituiscono i nuovi criteri discriminanti. La variabile $fondo\ storico_i$ nell'equazione (2) è definita come il 54,2% della differenza tra $Rstr_i - (IMU\ std_i + TASI\ std_i)$ nell'equazione (1). Le restanti variabili sono le stesse dell'equazione (1).

Per ottenere la dimensione complessiva del FSC relativa al riparto storico anche quando le dotazioni sono calcolate in base ai criteri perequativi, le capacità fiscali, che oltre a IMU e TASI comprendono i gettiti standardizzati da addizionale comunale IRPEF, da tributi comunali minori e dalle tariffe, sono considerate in misura del 45,8%, mentre il totale delle risorse standard è tarato sul totale delle risorse storiche di riferimento. In particolare, relativamente alle risorse, è stata imposta la seguente uguaglianza:

(3)
$$\sum (Rstr_i) = \sum (Rstd_i + fondo storico_i)$$

Data la differenza tra il totale delle risorse storiche e il totale del gettito IMU e TASI nell'anno 2014⁵ pari a 1.090 milioni, di cui il fondo storico costituisce il 54,2%, il totale delle risorse standard deve essere uguale al 45,8% delle capacità fiscali più il 45,8% del 1.090 milioni. Al livello comunale, le risorse standard sono poi determinate ripartendo il valore complessivo in base ai coefficienti dei fabbisogni e ai pesi della popolazione nelle proporzioni rispettivamente del 70% e del 30%.

⁴ Nel 2015 il comparto comunale, che rientra nella distribuzione del FSC, ha subito 1.488 milioni di euro di tagli, di cui 1.332 milioni a carico dei comuni delle RSO. La misura con cui i comuni sono stati chiamati a contribuire al risanamento della finanza pubblica è tale che, per la prima volta, nel 2015 una parte dell'alimentazione del fondo è stata sottratta al FSC e trattenuta dallo Stato. Infatti, il totale dell'alimentazione del fondo è di 4.317 milioni mentre il totale era pari a 3.737 milioni.

⁵ Ai fini di riparto perequativo l'anno 2014 è stato scelto come l'anno di riferimento.

Il riparto perequativo dunque non si basa interamente sui fabbisogni e le capacità fiscali standard poiché considerare il peso della popolazione nel computo delle risorse standard, fa sì che le dotazioni del fondo tengano conto sia degli scostamenti tra le capacità fiscali e il loro valore medio sia tra i fabbisogni e le capacità fiscali. Per dimostrarlo, assumiamo per semplicità che il totale delle $Rstd_i$ sia uguale al totale delle $CFstd_i$. Nell'ipotesi specificata, le risorse standard dell'i-esimo comune sono calcolate come:

(4)
$$Rstd_i = 0.7(\sum CF_j) FS_i + 0.3(\sum CF_j) \frac{p_i}{\sum p_i}$$

dove le variabili FS_i e p_i indicano rispettivamente il coefficiente di riparto del fabbisogno standard e la popolazione del i-esimo comune. Il rapporto tra il totale delle capacità fiscali e il totale della popolazione dei comuni RSO è la capacità fiscale media $pro\ capite$, \overline{CF} . Nel calcolo della dotazione di FSC in riferimento al i-esimo comune, la differenza tra $Rstd_i$ e CF_i è dunque pari alla somma pesata degli scostamenti tra il fabbisogno monetario (pari al target perequativo moltiplicato per il coefficiente di riparto dei fabbisogni) e la capacità fiscale e tra quest'ultima e il suo valore medio nazionale $pro\ capite$ moltiplicato per la popolazione del i-esimo comune:

(5)
$$Rstd_i - CF_i = 0.7(FSmonetario_i - CF_i) - 0.3(CF_i - \overline{CF}p_i)$$

Il secondo elemento da evidenziare è che la formula del riparto perequativo (2) comprende il 54,2% della differenza tra i criteri del riparto storico. L'effetto redistributivo della perequazione è dunque corretto con il 54,2% del riparto che si basa sui criteri diversi dai fabbisogni e dalle capacità fiscali standard.

Effetti redistributivi a seguito della perequazione nel 2016. Correttivo statistico

In questo paragrafo gli effetti redistributivi del riparto sono misurati in termini di variazioni percentuali delle risorse storiche. Tutte le figure fanno riferimento ai dati relativi al riparto del FSC 2016.

L'effetto perequativo del nuovo riparto viene calcolato come:

(6)
$$EF_i = \frac{Dstd_i - Dstr_i}{Rstr_i}$$

dove le variabili $Dstd_i$ e $Dstr_i$ si riferiscono alle dotazioni FSC calcolate secondo le equazioni (2) e (1). Esplicitando le variabili dell'equazione (6) si ottiene la seguente espressione:

$$EF_i = \frac{Rstd_i - CF_i}{Rstr_i} - \frac{0.458(Rstr_i - IMU\,std_i - TASI\,std_i)}{Rstr_i}$$

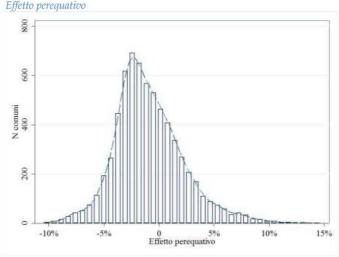
Concentrandosi sul segno dell'effetto perequativo, trascurando la sua quantificazione, si può affermare che l'i-esimo comune guadagna dal riparto perequativo se:

$$(6.1) Rstd_i - CF_i > 0.458 (Rstr_i - IMU std_i - TASI std_i)$$

Dunque un comune guadagna dalla perequazione se la differenza tra le sue risorse e le capacità fiscali standard è superiore al 45,8% della differenza tra le risorse storiche e il gettito standard IMU e TASI.

Gli effetti redistributivi a seguito del riparto del FSC 2016 sono evidenziati nella Figura 1. Si osserva che un numero maggiore di comuni vede diminuire le proprie risorse a fronte di un numero più limitato di comuni beneficiari. Nonostante la percentuale del fondo perequata sia pari al 30%, le variazioni delle risorse si registrano tra circa -10% e +14%. Se si vuole valutare l'entità della redistribuzione perequativa qualora questa fosse applicata al 100% del fondo tenendo fermo il target perequativo al 48,5%, basta moltiplicare gli effetti perequativi evidenziati nella Figura 1 per circa 3,3.

Figura 1 Riparto FSC 2016



Guardando agli effetti del riparto in funzione della dimensione comunale (Figura 2), si nota un andamento anomalo della distribuzione in corrispondenza dei comuni con popolazione intorno a 5.000 abitanti (tale soglia è evidenziata nella Figura 2 con la linea verticale rossa). I comuni con popolazione inferiore a tale soglia registrano in media un effetto perequativo negativo, mentre per i comuni con popolazione appena superiore alla soglia tale effetto è mediamente positivo.

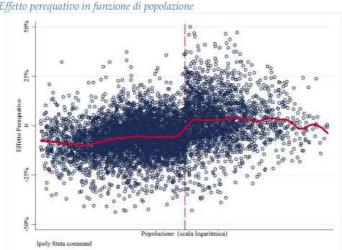


Figura 2 Riparto FSC 2016
Effetto perequativo in funzione di popolazione

Tale andamento della distribuzione può essere spiegato se si considerano le scelte di finanza locale degli ultimi anni. In particolare, dato che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono stati esclusi dai tagli (D.L. 78 del 2010), le loro risorse storiche in media risultano superiori a quelle dei comuni con popolazione appena superiore, mentre né i fabbisogni né le capacità fiscali standard registrano un particolare andamento in corrispondenza di tale soglia (equazione (6.1)).

Gli effetti perequativi, osservabili nelle Figure 1 e 2, sono parzialmente modificati attraverso il correttivo statistico applicato per la prima volta al FSC 2016. Per evitare eccessive variazioni di risorse, ai comuni in cui il guadagno dal riparto, parzialmente perequato rispetto a quello storico, risultava superiore al 99° percentile della distribuzione, è stato imputato il valore corrispondente a tale soglia. Le risorse acquisite attraverso tale aggiustamento sono state poi ripartite tra i comuni con le variazioni negative particolarmente rilevanti. Gli aggiustamenti a seguito del correttivo statistico sono osservabili nella Figura 3, dove alla distribuzione originale dell'effetto perequativo (blu scuro) è stata sovrapposta la distribuzione corretta (grigio chiaro).

Le mitigazioni delle penalizzazione eccessive registrate nel 2015 attraverso l'intervento fuori fondo e nel 2016 per mezzo del correttivo strutturale, a sostegno di centinaia di enti particolarmente colpiti, hanno contribuito ad una sostanziale condivisione del processo. Tali interventi sono quindi auspicabili anche per l'immediato futuro, per rendere sostenibile l'attuazione del nuovo riparto e anche nei casi di eventuali variazioni eccessive di fabbisogni e capacità fiscali a causa di revisioni e aggiornamenti metodologici. Va pertanto ribadito che l'imposizione al comparto comunale di tagli di risorse per circa 9 miliardi di euro, applicati a partire dal 2011 sulla base di criteri diversi, unitamente al differenziato ricorso al prelievo fiscale aggiuntivo da parte dei comuni, ha già inciso profondamente sul profilo distributivo delle risorse disponibili. Gli effetti della perequazione dunque dovrebbero essere oggetto di

FEDERALISMO FISCALE — SEDUTA DEL 12 GENNAIO 2017 XVII LEGISLATURA DISCUSSIONI -

attento esame, al fine di poter predisporre strumenti di gradualità necessari per assicurare la sostenibilità finanziaria del processo di riforma delle assegnazioni delle risorse di base.

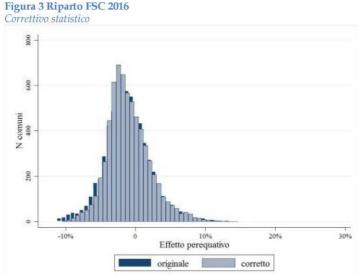


Figura 3 Riparto FSC 2016

Schema perequativo e servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti urbani

Il calcolo della capacità fiscale non comprende il prelievo connesso con la gestione del servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani, destinato per legge alla copertura integrale del costo del servizio in coerenza con il principio "chi inquina paga". Tuttavia, il servizio rifiuti è ricompreso dalla legge tra le funzioni fondamentali e dunque incluso nel calcolo dei fabbisogni standard. Per evitare la sovrastima dei bisogni rispetto alle disponibilità finanziarie è necessario introdurre un efficace sistema di neutralizzazione della componente rifiuti. La scelta praticata è stata di sterilizzare il fabbisogno relativo a tale servizio attraverso l'inclusione nella capacità fiscale di una componente rifiuti fittizia, ottenuta applicando i coefficienti di riparto dei fabbisogni del servizio rifiuti sull'ammontare della capacità fiscale. Questo sistema equalizza i coefficienti specifici dei rifiuti sulle capacità fiscali rispetto a quelli, calcolati, che derivano dai fabbisogni.

