

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**6.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 MARZO 2019**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .....	3	De Menech Roger (PD) .....	10
<b>Audizione del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) – Fon- dazione ANCI, Guido Castelli, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione:</b>		Ferrero Roberta (L-SP-PSd'Az) .....	11
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .....	3, 8, 11, 14	Ferri Andrea, <i>dirigente dell'IFEL</i> .....	6, 12
Castelli Guido, <i>Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)</i> .....	3, 11	Fragomeli Gian Mario (PD) .....	8
		Ianaro Angela (M5S) .....	9
		Presutto Vincenzo (M5S) .....	11
		Russo Paolo (FI) .....	10
		<i>ALLEGATO: Documentazione presentata dal- l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)</i> .....	15

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CRISTIAN INVERNIZZI

**La seduta comincia alle 8.30.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

**Audizione del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) – Fondazione ANCI, Guido Castelli, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'audizione del dottor Guido Castelli, Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale, e del dottor Andrea Ferri, dirigente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Si tratta della sesta audizione della Commissione. L'occasione è particolarmente significativa in ragione del lavoro che la Commissione sta svolgendo in tema di attuazione dei principi di autonomia degli enti territoriali e locali e del relativo regime finanziario, e sui temi delle iniziative in atto, relative all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione.

Nel ringraziarlo per la disponibilità dimostrata, cedo quindi la parola al presidente dell'IFEL, dottor Guido Castelli.

GUIDO CASTELLI, *presidente dell'IFEL*. Grazie, presidente, rivolgo un saluto a tutti i membri della Commissione, con cui l'IFEL ha collaborato a lungo da quando è stata istituita, occupandosi in particolare dell'apporto tecnico dato al grande tema dei costi e dei fabbisogni *standard* che, come è noto, è sotteso a buona parte delle riflessioni che si stanno facendo relativamente all'attuazione dell'articolo 116.

L'IFEL è la Fondazione dell'ANCI che si occupa prevalentemente di economia e finanza locale. Il nostro ruolo (mi permetto di dirlo per chi non conoscesse la Fondazione) è proprio quello di prestare assistenza tecnica ai comuni, di formulare strategie e prospettive di lavoro per l'autonomia in Italia, e di curare formazione, in maniera tale che i meccanismi, una volta definiti, siano implementati e messi a terra attraverso una corretta informazione e formazione degli amministratori e dei funzionari locali.

Fatta questa premessa, qual è il ruolo dell'IFEL rispetto a questa tematica? Quello di valutarla dal punto di vista dei comuni e in particolare di valutarla in relazione alla dimensione finanziaria, all'impatto finanziario che teoricamente l'attuazione del 116, terzo comma può esprimere rispetto ai comuni stessi.

Da questo punto di vista quindi, salvi poi l'indicazione e l'indirizzo politico che verrà dall'associazione ANCI di cui noi siamo strumento operativo, possiamo avere individuato alcuni temi, su cui in maniera forte invitiamo tutti a riporre una certa attenzione, punti di criticità o comunque limiti di intervento, e dei punti che invece ci consentono di dire che l'attuazione del

116 può anche aprire finalmente (aggiungo questo avverbio) una stagione di ripresa dell'autonomia, dell'autonomia ragionata e consapevole, in questo Paese.

Le criticità sono state spesso passate in rassegna, la necessità ovviamente di garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, principio costituzionale, e aggiungiamo anche l'assoluta necessità di curare che il processo custodisca e valorizzi anche il principio di sussidiarietà e il principio di leale collaborazione fra enti, perché è evidente che il trasferimento di funzioni comporta poi, in una dimensione infraregionale, che la rete dei territori possa curare in maniera efficace ed efficiente la realizzazione degli obiettivi amministrativi, che sono funzionali al trasferimento delle competenze.

Questo in tema di principi; arrivando invece ad un'analisi leggermente più approfondita delle questioni che il mondo dei comuni e delle autonomie considerano prioritario rispetto a questo processo, non posso non premettere che questa azione, questo processo si iscrive in una fase storica, in cui le autonomie in Italia sono state fortemente compresse dalle manovre di consolidamento fiscale e dagli interventi operati dallo Stato centrale, invocando legittimamente il principio di coordinamento della finanza pubblica, fra il 2011 e il 2015.

L'articolo 5 della Costituzione, che premette l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, esprime una chiara opzione costituzionale e ordinamentale verso il sistema Paese, che è un sistema fatto di decentramento e autonomia. Quel decentramento e quella autonomia sono stati logorati fortemente negli ultimi anni per via finanziaria, tanto da considerare complessivamente l'attuale fase storica come una fase in cui un neocentralismo ha sicuramente da un lato tolto risorse (questo si sa), ma ha anche deformato l'impianto della legge 42 del 2009, che aveva provato a definire i principi operativi su cui declinare tutto ciò che corre tra l'articolo 116 e il 119 della nostra Costituzione.

Si è come creata una manomissione complessiva di un principio, di un quadro e di una cornice ordinamentale che poteva

funzionare, ma su cui si è poi calata una gelata, che ha in qualche misura fatto assomigliare l'applicazione della 42 (mi si consenta l'espressione colorita) una maionese impazzita, e costi e fabbisogni standard, come dirà dopo il dottor Ferri, sono esattamente il punto di caduta di questa esigenza di tenere insieme un sistema, nonostante il logoramento dei principi e della razionalità complessiva di quel sistema che promanava dalla 42.

Non è stato quindi solo un problema di limitazione delle autonomie in termini di spesa e di entrata, c'è stato un problema che ha direttamente inciso sul principio di perequazione, di cui si parla molto bene.

Ricordo ai commissari che in Italia la perequazione è garantita unicamente dai comuni verso altri comuni, lo Stato è completamente uscito dal sistema di alimentazione di questo sistema. Tendenzialmente i contribuenti di molti comuni danno denaro, pagando l'IMU con il loro F24, ad altri comuni, cosa che in punto di principio è giusta e necessaria, ma questa è una funzione statale.

Il fatto che per ragioni di finanza pubblica si sia registrata la ritirata complessiva dello Stato centrale dal sistema di perequazione fa sì che qualcosa, sicuramente non solo in punto teorico, non funzioni. Mi taccio e non mi soffermo, perché è troppo evidente e sarebbe troppo facile ricordare come per via finanziaria si siano destrutturati i pur comprensibili propositi che facevano da sfondo alla legge Delrio, quindi città metropolitane e nuove province in realtà non sono state mai messe in condizioni di operare anche perché dal punto di vista finanziario si sono operati interventi puntuali, che hanno completamente disassato il sistema.

La discussione sull'attuazione del 116 cade in questa fase storica, non credo che possa essere considerato un fatto secondario, su cui non posare l'attenzione.

Il mondo delle autonomie, per quanto riguarda quel punto di vista che prima evidenziavo, guarda con estremo favore a un rinnovato slancio autonomistico, perché c'è bisogno di recuperare autonomia (lo dice la Costituzione, la mia non è un'affer-

mazione ideologica), dall'altro è necessario, senza ideologismi e senza pregiudizi, capire che il mondo dell'autonomia è un sistema complesso, fatto di interdipendenze fra livelli di Governo, quindi mettere mano a questo sistema richiede molta attenzione, prudenza e, se è possibile, anche gradualità, per testare volta per volta gli esiti, la funzionalità, la razionalità di meccanismi che sono fragili proprio perché i fatti di simmetrie, di interdipendenze.

Questa è la posizione « scientifica » e politica dell'IFEL con tre raccomandazioni. La prima è quella del principio della differenziazione. Faccio riferimento evidentemente al fatto che è giusto e necessario che alcune regioni sostengano e ragionevolmente immaginino di poter erogare servizi a costi più competitivi e nel maggiore interesse del cittadino, chi ritiene di poterlo fare è giusto che possa farlo, tenendo conto del fatto che la battaglia non è tanto sul regolamento di confini e sulle identità regionali, quanto sulla centralità dei bisogni dei cittadini, e, nel momento in cui il bisogno del cittadino, il diritto del cittadino può essere soddisfatto più e meglio e a costi anche performanti in alcuni territori, tutto questo è positivo.

Attenzione, però, perché il principio di differenziazione deve essere sviluppato alla luce di questa priorità, che è quella del cittadino, e da qui un costante monitoraggio degli esiti di quella che è la ragionevole aspettativa di quei territori di poter fare di più e meglio.

Il secondo principio è quello dell'antico brocardo (direbbero gli avvocati in esercizio, io non lo sono perché faccio il sindaco di Ascoli Piceno, non ho più tempo) *uniquique suum*, quindi c'è il livello regionale, ma — attenzione, lo citavo prima — c'è tutto ciò che è sotto il livello regionale, quindi la riflessione è giusto che si sviluppi tenendo conto che, a mente di Costituzione, l'ente regione ha funzione di legislazione e di programmazione, la funzione amministrativa è pressoché esclusivamente dei comuni e degli altri livelli locali, quindi soffermarci sull'attuazione del 116 impone, evoca, stimola la necessità anche di soffermarsi su tutto ciò che poi consentirà al 116 di espli-

citarsi funzionalmente all'interno dei territori.

Da questo punto di vista, quindi, è evidente che, se dovessi immaginare una messa a terra di questi principi, eviterei ad esempio la proliferazione (in qualche caso è successo) di enti regionali di secondo grado che possano riassumere funzioni amministrative e valorizzerei invece (non può che essere questo il punto di vista dell'IFEL e dell'ANCI) il sistema della rete istituzionale all'insegna del principio della sussidiarietà verticale, che viene abbondantemente solennizzato dalla nostra Costituzione.

Faccio un'ultima considerazione e passo la parola al dottor Ferri: questa stagione può essere veramente l'occasione per rimettere mano alla maionese impazzita, al federalismo fiscale, a riordinare complessivamente questo quadro, che è stato così fortemente compromesso dalla crisi del 2011 e del 2012. Per poter cogliere questa occasione, è giusto e necessario riprendere fortemente e anche tempestivamente la questione dei costi, dei fabbisogni *standard* e dei livelli essenziali di prestazione.

L'IFEL ha copiosamente operato affinché il sistema potesse, fra mille contraddizioni, consentire il rifornimento delle autonomie e dei comuni nel loro sviluppo annuale, negli esercizi di bilancio.

Nel migliore degli auspici questo processo sul 116 può consentire, anche in maniera asimmetrica, differenziata, la ripresa di questa vicenda dei costi e fabbisogni *standard*, che possono esprimere un valore pubblico importantissimo, possono essere la risposta anche a tanti dubbi di chi magari pensa che ci possano essere dei pericoli sottesi all'attuazione dell'articolo 116; in realtà l'attuazione del 116 può essere un passaggio attuativo del federalismo fiscale, l'occasione e il destro per poter completare una riforma, messa purtroppo in condizioni di non poter ben operare proprio per la gelata di una crisi finanziaria che dal 2011 in poi ha pressoché eliminato il concetto stesso di autonomia locale nel nostro Paese.

Passo la parola al dottor Ferri, che si è lungamente prodigato per quadrare il cer-

chio delle perequazioni e dei fabbisogni standard in questi anni.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'IFEL*. In queste condizioni non è possibile quadralo, però noi abbiamo lavorato in modo corresponsabile, perché la legge ce lo impone e perché il lavoro è ovviamente un lavoro di introduzione di criteri di razionalità, che quindi spostano equilibri e risorse all'interno del campo dei comuni, un lavoro delicato evidentemente.

Non a caso la legge n. 42 e poi le leggi attuative pretendono questa corresponsabilizzazione del sistema delle autonomie dei comuni, noi ne siamo una piccola espressione quando parliamo di fabbisogni, proprio perché si tratta di entrare dentro un campo delicato, che è quello dell'individuazione di criteri di correttezza, di corretta quantificazione di risorse rispetto a criteri precedenti di spesa storica, che si vuole abbandonare.

Questo è il quadro molto grossolanamente descritto che noi abbiamo dovuto affrontare, però — devo dire — non risolvere. Per quanto riguarda il punto dei tagli che il presidente Castelli indicava, io non voglio enfatizzarlo oltre misura, lo facciamo da sempre, però è fondamentale inquadrare il lavoro che è stato fatto sulla perequazione, che ha molti pregi insieme a diversi difetti, in un contesto quasi impossibile per fare un'operazione del genere. Noi abbiamo infatti preteso nello stesso periodo di fare una riforma della contabilità, una riforma degli appalti, un insieme di restrizioni, quindi una stretta sulla spesa comunale e degli enti locali senza precedenti.

Non per nostre elaborazioni (fortunatamente in questo caso le elaborazioni coincidono, c'è poco da discutere, se non su 3-400 milioni di differenza), ma per elaborazioni della Ragioneria generale presentate a fine 2017, abbiamo contribuito per 10 miliardi ai risanamenti finali del deficit pubblico negli anni 2011-2016, abbiamo subito tagli diretti come riduzione di risorse per 9 miliardi nel periodo 2011-2015, restrizioni maggiori di finanza pubblica attraverso il Patto di stabilità prima e ora in maniera purtroppo equivalente con il

Fondo crediti di dubbia esigibilità tra i 3,5 e i 4,5 miliardi, quindi sono 12-13 miliardi che si sono accumulati come restrizioni, e abbiamo subito variazioni di sistemi fiscali anche questi senza precedenti.

Una delle caratteristiche che si chiede al sistema fiscale locale è invece quella di essere stabile, oltre che giusto, moderato, generalmente legato agli immobili, perché è molto più complicato gestire le variazioni fiscali su migliaia di enti che non un'aliquota IRPEF che cambia o una detrazione IVA che viene assimilata in un certo modo dal sistema, come è ovvio che sia.

Questo è uno degli elementi di contesto più importanti a mio avviso, dopodiché abbiamo delle caratteristiche che sono conseguenze della crisi finanziaria e del contributo richiesto ai comuni, che rendono la perequazione in queste condizioni un'operazione che non arriverà mai a una conclusione soddisfacente, e questo è a mio avviso un presupposto per poter parlare di un ragionamento di federalismo differenziato fondato, con i piedi nei numeri e nelle simulazioni di sensitività, per dargli un quadro accettabile e prevedibile dal punto di vista statistico e quantitativo.

Non arriveremo mai a chiudere in maniera soddisfacente il meccanismo perequativo (lasciemo agli atti una relazione tecnica di cui colgo due o tre aspetti fondamentali) perché tutto il sistema molto sofisticato che abbiamo messo su per calcolare i fabbisogni standard, per definire la capacità fiscale, per inventare delle formule che mettono insieme questi numeri, perché il terzo pilastro della perequazione, che può cambiare di molto le cose a parità di fabbisogni e capacità fiscali che hanno una certa idea (si sa cosa può essere un fabbisogno o una capacità fiscale), sono gli schemi di redistribuzione delle risorse che, a seconda di qualche parametro, possono cambiare anche di molto il risultato.

Non abbiamo orientato tutto questo all'individuazione di quale sia la quantità giusta in termini, cioè il minimo vitale, quella che, in Costituzione, non nella legge n. 42 (quindi non è un'idea intellettuale), è la dose che il comune più povero deve



comunque spendere per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni.

Questa è una domanda fondamentale, ma noi l'abbiamo elusa con la scusa, certo non poco significativa, della crisi finanziaria, forse abbiamo sottinteso che non ce lo possiamo permettere (nessuno l'ha detto, questa questione è stata tralasciata) e invece l'obiettivo oggi per poter chiudere un pezzo molto importante del percorso perequativo è proprio questo, quello di dire se siamo in grado, con questo apparato così sofisticato che calcola fabbisogni *standard*, che li calcola in valore assoluto e poi non usa più i valori assoluti perché trasforma tutto in frazione. Non diciamo a un certo comune che ha bisogno di « x » euro, lo sappiamo dal sistema ma poi traduciamo tutto in una compartecipazione a somma uno di tutti gli enti, per cui qualsiasi livello di risorse è buono, cioè possiamo adattare lo schema dei fabbisogni sia che abbiamo 50 miliardi di spesa corrente dei comuni di oggi, sia se avessimo 40 domani, ma alla lunga questo è una finzione, se viene stressato troppo. Noi lo abbiamo già stressato abbastanza, avviando il meccanismo in un clima di restrizioni pesantissime, e dobbiamo in qualche modo correggere l'obiettivo della perequazione, individuare dei livelli e, una volta individuati questi livelli, porci il problema del loro finanziamento.

C'è una polemica in questi mesi su alcuni aspetti della perequazione, il fatto che non salvaguardi abbastanza certi servizi nelle zone più sguarnite del Paese, il sud sugli asili nido per esempio, ma noi dobbiamo essere ben coscienti — al di là di qualsiasi suggestione evocativa che può anche aiutare il dibattito — che con il meccanismo dei fabbisogni standard non costruiamo un mattone in più di asilo nido, questo deve essere chiaro; non è fatto per distribuire redistribuire i servizi da nord a sud, è fatto per attivare una redistribuzione di risorse volutamente generica.