Le analisi sviluppate però hanno mostrato che tale metodo di bilanciamento dei fabbisogni attraverso le capacità fiscali, "per coefficienti", non perviene ad una soluzione completamente neutrale in termini del riparto del FSC, che risulta diverso rispetto a ciò che sarebbe nel caso della totale abolizione della componente rifiuti sia dai fabbisogni standard che dalle capacità fiscali.

Il punto non superabile attraverso l'intervento sui coefficienti di capacità fiscale consiste nel fatto che il riparto perequativo delle risorse non avviene sulla base dei soli fabbisogni e

capacità fiscali standard, ma attraverso una formula che comprende la popolazione e include tra le risorse da perequare una componente storica dovuta ai trasferimenti statali residui al 2014 pari a 1.090 milioni di euro.

Per pervenire ad una completa neutralizzazione è quindi necessario considerare ai fini della perequazione i fabbisogni standard depurati dalla componente rifiuti, che sarebbero così direttamente confrontabili con la capacità fiscale. Non è stato finora ritenuto possibile pervenire a questa soluzione per via interpretativa e appare pertanto auspicabile ed opportuno un intervento normativo. Nelle more di una soluzione pienamente soddisfacente le distorsioni dovute alla parziale neutralizzazione dei rifiuti dovrebbero essere corrette con strumenti correttivi specifici nell'ambito

Innovazioni nella perequazione nel FSC 2017

L'incidenza del riparto perequativo nel FSC 2017 aumenta dal 30 al 40%. I trasferimenti perequativi saranno calcolati in base ai fabbisogni standard revisionati nel corso del 2016 e alle capacità fiscali sulle quali sono invece stati effettuati solo interventi di aggiornamento dei dati.

La revisione metodologica dell'impianto dei fabbisogni standard, di cui si parla più in dettaglio di seguito, apporta in media un bilanciamento degli effetti perequativi al sistema anche se non mancano eccezioni. Per quanto riguardano le capacità fiscali, le modifiche hanno riguardato principalmente l'innalzamento della percentuale della componente del *tax gap* che passa dal 5% al 10% con eccezioni per i comuni terremotati e quali coinvolti nelle variazioni amministrative dove il dato catastale è molto incerto. I miglioramenti nell'ambito delle capacità fiscali riguardano in particolare una maggiore sterilizzazione della componente relativa alle entrate per i rifiuti solidi urbani, pur nei limiti sopra richiamati.

Ai fini di apportare un ulteriore bilanciamento al sistema perequativo, l'incidenza del riparto basato sugli scostamenti delle capacità fiscali dal valore medio è stata ridotta dal 30% al 20%. Per il 2017 si prospetta inoltre un intervento di mitigazione degli effetti perequativi negativi che si concretizzerà in un correttivo strutturale per i comuni che registrano le variazioni delle risorse tra 2016 e 2017 superiori a ±4%, e in intervento una tantum a favore dei comuni con più elevate variazioni negative delle risorse. Si tratta di modifiche che necessitano anche di un'integrazione normativa al comma 450 della Legge di bilancio 2017.

Fabbisogni standard

I Fabbisogni standard costituiscono uno dei criteri centrali individuati dal legislatore per determinare i trasferimenti perequativi delle risorse destinate alla spesa corrente comunale con l'obiettivo di superare il criterio della spesa storica.

Sebbene il fabbisogno standard è rappresentato come un coefficiente di riparto, tale indicatore nell'analisi iniziale emerge come un ammontare monetario che costituisce la spesa standardizzata dei singoli comuni in funzione di una ampia gamma di fattori caratterizzanti.

La tecnica statistica consente di ottenere medie condizionate a questo complesso insieme di fattori, avendo prima verificato quali siano i fattori davvero rilevanti, e di misurarne l'impatto

sulla spesa. I valori da cui calcolare il fabbisogno sono quindi desunti dai comportamenti di spesa concreti dei comuni. Più ampio ed appropriato è l'insieme di fattori condizionanti tenuti in conto, maggiore sarà la nitidezza della fotografia ottenibile. Al limite, al crescere di tale insieme, la fotografia è così personalizzata per cui si può giungere al paradosso che i fabbisogni dei singoli comuni coincidano con la loro spesa storica.

Da quanto detto è quindi evidente come qualsiasi analisi dei fabbisogni non può prescindere da un raffronto dei medesimi rispetto alla spesa storica di riferimento.

Una precisazione attiene le annualità che è opportuno impiegare. I dati storici fanno riferimento all'annualità 2013, l'ultima per cui sono stati raccolti i dati per la determinazione dei fabbisogni standard. Con riferimento, invece, ai dati di fabbisogno si ha che la prima edizione dei fabbisogni, utilizzati nel riparto 2015, attengono all'annualità 2010/2009, mentre i dati della seconda (riparto 2016) e terza edizione (riparto 2017) fanno riferimento entrambi all'annualità 2013.

Da ciò discende che la sola differenza tra la prima e la seconda edizione è relativa all'annualità di riferimento, mentre tra la seconda e la terza edizione ciò che è mutato è la metodologia sottostante la determinazione dei fabbisogni stessi.

Confronto tra fabbisogno e spesa storica

La Tavola 1 presenta la spesa storica associata a ciascun servizio, articolata per classi dimensionali. La spesa storica è costituita da un monte complessivo per singolo comune e fa riferimento alla spesa corrente di ciascun servizio al netto di voci straordinarie⁶. Per facilitare una lettura tra comuni è evidentemente necessario normalizzarne i valori e la modalità più semplice consiste nel trasformarli in valori pro capite⁷. Fanno eccezione i servizi di Asilo Nido, Istruzione pubblica e Smaltimento rifiuti, per i quali è possibile identificare un output del servizio, consentendo un'analisi attraverso funzioni di costo. Per questi servizi il dato di spesa viene normalizzato in considerazione degli utenti serviti (asilo nido), degli utenti potenziali (popolazione in età) o dell'output prodotto (tonnellate di rifiuti). Nel primo gruppo, con la normalizzazione, si ottiene una spesa pro capite, nel secondo un costo unitario. Nel primo caso lo strumento impiegato per determinare i fabbisogni è una funzione di spesa, nel secondo una funzione di costo.

⁶ La spesa corrente è quella relativa agli Impegni indicati in corrispondenza del Quadro 4 del Certificato di Conto Consuntivo. Non rientrano nella spesa storica una parte degli interessi passivi e oneri finanziari diversi, l'ammontare complessivo degli oneri straordinari di gestione corrente, nonché le spese di personale di competenza di anni precedenti.

⁷ Incidentalmente si può osservare che poiché i fabbisogni sono medie condizionate, la loro versione più semplice e grossolana consisterebbe nel determinarli come medie pro capite, cioè di ricorrere a medie condizionate per la sola popolazione.

Tavola 1: Spesa storica ai fini dei Fabbisogni Standard Ripartizione per classe demografica, anno 2013

	Amministra zione	Polizia locale	Viabilità e Territorio		Trasporto pubblico locale	Istruzione pubblica	Asilo nido	Raccolta e smaltimento rifiuti
	procapite	procapite	procapite	procapite	procapite	per pop età	per utent	e per tonnellate
Meno di 500 Abitanti	492	23	179	42	15	635	2 424	320 312 291
500 - 999 Abitanti	325	38	124	39	8	778	2 055	320
1.000 - 1.999 Abitanti 2.000 - 2.999 Abitanti 3.000 - 4.999 Abitanti	250	31	99	45	11	699	653 2 360 291 659 3 625 285	312
	209	26	92	51	9	653		291
	189	28	81	57	7	659		285 281
5.000 - 9.999 Abitanti	171	31	68	65	8	544		
10.000 - 19.999 Abitanti	155	34	69	74	8	597	6470	300
20.000 - 59.999 Abitanti	149	41	71	82	12	572	7 885	335
60.000 - 99.999 Abitanti	181	53	86	107	30	795	9 628	339
100.000 - 249.999 Abitanti	170	60	90	130	45	802	9 383	368
250.000 - 499.999 Abitanti	199	95	93	165	101	1 655	11 027	338
Oltre 500.000 Abitanti	212	110	95	147	186	1 418	9 292	432
Mediana	218	32	90	54	9	650	5 382	305

Le aggregazioni di servizi presentate rispecchiano la scomposizione per funzioni e servizi adottata nella nuova metodologia (8 aggregati), nella quale si è optato per l'accorpamento di alcuni servizi, consentendo una considerevole semplificazione del meccanismo. I servizi di Anagrafe, Ufficio tecnico, Entrate ed altre Spese Generali sono stati riaggregati nelle Funzioni di Amministrazione, mentre i Servizi di Viabilità sono stati accorpati a quelli di Ambiente e Territorio. Queste scelte sono state guidate sia dalla presenza di omogeneità nelle grandezze esplicative sia dalle difficoltà ad attribuire distintamente i costi.

A completamento dell'analisi, accanto alle quantificazioni riguardanti la spesa storica, per ciascun servizio vengono presentate quelle relative ai fabbisogni standard. Questi ultimi, infatti, si configurano naturalmente come una proiezione, che da un lato mantiene l'eterogeneità tipica del fenomeno analizzato, ma che dall'altro consente di estrarre dai dati storici un comportamento tipo, non essendo altro che una media contestualizzata rispetto ad una serie di variabili caratterizzanti ciascun servizio.

Figura 4: Spesa storica e Fabbisogni Standard Grafico a dispersione, Valori pro capite e popolazione

In particolare, per ciascuno degli otto aggregati la Tavola 1 fornisce una rappresentazione monetaria disaggregata per classe dimensionale. Si tenga presenta che la variabilità osservata lungo la dimensione è il risultato sia della presenza di economie/diseconomie di scala, sia del fatto che il servizio effettivamente fornito non è lo stesso per piccoli, medi e grandi comuni. E' infatti possibile che i differenziali di costo siano legati ad una diversa composizione o addirittura ad una diversa gamma di servizi offerti.

Osservando la spesa storica, com'è naturale attendersi, una quota importante delle risorse comunali vengono assorbite dalle Funzioni di amministrazione, con circa 220 euro pro capite. Segue poi la spesa per i servizi di Viabilità e territorio (90 euro), quella relativa ai servizi del Settore Sociale (54 euro) e per la Polizia Locale (32 euro).

La rappresentazione grafica delle Figure 4 e 6 vuole mettere in evidenza per ciascun servizio il segnale di fondo dato dal fabbisogno di ciascun comune (punti blu), sovrapponendolo al dato storico (punti grigi). Sin da un primo sguardo appare chiaro come le strutture di costo di alcuni servizi presentino una forte correlazione con la dimensione produttiva (Figura 4). Si tratta tipicamente di quei servizi più strettamente legati alle caratteristiche della popolazione e del territorio servito. Se le prime due funzioni però mostrano la presenza di economie di scala, per Servizi Sociali e Polizia locale il segnale di fondo sintetizza situazioni un po' più complesse.

Il costo del servizio di Polizia locale cresce, seppur lentamente, al crescere della dimensione demografica; per i comuni più grandi, però, è percepibile con un'accentuazione legata a fenomeni di congestione dovuti ad una maggiore complessità del servizio (basti pensare ai flussi turistici o al pendolarismo).

L'aggregato dei Servizi sociali, invece, sintetizza servizi ancor più eterogenei che passano dall'assistenza domiciliare alla accoglienza in strutture riabilitative, dal telesoccorso alle politiche di integrazione sociale, rivolgendosi a tipologie di utenza molto differenziate. Inoltre, la realizzazione di ciascun servizio assume modalità davvero diversificate sull'intero territorio nazionale, discriminando i comuni sia per dimensione che per collocazione territoriale. Ne consegue dunque che il profilo di crescita dei costi del servizio che è possibile leggere in particolare in Figura 4, pur mostrando in apparenza una lieve diseconomia di scala, è fortemente condizionato dalla variazione del mix di servizi prodotto, che tende ad ampliarsi con l'aumento della dimensione del bacino d'utenza.

L'andamento lungo la dimensione demografica delle strutture di costo del Servizio di smaltimento rifiuti, che viene presentato rapportato alle tonnellate prodotte, è accomunabile a queste prime funzioni. Se il costo in media nazionale risulta pari a circa 300 euro per abitante, l'andamento lungo le classi dimensionali evidenzia un profilo ad U, con costi per abitante maggiori per comuni piccoli e grandi.

Per queste prime cinque funzioni la regolarità del fabbisogno lungo la dimensione si presta ad una rappresentazione ancora più sintetica, mostrata in Figura 5, ove le mediane dei fabbisogni standard sono raffigurate per fasce di popolazione.

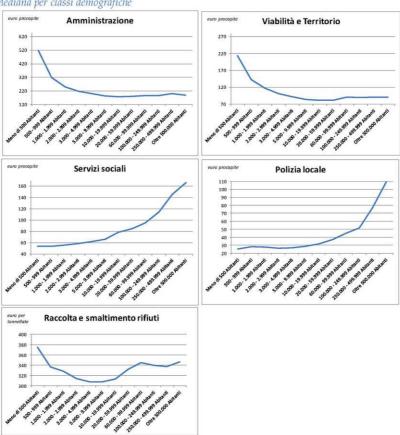


Figura 5: Fabbisogni Standard Mediana per classi demografiche

Questo tipo di rappresentazione è utile solo per alcuni servizi, gli ultimi tre aggregati di analisi, come detto, presentano andamenti meno lineari se ordinati lungo la dimensione demografica, come mostrato in Figura 6. Questo perché la tipologia di servizio prodotto varia molto e non sempre in maniera coerente – come invece accadeva per i Servizi Sociali – con la dimensione dell'ente.

Le funzioni di Istruzione pubblica svolgono in genere una serie di servizi di supporto relativi alla manutenzione delle scuole, alla refezione e al trasporto degli alunni. Fanno eccezione poche centinaia di comuni nei quali sono presenti scuole comunali, in genere scuole dell'infanzia, per i quali i costi del servizio sono chiaramente differenti. Il primo gruppo di comuni delinea un profilo, sebbene attenuato, di costo decrescente al crescere della dimensione dell'ente; il secondo gruppo è invece ravvisabile in figura come una nuvola di punti dal costo per abitante sistematicamente più alto, fra i 1.000 e i 1.500 euro per bambino in età.

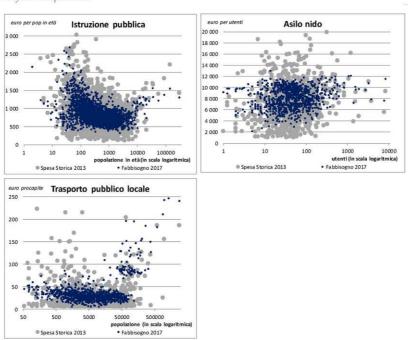


Figura 6: Spesa storica e Fabbisogni Standard Grafico a dispersione

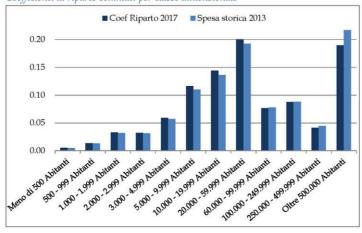
Anche per il Servizio Asili nido, il posizionamento nella fascia alta dei costi per utente per i comuni più grandi nasce da specificità nei servizi forniti. Tipicamente nei comuni più grandi il servizio di asilo nido si caratterizza per la presenza di attività pre e post scuola, così come è più probabile che la maggior parte degli utenti usufruisca del tempo pieno e di conseguenza anche della refezione.

La rappresentazione grafica del servizio di Trasporto pubblico locale rende, infine, evidente che per comuni medio-piccoli da un lato e grandi dall'altro si è in presenza di servizi del tutto diversi, basti pensare alla rete di trasporto di una grande città (metropolitane, tram, autobus) rispetto a comuni in cui il servizio di trasporto si esaurisce con la previsione di una o poche linee urbane. Se il costo del servizio si base è vicino ai 25 euro per abitante, un servizio più complesso può portare anche a quintuplicarsi il costo di produzione.

Evidenziata la variabilità microeconomica tra comuni per le singole funzioni, è utile passare ad una rappresentazione di taglio più aggregato. La focalizzazione è sul complesso delle funzioni fondamentali e lo strumento proposto è rappresentato dai coefficienti di riparto. Tale indicatore altro non è che una misura delle relatività tra enti, dove ciascun coefficiente indica la quota di pertinenza del comune, fatto pari a 100 il monte di riferimento complessivo. Sommando questi coefficienti per classe dimensionale si ottiene il peso della spesa storica e del fabbisogno per quel segmento di comuni.

Il confronto dei coefficienti presenta quindi il vantaggio di non essere influenzato dall'ammontare di spesa cui tali coefficienti vengono applicati, risultando quindi la misura ideale per comprendere come è variato il posizionamento delle diverse classi di comuni, con riferimento dapprima a due diversi criteri (storico rispetto a fabbisogno) e successivamente tra diverse metodologie (riparto 2016 e riparto 2017).

Figura 7: Riparto 2017 e Spesa storica di riferimento Coefficienti di riparto sommati per classe dimensionale



A tal proposito, la Figura 7 presenta istogrammi con la spesa storica 2013 e il fabbisogno 2017, dove il valore osservato in corrispondenza di ciascuna classe dimensionale è ottenuta come la somma dei coefficienti dei comuni appartenenti a tale classe. Circa le due annualità va ricordato che il riparto per il 2017 è stato costruito con la nuova metodologia applicata agli ultimi dati storici di cui si dispone, cioè il 2013.

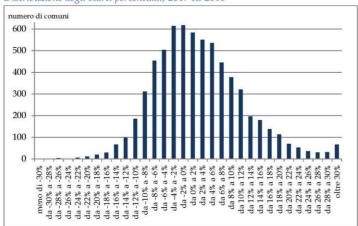
Uno sguardo generale evidenzia effetti contenuti sulle classi demografiche (i due istogrammi sono quasi sempre vicini), ovvero, com'era auspicabile, il meccanismo dei fabbisogni standard non introduce particolari riposizionamenti dimensionali. Unica eccezione attiene i comuni sopra i 500.000 abitanti per i quali si osserva una sistematica riduzione del fabbisogno rispetto allo storico e i comuni tra i 5.000 e i 60.000 abitanti ai quali nel complesso viene assegnato un fabbisogno più alto rispetto al dato storico di riferimento⁸.

La Figura 8 pone in evidenza quanto emerge dalla revisione metodologica più recente, rispetto alla quale è utile tracciare un rapido profilo di ciò che è stato fatto a partire dall'introduzione dei fabbisogni standard e dei progressi incorporati nelle diverse edizioni nel corso degli anni.

[§] L'analisi proposta si focalizza sul confronto tra le mediane per classe dimensionale. L'osservazione della distribuzione di frequenza degli scarti tra storico e fabbisogno evidenzia variazioni più ampie, con circa 1500 enti che presentano una variazione superiore al ±30%. Di essi, tuttavia solo 300 enti hanno un segno "negativo", ovvero un fabbisogno più basso rispetto al dato storico.

La disponibilità di diverse applicazioni consente, infatti, di osservare ad esempio come i cambiamenti nella metodologia abbiano mutato le relatività nei fabbisogni. La Figura 8 propone quindi la distribuzione di frequenza degli scarti tra i fabbisogni determinati per il riparto 2016 e quello per il riparto 2017, di nuovo quindi con un taglio microeconomico. Il confronto fra i riparti 2016 e 2017 consente di evidenziare l'effetto delle diverse metodologie a parità dei dati di base storici⁹.

Figura 8: Fabbisogno 2016 e 2017Distribuzione degli scarti percentuali, 2017 su 2016



Si osserva che per la maggior parte dei comuni la variazione del rispettivo fabbisogno è piuttosto contenuta. Le classi centrali, con variazioni nell'intervallo $\pm 10\%$ comprendono circa 4.570 comuni (poco meno del 70% del totale), con un picco tra il $\pm 4\%$ ove figurano circa 2.340 comuni (35%). Ciò delinea una buona gradualità nel percorso di aggiornamento, ma resta il fatto che per non pochi comuni si hanno scostamenti superiori al 15%, con un numero più elevato di comuni che beneficia di scostamenti positivi (coda destra della distribuzione). È auspicabile che nelle prossime edizioni, evitando le code che la Figura 8 continua a registrare, si assicuri una ancor migliore gradualità del processo di aggiustamento.

A completare la rappresentazione del fenomeno, la Tavola 2 propone un'ulteriore elaborazione, che ha come obiettivo quello di fornire una misura della coerenza del segnale prodotto dal "sistema fabbisogni" nel corso del tempo. Attraverso questa misura si verifica la stabilità del sistema disegnato con i fabbisogni standard, studiando se le indicazioni fornite dalle varie applicazioni dei coefficienti di riparto hanno mantenuto un comportamento appunto coerente nel corso del tempo.

⁹ Per semplicità espositiva non viene riportata l'analoga rappresentazione con riferimento al confronto con il riparto 2015, la quale mostra una distribuzione molto simile a quella del 2016.

Tavola 2: Grado di stabilità nei fabbisogni 2016 e 2017 Numero di comuni

	numero	incidenza %
stabili (1)	2 734	41%
accentuazione vantaggi (2)	1 222	18%
correzione vantaggi ⁽³⁾	1 039	16%
cambio da vantaggi a svantaggi ⁽⁴⁾	221	3%
accentuazione svantaggi	290	4%
correzione svantaggi	688	10%
cambio da svantaggi a vantaggi	455	7%
Somma	6 649	

⁽¹⁾ Variazioni comprese fra ±5%

Per semplicità espositiva, le annualità considerate attengono solo gli ultimi due coefficienti (2016-2017), i quali vengono confrontati rispetto al coefficiente della spesa storica.