Non possiamo dare alla perequazione un vincolo di destinazione, quindi non possiamo sostituire con meccanismi perequativi che sono necessariamente al margine, dei fabbisogni di infrastrutturazione di servizi sociali, civili, educativi, che devono

costituire programmi nazionali di intervento e che vanno finanziati.

Quale sarebbe altrimenti il retropensiero che c'è di fronte a questa ipotesi di perequazione onnipotente? Che all'interno dei comuni ci sono talmente tante risorse che noi possiamo garantire livelli di servizi importanti dove ci sono livelli di servizi importanti, e al tempo stesso togliere quel grasso utile, necessario e sufficiente per attribuire risorse per servizi dove questi servizi non sono adeguati.

Questo è falso, è falso matematicamente ed economicamente, al di là di qualsiasi errore o forzatura o semplificazione o conservativismo ci possa essere nel calcolo dei fabbisogni standard, così come è altrettanto falsa l'idea (noi la respingiamo anche sul piano tecnico e di analisi storica dell'andamento delle autonomie locali) che distruggendo una parte dei servizi « in eccesso » del nord del Paese si riesca a costruire una quota soddisfacente di servizi in difetto in un'altra parte del Paese.

Questi sono meccanismi che non possono ovviamente andare avanti in questo modo, non so se l'ho esemplificato in maniera un pochino troppo brutale, però è molto importante comprenderlo, perché noi lavoriamo su una perequazione di tipo generale sulle spese correnti generali, non sul singolo servizio.

Tutto ciò è particolarmente vero perché siamo di fronte ad un fondo chiuso, come si dice in letteratura, cioè noi facciamo la perequazione con una distribuzione di risorse data, quindi se questa distribuzione di risorse è stata così investita dal calo degli anni precedenti, ci ritroviamo nelle condizioni che ho cercato di descrivere. Dall'altro lato noi abbiamo una composizione delle risorse comunali diversa da prima. Veniamo da un momento in cui si è pensata la perequazione (2001-2009, nuova Costituzione, Titolo II, fino alla legge 42), in cui avevamo — grossolanamente parlando — circa 9 miliardi di entrata principale tributaria dei comuni, l'ICI, su cui poi si è intervenuto in maniera molto rilevante, e tra i 15 e i 18 miliardi di finanziamento statale.

Lo Stato, quindi, pur immaginando già in Costituzione di abolire questi trasferimenti, immaginava comunque di azionare una leva, tanto è vero che parlava anche in legge 42 di sostituire i trasferimenti dello Stato con partecipazioni a gettiti statali, condizione che ha consentito nel 2011 di mantenere una certa leva distributiva su queste compartecipazioni (nel 2011 abbiamo avuto una compartecipazione simile a quella immaginata dalla Costituzione e dalla legge n. 42).

Con la crisi nel 2011 siamo passati ad una composizione completamente differente, in cui, salvo una transizione durata 3-4 anni, oggi non abbiamo più nulla di trasferimenti statali che non siano rimborsi e altre cose che non c'entrano con il concetto di trasferimenti che normalmente dobbiamo mantenere, cioè non per rimborsare qualcosa ma per integrare risorse proprie, e abbiamo tutto concentrato, in termini di riequilibrio delle risorse rispetto alla vecchia ICI, al vecchio assetto delle risorse, e perequazione, sull'IMU come monte fondamentale di risorse, su cui si fa tutto il lavoro di regolazione della finanza locale.

Questo sembra equivalente ed è stato fatto in maniera equivalente, nel senso che alla base, quando abbiamo cambiato da un regime ad un altro, abbiamo detto che il Fondo di solidarietà, che prima si chiamava Fondo di riequilibrio, avrebbe pensato a redistribuire le risorse. Questo però crea una disparità molto importante tra i vari territori, che all'epoca non abbiamo valutato abbastanza, una disparità riguardante la potenza della leva fiscale che veniva sostituita ai trasferimenti garantiti e alla riscossione. Non entro troppo nel merito, però se vedete qualche grafico che noi abbiamo portato, abbiamo che il sud del Paese tra il valore dell'IMU a livelli di base (il 7,6 per mille) e sforzo fiscale applicato, raggiunge più o meno lo *standard* dei territori più dotati.

Questo significa che prima il ragionamento si faceva su entrate la cui leva rimaneva allo Stato, era negoziabile, e si discuteva di dove portare i trasferimenti da una parte all'altra (per trent'anni c'è stato un dibattito su come riequilibrare i trasfe-

rimenti statali irrazionali), oggi una buona parte di quel discorso è praticamente devoluta alla capacità di aumento dei tributi locali, che è per forza limitata, perché, relativamente al Catasto e anche per condizioni socio-economiche e strutturali, le basi imponibili di certe aree (il sud e le isole) sono sottodotate per definizione.

Corrispondente a questo c'è il ragionamento sulla riscossione. Noi non abbiamo ancora una riforma della riscossione locale in Italia, gravissima mancanza dopo anni in cui si sono fatte molte norme sulla riscossione nazionale.

Contemporaneamente a non curare l'aspetto riscossione locale, abbiamo prodotto una situazione nella quale se prima soffrivo per non riscuotere il 10 per cento, cifra quasi fisiologica, dell'ICI, che valeva 400-500 milioni o 900 milioni su base nazionale, oggi quello stesso 10 per cento del tributo immobiliare vale due volte e mezzo.

A parità di inefficienza di riscossione, non accompagnata da stimoli da parte dello Stato di una riforma, di nuove regole, ho quindi portato in maggiore sofferenza i territori dove (lo vediamo nelle crisi finanziarie in atto oggi, che probabilmente aumenteranno si spera contenutamente nel prossimo futuro) il problema della mancata riscossione è un problema gigantesco.

Con questo riassetto delle entrate lo abbiamo amplificato, senza accompagnarlo con una assolutamente necessaria riforma della riscossione locale.

**PRESIDENTE.** Grazie. Lascio la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**GIAN MARIO FRAGOMELI.** Grazie, presidente. In parte riprendo la questione sollevata dal Presidente Castelli, nel senso che questa è un'occasione per gli enti locali, perché il tema vero, quando discutiamo di federalismo differenziato, è come questa questione accompagni il tema degli enti locali. Limitarci a discutere del 116, senza innestarlo in una discussione altrettanto importante sul 119, sarebbe altamente limitativo, quindi la vostra esperienza è fondamentale.



Pongo due questioni da un punto di vista di efficienza e di efficacia di quello che avete svolto in questi anni. La prima è sul fatto che chiaramente siete stati protagonisti, anche all'interno di commissioni paritetiche importanti, di questa costruzione, dello stato di avanzamento dei fabbisogni standard e di tutto il tema che deve supportare una perequazione che, come avete evidenziato, è solo orizzontale, con le criticità di una perequazione solo orizzontale. Giustamente avete lavorato in questi anni anche per inserire dei correttivi, perché, come diceva il dottor Ferri, quando si parte da un dato quantitativo non modificabile, quindi ci si divide solo senza ragionare su eventuali modifiche, chiaramente è più difficile.

Vorrei capire come, secondo voi, la vostra esperienza sui fabbisogni standard e sulla costruzione dei livelli essenziali debba in qualche modo essere ricondotta anche nella discussione del regionalismo differenziato, quindi di questi benedetti fabbisogni standard e dei LEP, che come abbiamo detto nelle varie precedenti audizioni, devono essere a monte di qualsiasi altra discussione. Infatti, a oggi, come ci ha riferito SOSE la settimana scorsa, non esiste nessun tipo di lavoro di questo tipo rispetto all'ambito regionale, quindi stiamo parlando senza avere una base di discussione vera e importante. Vorrei, quindi, sapere cosa ne pensate.

La seconda questione che ci preoccupa di più, come Partito democratico, come abbiamo sempre detto, è che, oltre a essere un'occasione, è anche una questione fondamentale quella che in qualche modo il regionalismo differenziato sia l'opportunità per fare un vero federalismo in Italia. Infatti, non c'è solo il tema a cui stiamo pensando, le ventitré o le quindici competenze e via dicendo. Dietro questo trasferimento di competenze c'è un trasferimento importante di PIL, di risorse, di gestione. Come pensate di poter essere protagonisti nella fase del trasferimento, in una sorta di perequazione anche regionale? Infatti, poi ci sarà anche quello. Cosa succederà quando alcune funzioni saranno gestite a livello regionale? Quelle determi-

nate risorse in qualche modo debbono essere perequate anche a livello regionale, come abbiamo visto anche ieri. Ci sono i territori montani e altri territori, c'è un tema che si apre. Il regionalismo non può iniziare a Roma e finire a Milano, per parlare della Lombardia, ma deve finire a Sondrio, a Lecco, a Bergamo e da tutte le altre parti.

Come pensate di potervi attrezzare anche voi in una discussione che non può essere tra Stato e regioni, ma deve vedere protagonisti i comuni? Questo è un altro tema, perché torno a dire che la perequazione, se si rischia che funzioni o funzioni meglio da un punto di vista verticale tra lo Stato e i comuni, ma poi si interrompe per delle competenze che cubano molto... Infatti, abbiamo visto anche ieri dei numeri impegnativi rispetto alla percentuale di PIL che queste competenze potrebbero interessare. Non stiamo scherzando, quindi il ruolo dei comuni è fondamentale anche in questa logica, non è una partita che può essere limitata alle regioni.

ANGELA IANARO. Anch'io riprendo le parole del presidente Castelli, ricordando che per giungere all'intesa è necessario rispettare un vincolo di carattere procedurale, che riguarda le istituzioni che voi qui rappresentate, ovvero sentire gli enti locali della regione interessata. La consultazione degli enti locali come condizione necessaria per la realizzazione della simmetria di cui anche lei parlava, presidente, mette in luce che quest'ultima non è funzione della regione come ente bensì della regione come comunità e comprende, oltre alla popolazione di riferimento, anche e soprattutto gli enti territoriali di quest'ultima.

Detto ciò, restano aperte alcune questioni, quindi io pongo essenzialmente due domande. La prima concerne l'individuazione dell'ente cui spetta sentire gli enti locali, la regione o lo Stato. A suo avviso, quale dei due enti deve attivarsi, attuando correttamente il dettato costituzionale e legislativo di riferimento? Quale dovrebbe essere l'organo regionale o statale competente a svolgere la consultazione?

Inoltre, la dottrina maggioritaria ritiene che la consultazione degli enti locali debba

essere svolta dalla regione, ma che spetti allo Stato, sia in sede governativa durante la negoziazione dell'intesa sia in sede parlamentare in occasione dell'approvazione della legge di differenziazione, verificare i risultati di tale consultazione. Concorda con quanto affermato o propone una diversa procedura e una diversa ripartizione di competenze tra Stato e regione in ordine alla consultazione degli enti locali?

PAOLO RUSSO. È molto interessante l'audizione di oggi. Ringrazio di questo il nostro presidente, che ci pone nella migliore condizione di affrontare le vicende che andiamo osservando.

Presidente Castelli, la perequazione sostanzialmente non esiste, se capisco bene. Esiste una redistribuzione di un fondo chiuso che non soddisfa bisogni reali. Potremmo capire in quale misura la perequazione è garantita? Qual è la percentuale di queste risorse che riesce a soddisfare quel bisogno essenziale, peraltro previsto in Costituzione? Questa quantità di risorse è andata scemando negli ultimi anni? Si è ridotta? Si è ridotta sulla base di elementi normativi, sulla base di ulteriori azioni normative che hanno diminuito significativamente questa redistribuzione di risorse?

Vengo ora all'altro aspetto. Immagino che voi vi occupate prevalentemente o in larga parte del profilo di perequazione rispetto agli standard esistenti o, piuttosto, suggerite anche quella perequazione, a cui avete appena accennato, di carattere infrastrutturale, che è pur necessaria, oserei dire indispensabile, se vogliamo soddisfare il dettato costituzionale di livelli essenziali di prestazioni standard in ogni parte del Paese? Mi spiego meglio: se quella perequazione non serve, come lei utilmente ha detto, a costruire un posto di asilo a Crotone, qual è la sollecitazione che dai vostri studi arriva per garantire un percorso di costruzione, quindi investimenti infrastrutturali, per ottenere che domani quel posto di asilo a Crotone possa in qualche misura essere atteso o immaginato?

Inoltre, la Costituzione fa riferimento, in chiave di perequazione, alla totalità delle risorse da offrire in risposta al bisogno sperequato. Noi qui offriamo una redistri-

buzione, peraltro in via orizzontale, peraltro dai comuni, peraltro anche con la difficoltà, a cui lei utilmente faceva riferimento, che le basi imponibili sono naturalmente diverse o, se vuole, socialmente naturalmente diverse. In che misura noi, utilizzando questa stagione di riforme, possiamo provare a invertire questa tendenza e con quali strumenti?

ROGER DE MENECH. Vorrei fare due domande. Una vi riguarda da vicino: i comuni sono pronti rispetto alla sfida dei fabbisogni, dei costi e dei LEP? Come sappiamo, nella teoria dei fabbisogni e dei costi standard, sono sempre buoni quando li fanno gli altri. Vale per tutti, e dico questo perché il tema vero è quello di ordinamento. Abbiamo allontanato la corrispondenza fra chi chiede le tasse ai cittadini e dove vanno a finire le tasse. Questo è un problema strutturale, culturale e politico che dobbiamo risolvere.

Il secondo punto è che noi abbiamo anche da completare un percorso – faccio solo un *flash* – che conoscete meglio di me, ovvero la riforma catastale, che può dare quell'indice di stabilità e anche di concretezza in tutto il territorio nazionale rispetto al carico fiscale di tutti i cittadini in Italia. Sono convinto, però, che queste cose non si fanno solo tramite un intervento legislativo nazionale, ma con una forte collaborazione con gli enti locali. Per questo chiedo inizialmente se siamo pronti. Dico « siamo » perché, visto che ho fatto il sindaco per qualche anno, mi continuo a tenere dentro la categoria.

Il secondo punto, invece, riguarda l'articolo 116. Vi faccio una domanda specifica: nelle firme delle intese voi ritenete opportuno che sia richiamato un principio di sussidiarietà vera, quindi una nuova conformazione dell'esercizio dei servizi, onde evitare che quello che oggi viene chiamato « centralismo statale romano » si trasformi in un centralismo regionale? Ritenete, in maniera molto pratica, che le intese debbano riportare una sorta di pre-accordo fra lo Stato, le regioni e gli enti locali, in modo che quelle famose materie vengano subito ridistribuite sui territori?

Infatti, il principio del 116 era il federalismo dei territori, non era solo un aspetto regionale. Da questo punto di vista, le intese diventano un atto giuridicamente fondamentale, perché poi sulle intese costruiremo la norma nazionale che avrà le caratteristiche di distribuire, come dicevo, le funzioni sui territori.

Oggi il dibattito sulle intese è nel vivo e, quindi, è chiaro che, se dobbiamo intervenire perché ci sia una rappresentanza degli enti locali, dobbiamo farlo adesso.

VINCENZO PRESUTTO. Ringrazio il presidente Castelli e il dottor Ferri. La mia domanda sarà molto veloce. Il dottor Ferri ha fatto riferimento ai fondi perequativi, che sarebbero privi di destinazione. Senza entrare nel dettaglio specifico del federalismo, concordando ovviamente che il federalismo è stato ideato per garantire efficacia, efficienza ed economicità nella gestione degli enti locali, vorrei però far presente — e capire anche la sua valutazione rispetto a questa mia affermazione — che l'elemento predominante in ogni caso resta il LEP.

Nelle altre audizioni è stato riferito da diverse persone che diventa importante per il comune, ad esempio, individuare le domande a servizio individuale. Tuttavia, al di là dell'aspetto prettamente comunale, da un punto di vista legislativo tocca a noi come esponenti del Parlamento individuare i servizi e i livelli di prestazione da garantire rispetto ai servizi. A quel punto, nel momento in cui arriva il fondo perequativo nelle disponibilità dell'amministratore locale, laddove venisse meno il rispetto dei LEP, si vedrebbero applicate le sanzioni previste dall'articolo 120 della Costituzione. Probabilmente ci può essere in teoria una libertà nell'utilizzo del fondo perequativo, ma è estremamente condizionante e pericoloso rispetto a un comune che non garantisce i LEP che verranno definiti — spero — quanto prima, perché il compito nostro è questo.

Io sollevo qualche dubbio — e pongo la domanda ovviamente per valutare anche la sua considerazione — che il fondo perequativo tanto libero non risulta essere, visto che ci sarebbe un vincolo da rispettare

legato ai LEP, altrimenti entra in gioco l'articolo 120 della Costituzione.