Emerge così che per un gruppo consistente di comuni (41%), l'operazione fabbisogni standard ha individuato un percorso stabile nel tempo, fornendo a ciascuno di essi un'indicazione, rispetto allo storico di riferimento, del tutto simile sia nel 2016 che nel 2017: se ad esempio il fabbisogno individuato nel 2016 era superiore (inferiore) allo storico del 10%, il fabbisogno individuato nel 2017 si è mantenuto rispetto allo storico nell'intorno del 10%.

Accanto a tali comuni, per un considerevole 48% l'operare dei fabbisogni standard riconosce, da un'edizione all'altra, una accentuazione (32%) o una correzione del segnale fornito (26%), seppur con una coerenza nell'andamento di fondo complessivo. Ciò significa, ad esempio, che nella tipologia "accentuazione vantaggi" ricadono comuni che nell'edizione 2016 vedevano loro assegnato un fabbisogno più alto rispetto ad dato storico, a sua volta corretto al rialzo dall'edizione 2017. Al contrario, rientrano nella tipologia "correzione vantaggi" i comuni che nell'edizione 2016 avevano un fabbisogno più alto dello storico, a sua volta corretto al ribasso dall'edizione 2017 ma in ogni caso con un fabbisogno più alto dello storico di riferimento.

La quarta e l'ultima tipologia della Tavola sono quelle che, volendo trarre un giudizio di merito circa il percorso delineato dai fabbisogni, ne mostrano le criticità. Si osserva, in particolare, che per un non trascurabile 10% di comuni il sistema fabbisogni ha fornito un segnale "instabile" nel tempo, dapprima indicando un fabbisogno più alto (basso) dello storico e successivamente un fabbisogno più basso (alto) dello storico. Si tratta dei comuni inclusi nella tipologia relativa ai "cambi" da vantaggi a svantaggi e viceversa.

⁽²⁾ Comuni con un fabbiosgno superiore alla spesa storica che ne registrano

un'accentuazione

⁽³⁾ Comuni con un fabbiosgno superiore alla spesa storica che ne registrano un'attenuazione

⁽⁴⁾ Comuni con un fabbiosgno superiore alla spesa storica che registrano un'inversione di segno

Un' ultima notazione attiene poi il segno delle correzioni effettuate. Per il 19% dei comuni (correzione vantaggi + cambio da vantaggi a svantaggi) il nuovo riparto ha individuato un fabbisogno più basso rispetto al riparto 2016. Per il 17% si osserva invece un comportamento opposto.

Una importante novità dell'aggiornamento: le funzioni di spesa aumentata

In premessa si sono spiegate, seppur sinteticamente, le principali novità introdotte con la nuova metodologia. Tra tutte, si vuole di seguito approfondire la scelta di utilizzare, per alcuni servizi, le più volte citate funzioni di spesa aumentata.

L'individuazione di questa soluzione tecnica origina dalla necessità, più volte espressa nel corso degli anni, di introdurre misurazioni in grado di approssimare il livello di servizio offerto, seppur nell'impossibilità di costruire delle vere e proprie funzioni di costo. Il riferimento è ai Servizi Sociali e al Trasporto Pubblico Locale (TPL), due funzioni per le quali i livelli di output, nonostante siano chiaramente identificabili, non sono risultati correttamente misurabili per tutti i comuni.

Per sopperire a questa difficoltà, la funzione di spesa aumentata prevede che alle tipiche variabili relative al contesto di domanda e offerta si aggiunga un nuovo nucleo di variabili volte ad identificare la presenza o meno del servizio e/o la tipologia dei servizi svolti.

Nello specifico per i Servizi sociali la funzione di spesa aumentata prevede che alle tipiche variabili relative al contesto di domanda e offerta si aggiunga un nuovo nucleo di variabili volte ad identificare la presenza o meno del servizio e/o la tipologia dei servizi svolti. La prima discriminante attiene al numero di target assistiti: famiglia e minori, disabili, dipendenze e salute mentale, anziani, immigrati e nomadi, povertà, disagio adulti e senza dimora. La seconda attiene la presenza di strutture comunitarie e residenziali.

Tavola 3: Servizi sociali, indicatore di intensità del servizio* Quote percentuali per ripartizione geografica

	Solo servizio	Ser	Servizi sociali: numero di target assistiti							
	necroscopico	1	2	3	4	5	6			
NORD-EST	1%	41%	2%	3%	8%	12%	33%			
NORD-OVEST	3%	50%	3%	5%	14%	11%	14%			
CENTRO	2%	57%	4%	4%	6%	10%	17%			
SUD-EST	6%	64%	4%	5%	4%	7%	10%			
SUD-OVEST	11%	72%	3%	3%	4%	3%	5%			

^{*}Quadro delle grandezze di servizio che hanno governato l'attribuzione del Fabbisogno standard

La Tavola 3 si focalizza sul numero di target assistiti e indica che i comuni che non forniscono altri Servizi Sociali oltre il necroscopico e cimiteriale sono più concentrati nell'area sudoccidentale (11%). La maggior parte dei comuni serve solamente uno dei target elencati,

ma di nuovo la situazione territoriale appare differenziata: oltre i 2/3 dei comuni meridionali presentano un unico target di riferimento, mentre circa 1/3 delle realtà nordorientali serve tutti i sei target d'utenza contemporaneamente.

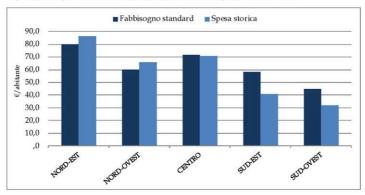
Tavola 4: Servizi sociali, Presenza in Strutture comunitarie e residenziali Quote percentuali per ripartizione geografica

	Assenza di strutture	Presenza di strutture
NORD-EST	18%	82%
NORD-OVEST	29%	71%
CENTRO	26%	74%
SUD-EST	37%	63%
SUD-OVEST	50%	50%

La Tavola 4 si focalizza sull'altro fattore discriminante, come detto, si tratta di strutture residenziali per anziani, la cui presenza o assenza all'interno del paniere dei servizi offerti, com'è facile intuire, implica l'impegno di risorse sostanzialmente differenti. Anche in questo caso, la ripartizione territoriale evidenzia una maggior presenza di strutture nel Nord e nel Centro Italia, con una quota che si posiziona invece non molto sopra il 50% nei comuni meridionali.

Queste evidenze possono essere completate dall'osservazione dei dati monetari. La Figura 9 confronta per i Servizi Sociali il fabbisogno e la spesa storica nelle diverse aree territoriali. Nord-Est e Centro presentano le maggiori spese per abitante, mentre quella dell'area meridionale risulta ben più bassa.

Figura 9: Confronto Fabbisogno e Spesa storica nei Servizi sociali Ripartizione per macro area territoriale, media semplice - anno 2013



Le valutazioni sulla spesa storica sottolineano dunque una disparità in termini di tipologia di servizio offerto, ma allo stesso momento la lettura dei valori di fabbisogno standard mette in

evidenza la proprietà di fondo della soluzione applicativa adottata. Il valore complessivo di fabbisogno infatti pur rimanendo più alto a livello pro capite mostra un netto restringimento del divario presente nei dati storici.

In altre parole, a fronte di una forbice, anche ampia, nei valori di spesa storica, i fabbisogni sono determinati in modo da chiudere questa forbice, senza naturalmente annullarla del tutto. Approfondendo la lettura delle componenti del fabbisogno standard è possibile indagare quali delle determinanti della spesa storica hanno permesso di attivare questo percorso di convergenza e quali invece rappresentano le peculiarità delle situazioni reali.

In Tavola 5 viene data una valutazione dell'effetto monetario delle diverse componenti del fabbisogno standard. Le prime due colonne confrontano innanzitutto, per ciascuna area territoriale, la spesa storica con il corrispondente fabbisogno standard. La seconda sezione di Tavola 5 propone una scomposizione del fabbisogno standard.

Tavola 5: Le componenti del fabbisogno standard nei Servizi sociali Ripartizione per macro area territoriale, media semplice - anno 2013

			Componenti del fabbisogno standard								
	Spesa storica	Fabbisogno standard	Costante di fondo	Presenza/ tipologia servizio		Demografia e domanda	Prezzi fattori produttivi				
	procapite	procapite	procapite	procapite	procapite	procapite	procapite				
NORD-EST	86	80	63	2	18	-3	1				
NORD-OVEST	66	60	63	0	1	-5	0				
CENTRO	71	72	63	0	6	1	2				
SUD-EST	41	58	63	-1	-7	5	-1				
SUD-OVEST	32	45	63	-2	-18	3	-1				

Le caratteristiche demografiche assumono un ruolo di rilievo nei Servizi Sociali, data la natura dei servizi offerti. La lettura territoriale mostra come queste caratteristiche (demografia e domanda) avvantaggino i comuni meridionali, esprimendo, in particolar modo per le regioni orientali una maggior domanda di servizi. Questi fattori di domanda tendono bilanciare i fattori "di aumento" inseriti nella funzione di spesa per tenere in considerazione l'intensità del servizio offerto (Presenza/tipologia servizio). Per fare un esempio i servizi nelle regioni del Nord-Est sono maggiormente sviluppati, tanto da portare un aumento del fabbisogno standard di circa 2 euro per abitante ma i fattori di domanda si traducono invece in un minor fabbisogno di 3 euro pro capite.

La Tavola 5 dunque fornisce anche una semplice ma chiara rappresentazione di come le leve dello strumento adottato possono essere fatte agire per la costruzione di un percorso di convergenza. Chi si trova assegnato un fabbisogno superiore alla propria spesa e utilizza questo vantaggio per il miglioramento dei servizi sino a colmare le lacune iniziali, si presenterà nell'annualità successiva con un livello di servizio maggiore che gli verrà riconosciuto.

Il caso dei Servizi Sociali evidenzia la netta presenza di un modello di spesa territoriale definito che nell'analisi statistica è stato raggruppato a livello regionale.

Si tratta di una caratteristica presente anche nelle scorse annualità ma che in sede di applicazione dei fabbisogni standard non era mai stata attivata. Si tratta di un dibattito in corso da tempo ma che non ha ancora raggiunto una soluzione del tutto univoca.

Fra le componenti che concorrono alla formazione del fabbisogno standard i modelli regionali spostano una consistente fetta di spesa (18 euro per abitante), ribadendo la disparità di servizio fra le regioni settentrionali e il Sud.

Per quanto riguarda invece il Servizio di Trasporto pubblico locale, l'uso di una funzione di spesa aveva portato nelle precedenti annualità all'assegnazione di un coefficiente di riparto positivo per tutti i comuni che partecipano al sistema perequativo. Le principali criticità di questa scelta riguardavano da un lato la forte differenziazione dei servizi prodotti, dall'altro il trasferimento di risorse da realtà che si trovano a dover gestire servizi molto complessi verso centri dove è dubbia l'esigenza stessa di avviare il servizio.

Lungo il territorio nazionale si passa, infatti, da città di grandi dimensioni dove non possono mancare servizi di trasporto quali la metropolitana o la tramvia, a piccole comunità dove l'amministrazione si occupa più che altro di sostenere linee di trasporto extraurbano, oppure a centri turistici, anche di piccola dimensione, che si trovano a dover gestire costosi impianti a fune. Una chiara dicotomia appare anche dall'osservazione dei valori di spesa storica che oltre ad essere fortemente differenziati evidenziano, anche solo visivamente, due modelli ben distinti.

In risposta a queste criticità, una delle principali novità applicative ha portato alla scelta di distinguere fra comuni che presentano un servizio di Trasporto pubblico locale e comuni che ne sono privi, cui non viene assegnato alcun fabbisogno.

Tavola 6: Servizio di TPL, presenza e tipologia di servizi offerti(1)

		Servizi	o di TPL				
	Totale	assenza	presenza	Presenza km	Presenza s	ervizi ad alta i	intensità
	Comuni		-55	percorsi o passeg. trasp.	metro o tram	metro e tram	filovie ed altri ⁽²⁾
Meno di 500 Abitanti	718	627	91	22	말	-	2
500 - 999 Abitanti	899	758	141	44	-	-	1
1.000 - 1.999 Abitanti	1 271	1 037	234	68	-	-	1
2.000 - 2.999 Abitanti	806	622	184	69	-	-	0
3.000 - 4.999 Abitanti	943	674	269	103	-	-	1
5.000 - 9.999 Abitanti	1 011	612	399	159	<u> 2</u>	-	2
10.000 - 19.999 Abitanti	618	281	337	164	1	X Ga	2
20.000 - 59.999 Abitanti	346	70	276	193	4	1.5	6
60.000 - 99.999 Abitanti	51	4	47	37	1		6
100.000 - 249.999 Abitanti	27	-	27	27	4	(-	6
250.000 - 499,999 Abitanti	5	2	5	5	2	-	2
Oltre 500.000 Abitanti	5	2	5	5	1	4	4
Somma	6700	4 685	2 015	896	13	4	33

 $^{^{(1)}}$ Quadro delle grandezze di servizio che hanno governato l'attribuzione del fabbisogno standard

La Tavola 6 mostra la numerosità dei comuni, distinta per classi dimensionali, con riferimento dapprima alla distinzione tra comuni che presentano il servizio di TPL e comuni in cui il servizio è assente (prime tre colonne) e successivamente in riferimento alle variabili individuate per "aumentare" la funzione di spesa (restanti quattro colonne).

In particolare, la presenza del servizio viene assegnata a tutti i comuni nei quali è presente una spesa. Le variabili, invece, di "aumento" della spesa sono in primo luogo identificate in base all'indicazione nel Questionario dell'output del servizio (km percorsi o passeggeri trasportati) e successivamente in base a specifiche tipologie di trasporto (metro/tram/filovie e altre).

Si osserva che di circa 2.000 comuni che svolgono il servizio, meno della metà sono stati interessati del suddetto "aumento". Si osserva poi che se da un lato 900 comuni circa presentano un'indicazione dell'output del servizio, con riferimento invece a determinate tipologie di servizio ad alta intensità, com'è corretto attendersi, il numero di comuni interessati si riduce notevolmente. Solo i comuni di maggior dimensione presentano sia un servizio di tram che di metropolitana (4). Il solo servizio di tram interessa poi soltanto 13 comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti. La presenza di filovie e altre tipologie speciali di trasporto locale interessa invece più trasversalmente tutte le classi dimensionali, seppur sempre in misura contenuta (33).

Limitando le osservazioni al solo gruppo di comuni che svolgono il servizio di Trasporto pubblico locale, è possibile dare una quantificazione monetaria alle componenti del fabbisogno standard.

 $^{^{(2)}}$ Comprende il servizio urbano di navigazione e il servizio con impianti a fune

Tavola 7: Confronto Fabbisogno e Spesa storica nel TPL Ripartizione per tipologia di servizio fornito, media semplice - anno 2013

				Comp	onenti del	fabbisogn	standard .			
	Spesa storica	storica standard		standard di fondo		km o	metro	Filovie ed altri ⁽¹⁾	Comune Capoluogo	Demografia e domanda
	procapite	procapite	procapite	procapite	procapite	procapite	procapite	procapite		
Contributo teorico	17	29	22	7	75	36	53	-		
Contributi per la n	nedia del g	gruppo								
Ad alta intensità	90	104	22	6	11	10	42	11		
A bassa intensità	13	25	22	3	0	0	0	0		

⁽¹⁾ Comprende il servizio urbano di navigazione e il servizio con impianti a fune

La prima riga di Tavola 7 descrive il contributo teorico delle determinanti principali: i comuni che hanno indicato l'output del servizio offerto possono godere di un aumento di fabbisogno di circa 7 euro per abitante, mentre la presenza di filovie, servizi di navigazione o di impianti a fune porta circa 36 euro per abitante, inoltre la presenza del servizio di tram o di metropolitana, propri di meno di 20 realtà comunali, apporta poco meno di 60 euro per ciascuno. Non è stata trascurata, infine, la connotazione di comune Capoluogo di provincia che spesso porta un carico ulteriore alla rete di trasporto, tale contributo vale circa 53 euro per abitante.

La disaggregazione presente nel resto della Tavola suddivide i comuni per l'intensità del servizio offerto, dove il fattore discriminante per la costruzione del gruppo è rappresentato da una spesa più o meno sostenuta per il servizio di TPL. I 104 entiche presentano un servizio ad alta intensità, a fronte di una spesa di circa 90 euro per abitante, presentano un fabbisogno pari a 104 euro, legato solamente in minima parte alle caratteristiche demografiche e di domanda (11 euro pro capite). Buona parte del fabbisogno è legato alla connotazione di Capoluogo, presentata dalla quasi totalità dei comuni, con un contributo medio di 42 euro per abitante a fronte di un aumento teorico di circa 53 euro. La presenza di un servizio di metropolitana o tram apporta un contributo analogo ai fattori demografici, così come la gestione di impianti a fune o di servizi di navigazione, che contribuiscono in media per circa 10 euro per abitante.

I restanti 1.911 comuni che svolgono un servizio di minor intensità presentano una spesa storica pari a circa 13 euro pro capite, ma si vedono assegnare un fabbisogno di circa 25 euro, in virtù della presenza di un servizio - in meno della metà dei casi - o della semplice presenza di una spesa storica.

Un' ultima osservazione attiene il divario esistente tra il contributo medio e i contributi osservati nei due gruppi di comuni. Si prenda ad esempio il contributo del servizio di metro e/o tram. A fronte di un contributo medio di 75 euro pro capite, si osserva un contributo per i comuni ad alta intensità pari a 11. Questo divario va letto come indice della numerosità dei comuni che effettivamente garantiscono il servizio tramite tali modalità. Ovvero, è evidente che più il contributo teorico è simile alla media del gruppo, maggiore è il numero di comuni che nel gruppo presentano quel determinato servizio. Simmetricamente una distanza

considerevole tra i due valori sott'intende un numero basso di comuni per cui quel servizio viene attivato e che quindi riceve 75 euro.

Il portale Opencivitas

Da più parti sono giunte indicazioni riguardo alla necessità di valorizzare il patrimonio informativo contenuto nel Questionario IFEL-SOSE. Si tratta di costruire indicatori di sintesi con lo scopo di semplificare e guidare la lettura dei dati di fabbisogno, di attivare meccanismi di benchmarking per orientare le politiche gestionali. Attraverso il confronto è possibile indurre un miglioramento delle procedure di costruzione dei fabbisogni stessi, ponendo in luce le incongruenze che eventualmente emergono a livello di singolo comune anche in ragione di errori compiuti nella trasmissione dei dati.

Un'iniziativa di rilievo, promossa da SOSE, è rappresentata dal portale OpenCivitas. Questo strumento nasce per permettere a cittadini e amministrazioni comunali di confrontare - per ciascuna funzione/servizio e per ciascun comune - la spesa storica con il relativo fabbisogno standard.

Si tratta di un'operazione di trasparenza che ha il merito di aver avviato un processo di condivisione delle informazioni relative alle amministrazioni comunali e di aver portato l'attenzione sulla effettiva possibilità di confrontare i diversi esiti.

Nonostante gli indubbi meriti dell'operazione, lo strumento presenta ampie aree di possibili miglioramenti, come:

- un più robusto confronto tra spesa storica e fabbisogno;
- la possibilità di scomporre i fabbisogni stessi nelle singole determinanti; la presenza di indicatori che aiutino i comuni nelle loro scelte gestionali;
- un ripensamento sulle misure, ora eccessivamente aggregate, con le quali si vorrebbero cogliere differenziali di efficienza complessiva estremamente difficili da apprezzare in modo affidabile.

Circa il primo aspetto diverse eterogeneità contabili necessitano di ulteriori accorgimenti. Si pensi alla questione della compartecipazione esterna alla spesa. In servizi con quote molto variabili di compartecipazione dell'utenze/o con consistenti trasferimenti regionali, come ad esempio il Trasporto pubblico locale, il confronto fra spesa storica netta e fabbisogno standard così calcolato può essere molto fuorviante per valutare l'operato di una singola amministrazione comunale.

Sul secondo versante sarebbe davvero auspicabile che il portale includesse una strumentazione per l'analisi dei fattori che portano alla determinazione dei fabbisogni standard. Sempre più i comuni esprimono la necessità di approfondire quali caratteristiche portino all'assegnazione dei fabbisogni per ciascun servizio, sia riguardo alle determinanti analitiche che alle scelte applicative successive. Vi è una domanda di procedere lungo la strada della trasparenza che deve essere maggiormente soddisfatta.

L'attuale versione della piattaforma è carente di indicatori gestionali, quali ad esempio costi unitari delle principali risorse utilizzate (personale, energia, assicurazioni, ecc..) e quote di esternalizzazione dei servizi o indicazioni sulla composizione del personale. Una rappresentazione organica di questi indicatori fornirebbe una strumentazione gestionale unica, e diversamente non realizzabile, per le amministrazioni comunali.

E' infine molto problematico l'approccio utilizzato nell'accoppiare i differenziali di spesa con i differenziali di prestazioni offerte. L'idea di base è quella di verificare se chi spende di più di fatto ha offerto anche maggiori servizi, giungendo così a stilare qualcosa di analogo a classifiche complessive.

Misurare ed aggregare l'output è un'operazione densa di difficoltà metodologiche tuttora irrisolte. Innanzitutto, per molti servizi non è possibile produrre credibili misurazioni dell'output stesso e ove gli output elementari sono disponibili, la loro aggregazione necessita di un insieme di fattori di ponderazione, la cui individuazione è oggetto di un dibattito aperto dal punto di vista politico, ma ancor prima tecnico ed accademico. D'altro canto, in presenza di un'elevata eterogeneità nei panieri di servizi forniti (si pensi alla varietà di erogazione dei servizi sociali), non è chiaro il significato di misure che vogliono accostare elementi spesso incommensurabili. Vi è poi tutta la questione delle differenze qualitative, le quali sono molto difficilmente misurabili date le condizioni sociali, organizzative e di orientamento alle modalità di erogazione dei servizi, molto differenziate trai i diversi territori.