ROBERTA FERRERO. Sarò veloce, anche perché noi sentiremo in differita la risposta, visto che abbiamo l'Aula e dobbiamo assentarci. Il discorso è molto interessante. In particolare mi soffermerei sull'ultimo punto toccato riguardante il problema della mancata riscossione. Visto che in relazione a questo argomento nella legge di bilancio è stato inserito un comma — il 1.091 — all'articolo 1, vorrei capire come secondo voi questa introduzione può essere uno strumento per superare le differenze territoriali di riscossione. Vorrei approfondire questo punto.

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

GUIDO CASTELLI, *presidente dell'IFEL*. Vi ringrazio delle domande e dell'attenzione. Capisco che è assolutamente utile compenetrare le nostre esperienze proprio con la dimostrazione concreta dei problemi che mettiamo a terra in queste vicende, perché, come è noto, lo sbattere delle ali di una farfalla a Roma, ad Ascoli o a Milazzo producono effetti diretti, soprattutto a condizioni date.

In maniera sintetica, il metodo è come curare il coinvolgimento. C'è un documento dell'ANCI; noi abbiamo immaginato evidentemente che come ANCI e UPI — ma poi sarà qualcun altro a dirlo — ci sono tre livelli. Il primo è infraregionale e non può non essere un organo che è costituzionalmente definito, il CAL, eventualmente integrato con le associazioni dei comuni e delle province, a curare l'ordito necessario per esaurire quel bisogno che la proposta di differenziazione sia unitaria con l'idea che la differenziazione produce ai servizi a carico del cittadino, con il coinvolgimento dei comuni e delle province.

Pensiamo a livello orizzontale che in qualche misura la Conferenza Stato-regioni debba enucleare una cabina di regia che possa garantire, ulteriormente rispetto alle funzioni della Conferenza Stato-regioni, un'attenzione destinata e specifica.

A livello parlamentare nel nostro documento, che — devo precisare — è di natura ANCI e UPI, è probabile e auspicabile che la Commissione per gli affari regionali possa essere integrata in maniera tale che la rigidità della nozione di intesa, quella che rimanda all'articolo 8, possa essere corretta, guarnita e resa più flessibile. Io non entro nel dibattito sull'articolo 8 della Costituzione. Certo è che molti osservatori e costituzionalisti opinano sulla natura forse anelastica dell'intesa, ma io — ripeto — mi fermo alle funzioni di presidente dell'IFEL, anche perché ho fatto diritto costituzionale tanti anni fa, quando mi sono laureato.

La perequazione è uno strumento tecnico che, come diceva Ferri, a condizioni date e — aggiungo — impossibili, ha provato a organizzare nella maniera meno irrazionale possibile la quadratura del cerchio, ovvero che i comuni che hanno una compagine immobiliare maggiore potessero dare nella maniera meno inappropriata — uso proprio queste espressioni e queste figure retoriche — ai comuni con meno cespiti immobiliari o con cespiti immobiliari catastalmente obsoleti il massimo possibile.

Tuttavia, occorre fare attenzione: costituzionalmente è funzione dello Stato quella di garantire l'essenzialità dei servizi in maniera omogenea dalle Alpi alla Trinacria, nel senso che questo processo non può mai escludere che la perequazione è esattamente l'esplicitazione funzionale del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, rispetto al quale lo Stato nazionale non può chiamarsi fuori. Ecco perché non possiamo attribuire alla perequazione una funzione che non può avere, perché la perequazione è altro rispetto alla vicenda di questi ultimi anni, che ha descritto magistralmente Ferri.

La perequazione vera è quella che rimanda ai LEP, ma su questo ribadisco la sottolineatura che giustamente è stata data al tema della responsabilità. L'autonomia è un concetto che non può non sposarsi alla responsabilità, sempre e comunque. Chi promuove sfide di quel genere deve sapere che evidentemente premi e sanzioni sono la logica conseguenza dell'applicazione di questo metodo.

Detto questo, evidentemente l'importante — torniamo a dirlo — è che il disegno abbia un carattere organico e sistematico. Seppure è possibile sperimentare forme avanzate di autonomismo, è necessario che queste forme segnino il tracciato tenendo già conto dell'insieme complessivo per raggiungere l'obiettivo definitivo. Questa è la cosa che noi comuni temiamo: il carattere episodico, frammentato e nebulizzato del disegno.

Io penso, invece che, essendo la legislatura appena agli inizi, si possa davvero avere un'idea delle autonomie sapendo una cosa che non possiamo negare: è più facile organizzare autonomia e decentramento in uno Stato che economicamente sta bene, che non ha il debito pubblico che ha, piuttosto che in uno Stato che ha una situazione di ipossia, usando un eufemismo. Questo è ovvio. È chiaro che non si può chiedere alla perequazione di consentire gli asili nido ad Agrigento, non è quella la funzione. Mi riferisco alla perequazione comunale, ha ragione l'onorevole Russo. È altro, su cui — ripeto — rimandiamo all'idea stessa di equità del Paese.

ANDREA FERRI, *dirigente dell'IFEL*. L'onorevole Fragomeli ha sottolineato che la perequazione ha una dimensione nazionale ovviamente, ma è anche all'interno dei territori. Questo è molto importante. Come vedete in questo documento, noi abbiamo messo in luce gli effetti perequativi, cioè cosa succede in termini pro capite nelle varie fasce demografiche dei comuni di ciascuna regione.

Non esiste una sola regione in cui tutti guadagnino o tutti perdano, al di là degli aneddoti per cui in Trentino-Alto Adige e in Lombardia ci sono cinque o sei dei comuni più poveri di IRPEF. Questo è un fatto statistico, non molto rappresentativo dal punto di vista sociologico, però quei comuni esistono. Se quei comuni vivessero di IRPEF, per esempio, o anche di basi imponibili, anche immobiliari, non particolarmente... Infatti, le province nordiche non sono particolarmente dotate di base imponibile, la capacità fiscale non è uniforme, le grandi città hanno un addensamento molto maggiore eccetera. Comunque, anche im-



maginando un semplice sistema in cui questi comuni dovessero reggersi su IRPEF e IMU, non ce la farebbero.

Io non sono costituzionalista, non aspiro a esserlo e mi scuso se mi smarco un po' da tante domande. Noto soprattutto che oggi noi non abbiamo basi informative adeguate per fare delle simulazioni. Questo è molto importante. Se io da IFEL devo pormi il problema di fare le ipotesi su cui può andare avanti e in quale prospettiva un federalismo differenziato in cui non è chiaro se rimangono dei soldi sul territorio dal gettito o se rimangono da un trasferimento statale, sono differenze molto importanti. Non sapere quello significa dover fare innumerevoli ipotesi.

Noi siamo certi che lo Stato non si ritira da quel ragionamento, cioè dalla difesa degli interessi di tutto il territorio, delle aree deboli e delle subaree deboli, ovunque esse siano. Di conseguenza, immagino che dobbiamo sempre considerare un *prius*, almeno logico, il fatto di determinare quali sono i livelli essenziali delle prestazioni che il Paese (Stato, comuni, province, città metropolitane e regioni) deve garantire a priori, indipendentemente dalle latitudini e dalle condizioni di residenza dei cittadini.

Torniamo al ragionamento LEP *versus* libertà del meccanismo perequativo. Sono vere tutte e due le cose naturalmente. Se avessimo già definito i LEP, avremmo un'altra situazione. Noi abbiamo fatto il contrario, però, dobbiamo rendercene conto.

Noi oggi non possiamo applicare il 120, perché non c'è nessun atto, nessuna legge, nessun parametro, nessun giurì che possa dire che il comune di Cogoleto — adesso mi è rimasto in testa per l'incendio, ma è protagonista anche di un episodio relativo ai fabbisogni — o un altro comune non diano abbastanza di qualcosa. Immaginiamoci sempre, per stare agli asili nido, che evocano molta attenzione giustamente, qual sia il bacino giusto. Io devo pormi questo problema, non posso immaginare una dose di asili nido ovunque, se non immagino una rete di asili nido correttamente allocata.

La nostra ipotesi è che a livello locale questo meccanismo, sufficientemente incentivato, possa arrivare a colmare il *gap*,

però sono processi. Quali sono gli altri strumenti per farlo? Sono quelli che pure abbiamo in atto. Noi non possiamo immaginare di fare un programma di infrastrutturazione senza programmi specifici. Scusatate se lo chiamo così, ma l'asilo nido è un'infrastruttura, non è un solo aspetto, cioè il mattone, l'assistente o la mensa, è un insieme di cose. Infatti, abbiamo i programmi specifici, abbiamo un obiettivo di Lisbona, che è il 33 per cento, se non ricordo male, coperto da qualsiasi tipo di servizio alla prima infanzia.

Per la prima volta negli ultimi anni — ma poi ci sono stati tanti discorsi sugli asili nido — abbiamo un programma di intervento sulla scuola ante-elementare, della prima infanzia, che quest'anno, nel 2018, non ha assegnato il differenziale tra un anno e l'altro a chi già eroga servizi. Questa è una delle polemiche che si fanno.

È naturale che i territori che offrono servizi in momenti di stretta finanziaria cerchino di tenersi più soldi possibili correlati a quei servizi, ma abbiamo bisogno anche di espanderli dove non ci sono. Il differenziale 2017-2018 di 15 milioni di euro è andato tutto alle regioni in sofferenza rispetto a un obiettivo del tipo quello di Lisbona.

Quelli sono i meccanismi che permettono di fare dei salti. Dopodiché, per come sono fatti i fabbisogni e ipotizzando che l'introduzione dei LEP aggiusti le situazioni di grave sotto-dotazione, è questo quello che a noi preoccupa: noi non abbiamo un indicatore chiaro di grave sotto-dotazione, se non il fatto che abbiamo una spesa corrente pro capite da 300 a 3.000 euro, che però è un po' rozzo. Non è vero che tutti quelli da 300 sono completamente sottodotati, ma certamente lì si annida un importante elemento di sotto-dotazione di risorse.

LEP, meccanismo di redistribuzione dei fabbisogni e programmi nazionali di incentivazione e finanziamento a obiettivi nazionali di miglioramento dei servizi producono anche una diversa redistribuzione di risorse. Le due cose sono legate, perché, se io erogo più servizi, in qualche modo nei fabbisogni mi vengono riconosciuti e così

via. Tuttavia, è chiaro che, se non c'è quel supporto all'espansione dei servizi, noi non arriveremo a una situazione ottimale.

Per quanto riguarda le riforme ci si chiedeva se noi siamo pronti. Noi eravamo molto pronti. Rispetto alla riforma del catasto, che è una riforma molto importante, apro una parentesi. È inutile andare contro i mulini a vento; se non si vuol fare la riforma del catasto, bisogna anche un po' allargare le maniche. Comunque è certamente una riforma molto importante, perché non riequilibra solo le situazioni soggettive dei contribuenti. Infatti, ci sono alcuni posti dove pagano troppo poco e alcuni posti dove pagano troppo possedendo immobili simili o, viceversa, diversi pagando uguale. Vi sono differenze orizzontali, verticali e territoriali molto rilevanti, come è noto a tutti. Non è importante per il fatto che il catasto vale la metà (prima era un terzo) del valore di mercato, che è del tutto irrilevante, ma perché è squilibrato al suo interno. Il catasto può valere anche il 10 per cento del valore di mercato, basta che sia il 10 per cento del valore di mercato dovunque, non da una parte il 25 e dall'altra il 7.

Che quindi sia importante da un punto di vista soggettivo è chiaro a tutti, ma è importante anche dal punto di vista della finanza locale, perché una parte della redistribuzione di risorse tra i comuni, attraverso il Fondo di solidarietà e prima ancora attraverso i trasferimenti statali, nasce dal fatto che io non posso che calcolare soprattutto la capacità di base e lo sforzo fiscale sulla rendita catastale. Infatti, io non vado da uno a dire che ha una rendita catastale che non mi piace e gliela alzo un po', perché lo vedono tutti che ha più valore casa sua o il suo negozio. Non ho questa potestà, posso fare degli impulsi molto indiretti sulla variazione del catasto come comune.

Questa è una cosa molto importante, però io devo metterla tra parentesi, perché le nostre risorse sono scarse come quelle di tutti, non ci possiamo occupare di cose che non hanno soluzioni. Sul catasto c'è un'enciclopedia su come si fa la riforma, segreta,

nel senso che è mantenuta presso l'Agenzia delle entrate e del territorio. Noi ne abbiamo discusso soltanto a voce, senza guardare le carte, quindi eravamo pronti a essere coinvolti.

Se non si fa con i comuni, scordiamoci che si faccia, per motivi banali, perché, se va bene, c'è il 5 per cento di contenzioso. Il 5 per cento di contenzioso sono alcuni milioni di contestazioni, che in buona parte si possono risolvere a voce, in altra parte no, ma, se non le si risolve a voce attraverso un'organizzazione capillare, ti scordi la riforma.

La riscossione è alla nostra portata immediata. Ci sono normative già abbastanza definite con il Ministero dell'economia nel corso del 2018, che sono state presentate dal Ministero dell'economia al Governo e da noi in forma corretta, cioè dicendo quali sono quelle condivise e quali altre vorremmo in più noi come ANCI. Sono state preparate da noi presso l'IFEL, dato che ci occupiamo di queste cose, nell'ambito della legge di bilancio e dei decreti fiscali. Ci sono tre o quattro cose — non è il caso di entrarci nel merito, ci mancherebbe — che sono molto chiare.

Gli incentivi sono un pezzo importante, ci mancherebbe, ma non bastano assolutamente. È un segnale importante e anche un meccanismo che, dove si può applicare, produrrà degli effetti, ma certamente le cose importanti sono la riforma della riscossione, lo snellimento delle ingiunzioni di pagamento, capire se l'Agenzia delle entrate e riscossioni vuole avere un ruolo sulla finanza locale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio gli auditi, dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.30.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 22 maggio 2019*



ALLEGATO



**AUDIZIONE IFEL**

*presso la*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL  
FEDERALISMO FISCALE**

*Roma, 28 marzo 2019*

## L'evoluzione del federalismo fiscale comunale dopo la Legge delega n.42 del 2009

### Sommario

Introduzione. Il federalismo fiscale tra Legge delega e manovre finanziarie .....	3
Le caratteristiche dei riparti perequativi delle risorse .....	5
Le scelte applicative in materia di costruzione del sistema perequativo comunale nel triennio 2015-18 .....	7
La perequazione orizzontale .....	7
Il sistema del riparto chiuso. La perequazione non integrale delle funzioni fondamentali .....	11
Box 1- Calcolo del Delta perequativo.....	12
Il riparto perequativo in base ai criteri misti .....	16
L'impatto della perequazione. Gli effetti perequativi territoriali FSC 2018.....	22
Le differenze tra FSC e fondo perequativo delineato dalla Legge delega n. 42/2009 .....	32
Box 2: Riparto perequativo attuale vs progetto perequativo della legge delega sul federalismo fiscale.....	32
Le prospettive di Livelli essenziali di prestazioni (LEP) nella metodologia attuale di fabbisogni standard .....	33
I LEP nello schema perequativo chiuso .....	35
L'orizzontalità del meccanismo di finanziamento .....	36

### *Introduzione. Il federalismo fiscale tra Legge delega e manovre finanziarie*

La Legge delega 42/2009 delinea i fondamenti del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali:

- stabilisce i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- stabilisce la struttura delle entrate degli enti territoriali e locali;
- disciplina l'istituzione ed il funzionamento del Fondo perequativo, nonché le risorse aggiuntive e gli interventi speciali necessari per favorire lo sviluppo delle aree sottoutilizzate;
- disciplina i principi generali per l'attribuzione di patrimonio alle autonomie territoriali.

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è incentrato sul superamento del criterio della spesa storica a favore di un sistema di attribuzione di risorse basato sull'individuazione dei fabbisogni standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (all'articolo 117, secondo comma, lettera m) e delle funzioni fondamentali degli enti locali (all'articolo 117, secondo comma, lettera p). A tal fine la Legge delega per ogni livello di governo territoriale:

- definisce la struttura fondamentale delle entrate (tributi propri; compartecipazioni al gettito dei tributi erariali da assegnare ai diversi livelli di governo in base al principio della territorialità; fondo perequativo);
- definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minore capacità di autofinanziamento distinguendo nettamente tra le spese
  - ✓ inerenti le funzioni fondamentali, per le quali devono essere garantite integralmente le risorse corrispondenti ai rispettivi fabbisogni in base ai livelli essenziali delle prestazioni
  - ✓ e quelle connesse alle altre funzioni, per le quali si prevede la perequazione in base alle capacità fiscali.

La Legge prevede dunque una doppia azione perequativa: quella integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni e funzioni fondamentali, e quella per le restanti funzioni il cui finanziamento è lasciato agli strumenti propri dell'autonomia tributaria e per le quali la perequazione mira ad una parziale diminuzione dei differenziali di capacità fiscale.