Queste criticità ed i potenziali miglioramenti costituiscono un terreno ove costruire una attività di integrazione delle competenze di SOSE e di IFEL, che potrebbe avvenire nel corso del 2017, al fine di migliorare e sviluppare su basi rinnovate la piattaforma OpenCivitas.

Capacità fiscali standard

La capacità fiscale standard determina, insieme ai fabbisogni, il riparto perequativo del Fondo di Solidarietà Comunale. Di norma, a parità di altre condizioni, ad una maggiore capacità fiscale corrispondono minori risorse integrative da assegnare per assicurare una data dimensione di risorse standard.

Con il termine capacità fiscale si intende il gettito potenziale derivante dalle entrate proprie che un ente è in grado di produrre. Un indicatore elementare della capacità fiscale potrebbe essere il valore del gettito effettivo dell'anno (oppure il valore medio calcolato su più anni). Le entrate effettive, tuttavia, risultano influenzate dallo sforzo fiscale, nella misura in cui i comuni, a parità di basi imponibili, applicano aliquote diverse, nonché dal grado di *compliance* locale, determinato sia dai comportamenti dei cittadini che dall'impegno degli amministratori nel contrastare l'evasione. L'utilizzo del gettito effettivo in sede perequativa penalizzerebbe dunque gli enti che esercitano un maggior sforzo fiscale attraverso l'applicazione di maggiori aliquote nominali o che contrastano con maggiore efficacia l'evasione.

Per evitare effetti distorsivi, un indicatore della capacità fiscale dovrebbe quindi far riferimento ad una misura di gettito che valorizza le basi imponibili effettive ad una aliquota legale e non a quella riconducibile all'esercizio dello sforzo fiscale. Sono stati sviluppati diversi approcci al fine di individuare i livelli di gettito fiscale standard. Il metodo *Representative Tax System* (RTS) consiste nel calcolare l'ammontare delle entrate tributarie standard partendo dai dati sulle basi imponibili e sulle aliquote fiscali legali. Pur presentando indubbi vantaggi sul piano dell'accuratezza del calcolo, il metodo necessita tuttavia di informazioni puntali e analitiche relative alle basi imponibili. La scelta dell'aliquota da applicare, inoltre, potrebbe sollevare non poche difficoltà qualora il livello legale dell'aliquota non venga definito per legge o qualora la normativa fosse molto articolata.

Nei casi in cui la metodologia RTS non risulti applicabile a causa delle scarse informazioni riguardanti le basi imponibili o in assenza di aliquote base previste dalla legge, è stato sviluppato un approccio alternativo definito *Regression-based fiscal capacity approach* (RFCA) Tale metodo si basa su un'analisi di tipo statistico simile a quella applicata per i fabbisogni standard. In particolare, il gettito effettivo, generalmente relativo a più anni, è analizzato con tecniche econometriche che utilizzano delle variabili *proxy* delle basi imponibili, delle scelte degli enti locali e delle condizioni economiche generali del territorio. Il gettito standard è definito poi depurando il gettito effettivo dalla parte relativa allo sforzo individuale, imputando a tutti gli enti il valore dello sforzo standard/medio/mediano. Ai fini quantificazione delle capacità fiscali comunali sono stati utilizzati entrambi gli approcci.

Le componenti considerate ai fini del calcolo della capacità fiscale comunale appartengono a due principali tipologie di entrata:

- imposte e tasse:
 - IMU (metodo RTS);
 - TASI (metodo RTS);
 - addizionale comunale IRPEF (metodo RTS);
 - imposte e tasse minori (imposta di soggiorno, imposta di sbarco, imposta sulla pubblicità, tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche) (metodo RFCA);

tariffe (metodo RFCA).

La tariffa relativa al servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti, data la sua destinazione integrale a copertura del servizio secondo il principio "chi inquina paga", non è stata standardizzata con le tecniche proprie della capacità fiscale ma imputata in misura pari alla rispettiva componente dei fabbisogni standard, così da renderne indipendente l'effetto nel sistema perequativo.

Gettito standard IMU e TASI

Nel caso di IMU e TASI, la scelta metodologica è stata dettata dalla disponibilità delle informazioni riguardanti le basi imponibili, nonché dal fatto che la normativa vigente in materia prevede delle aliquote legali. Più in particolare, con riferimento alle aliquote base, il regime fiscale secondo cui è stato standardizzato il gettito IMU-TASI si può così riassumere:

- un'aliquota di base IMU pari al 4‰ per le abitazioni principali "di lusso" (categoria catastale A1, A8, A9), sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2013, con detrazione obbligatoria di 200 euro;
- un'aliquota di base IMU pari al 7,6% per gli immobili diversi dall'abitazione principale, sulla base dei dati aggiornati con la variazione dei dati catastali registrata nel 2013, escluso il gettito per i fabbricati commerciali e industriali classificati nel gruppo catastale "D", che è riservato interamente allo Stato;
- un'aliquota di base TASI pari all'1‰ per le abitazioni principali di lusso e per gli altri fabbricati, sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2013.

La standardizzazione del gettito IMU-TASI ha posto non poche criticità per via dei molteplici regimi speciali di agevolazione o penalizzazione che possono essere deliberati dai comuni al riguardo dell'IMU, nonché per la molteplicità di detrazioni applicabili nella tassazione dell'abitazione principale attraverso la TASI, almeno per il 2015, prima dell'esclusione stabilita dalla legge della quasi totalità di questo imponibile.

Inoltre, nonostante la disponibilità della base catastale, tali dati non forniscono in modo adeguato le segmentazioni della base imponibile, in particolare, con riferimento alle aree di esclusione e riduzione che possono risultare molto diversificate tra i territori. Ciò ha reso obbligata la scelta della standardizzazione del gettito in base ai pagamenti intervenuti tramite il modello F24. Per affinare ulteriormente la conoscenza delle basi imponibili e distinguere l'utilizzo dell'immobile adibito ad abitazione principale dagli altri utilizzi, si è fatto ricorso anche alle informazioni contenute nelle dichiarazioni dei redditi.

Osservando i dati relativi al gettito standard per IMU-TASI pro capite (Figura 10), si registrano valori bassi per i comuni del sud in corrispondenza di tutte le fasce demografiche. I valori del gettito osservati in corrispondenza delle restanti aree sono pressoché omogenee fatta eccezione per i comuni fino a mille abitanti.

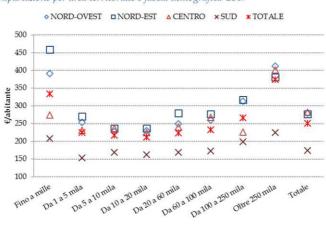


Figura 10 Gettito standard IMU-TASI pro capite Ripartizione per area territoriale e fascia demografica-2017

Il tax gap sui tributi immobiliari

Poiché la standardizzazione del gettito IMU e TASI avviene in base ai pagamenti e alle relative informazioni contenute nei modelli F24, rimane sempre la possibilità di una discrepanza tra il gettito potenziale e quello effettivamente riscosso a causa dell'evasione ma anche degli errori di compilazione o di fattori occasionali che ritardano i pagamenti (crisi di liquidità, eventi locali)

Il cosiddetto tax gap misura la differenza tra la raccolta "potenziale", ovvero ciò che dovrebbero versare i contribuenti in ottemperanza alla legislazione vigente, e la raccolta effettiva, vale a dire quanto viene effettivamente versato. Onde evitare comportamenti opportunistici da parte dei comuni, che per beneficiare dei trasferimenti perequativi potrebbero non avere incentivi a rivelare le basi imponibili reali e a contrastare evasione, è preferibile, in mancanza di informazioni complete e attendibili, standardizzare il gettito partendo delle basi imponibili individuate con un approccio che tenga conto sia del gettito effettivo che di quello potenziale/teorico.

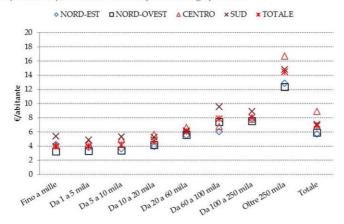
Complessivamente il *tax gap* IMU e TASI è stimato in circa 4,3 miliardi escludendo i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali, pari al 22,6 per cento del gettito IMU e TASI teorico. Anche se a distribuzione del *tax gap* con distinzione per area geografica e dimensione comunale è piuttosto omogenea (Figura 11), si riscontrano variazioni molto elevate in corrispondenza di alcune centinaia di enti. In media i valori di *tax gap* sono più elevati in corrispondenza dei comuni meridionali. Il risultato relativo ai comuni del centro per la fascia popolazione oltre 250.000 abitanti è fortemente influenzato dal valore elevato del Comune di Roma.

Il calcolo del *tax gap*, tuttavia, avviene sulla base dei dati catastali, la cui affidabilità e accuratezza in molti casi desta non poche preoccupazioni. Non a caso, la standardizzazione del gettito IMU-TASI è a suo tempo avvenuta tenendo fortemente conto della dimensione dei gettiti effettivi (dati F24). Le imperfezioni della base catastale hanno inoltre portato, nelle

prime applicazioni del riparto perequativo (biennio 2015-2016), a considerare la componente *tax gap* per il solo 5% del valore complessivo calcolato.

Nel 2017 tale percentuale è stata elevata al 10%, con alcuni correttivi riguardanti le aree terremotate e i comuni oggetto di variazioni circoscrizionali, pur non essendoci stato nessun ulteriore approfondimento in merito alla qualità dei dati, approfondimento atteso con la revisione delle capacità fiscali prevista per il 2017. La rilevanza di tale intervento è testimoniata, in particolare, dalla presenza di picchi del valore calcolato del *tax gap* (circa 200 enti) che potrebbero trovare spiegazione in mancati aggiornamenti degli immobili registrati in catasto.

Figura 11 Tax gap pro capite Ripartizione per area territoriale e fascia demografica-2017



Gettito standard Addizionale Comunale IRPEF

Anche per individuare il gettito standard relativo all'addizionale comunale IRPEF è stato impiegato il metodo *Representative Tax System*. Tale scelta tuttavia solleva alcuni dubbi poiché la normativa di riferimento prevede soltanto il livello massimo dell'aliquota entro cui i comuni possono liberamente esercitare la propria autonomia decisionale. Il gettito dell'addizionale, dunque, è a rigore interamente attribuibile allo sforzo fiscale, il che significa che la capacità fiscale, in linea di principio non dovrebbe tener conto dell'addizionale comunale IRPEF. Motivazioni connesse alla larga diffusione dell'applicazione del tributo tra i comuni hanno portato alla scelta di considerarlo comunque nel computo della capacità fiscale, con l'aliquota standard fissata ad un valore centrale pari al 4%.

Questa scelta comporta che ai comuni dove tale imposta non è istituita o dove viene praticato uno sforzo inferiore a quello del 4‰, sono stati attribuiti i valori di gettito standard superiori a quelli effettivi che tali comuni non possono ora neanche raggiungere a causa del blocco delle aliquote.

Osservando la distribuzione dei valori del gettito standard dell'addizionale IRPEF (Figura 12), si evidenza una correlazione positiva con la dimensione demografica dei comuni, nonché una marcata differenza tra nord e sud .