È lo Stato a definire le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, ai quali poi associare i fabbisogni standard necessari a garantirli.

Infine, si prevede l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti, ovvero sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica.

Una volta delineato il nuovo quadro dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, esso doveva essere implementato tenendo conto delle peculiarità del contesto istituzionale ed economico-sociale italiano. Tra tali peculiarità è da annoverare il cosiddetto "dualismo" dell'economia italiana, in cui gli squilibri economici e sociali tra il Nord e il Sud del Paese comportano conseguenze tangibili anche nell'assetto finanziario delle amministrazioni locali. Un elemento di complessità, proprio del comparto comunale, deriva dalla frammentazione delle circoscrizioni amministrative: su circa 6.700 Comuni delle Regioni a statuto speciali, circa il 70% ha meno di 5.000 abitanti, circa il 24% dei Comuni ha meno di 1.000 abitanti. Prescindendo da una valutazione circa la congruità e la sensatezza di una frammentazione

comunale così evidente, che in gran parte trova le sue ragioni nella storia italiana, si rileva la necessità di garantire a enti molto diversi le condizioni per assicurare i servizi “fondamentali” per i propri cittadini.

Un altro fattore importante per il percorso della riforma è stato il momento storico della sua attuazione che coincide con la crisi finanziaria mondiale che nel 2011, a seguito della crisi del debito sovrano in Europa, si ripercuote pesantemente sulla finanza pubblica italiana. Infatti, il percorso di costruzione del sistema perequativo comunale, oltre che dagli interventi legislativi attuativi della legge n. 42/2009, è fortemente influenzato dalle misure di risanamento della finanza pubblica.

Si riporta di seguito una breve disamina dell'evoluzione normativa successiva alla Legge 42 con riferimento al concorso del comparto comunale al risanamento della finanza pubblica, della fiscalità e del fondo comunale, tutti ambiti strettamente legati alla determinazione del sistema perequativo comunale attuale.

La prima importante tappa nell'attuazione della riforma federalista per il comparto comunale è rappresentata dall'adozione del d.lgs. n. 23/2011 (cosiddetto “federalismo municipale”), che interviene nella gestione del passaggio dalla finanza derivata alla fiscalità comunale. In particolare, per il triennio 2011-2013 è prevista una fase transitoria nella quale, in aggiunta alle tradizionali entrate degli enti comunali, sono istituite<sup>1</sup>:

- la compartecipazione al gettito dell'IVA proveniente dai rispettivi territori;
- l'imposta di soggiorno o, nel caso delle isole minori, di sbarco;
- la compartecipazione alla fiscalità immobiliare statale, costituita dall'Irpef sui redditi fondiari, dalla cedolare secca sugli affitti e dalle imposte ipotecarie e catastali.

Le nuove entrate confluiscono nel *Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR)* che, non avendo obiettivi perequativi, consente di “fiscalizzare” i trasferimenti statali in attuazione della riforma costituzionale. Infatti, contestualmente all'istituzione del FSR, sono soppressi i trasferimenti dello Stato ad eccezione di quelli non fiscalizzabili<sup>2</sup>. Nel 2011 l'ammontare del fondo è quindi pari al totale dei trasferimenti fiscalizzati, mentre il suo riparto riproduce la distribuzione storica dei trasferimenti erariali<sup>3</sup>, al netto dei primi tagli intervenuti proprio nel 2011.

Per ciò che riguarda la perequazione comunale, il d.lgs. n. 23/2011 riprende solo in parte il percorso tracciato dalla legge 42/2009. Il decreto non fa più riferimento al contributo dello Stato alla perequazione comunale, stabilendo che un fondo da istituire entro il 2014 sarà alimentato esclusivamente con risorse municipali. Inoltre, il decreto non menziona i fabbisogni e le capacità fiscali standard, rinviando ogni decisione di carattere tecnico alla Conferenza Stato Città ed autonomie locali<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Tali entrate comprendono l'addizionale Irpef, l'Ici, la tassa e il canone per l'occupazione spazi e aree pubbliche, l'imposta di scopo, la Tarsu/Tia, l'imposta sulla pubblicità e le pubbliche affissioni e il canone installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP).

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni sui criteri adottati per individuare i trasferimenti fiscalizzabili si rimanda alla Relazione COPAFF dell'8 giugno 2010.

<sup>3</sup> Il FSR è alimentato con il gettito indicato ai commi 1 e 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011. Per l'anno 2011 l'importo complessivo del fondo in base al gettito, o alle quote del gettito immobiliare, è pari a euro 8.375.914.591,29, da sommare alla compartecipazione al gettito dell'IVA per l'ammontare di euro 2.889.000.000 (Decreto del 21 giugno 2011, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 178 del 2 agosto 2011). I criteri di riparto del FSR dipendono dall'incidenza della popolazione, dalle quote di compartecipazione IVA in base al gettito regionale dell'imposta, dalle spettanze figurative (come stabilito nella Relazione COPAFF dell'8 giugno 2010) e dal gettito effettivo dei tributi sugli immobili.

<sup>4</sup> La Conferenza Stato Città ed autonomie locali, originariamente istituita con il DPCM del 2 luglio 1996, è ora disciplinata dal d.lgs. n. 281/1997. È un organo collegiale con funzioni consultive e decisionali che opera per favorire la cooperazione fra Stato ed Enti locali. È presieduta dal Ministro dell'Interno, insieme - nelle materie di competenza - al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie.

Nel 2012 l'assetto della fiscalità municipale, delineato dal d.lgs. n. 23/2011, subisce un significativo cambiamento per effetto del decreto legge n. 201 del 2011 (cd "Salva Italia"), che introduce l'*IMU sperimentale* in sostituzione dell'ICI, estendendo la base imponibile dell'imposta immobiliare anche all'abitazione principale. Il rilevante incremento di gettito comunale che deriva dalla manovra, anche per via dell'aumento dei coefficienti da utilizzare per il calcolo degli imponibili, è in parzialmente neutralizzato sia attraverso la diretta competenza statale su una quota dei maggiori incassi, sia con una riduzione compensativa delle risorse attribuite ai Comuni, anch'esse acquisite al bilancio dello Stato. Il FSR 2012 è distribuito in modo da compensare i Comuni per le variazioni di gettito dovute al mutamento dell'imposta<sup>5</sup>, fermi restando i tagli di risorse imposti al comparto ai fini del risanamento della finanza pubblica<sup>6</sup>.

La legge di stabilità per l'anno 2013 (n. 228/2012) interviene nuovamente sul finanziamento dei Comuni, introducendo espliciti elementi perequativi, con l'istituzione per gli anni 2013 e 2014 del *Fondo di solidarietà comunale (FSC)* in sostituzione del *FSR*. La legge prevede che il riparto del nuovo fondo debba tener conto sia dei costi e fabbisogni standard (criteri perequativi) sia delle variazioni delle risorse comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi). Al termine di un confronto tra governo e ANCI, con l'approvazione del D.L. n. 35/2013, il riparto del FSC 2013 avviene in base ai soli criteri compensativi, non essendo ancora state elaborate le capacità fiscali standard, elemento indispensabile per l'applicazione dei criteri perequativi. In ragione dell'abrogazione del *FSR*, nonché della modifica all'*IMU*, la legge di stabilità abolisce l'attribuzione ai Comuni della compartecipazione al gettito IVA e del gettito della fiscalità immobiliare.

La legge di stabilità per l'anno 2014 (n. 147/2013, comma 729) introduce ulteriori modifiche in materia di fiscalità comunale, riguardanti principalmente il passaggio della natura del FSC da transitoria a definitiva, la soppressione dell'*IMU* sulle abitazioni principali e l'istituzione della TASI. L'avvio dell'applicazione di criteri perequativi nell'ambito del FSC è ulteriormente rimandato di un anno, in considerazione della perdurante assenza delle capacità fiscali standard.

Infine, per l'anno 2015 la legge di stabilità (n. 190/2014) prevede una prima parziale ripartizione del FSC secondo i fabbisogni e le capacità fiscali standard, per una quota pari al 20% del fondo stesso. Tale riparto, a normativa vigente, sembra destinato a diventare definitivo, al fine di assicurare i trasferimenti perequativi previsti dal Titolo V della Costituzione e dalla legge 42/2009. A conferma di tale prospettiva, la legge di stabilità 2016 (l. n. 208 del 2015) ha aumentato la quota perequata del FSC dal 20% al 30%, prevedendo che entro il 2018 la percentuale del FSC da distribuire secondo il nuovo riparto debba raggiungere il 55%. La legge di bilancio 2017 (n. 232/2016) ha previsto infine che il nuovo riparto debba entrare a regime sul 100% del FSC entro il 2021.

### *Le caratteristiche dei riparti perequativi delle risorse*

Nei sistemi di finanza pubblica decentrati, in cui le scelte di entrata e di spesa sono distribuite sui diversi livelli di governo, i meccanismi perequativi si sostanziano nel correggere gli effetti della non omogenea distribuzione delle basi imponibili e/o dei bisogni di spesa tra gli enti territoriali, affinché i cittadini siano trattati in modo uguale indipendentemente dalla loro residenza. L'uguaglianza di trattamento, la cosiddetta *l'equità orizzontale*, si sostanzia nel garantire su tutto il territorio l'accesso ad un medesimo/simile livello (qualitativo e/o quantitativo) di servizi pubblici locali a parità di tributi pagati. L'*equità orizzontale* dunque consiste nell'eliminare i benefici fiscali netti tra i vari territori.

<sup>5</sup> Nel 2012 le risorse da attribuire ai comuni RSO a titolo di federalismo fiscale municipale attraverso la ripartizione del *FSR* sono state pari a 6.825.394.605 euro (art. 1 comma 1 del D.M. 4 maggio 2012).

<sup>6</sup> I tagli decisi con i decreti legge n. 78/2010, n. 201/2011 e n. 95/2012.

Sotto il profilo operativo, i programmi perequativi possono classificarsi:

- in base alla natura degli squilibri fiscali da equilibrare:
  - in schemi perequativi orizzontali in cui i trasferimenti si realizzano tra i governi sub-centrali dello stesso livello e hanno l'obiettivo di eliminare gli squilibri fiscali orizzontali;
  - in schemi perequativi verticali in cui i trasferimenti fluiscono dallo Stato verso i governi sub-centrali e hanno l'obiettivo di eliminare gli squilibri fiscali verticali riscontrabili qualora il potere decisionale sulla spesa è (più) decentrato mentre quello impositivo è (più) centralizzato; in base al grado di equilibrio degli squilibri fiscali:
  - in schemi perequativi integrali dove eventuali squilibri fiscali sono completamente neutralizzati attraverso i trasferimenti perequativi;
  - in schemi perequativi parziali dove il riequilibrio riduce ma non elimina del tutto gli squilibri fiscali esistenti;
- in base all'esistenza di vincoli alla dimensione delle risorse destinate alla perequazione:
  - in schemi chiusi (*close-ended*);
  - in schemi aperti (*open-ended*);
- in base ai criteri di riequilibrio:
  - in schemi perequativi mirati a equilibrare/livellare la capacità di generare entrate (capacità fiscale standard);
  - in schemi perequativi mirati a equilibrare/livellare i livelli della spesa/costo per i servizi pubblici locali (fabbisogni standard);
  - in schemi perequativi basati su entrambi i criteri, fabbisogni e capacità fiscali standard.

Non è possibile individuare a priori un modello ottimale di perequazione. La letteratura economica e l'esperienza internazionale indicano come, in tema di federalismo fiscale, in contesti caratterizzati dalla presenza di delicati equilibri tra aspetti storico-istituzionali, vincoli di carattere finanziario e esigenze di tutela delle autonomie locali, si cerchi di convenire su un sistema di relazioni finanziarie capace sia di perseguire gli obiettivi di equità orizzontale, sia di incentivare gli enti locali verso la gestione efficiente e efficace delle risorse pubbliche.

Si propone di seguito una sintetica rappresentazione delle caratteristiche principali del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), frutto dell'interpretazione tecnica delle scelte del legislatore e dell'impatto del riparto sulla finanza comunale.



## *Le scelte applicative in materia di costruzione del sistema perequativo comunale nel triennio 2015-18*

### **La perequazione orizzontale**

Il riparto nell'ambito del FSC è orizzontale. Il Fondo è alimentato esclusivamente con una quota predeterminata del gettito standard IMU (22,43%) di competenza comunale<sup>7</sup>.

Nel 2018, il totale del Fondo riferito ai Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), escluso il ristoro TASI, è pari a circa 1.909,5 mln, mentre l'alimentazione da parte degli stessi enti si attesta sui 2.534 mln. Il differenziale tra l'alimentazione e il totale delle spettanze è in parte destinato ai Comuni della Sicilia, che complessivamente ricevono dal Fondo più di quanto contribuiscano al suo finanziamento, mentre per la restante parte confluisce nel bilancio dello Stato, determinando un paradossale caso di compartecipazione statale ai tributi comunali<sup>8</sup>.

Nel 2018, i Comuni RSO che ricevono risorse sono 4.326. Per tali enti il *fondo netto* (la differenza tra il trasferimento FSC e l'alimentazione del fondo, escluso il ristoro TASI) è positivo. Complessivamente tali Comuni percepiscono circa 1.674 mln di euro. Sono invece 2.280 i Comuni delle RSO che, sempre nel 2018, contribuiscono al fondo più di quanto ricevano. Tra questi 1.070 enti contribuiscono in misura superiore alla quota di alimentazione (c.d. enti incapienti).

I beneficiari del riparto orizzontale sotto il profilo delle fasce demografiche (Figura 1) si concentrano tra i Comuni di minori dimensioni (fino a 5mila ab.) e tra gli enti con popolazione compresa tra 60mila e 100mila abitanti. Va osservato che in ambedue i casi le risorse acquisite attraverso il FSC 2018 (sul quale agisce la prima applicazione della perequazione) sono – in media – significativamente inferiori alle risorse teoricamente acquisibili sulla base dei soli criteri storici. Per evidenziare le differenze, ambedue le grandezze sono espresse in percentuale della quota di alimentazione del fondo fornita da ciascuna fascia demografica.

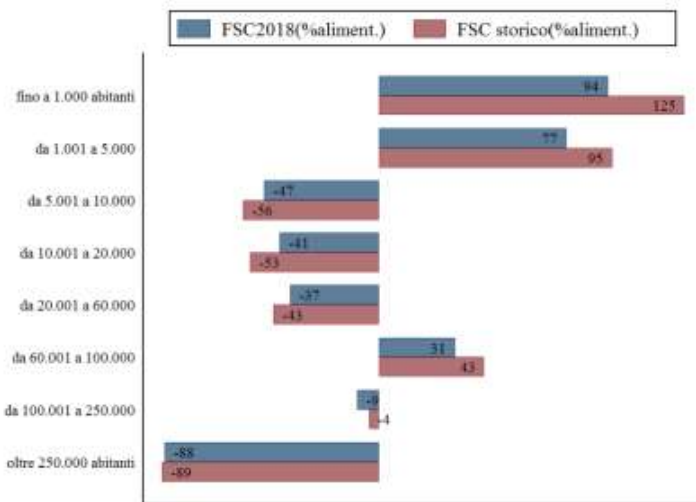
I Comuni che contribuiscono maggiormente al fondo in senso assoluto sono concentrati tra gli enti con popolazione oltre 250.000 abitanti. Sia le città maggiori che – soprattutto – gli enti tra i 5mila e il 60mila abitanti registrano un miglioramento medio nel passaggio dal criterio storico ai criteri parzialmente perequati del FSC 2018, attraverso una minore contribuzione netta, sempre espressa in percentuale della rispettiva quota di alimentazione.

---

<sup>7</sup> Il gettito standard comunale dell'IMU è quello stimato dal Mef sulla base dell'applicazione dell'aliquota di legge pari al 7,6 per mille.

<sup>8</sup> Fino al 2015 il FSC veniva alimentato in parte con una quota del gettito comunale dell'IMU e in parte con un contributo statale. Quest'ultimo si è via via ridotto per l'effetto dei tagli disposti tra il 2011 e il 2015, fino ad azzerarsi. In realtà la partecipazione dello Stato al FSC è ora *negativa*, nel senso che l'applicazione dei tagli richiede ogni anno una trattenuta IMU non ripartita tra i Comuni (e quindi acquisita al Bilancio dello Stato), pari a circa 400 milioni di euro.

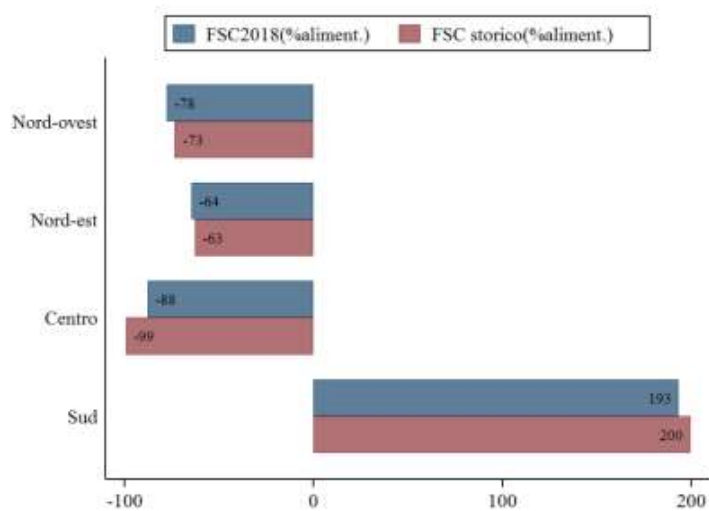
Figura 1 - FSC netto 2018 vs FSC netto storico (in % alimentazione, per fasce demografiche)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Guardando alla riallocazione delle risorse tra i Comuni raggruppati secondo le macro aree geografiche (Figura 2), si osserva che i beneficiari del riparto sono concentrati tra i Comuni del Sud, che tuttavia, in media, registrano una lieve perdita rispetto alla distribuzione storica del FSC: dal 200% al 193% della propria quota di alimentazione. L'effetto perequativo, inteso come differenza tra l'assegnazione perequativa 2018 e quella teorica in base a criteri storici, sembra premiare i Comuni del Centro a sfavore degli enti delle altre aree. Tale risultato è tuttavia fortemente condizionato dall'effetto perequativo positivo che caratterizza il Comune di Roma. Essendo Roma il maggiore "contribuente" del riparto orizzontale, anche un modesto miglioramento dell'effetto perequativo a carico di tale ente, data la sua dimensione, può produrre un forte impatto redistributivo, venendo meno una quota importante di risorse da destinare ai Comuni beneficiari di dimensioni medie piccole o piccolissime.

Figura 2 - FSC netto 2018 vs FSC netto storico (in % alimentazione, per macro area)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

La Tabella 1 riporta una scomposizione del calcolo del FSC 2018, attraverso la rappresentazione dei principali addendi del calcolo, aggregati per fasce demografiche e per macro aree del Paese. Si ricorda che, nonostante il riparto perequativo sia applicato ai soli Comuni delle Regioni a statuto ordinario (“Comuni RSO”), il fondo è esteso anche agli enti di Sicilia e Sardegna dove il riparto continua essere effettuato in base ai soli criteri storici.

Le prime tre colonne della Tabella 1 riportano i principali componenti del calcolo del FSC storico:

- Risorse storiche;
- Gettito IMU&TASI;
- Delta storico.

Le successive tre colonne riportano i valori corrispondenti ai principali addendi del riparto perequativo:

- Risorse standard;
- Capacità fiscale standard;
- Delta perequativo;

I valori delle variabili comuni al calcolo di ambedue le costruzioni del FSC, FSC storico e FSC effettivo assegnato nel 2018 sono contenuti nelle colonne:

- Tagli (le riduzioni di risorse intervenute dalla metà del 2014 in poi);
- Alimentazioni (il valore della trattenuta IMU, pari in percentuale al 22,43% del gettito standard di ciascun Comune).

Infine, la composizione del FSC 2018 (componente storica per il 55%, componente perequata per il 45%) è riportata nelle ultime tre colonne.

Tabella 1 - Calcolo del FSC 2018: FSC perequativo e FSC storico (mln euro)

Fascia demografica	Risorse storiche (a)	Gettito IMU&TASI (b)	$\Delta$ storico (a-b)	Risorse std (coefficiente riparto fabb. std + peso popolazione) (a)	Capacità fiscale std (b')	$\Delta$ perequativo (a-b')	Tagli (c)	Alimentazione (d)	FSC storico ( $\Delta$ storico + c + d)	FSC perequativo (50% $\Delta$ perequativo + % $\Delta$ storico + c + d)	FSC 2018 (55% FSC storico + 45% FSC perequativo + Correttivo)
Fino a 1.000	434,8	317,3	117,5	493,8	457,8	36,0	-	58,6	131,9	91,1	115,2
da 1.001 a 5.000	2.441,7	1.871,3	570,4	3.367,9	3.071,1	296,8	-	329,4	645,2	508,4	588,3
da 5.001 a 10.000	1.783,2	1.761,7	21,5	3.216,8	3.078,0	138,8	-	304,3	136,0	194,6	183,3
da 10.001 a 20.000	2.091,3	2.050,1	41,2	3.884,5	3.650,7	233,8	-	353,6	166,3	262,6	209,7
da 20.001 a 60.000	3.075,5	2.950,8	124,8	5.512,4	5.237,5	274,8	-	509,9	296,6	371,7	332,8
da 60.001 a 100.000	1.202,5	998,4	204,2	1.947,8	1.834,9	112,9	-	172,8	247,0	201,4	231,6
da 100.001 a 250.000	1.333,7	1.192,7	141,0	2.250,5	2.153,4	97,1	-	205,4	196,7	174,7	190,0
Oltre 250.000	3.314,7	3.444,8	-130,1	5.663,1	5.762,8	-99,7	-	599,6	64,8	80,0	78,8
<b>RSO</b>	<b>15.677,4</b>	<b>14.586,9</b>	<b>1.090,4</b>	<b>26.336,8</b>	<b>25.246,3</b>	<b>1.090,4</b>	<b>-1.739,5</b>	<b>2.533,6</b>	<b>1.884,5</b>	<b>1.884,5</b>	<b>1.909,5</b>
Piemonte	1.426,2	1.356,2	70,0	2.215,5	2.206,5	9,0	-	236,6	149,6	119,1	137,9
Lombardia	2.888,6	2.900,8	-32,2	4.945,0	4.990,4	-45,3	-	499,1	133,0	128,4	132,3
Veneto	1.426,7	1.423,8	2,8	2.340,0	2.358,2	-18,2	-	245,7	94,2	83,7	90,1
Liguria	647,1	761,8	-114,7	892,6	1.105,9	-213,3	-	137,3	49,6	99,0	71,1
Emilia-Romagna	1.517,6	1.534,6	-17,0	2.501,5	2.536,2	-34,7	-	268,9	97,8	88,9	94,0
Toscana	1.236,0	1.246,4	-10,5	2.112,8	2.178,9	-66,2	-	218,0	75,0	47,2	63,5
Umbria	271,9	214,5	57,4	463,4	414,0	49,5	-	36,7	64,0	60,1	62,8
Mercato	427,3	376,6	50,7	782,4	663,6	118,8	-	65,5	65,8	99,8	80,9
Lazio	1.664,2	1.984,0	-319,7	3.536,0	3.515,4	20,6	-	339,9	200,3	30,2	121,7
Abruzzo	383,9	341,8	42,1	662,3	599,5	62,8	-	59,5	61,4	71,7	66,4
Molise	95,1	70,6	24,5	142,6	110,6	32,0	-	12,0	25,6	29,3	27,3
Campania	1.861,6	1.054,6	807,0	2.749,2	2.211,3	536,9	-	183,7	803,9	668,8	755,0
Puglia	1.074,3	915,6	158,7	1.859,5	1.588,7	270,8	-	158,9	201,8	257,8	228,6
Basilicata	183,3	89,4	93,9	271,5	177,9	93,5	-	15,3	89,7	89,5	89,9
Calabria	593,6	316,3	277,3	863,5	589,0	274,4	-	56,3	272,7	271,3	273,6
<b>RSO</b>	<b>15.677,4</b>	<b>14.586,9</b>	<b>1.090,4</b>	<b>26.336,8</b>	<b>25.246,3</b>	<b>1.090,4</b>	<b>-1.739,5</b>	<b>2.533,6</b>	<b>1.884,5</b>	<b>1.884,5</b>	<b>1.909,5</b>
Sardegna	410,9	388,0	22,9	-	-	-	-	67,5	35,0	-	35,0
Sicilia	1.359,7	949,2	410,5	-	-	-	-	167,8	430,8	-	430,8
<b>Isole</b>	<b>1.770,7</b>	<b>1.337,3</b>	<b>433,4</b>	-	-	-	<b>202,9</b>	<b>235,2</b>	<b>465,8</b>	-	<b>465,8</b>
<b>Totale (RSO+Isole)</b>	<b>17.448,1</b>	<b>15.924,2</b>	<b>1.523,8</b>	-	-	-	<b>-1.942,4</b>	<b>2.768,8</b>	<b>2.350,3</b>	-	<b>2.375,3</b>

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

### **Il sistema del riparto chiuso. La perequazione non integrale delle funzioni fondamentali**

La legge delega n.42 del 2009 prevede per le autonomie territoriali un sistema di attribuzione delle risorse in base ai fabbisogni standard per “...*garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli Enti locali*”. Il riparto perequativo attraverso il Fondo di solidarietà comunale non è idoneo a garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni standard dei Comuni.

La prima causa della sostanziale non efficacia del riparto perequativo rispetto al fine previsto dalla legge sta nella mancanza della componente verticale o, in altri termini, nel fatto che il riparto perequativo comunale è del tipo *close-ended*. Poiché i trasferimenti perequativi possono porre pressione sul bilancio dello Stato, in alcuni sistemi perequativi, anche riscontrabili in ambito internazionale, viene imposto un limite al totale delle risorse coinvolte e/o un valore massimo che i singoli trasferimenti non possono superare qualora dovessero emergere bisogni aggiuntivi e/o capacità di entrata non sufficienti per soddisfare i fabbisogni esistenti. Nel caso del riparto perequativo comunale italiano il vincolo sta nel fatto che il totale delle risorse da sottoporre alla perequazione è limitato al totale delle capacità fiscali comunali, escludendo totalmente l'intervento erariale

Nel 2018 il totale dei fabbisogni standard ammonta a 35.148 mln di euro mentre il totale delle capacità fiscali è pari a 25.246 mln di euro.

La seconda ragione che impedirebbe la perequazione integrale dei fabbisogni standard, anche nel caso in cui non esistesse lo squilibrio di carattere verticale tra i fabbisogni e le capacità fiscali, è da individuarsi in due aspetti del calcolo dei trasferimenti:

- la natura mista del *Delta perequativo*;
- il target perequativo fissato al 50%.

A questi aspetti sono dedicati i due paragrafi che seguono.

#### *La natura mista del Delta perequativo*

Il *Delta perequativo* a livello di ciascun Comune costituisce la misura del *gap* tra il valore delle risorse standard da garantire e l'ammontare delle risorse che tale ente è in grado di reperire autonomamente ricorrendo alla tassazione delle basi imponibili disponibili ad aliquota di base.

Nei fatti, per ciascun Comune sono calcolati due tipi di *gap*:

- quello tra i fabbisogni e la capacità fiscale standard, che entra nel calcolo del *Delta perequativo* per l'80%;
- quello tra la capacità fiscale media e quella del Comune, che entra nel calcolo del *Delta perequativo* per il 20% (Box 1 *Calcolo di Delta perequativo*).

Il totale complessivo delle risorse è dunque destinato per l'80% a colmare lo squilibrio tra i fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e le capacità fiscali e per il 20% al riequilibrio delle funzioni non fondamentali in base alle sole capacità fiscali.

La Tabella 1 riporta i dati essenziali di calcolo del FSC 2018 e, in particolare, evidenzia i *Delta perequativi* calcolati per ciascuna classe demografica e per le Regioni a statuto ordinario, dati i fabbisogni e le capacità fiscali standard utilizzati. Il totale dei *Delta perequativi* di tutti i Comuni RSO nel FSC 2018 è positivo, pari a 1.090,4 milioni di euro, poiché le risorse standard sono determinate a partire dalla somma fra le capacità fiscali ed il contributo erariale al Fondo, che a inizio 2014 era pari, appunto, a 1.090,4 milioni.

Un valore del *Delta perequativo* non nullo, come invece ci si attenderebbe da uno schema di riparto puramente orizzontale, non deve però erroneamente portare alla conclusione che permanga un contributo erariale alla perequazione comunale. Il valore positivo è dovuto esclusivamente ad una questione algebrica. Come si evince dalla Tabella 1 (colonna *Tagli*), nel calcolo del Fondo l'ultima tranche dei tagli (una parte di quelli relativi al 2014 oltre a quelli applicati dal 2015) viene computata a valle della perequazione. Se, dunque, al *Delta perequativo* venisse sottratto il totale dei suddetti tagli (1.739,5 mln di euro), tale valore volgerebbe in negativo per un importo di circa - 650 mln di euro<sup>9</sup>.

### Box 1- Calcolo del Delta perequativo

Considerare il peso della popolazione nel computo delle risorse standard del fondo fa sì che nel calcolo del *Delta perequativo* vengano calcolati due scostamenti

- tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard
- tra la capacità fiscale media e quella del singolo Comune.

Per dimostrarlo, assumiamo per semplicità che il totale delle  $Rstd_i$  sia uguale al totale delle  $CFstd_i$ . In questa ipotesi, le risorse standard dell' $i$ -esimo Comune sono calcolate come:

$$Rstd_i = 80\%(\sum_{j=1}^N CFstd_j) coeff\_FSstd_i + 20\%(\sum_{j=1}^N CFstd_j) \frac{p_i}{\sum_{j=1}^N p_j}$$

dove le variabili  $coeff\_FSstd_i$  e  $p_i$  indicano rispettivamente il coefficiente di riparto del fabbisogno standard e la popolazione dell' $i$ -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 del *Delta perequativo* in riferimento all' $i$ -esimo Comune, la differenza tra  $Rstd_i$  e  $CF_i$  è dunque pari alla somma pesata degli scostamenti tra il fabbisogno e la capacità fiscale e tra la capacità fiscale media e quella dell'ente:

$$Delta\ perquativo_i = Rstd_i - CFstd_i = 80\%(FSstd_i - CFstd_i) + 20\%(\overline{CF}p_i - CFstd_i)$$

dove  $FSstd_i$  è il fabbisogno standard monetario calcolato sul totale delle capacità fiscali standard di tutti i comuni RSO.

Il totale delle risorse è di 1.090,4 mln superiore al totale delle capacità fiscali. Tale componente residuale nel calcolo del *Delta perequativo* è assegnata ai Comuni per l'80% in base ai fabbisogni standard e per il restante 20% in base al peso della popolazione.

La composizione del *Delta perequativo* è dunque fatta di tre componenti:

- **verticale figurativa** (1.090,4 mln) - componente sempre positiva distribuita tra i Comuni in funzione dei loro fabbisogni e della popolazione;
- **FSsusCFgap** - la differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard che può essere sia positiva che negativa;
- **CFgap** - la differenza tra la capacità fiscale media e quella del Comune; anch'essa può essere sia positiva che negativa.

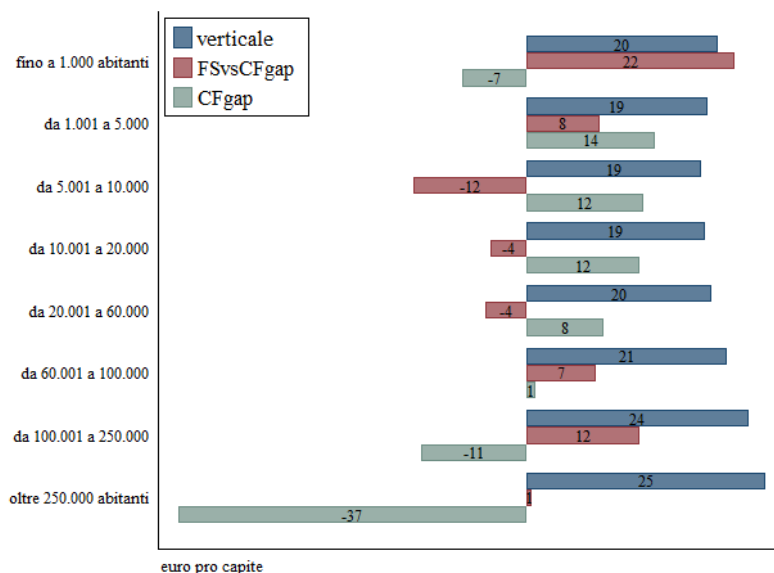
<sup>9</sup> Come si è accennato (cfr. precedente nota 8), il riparto del FSC tra i Comuni avviene non utilizzando tutta la trattenuta dall'IMU, ma comporta l'acquisizione al bilancio dello Stato di circa 400 mln. di euro/anno. Queste risorse acquisite dallo Stato sono parte della differenza indicata (pari a -650 mln.), mentre la restante parte di circa 250 mln. è stata reintegrata ai Comuni coinvolti dalle modifiche del regime di esenzione IMU da montanità (dl. 4/2015 e successivo ripristino del regime preesistente).