20

FEDERALISMO FISCALE — SEDUTA DEL 12 GENNAIO 2017 XVII LEGISLATURA DISCUSSIONI -

NORD-EST □NORD-OVEST △CENTRO ×SUD *TOTALE 80 70 0 60 50 × 40

Figura 12 Addizionale comunale IRPEF pro capite Ripartizione per area territoriale e fascia demografica-2017

Da5 a 10 mila

a5 mila

Da 10 a 20 mila

Gettito standard per i tributi comunali minori e tariffe ad esclusione di Tari

Da 20 a 60 mila

Da 60 a 100 mila

Il gettito standard per le voci di entrata diverse dall'IMU, dalla TASI e dall'addizionale comunale IRPEF, la cosiddetta capacità fiscale residua, è stato quantificato mediante la metodologia RFCA.

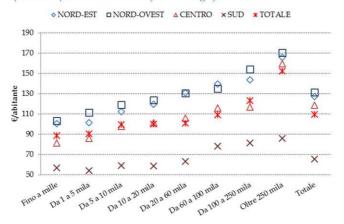
Da 100 a 250 mila

Olire 250 mila

La distribuzione di tale gettito standard (Figura 13) risulta pressoché analoga alla distribuzione del gettito standard dell'addizionale comunale IRPEF. Ciò indica la rilevanza del reddito - base imponibile per l'addizionale IRPEF - quale riferimento per la determinazione delle politiche comunali nella fissazione delle tariffe, fortemente influenzate dalla disponibilità a pagare dei cittadini-contribuenti.

Va altresì segnalato che l'inclusione delle tariffe nel calcolo delle capacità fiscali, nonostante la teoria economica ne evidenzi le controindicazioni in presenza di equivalenza tra ricavi e costi nella gestione del servizio pubblico, è principalmente dovuta alla modalità di calcolo dei fabbisogni standard, che comprendono servizi la cui erogazione avviene a fronte di un contributo da parte dell'utenza. Tuttavia, a differenza dei fabbisogni standard che tendono a riconoscere maggiori bisogni agli enti che erogano i servizi a domanda individuale, le capacità fiscali per la parte riguardante le tariffe e le altre entrate extra tributarie assegnano a tutti il livello della capacità fiscale residua corrispondente allo sforzo mediano, prescindendo dalle caratteristiche dei servizi offerti.

Figura 13 Gettito standard residuale pro capite Ripartizione per area territoriale e fascia demografica-2017



Per evitare distorsioni nell'assegnazione della capacità fiscale residuale derivante dai valori di redditi diversi da quelli da immobili relativamente ai comuni più piccoli, dopo la prima applicazione del 2015, sono state introdotte alcune correzioni. In particolare, dato che la variabile di maggior influenza per la capacità fiscale residuale – il reddito non da fabbricati – era considerata utilizzando il valore medio comunale, per gli enti di piccole dimensioni a causa dalla presenza di pochi, a volte pochissimi, *outliers* (singoli cittadini con redditi particolarmente elevati), tale indicatore tendeva a risultare "distorto" verso valori più alti, portando all'attribuzione di un eccessivo ammontare di questa componente. Per ovviare a tale problematica, dal 2016 è stata adottata una correzione che tiene conto dello scostamento tra i valori medi e mediani del reddito per ciò che riguarda i comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti.

discussioni — federalismo fiscale — seduta del 12 gennaio 2017 XVII LEGISLATURA —

Appendice. Le determinanti analitiche dei fabbisogni

Nella determinazione dei fabbisogni standard il risultato analitico consiste nello spiegare e contestualizzare la spesa storica rispetto alle sue principali determinanti e poi in sede applicativa nel decidere quali di queste debbano essere incorporate in un programma perequativo. Ciò significa che è possibile scomporre da quali determinanti originino i differenziali di fabbisogno.

La Tavola 8 propone, per ciascuno degli otto aggregati di riferimento, un'indicazione del peso delle determinanti nella definizione del fabbisogno. Per agevolare la lettura, le singole determinanti sono state aggregate in otto categorie principali, individuate in base alle caratteristiche comuni delle diverse variabili.

Tavola 8: Determinanti del fabbisogno

	Funz	ioni di s	pesa	Funz. di	spesa aumentata	Fun	Funzioni di costo		
Contributi	Amministra zione		Viabilità e Territorio	Servizi sociali	Trasporto pubblico locale	Istruzione pubblica		Raccolta e smaltimento rifiuti	
Caratteristiche demografiche (1)	43%	9%	10%	20%	5%				
Natura del territorio (2)	19%	18%	47%		38%				
Specificità della domanda (3)	28%	54%	41%	8%	15%				
di cui Turismo (4)	14%	18%	9%		5%				
Caratteristiche del servizio (5)		7%		5%	36%		16%	2%	
Output del servizio (6)						44%	40%	13%	
Cluster di domanda (7)						51%	35%	34%	
Prezzi fattori produttivi (8)	10%	12%	2%	4%	6%	5%	9%	1%	
Modelli di spesa regionali (9)				64%				48%	

⁽¹⁾ Include popolazione residente , densità abitativa e incidenza della popolazione anziana

Contributi percentuali

Si nota innanzitutto come la demografia, rappresentata dalla popolazione residente e da alcune specifiche caratteristiche della stessa, sia alla base di tutte le funzioni di spesa. La popolazione è infatti il modo più semplice e immediato per cogliere la presenza di eventuali economie/diseconomie di scala e più in generale l'andamento del costo lungo la scala dimensionale. Entrando poi nel dettaglio dei servizi, si osserva come un peso più significativo attenga funzioni in cui la popolazione residente costituisce una delle proxy più importanti dei servizi svolti; si pensi all'Amministrazione e ai servizi che la compongono, quali l'Anagrafe, il servizio di Gestione delle Entrate tributarie, ecc. E' immediato comprendere come le attività supportate dai suddetti uffici siano condotte lungo una scala misurabile come il numero di cittadini presenti sul territorio. Il contributo associato è pari al 43%. Anche nei Servizi Sociali le caratteristiche demografiche assumono una valenza di primario rilievo, contribuendo per il 20% alla determinazione del fabbisogno. Gran parte dei servizi offerti risultano, infatti, naturalmente legati al numero di residenti e in primo luogo alle caratteristiche degli stessi.

⁽²⁾ Include superficie , rischio sismico, lunghezza delle strade, livello altimetrico del Comune, numero di scuole ed altri (5) Include numero di immobili, veicoli, unità locali, alunni disabili, punti luce manutenuti, mercati, un indice di deprivazione socio-economica

⁽⁴⁾ Include numero di addetti nelle attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, numero di presenze turistiche, numero di visitatori dei musei (5) Include la gestione diretta della refezione scolastica, la gestione esterna di asili nido, la presenza di strutture residenziali,il servizio di polizia rmato o notturno ed altri

⁽⁶⁾ Include popolazione 3-14 anni, alunni disabili, alunni comunali, utenti asilo nido, educatori per utenti asilo nido, superficie asili nido, quota di raccolta differenziata ed altri (7) Gli 8 cluster per Istruzione e Asili nido includono benes

sere, quota anziani, numerosità delle famiglie ed altri; I 14 cluster per Smaltimento Rifiuti includono turismo, densità abitativa, distanza dagli impianti di smaltimento ed altri

⁸⁾ Include livello affitti OMI, livello retribuzioni privato, spesa media del personale per addetto comunale, prezzo medio della benzina ed altri

⁽⁹⁾ Variabile dicotomica di appartenenza alle diverse regioni

Basta pensare a come i target di utenza (ad esempio la popolazione anziana) si riflettono naturalmente nelle caratteristiche demografiche. Va ricordato che la quota di popolazione anziana costituisce la caratteristica demografica con maggiore incidenza sui fabbisogni. Il ruolo della popolazione rimane rilevante, seppur di minore entità, nelle rimanenti funzioni, contribuendo al fabbisogno per il 10% nelle funzioni di Polizia Locale e Viabilità e Territorio e per il 5% nel servizio di TPL.

Le caratterizzazioni territoriali, quali la superficie del comune ma anche la lunghezza delle strade o il livello altimetrico del Municipio, assumono un contributo più significativo nelle Funzioni in cui i servizi offerti sono maggiormente legati all'aspetto territoriale. E' il caso delle funzioni di Viabilità e Territorio (47%) e del TPL (38%), in cui appunto è corretto attendersi che un maggior fabbisogno sia connesso ad esempio ad una rete più ampia da servire o ad una maggior complessità nel regolare il territorio in zone montuose. Il contributo al fabbisogno delle caratteristiche territoriali risulta poi pressoché analogo per Amministrazione e Polizia Locale (18%), sottendendo però motivazioni diverse; nell' Amministrazione è la superficie a giocare un ruolo rilevante, e questo in parte è spiegato dalla necessità di avere più sedi nel caso di territori estesi. Nella Polizia locale, la superficie territoriale rappresenta invece uno degli elementi territoriali interessati; tra gli altri rientrano la lunghezza delle strade, il numero di scuole o il numero di pendolari. Tutte variabili che colgono la complessità del territorio da servire; si pensi ad esempio al presidio del traffico in prossimità di scuole al momento dell'uscita degli alunni o nei momenti di massima affluenza dei pendolari.

La terza categoria proposta attiene le specificità della domanda. Si tratta di una delle categorie più differenziate lungo i servizi in quanto comprende tutti gli elementi che per ciascuno di essi ne approssima appunto la domanda, e come tali, differiscono a seconda della tipologia di utenza cui l'attività comunale si rivolge. Ciò spiega anche perché a tale categoria sia riconducibile buona parte del fabbisogno in quasi tutte le funzioni di spesa. In particolare, nella Polizia locale circa il 54% è attribuibile alla specificità della domanda e ricomprende, ad esempio, il numero di giornate di mercato, il numero degli stalli di sosta a pagamento, il numero di incidenti rilevati, nonché alcuni fattori esogeni di carico quali le querele o le denunce ricevute. Nella Viabilità e Territorio, con un peso nel complesso pari al 41%, tra le specificità della domanda rientrano ad esempio il numero di veicoli circolanti, la numerosità del complesso delle unità economiche locali, ma anche i punti luce manutenuti. Tutti elementi specifici che influenzano la quantità di servizio da offrire.

Un ruolo rilevante che, invece, accomuna diverse funzioni, attiene le determinanti relative al turismo, le quali contribuiscono per il 18% alle specificità della domanda della Polizia Locale, per il 14% nell'Amministrazione, per meno del 10% nella Viabilità e Territorio e nel TPL. Si tratta tipicamente di funzioni in cui il turismo fa da propulsore ad una maggior richiesta di servizio; in termini sia di congestione del traffico, sia di governo del territorio e utilizzo dei mezzi pubblici. Le grandezze utilizzate attengono le presenze turistiche, il numero di addetti dei servizi di ristorazione e di alloggio, nonché i visitatori dei musei.