La Figura 3 e la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** riportano la composizione del *Delta perequativo*, calcolato rispettivamente per ciascuna classe demografica e macro area. Poiché le tre componenti sono calcolate a livello aggregato potrebbe sembrare che la componente verticale prevalga nel calcolo dei trasferimenti. Tale risultato è però imputabile unicamente al fatto che tale componente, mediamente meno incisiva a livello di singolo ente, è sempre positiva, al contrario delle altre due componenti che possono assumere sia valori positivi che negativi, compensandosi.

Come si evince dalla Figura 3, i Comuni con fabbisogni più alti rispetto alla capacità di entrata (gap positivi tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali) si concentrano nelle classi con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e superiore a 60.000 abitanti.

Figura 3 – Composizione Delta perequativo (per classi demografiche)

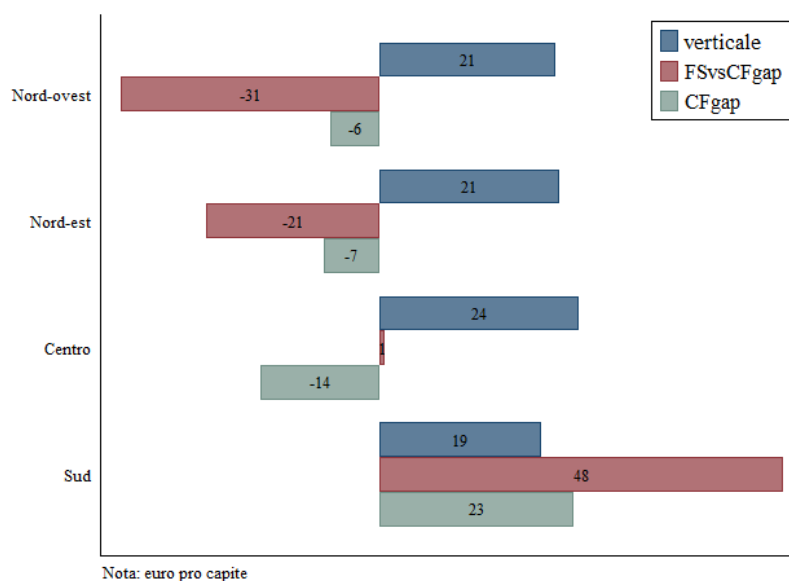


Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Dall'analisi dei *Delta perequativi* calcolati nelle diverse aree geografiche, si osserva che in corrispondenza dei Comuni del Nord entrambi i tipi di squilibrio, quello tra i fabbisogni e le capacità fiscali (**FSvsCFgap**) e quello tra la capacità fiscale media e quella comunale (**CFgap**), sono negativi. Per i Comuni del Sud, a testimonianza della necessità di risorse aggiuntive, entrambe le componenti sono positive.

I Comuni con livelli delle entrate standard pro capite superiori alla media (differenza tra capacità fiscale pro capite media e comunale negativa) sono quelli piccolissimi (fino a 1.000 abitanti) o quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti. Tale divario è particolarmente elevato in corrispondenza dei Comuni con popolazione oltre 250.000 abitanti (-37 euro pro capite).

Figura 4 - Composizione Delta perequativo (per area)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

### Il target perequativo e la componente storica nel calcolo di trasferimenti perequativi

Calcolati i *Delta perequativi* dei singoli Comuni in base ai fabbisogni e alle capacità fiscali standard, il *target perequativo* del Fondo stabilisce la misura entro cui tali *Delta* entrano nel calcolo del trasferimento del FSC. A normativa vigente il target perequativo stabilisce che i *Delta perequativi* entrino nel calcolo del trasferimento perequativo per il 50% del loro valore, riservando il restante 50% del trasferimento al riequilibrio delle risorse comunali conseguente al passaggio dall'ICI all'IMU (cfr. Tabella 1, colonna *FSC perequativo*).

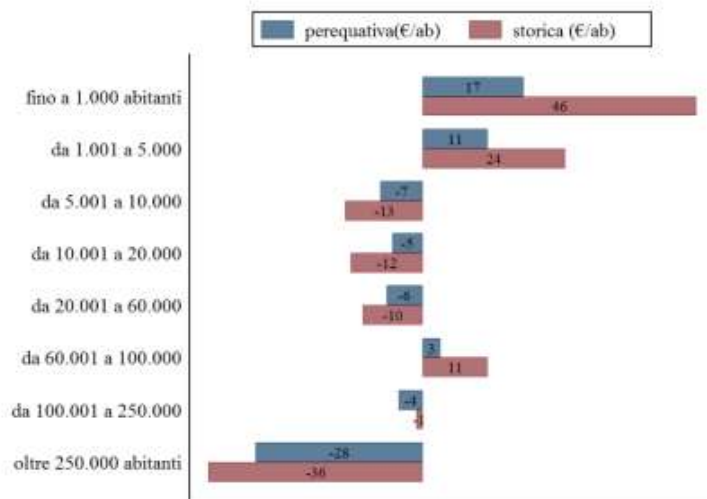
La *perequazione delle risorse* rispetto ai criteri di fabbisogni e capacità fiscali standard e il *riequilibrio delle basi imponibili*<sup>10</sup> rispetto alle risorse storiche acquisite da ciascun ente sono due processi distinti che è bene concettualizzare in modo autonomo anche se entrambi idealmente rispondono all'esigenza di razionalizzare le assegnazioni ai Comuni, anche a fronte dei cambiamenti nell'assetto delle entrate comunali a seguito del decentramento della finanza pubblica.

Nel 2018, il trasferimento FSC è per il 45% costituito dal Fondo perequativo e per il restante 55% da quello storico. Poiché il Fondo perequativo (Tabella 1) contiene il *Delta storico*, che non è altro che la componente del calcolo derivante dal riequilibrio delle risorse comunali a seguito della fiscalizzazione e dell'introduzione dell'IMU, numeri alla mano, il FSC per l'anno 2018 risulta distribuito per il 22,5% in base ai criteri perequativi – fabbisogni e capacità fiscali standard – e per il restante 77,5% in base ai criteri storici.

<sup>10</sup> Il riequilibrio delle basi imponibili avviene a fronte della diversa dotazione di basi fiscali tra i territori. Tale funzione può essere assolta integralmente dai trasferimenti statali a due condizioni: la dimensione di trasferimenti è adeguata e il criterio di riparto risponde effettivamente alle esigenze di assetto razionale delle risorse disponibili per ciascun ente. Sotto il profilo dimensionale, nel caso italiano, la prima condizione era soddisfatta fino al 2011, mentre gli aggiustamenti dei criteri di riparto non hanno mai portato ad un assetto stabile e condiviso delle assegnazioni. Ciò non significa che i trasferimenti statali fossero assegnati in modo indifferente alle differenze territoriali di base imponibile, ma tale necessaria distorsione era fortemente orientata al riconoscimento del dato di fatto storico piuttosto che a criteri razionali espliciti ed incisivi.

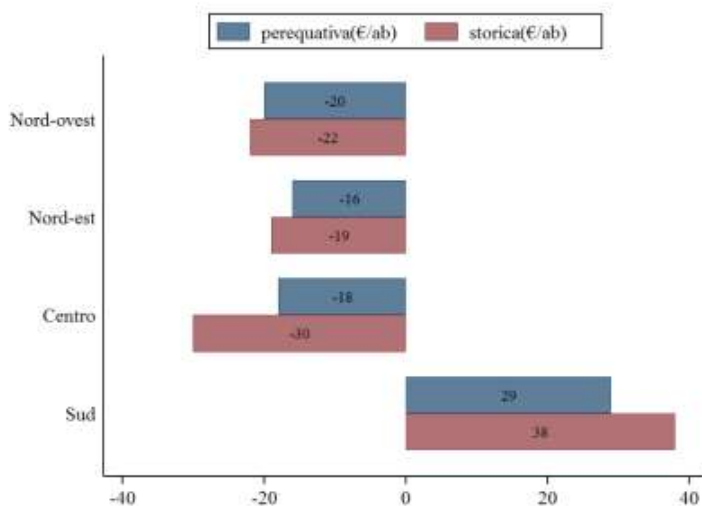
La Figura 5 e la Figura 6 rappresentano, rispettivamente per classi demografiche e per macro aree del paese, la scomposizione del trasferimento effettivo relativo al FSC 2018 (al netto della quota di alimentazione) per le attribuzioni dovute alle due componenti di calcolo del fondo: perequativa (in base ai fabbisogni e capacità fiscali standard) e storica. La somma delle due componenti costituisce il valore del FSC netto. Il dato è espresso in euro pro capite.

Figura 5 - Composizione del trasferimento FSC<sub>2018</sub> netto: componente perequativa vs componente storica (euro pro capite, per fasce demografiche)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Figura 6 - Composizione del trasferimento FSC<sub>2018</sub> netto: componente perequativa vs componente storica (euro pro capite, per macro area)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Vale la pena sottolineare che la componente storica, derivante cioè dal riequilibrio delle risorse storiche, rimarrebbe parte integrante del calcolo FSC anche a regime qualora il target perequativo rimanesse limitato al 50%. Dati i fabbisogni e le capacità fiscali standard del

2018, la proiezione del FSC a regime, cioè integralmente distribuito in base al riparto perequativo, corrisponde al FSC perequativo riportato nella Tabella 1 (penultima colonna).

Poiché le percentuali con cui il FSC perequativo e quello storico concorrono al calcolo del fondo effettivo sono molto vicine nel 2018, rispettivamente il 45% e il 55%, le classi nelle quali le attribuzioni associate alle due componenti si discostano in modo più significativo sono anche quelle che registrano un effetto perequativo più rilevante.

Sotto il profilo quantitativo, la perequazione dunque investe circa 12,5 miliardi di euro (pari al 50% del totale delle capacità fiscali) rispetto ad un totale delle spese correnti dei Comuni RSO che oscilla intorno ai 37 miliardi (esclusi gli oneri per il servizio rifiuti).

### Il riparto perequativo in base ai criteri misti

Quando si parla della perequazione comunale, il termine maggiormente utilizzato è quello dei fabbisogni standard. La stessa Legge delega, infatti, mette l'accento sulla perequazione *integrale* dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali, mentre stabilisce che l'azione perequativa per le restanti funzioni sia indirizzata unicamente a ridurre e non eliminare gli squilibri nella distribuzione delle capacità fiscali. Se si analizza il sistema perequativo comunale delineato con la normativa successiva alla Legge 42/2009, sembra invece che siano le capacità fiscali a svolgere il ruolo centrale del meccanismo perequativo.

In favore di questa tesi, in primo luogo, si ha il fatto che è proprio il totale delle capacità fiscali a definire il *quantum* di risorse che determina i *Delta perequativi*, confinando i fabbisogni standard entro questo perimetro. In secondo luogo, il gap tra fabbisogni e capacità fiscali standard entra nel calcolo delle assegnazioni perequative solamente per l'80%. Il restante 20% è destinato a riequilibrare i gap esistenti nella distribuzione delle capacità fiscali stesse.

Il terzo argomento a favore del ruolo centrale della capacità fiscale, forse meno evidente degli altri, è che i fabbisogni standard sono derivati attraverso la tecnica *regression-based* dalla distribuzione della spesa corrente comunale che risente fortemente delle capacità complessive di prelievo degli enti locali. Questa argomentazione appare particolarmente forte a seguito delle manovre restrittive di finanza pubblica nel periodo 2010-2015, che hanno indotto i Comuni, ove possibile, a ricorrere ad un maggior sforzo fiscale in funzione meramente *difensiva* cioè per reintegrare quote di risorse tagliate.

In Tabella 2 sono riportati i valori di sintesi della dinamica dei trasferimenti e del prelievo tra 2010 e 2017 (incluso il FSC netto per il 2017). Nel periodo considerato i trasferimenti erariali sono diminuiti di 10.765 mln sia a seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti sia a causa dei tagli imposti al comparto, nel contempo il prelievo locale sui tributi principali è cresciuto di circa 7.717 mln.

Tabella 2 - La dinamica dei trasferimenti erariali e del prelievo comunale tra il 2010 e il 2017  
(valori in milioni di euro, pro capite e percentuali)

		2010	2017	VAR ASS 2010-2017	VAR % 2010-2017
Trasferimenti erariali	(a)	16.011	5.246	-10.765	-67%
Prelievi locali	(b) = (c)+(d)+(e)+(f)	13.084	20.801	7.717	59%
Addizionale energia elettrica	(c)	694	0	-694	-100%
Addizionale all'IRPEF cassa	(d)	3.109	4.662	1.553	50%
ICI-IMU-TASI	(e)	9.281	15.779	6.498	70%
Imposta di soggiorno *	(f)	0	360	360	100%

\* Compreso il contributo di soggiorno per Roma Capitale

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze

Volendo valutare quanta parte dei trasferimenti perduti i Comuni siano riusciti a recuperare attraverso il prelievo (Tabella 3), si osserva una situazione molto disomogenea sia confrontando gli enti per dimensione sia nelle diverse aree geografiche.

Mentre per i Comuni piccoli il differenziale tra il prelievo aumentato e trasferimenti perduti è mediamente pari a -115,2 euro pro capite, in corrispondenza dei Comuni grandi tale differenziale è soltanto di -10,8 euro per abitante (con valori addirittura positivi in corrispondenza dei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti situati al Nord e nel Centro). I valori più alti relativi all'impossibilità di recuperare tramite il prelievo i trasferimenti erariali perduti si osservano, per tutte le fasce demografiche, nei Comuni del Sud.

Tabella 3 – Mancato recupero con entrate proprie delle risorse perdute per il crollo dei trasferimenti tra il 2010 e il 2017.  
Differenza tra l'aumento delle entrate proprie e trasferimenti perduti (valori pro capite)

Fascia demografica	Nord	Centro	Sud	RSO
<i>Fino a 1.000 abitanti</i>	-99,6	-107,6	-157,0	-115,2
<i>da 1.001 a 5.000 abitanti</i>	-39,4	-43,3	-71,8	-48,7
<i>da 5.001 a 10.000 abitanti</i>	-34,3	-47,4	-70,0	-45,2
<i>da 10.001 a 20.000 abitanti</i>	-34,8	-41,8	-52,9	-41,3
<i>da 20.001 a 60.000 abitanti</i>	-41,2	-43,5	-65,4	-50,2
<i>da 60.001 a 100.000 abitanti</i>	-54,8	-60,6	-97,9	-72,2
<i>da 100.001 a 250.000 abitanti</i>	-23,4	-48,8	-93,5	-46,9
<i>Oltre 250.000 abitanti</i>	29,3	6,4	-169,0	-10,8
<b>RSO</b>	<b>-28,4</b>	<b>-32,4</b>	<b>-81,3</b>	<b>-43,9</b>

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze

Va in proposito osservato che il mutamento di composizione delle risorse comunali intervenuto nel periodo ha ampliato fortemente la quota di risorse proveniente dalle entrate proprie, con effetti "secondari" forse non sufficientemente indagati sulle aree strutturalmente meno dotate di basi imponibili, il Mezzogiorno e ampia parte delle aree interne. In primo luogo, l'esercizio della leva fiscale su basi imponibili più povere produce risultati meno rilevanti e spesso non in grado di compensare i tagli sotto il profilo meramente quantitativo; in secondo luogo tali aree sono anche quelle che registrano storicamente una minore capacità di riscossione, che ora produce effetti su gettiti comunque molto più elevati rispetto al passato (l'IMU-Tasi valeva fino al 2015 circa 2,5 volte il gettito della preesistente ICI). Quest'ultima considerazione evidenzia l'urgenza di una riforma della riscossione locale in grado di migliorare sensibilmente – in particolare – i risultati di incasso delle aree meno performanti.

I fabbisogni standard, determinati in base alla distribuzione della spesa storica dei Comuni<sup>11</sup>, per alcune funzioni sono quantificati in base:

- a) alla metodologia del costo standard (Istruzione e Asilo nido);
- b) alla metodologia della funzione di spesa aumentata (Sociale e TPL).

Entrambi prevedono l'assegnazione dei fabbisogni in base ai livelli di servizi/prestazioni effettivi che possono, tra altri fattori, essere fortemente correlati ai maggiori flussi di entrate e dunque a maggiori livelli di capacità fiscale storicamente acquisiti da ciascun ente. Considerando che la quota delle citate funzioni sul totale dei fabbisogni standard complessivi

<sup>11</sup> I fabbisogni standard utilizzati per il riparto FSC 2018 si basano sui dati di spesa dei Comuni RSO nel 2015.

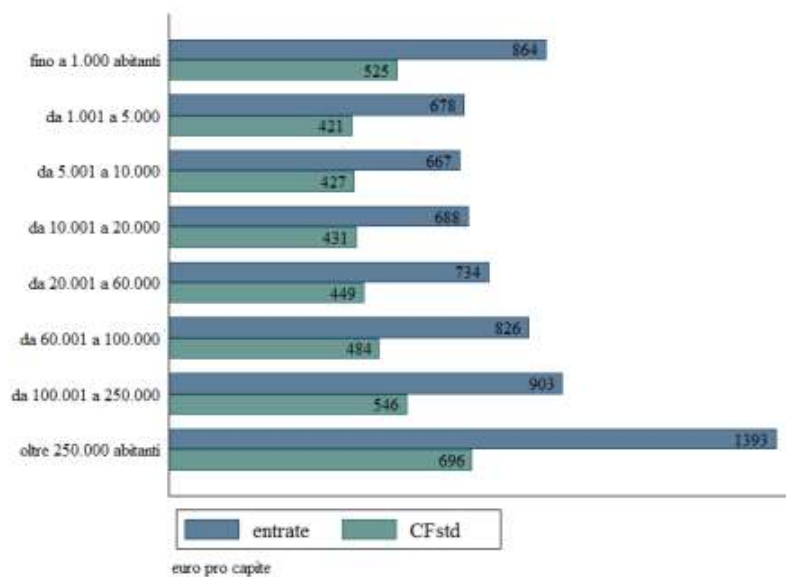
(al netto del servizio rifiuti)<sup>12</sup> è pari al 45,6%, il rischio di forte correlazione tra i fabbisogni e le capacità fiscali non è un fattore trascurabile e va quindi tenuto sotto controllo per evitare che il sistema dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard fallisca lo scopo di individuare gli effettivi gap di risorse che caratterizzano i Comuni.

### La capacità fiscale

La capacità fiscale di ciascun Comune è una misura della capacità di prelievo che non risente dello sforzo fiscale. Le entrate comunali che confluiscono nel calcolo dei gettiti standard sono IMU, TASI, Addizionale IRPEF e le entrate comunali minori. La capacità fiscale include anche una componente relativa alle entrate per lo svolgimento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, che tuttavia viene posta pari al valore del rispettivo fabbisogno ai fini di rendere il riparto perequativo neutrale rispetto a questo servizio (in quanto per legge interamente finanziato dalla rispettiva entrata, attualmente la TARI).

Le Figure 7 e 8 mettono a confronto i livelli delle entrate comunali concernenti le tipologie dei gettiti considerati e delle capacità fiscali per l'anno 2015, utilizzate per il calcolo del FSC 2018, rispettivamente per fasce demografiche e aree del Paese.

Figura 7 - Confronto tra le entrate comunali e la capacità fiscale standard (2015, per fasce demografiche)

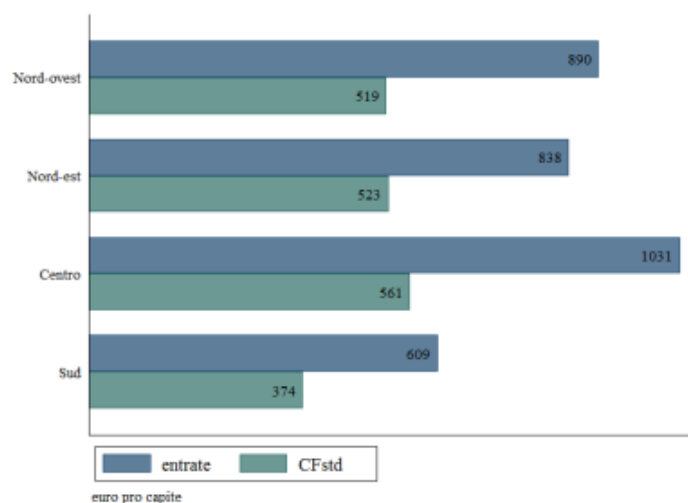


Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze

<sup>12</sup> L'impatto del fabbisogno per la funzione rifiuti sul calcolo di trasferimenti perequativi viene in gran parte neutralizzato.



Figura 8 - Confronto tra le entrate comunali e la capacità fiscale standard (2015, per area)

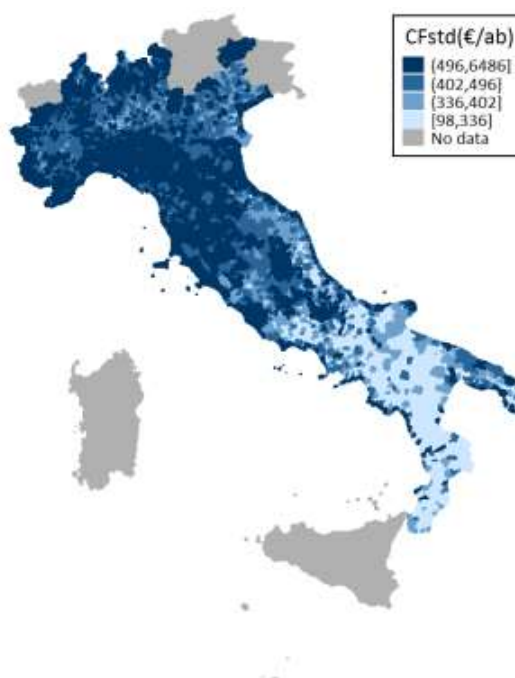


Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze

Poiché l'obiettivo della standardizzazione è quello di individuare una misura dei gettiti che non risenta dello sforzo fiscale, per i Comuni delle regioni a statuto ordinario i valori della capacità fiscale (25.246 mln) sono strutturalmente inferiori a quelli delle entrate comunali effettive per i gettiti considerati (43.125 mln).

Le capacità fiscali presentano articolata variabilità lungo il territorio nazionale (Figura 9). Essi variano tra il minimo di 98 e il massimo di 6.486 euro pro capite. Nella Figura 9 le classi di variazione, ciascuna della quale racchiude il 25% della distribuzione dei Comuni coinvolti, sono [98, 336]; (336, 402]; (402, 496]; (496, 6.486].

Figura 9 – Distribuzione della capacità fiscale standard comunale 2015 (euro pro capite)



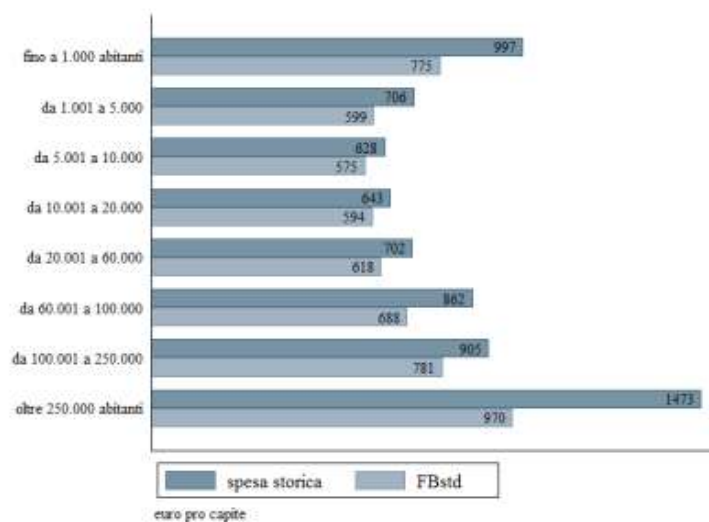
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Sose

### *I fabbisogni standard*

I fabbisogni standard sono definiti come i livelli standard della spesa corrente comunale necessari per garantire lo svolgimento delle funzioni fondamentali. Le Figure 10 e 11 mettono a confronto i livelli della spesa corrente e dei fabbisogni monetari per l'anno 2015 concernenti le funzioni fondamentali, distinguendo rispettivamente per fasce demografiche e area del Paese.

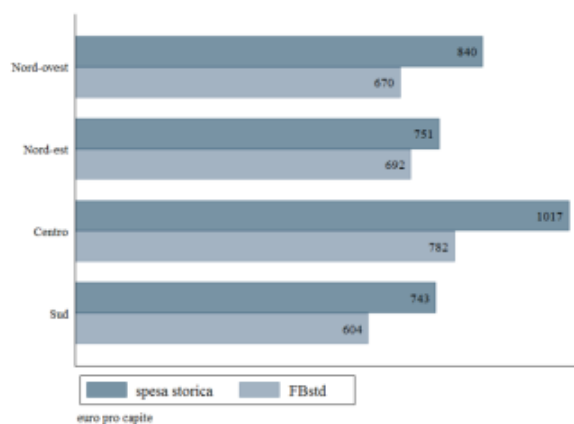
I valori dei fabbisogni standard (35.148 mln di euro per i Comuni RSO) sono strutturalmente inferiori ai rispettivi valori della spesa storica (43.220 mln) poiché, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 216/2010, i fabbisogni relativi alle funzioni generali di amministrazione confluiscono nel calcolo per il 70% del proprio valore. Inoltre, i valori dei fabbisogni monetari vengono nettati per la parte della spesa sostenuta dalle entrate provenienti dagli altri enti territoriali per lo svolgimento delle funzioni delegate nell'ambito delle funzioni fondamentali (in particolare per le funzioni TPL e Sociale) e dalle entrate dall'utenza.

Figura 10 - Confronto tra la spesa corrente e i fabbisogni standard monetari (2015, per fasce demografiche)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Sose

Figura 11 - Confronto tra la spesa corrente e i fabbisogni standard monetari (2015, per aree)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Sose

I fabbisogni standard presentano un'articolata variabilità lungo il territorio nazionale. Applicando i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard al totale della capacità fiscale del FSC 2018, si evince che i fabbisogni variano tra il minimo di 345 al massimo di 3.365 euro pro capite. Le classi di variazione riportate nella Figura 13, ciascuna della quale racchiude il 25% della distribuzione dei Comuni coinvolti, sono [345, 426]; (426, 464]; (464, 526]; (526, 3.365]

Figura 12 - Distribuzione dei fabbisogni standard 2015 (euro pro capite)



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Sose

*L'impatto della perequazione. Gli effetti perequativi territoriali FSC 2018*

Per valutare l'effetto del riparto perequativo a regime sulla distribuzione della spesa comunale corrente si mette a confronto la distribuzione dei percentili della spesa effettiva dei Comuni nel 2015 con quella ipotetica che si otterrebbe, assumendo in linea di massima l'uguaglianza tra il totale delle entrate e delle spese, applicando la perequazione a regime, cioè calcolando un FSC al 100% perequativo (Tabella 4).

Tabella 4 – Impatto del FSC integralmente perequativo sulla distribuzione della spesa comunale (2015, euro pro capite)

	5° perc	10° perc	20° perc	30° perc	40° perc	50° perc	60° perc	70° perc	80° perc	90° perc	95° perc
<i>Spese corrente 2015</i>	463	506	568	615	664	718	784	876	1.003	1.290	1.671
<i>Spesa corrente 2015 (FSC 100% perequativo)</i>	463	507	563	610	660	708	773	858	986	1.258	1.619

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Sose

Tabella 5 - Impatto del FSC integralmente perequativo sulla distribuzione della spesa comunale

<b>Intervalli dei percentili della spesa corrente</b>	<b>Spostamenti</b>	<b>N. Comuni</b>
<b>sotto 10° percentile 2015</b>	<i>10°- 20° percentile</i>	<b>661</b>
	<i>sotto 10° percentile</i>	85
		576
<b>10°- 20° percentile 2015</b>	<i>10° - 20° percentile</i>	<b>660</b>
	<i>20° - 30° percentile</i>	465
	<i>sotto 10° percentile</i>	110
		85
<b>20° - 30° percentile 2015</b>	<i>10°- 20° percentile</i>	<b>661</b>
	<i>20°- 30° percentile</i>	109
	<i>30° - 40° percentile</i>	435
		117
<b>30° - 40° percentile 2015</b>	<i>10°- 20° percentile</i>	<b>660</b>
	<i>20°- 30° percentile</i>	1
	<i>30°- 40° percentile</i>	116
	<i>40°- 50° percentile</i>	410
		133
<b>40° - 50° percentile 2015</b>	<i>30°- 40° percentile</i>	<b>660</b>
	<i>40°- 50° percentile</i>	130
	<i>50°- 60° percentile</i>	412
	<i>50°- 60° percentile</i>	118
<b>50° - 60° percentile 2015</b>	<i>30°- 40° percentile</i>	<b>661</b>
	<i>40°- 50° percentile</i>	2
	<i>50°- 60° percentile</i>	115
	<i>60°- 70° percentile</i>	444
		100
<b>60° - 70° percentile 2015</b>	<i>30°- 40° percentile</i>	<b>660</b>
	<i>50°- 60° percentile</i>	1
	<i>60°- 70° percentile</i>	99
	<i>70°- 80° percentile</i>	483
		77
<b>70° - 80° percentile 2015</b>	<i>60° - 70° percentile</i>	<b>661</b>
	<i>70° - 80° percentile</i>	77
	<i>80° - 90° percentile</i>	535
		49
<b>80° - 90° percentile 2015</b>	<i>70° - 80° percentile</i>	<b>660</b>
	<i>80°- 90° percentile</i>	49
	<i>oltre 90° percentile</i>	587
		24
<b>oltre 90° percentile 2015</b>	<i>80° - 90° percentile</i>	<b>661</b>
	<i>oltre 90° percentile</i>	24
		637

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Sose

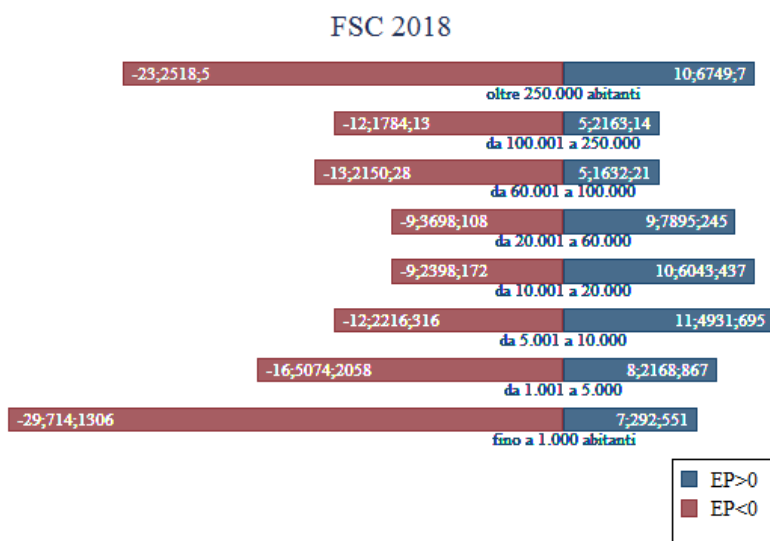
Come si evince dai dati, gli effetti redistributivi più visibili si ottengono in corrispondenza dei percentili più alti della distribuzione della spesa, dove si riscontrano delle diminuzioni a seguito della perequazione, a cui tuttavia non corrisponde un “miglioramento” di uguale entità dei valori dei percentili più bassi. Questa evidenza mette in luce un semplice fatto: nei percentili più alti della distribuzione si concentrano i Comuni più piccoli, di conseguenza una riduzione delle loro risorse non è sufficiente ad ottenere un effetto simile dall’altro lato della distribuzione dei percentili.

Per osservare l’effetto della perequazione al livello di singoli enti, nella Tabella 5 sono riportati gli spostamenti tra gli intervalli percentili della spesa: quella effettiva nel 2015 e quella che si sarebbe ottenuta se la perequazione nel 2015 fosse stata integrale anziché legata al 20% del FSC.

Si osserva come il maggior numero di spostamenti per tutti i percentili considerati avviene tra gli intervalli contigui. Si osservano, a sorpresa, casi di spostamento “peggiorativo” a seguito della perequazione integrale anche per Comuni che di partenza appartengono ai percentili di spesa più bassi: 85 Comuni appartenenti all’intervallo 10°-20° percentile della spesa nel 2015 a seguito della perequazione integrale saranno collocati nell’intervallo sotto 10° percentile.

Se si osserva l’entità della redistribuzione delle risorse a seguito del riparto perequativo rispetto all’allocazione storica nell’ambito del FSC, la Figura 13 e la Figura 14 riportano l’effetto perequativo 2018, calcolato come differenza tra il FSC effettivo e quello calcolato considerando unicamente la componente storica. Le figure riportano i valori medi dell’effetto perequativo calcolato nelle classi demografiche e nelle aree geografiche, distinguendo tra gli enti con effetto perequativo positivo e negativo. Le barre rappresentano l’effetto perequativo medio di ciascun raggruppamento (in €/ab.) e i numeri in sequenza all’interno (o a margine) di ciascuna barra riportano in sequenza: l’effetto in euro pro capite, la popolazione e il numero di Comuni coinvolti. I confronti tra i valori medi complessivi calcolati nei raggruppamenti di Comuni non devono infatti indurre a pensare che ci siano aree geografiche o classi dimensionali da considerare beneficiari assoluti della perequazione. In realtà, dentro alla stessa area geografica e alla stessa fascia dimensionale si trovano enti che sperimentano esiti perequativi molto differenziati.