Dopo le specificità della domanda, un'ulteriore categoria è rappresentata dalle caratteristiche del servizio, ovvero variabili che rappresentano le scelte più propriamente gestionali; è il caso ad esempio di alcuni elementi atti a cogliere il grado di esternalizzazione (la quota di pasti forniti direttamente nel servizio di Istruzione o il numero di utenti di asili nido gestiti

esternamente) o addirittura la presenza/assenza di alcuni parti del servizio stesso (ad esempio, la presenza di tram e metro nel TPL). Se da un lato, poi, si tratta di variabili presenti sia in funzioni di spesa che di costo (quote di esternalizzazione), dall'altro alcune di esse tendono a caratterizzare le sole funzioni di spesa tanto da portare a definire tecnicamente alcune di esse come funzioni di spesa aumentata. E' il caso del TPL dove le variabili che definiscono l'assenza/presenza di indicatori di output (km percorsi o passeggeri trasportati) e la presenza/assenza di tipologie specifiche di servizio (servizio di tram e metro, nonché di mezzi di navigazione o a filo o a fune), hanno lo scopo di "correggere" la funzione di spesa "aumentandola". Come si vedrà meglio nel seguito si tratta di variabili "discrete" impiegate proprio perché non si dispone di una convincente misurazione quantitativa dell'output e ci si limita a considerare più semplicemente la presenza o meno di un servizio oppure la numerosità dei servizi forniti. Il contributo di tali variabili nella determinazione del fabbisogno ha un peso rilevante, il 36% del totale per il TPL.

Anche per i Servizi Sociali si è di fronte ad un effetto analogo, il cui impatto complessivo sul fabbisogno è più contenuto (5%), ottenuto sia combinando indici di presenza dei servizi offerti (in base alle tipologie di utenti target), sia indici della presenza/assenza del servizio in strutture residenziali. Va infine precisato che in corrispondenza del servizio di Asili nido si osserva un contributo del 16% delle caratteristiche del servizio. Come detto in precedenza, tale voce ricomprende gli utenti fruitori del servizio in strutture la cui gestione è stata esternalizzata dal comune e ciò si traduce in un minor costo per l'amministrazione comunale.

La quinta categoria proposta attiene l'output del servizio e come tale si riferisce unicamente alle funzioni di costo. Il contributo di tale categoria risulta dunque valorizzato in corrispondenza delle funzioni di Istruzione, Asili nido e Raccolta e Smaltimento Rifiuti ed è pari rispettivamente a circa il 40% per le prime due funzioni e per il 13% per il servizio di Raccolta e Smaltimento Rifiuti. Per la funzione di Istruzione, le determinanti incluse in tale categoria comprendono i diversi output della funzione stessa, che, come si ricorderà dai precedenti paragrafi, si configurano per una molteplicità di servizi di supporto all'attività educativa: gli utenti della mensa, quelli trasportati, quelli dei centri estivi, ma anche i metri quadri di superficie delle scuole. Essendo poi il servizio attinente agli utenti cui per legge deve essere garantito l'accesso alla scuola, si ha che la rappresentazione dell'output viene completata includendo gli utenti potenziali, ovvero la popolazione in età. Sempre in tale tassonomia vengono ricomprese anche le variabili che caratterizzano l'output stesso, tra cui ad esempio il tempo pieno. Per l'Asilo nido le determinanti incluse attengono invece sia gli utenti che le loro caratterizzazioni, quali la quota di utenza che fruisce del servizio di refezione, del tempo parziale o gli utenti lattanti. Per la Raccolta e Smaltimento Rifiuti si tratta infine delle tonnellate di rifiuti urbani e della quota di raccolta differenziata.

Per completare la rappresentazione dei servizi forniti sono stati utilizzati dei cluster di domanda; ovvero degli insiemi costruiti su caratteristiche di tipo demografico ed economico in cui vengono raggruppati i comuni simili. Lo scopo è cogliere l'effetto sui differenziali di costo di un particolare insieme di caratteristiche, non individuabili tramite l'output stesso. L'effetto dei cluster gioca un ruolo fondamentale nella determinazione del fabbisogno dell'Istruzione (51%), ma anche per l'Asilo nido (35%) e per la Raccolta e Smaltimento Rifiuti (34%). Tra le variabili tipiche di definizione del cluster rientrano, ad esempio, la ricchezza o le

caratteristiche della popolazione. La considerazione di cluster di domanda costituisce una nota di rilievo della nuova metodologia. Per Asili nido e Istruzione sono stati impiegati gli stessi otto cluster, mentre per il servizio di Raccolta e Smaltimento Rifiuti si sono utilizzati 14 cluster per tener conto in particolare della vocazione turistica di alcuni comuni così come della numerosità dei nuclei famigliari.

Sempre la necessità di includere nella rappresentazione del fabbisogno l'esistenza di regolarità per gruppi di enti, ha portato ad individuare tra le determinanti anche i modelli di spesa regionali. In sede applicativa ciò ha caratterizzato unicamente il servizio del Settore Sociale e il servizio di Raccolta e Smaltimento Rifiuti, servizi nei quali è di fatto vigente un ruolo attivo dell'amministrazione regionale nell'indirizzare le politiche di offerta dei servizi comunali. Gli effetti associati sono rilevanti, pari al 64% nel Settore Sociale e a poco meno del 50% nel servizio di Smaltimento Rifiuti.

Un'ultima considerazione attiene, infine, il gruppo dei prezzi dei fattori produttivi. Questa voce, che necessariamente include il prezzo degli input utilizzati per la fornitura dei servizi, presenta un peso che lungo tutte i servizi non supera il 15%, con contributi più marcati nell'Amministrazione e nella Polizia Locale. Questa voce include la spesa media del personale addetto al servizio in Funzioni quali l'Amministrazione, la Viabilità e Territorio e la Polizia Locale; un livello delle retribuzioni privato o misto (pubblico e privato) nelle funzioni di Istruzione pubblica e Asilo nido nelle quali il ricorso a personale esterno risulta maggiormente consueto. Tra gli altri prezzi rientrano poi alcune specificità, quali il prezzo della benzina per le funzioni di TPL e Smaltimento e Raccolta Rifiuti o quello per software e hardware nella funzione di Amministrazione.

Per ulteriore chiarezza si vuole sottolineare che quanto descritto riguarda le sole variabili che agiscono nella determinazione del valore del fabbisogno standard. Nella analisi viene infatti usato un più ampio sistema di indicatori, i cui effetti in applicazione sono stati annullati. Si tratta ad esempio di effetti di reddito, di scelte di esternalizzazione dei servizi, dell'adesione a forme di gestione associata10 o di modelli di spesa regionali. Una novità di rilievo riguarda il numero degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti a livello provinciale, utilizzato nell'analisi del costo dei servizi di raccolta e smaltimento rifiuti e sterilizzato nella valorizzazione finale.

A conclusione di questa parte, giova infine ricordare il trattamento riservato agli output in applicazione. Se da un lato infatti, sia per le funzioni di spesa che per le funzioni di spesa aumentate, questo tipo di attenzione è per costruzione non necessaria, dall'altro lato per le tre funzioni di costo è decisivo chiarire le scelte applicative che sono state perseguite.

Si tratta di un aspetto nodale dell'intera costruzione, che sottolinea ancora una volta come le funzioni di costo, attraenti da un punto di vista analitico, richiedono scelte esplicite in capo al policy maker, scelte che si richiamano alla definizione di livelli delle prestazioni.

Per rispondere a questa esigenza sembrerebbe di dover ricorrere ad un criterio di LEP. Tuttavia, nell'attuale costruzione dei fabbisogni standard, il ricorso a tale criterio è

¹⁰ In prima battuta sembrerebbe che i coefficienti stimati in relazione alle forme di gestione associata siano impiegabili per calcolare le economie che si otterrebbero da una nuova gestione associata fra Comuni. A questo scopo sarebbe però necessario identificare le effettive economie di scala, assicurandosi che i Comuni che si sono associati non godessero già in partenza di una diversa efficienza rispetto alla media.

quantomeno fuorviante. Come già accennato in premessa, tutto il meccanismo si fonda su relatività che divengono coefficienti di riparto, a prescindere da qualsiasi livello di spesa. Il LEP richiama invece proprio un livello, da garantire come prestazione essenziale, valorizzata ad un costo standard. In assenza di ciò è necessario ricorrere ad altri criteri, che emergono dalle specificità dei singoli servizi e che non costituiscono un paradigma generalizzabile.

Nel servizio di Istruzione pubblica, il fabbisogno è stato assegnato a tutti i comuni che presentavano nel 2013 bambini residenti in età compresa tra i 3 e i 14 anni11. Questa affermazione sottolinea come a guidare l'assegnazione del fabbisogno in tale funzione di costo sia prima di tutto un indicatore di output potenziale; il ruolo degli output effettivi viene giocato nel graduare successivamente il fabbisogno, assegnando a ciascun comune il fabbisogno legato al numero di pasti forniti, di utenti trasportati, di alunni disabili serviti in scuole comunali o trasportati, di utenti dei centri estivi, nonché in base ai metri quadri dei plessi (quest'ultimo *proxy* del servizio di manutenzione e riscaldamento degli edifici). In assenza di tali output ma in presenza di bambini in età, il fabbisogno viene assegnato in base alle restanti variabili incluse in stima. L'individuazione di un output potenziale è dipesa dalla natura della funzione: trattandosi di servizi di supporto all'educazione ed essendo la stessa obbligatoria in base alla normativa nazionale, si è giudicato opportuno individuare un criterio il più possibile "largo" nel riconoscimento del servizio offerto.

Nel servizio di Asilo Nido, con riferimento all'output del servizio, il fabbisogno viene assegnato in relazione al numero effettivo di bambini serviti (o voucher attribuiti). Anche in questo caso, le informazioni relative al numero di bambini (o voucher) sono state integrate tenendo conto di indagini esterne (Istat) e delle informazioni indicate nel precedente questionario.

Per il servizio di Raccolta e Smaltimento Rifiuti, infine, il riferimento è alle tonnellate di rifiuti effettivamente prodotte; trattandosi poi di un servizio proprio del comune, in presenza di informazioni mancanti o nulle rispetto a tale dato -a differenza dell'Istruzione per cui si disponeva di un output potenziale- il valore effettivo viene "ricavato" dal dato di gruppi di comuni simili con riferimento a determinate caratteristiche.

Data l'elevata valenza delle variabili di output nella definizione del fabbisogno, in tutte e tre le funzioni sono state assunte alcune regole di validazione come discriminante dell'output riconosciuto. Ad esempio, nel caso dell'istruzione si è valutata la coerenza di ciascun output rispetto al complesso degli altri output presenti (numero di pasti rispetto al numero di bambini), rispetto a fonti esterne "compatibili" (ad esempio, MIUR) e in relazione a tecniche statistiche in grado di identificare possibili errori di compilazione. In tutti questi casi, l'output riconosciuto è stato determinato utilizzando dei criteri di normalizzazione della variabile.

_

¹¹ Sono stati esclusi 4 Comuni, per cui tale indicatore è nullo.



17STC0021700