Figura 13 - FSC 2018. Effetti perequativi per classi demografiche

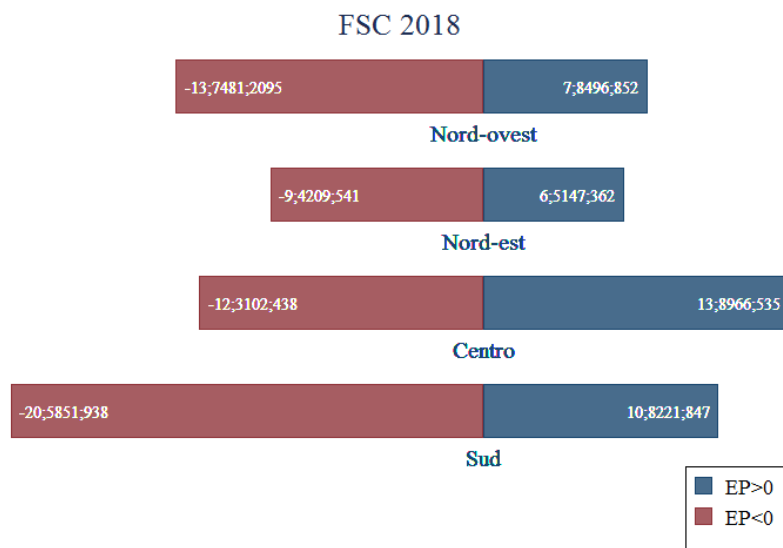


Nota: EP euro procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell’Interno

In Figura 14 sono riportati i valori dell'effetto perequativo per i Comuni raggruppati nelle macro aree geografiche.

Figura 14 - FSC 2018. Effetti perequativi per aree

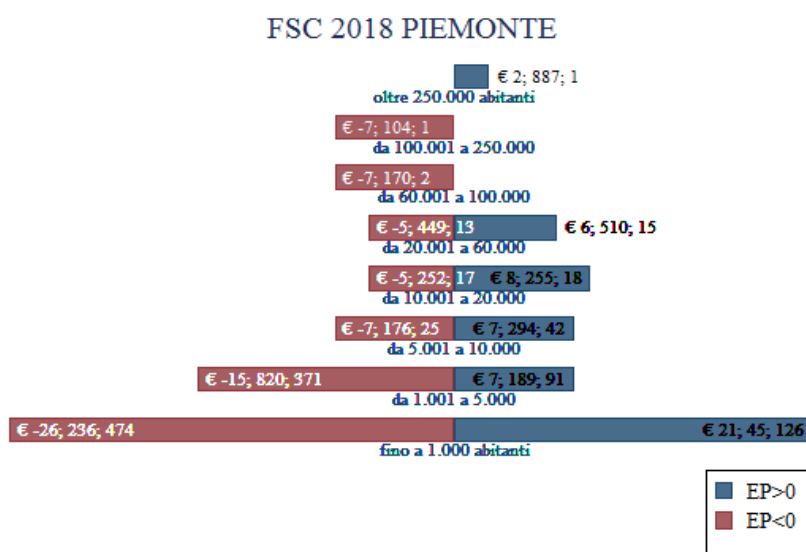


Nota: EP euro procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Le figure presentate di seguito (dalla Figura 15 alla Figura 29) mostrano gli effetti perequativi dei Comuni di ciascuna delle regioni a statuto ordinario, raggruppati per classe dimensione.

Figura 15 - FSC 2018 Piemonte. Effetti perequativi per classi demografiche

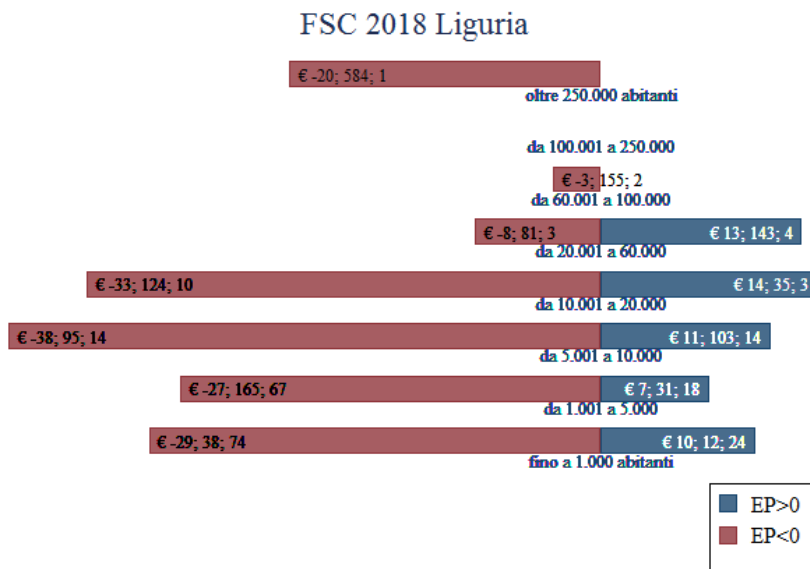


Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno



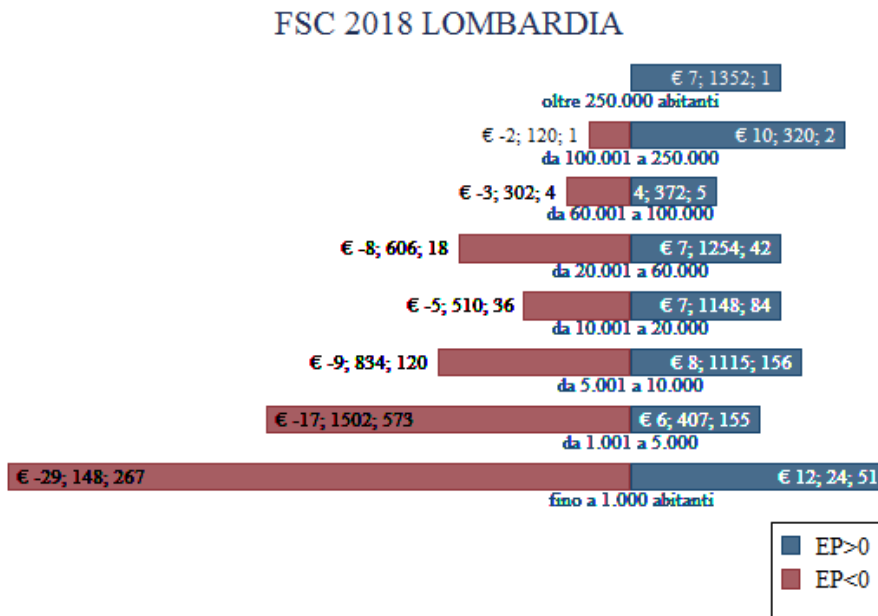
Figura 16 - FSC 2018 Liguria. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

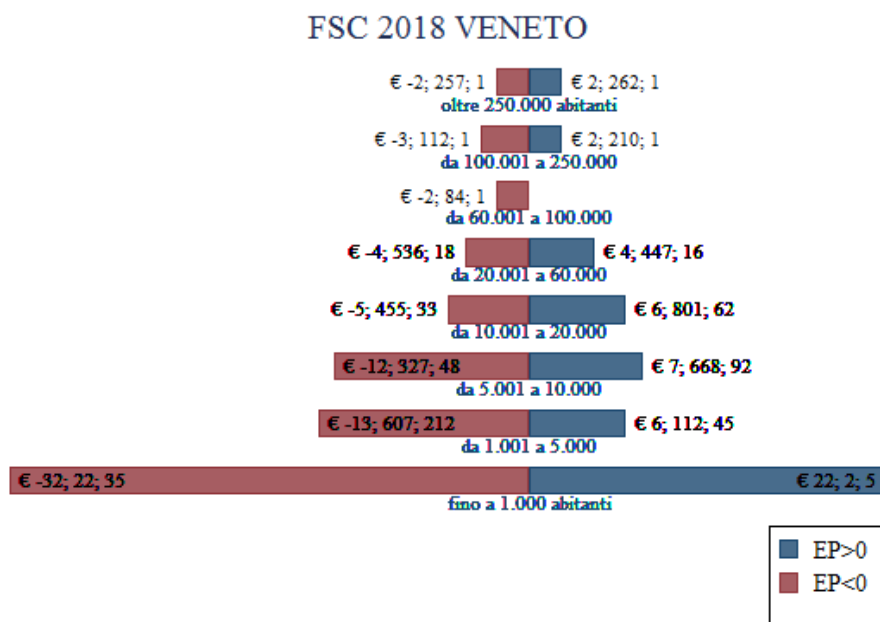
Figura 17 - FSC 2018 Lombardia. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

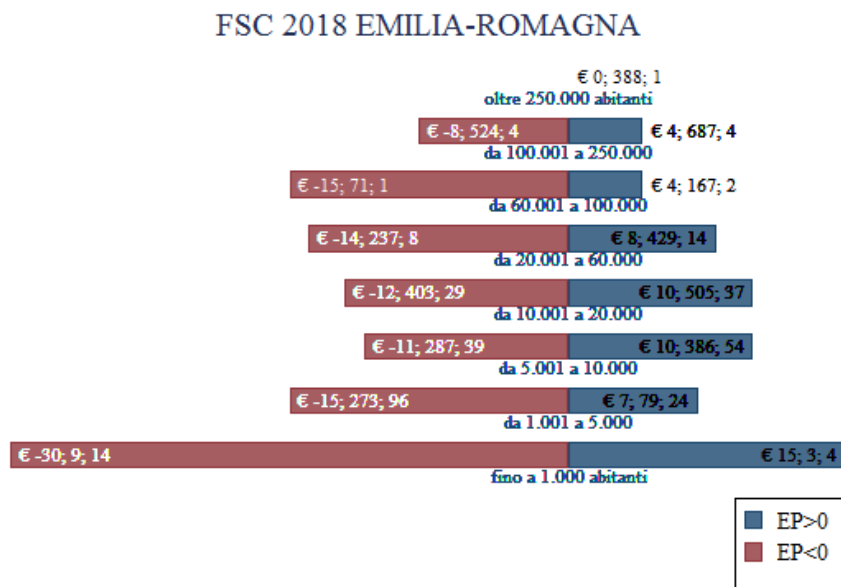
Figura 18 - FSC 2018 Veneto. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

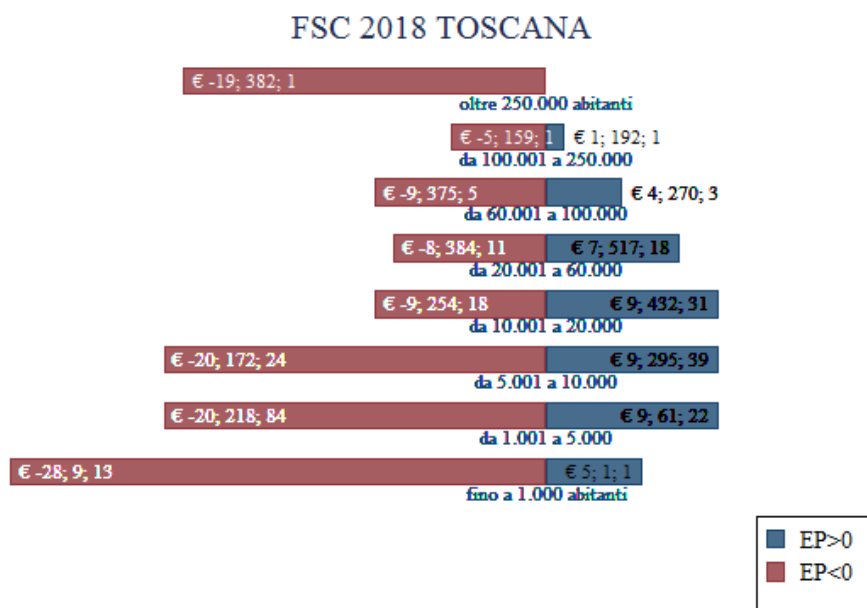
Figura 19 - FSC 2018 Emilia-Romagna. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

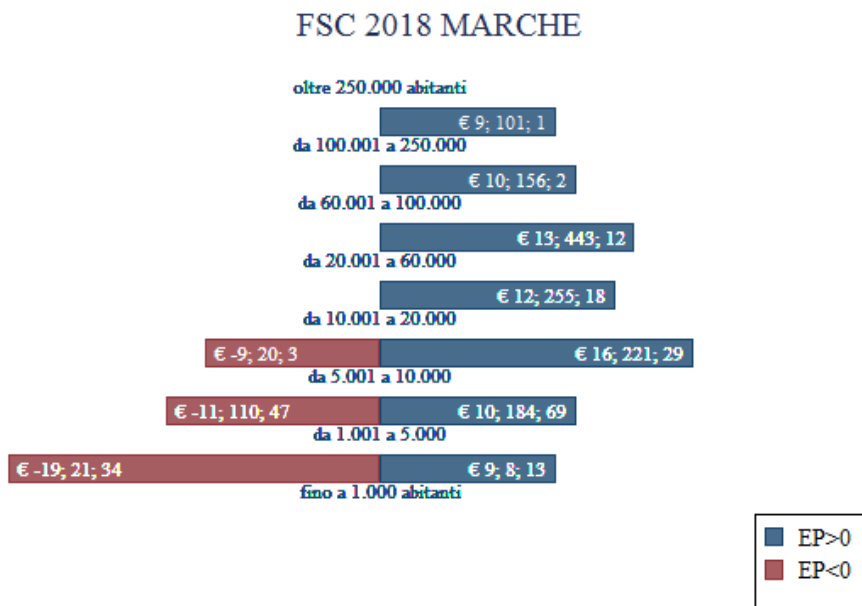
Figura 20 - FSC 2018 Toscana. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

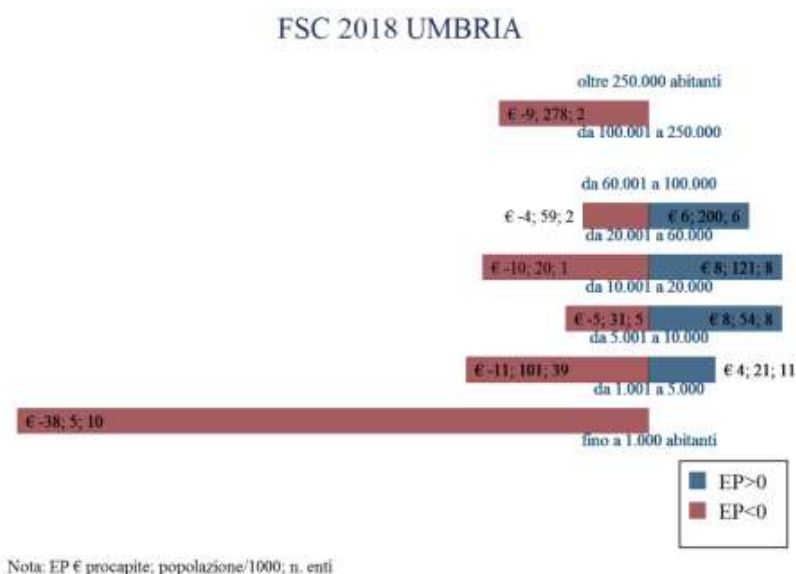
Figura 21 - FSC 2018 Marche. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

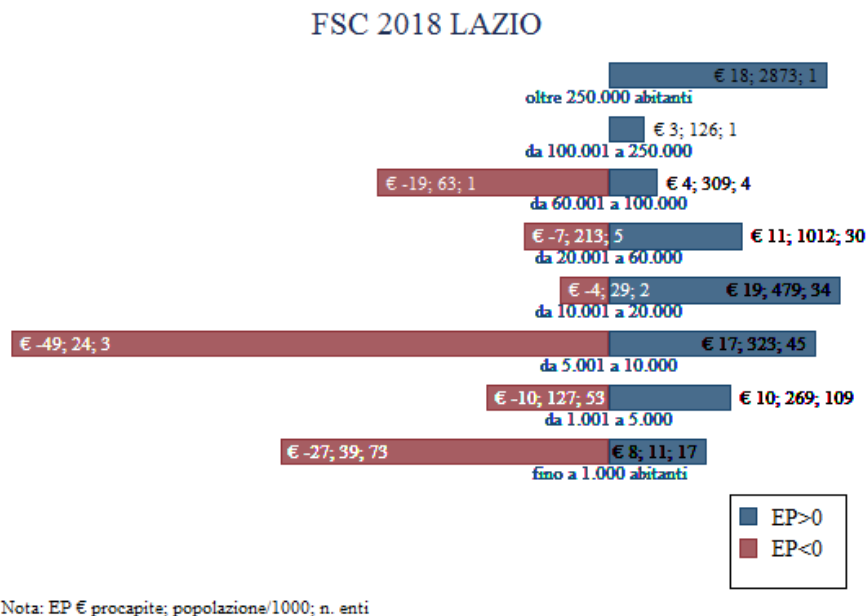
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Figura 22 - FSC 2018 Umbria. Effetti perequativi per classi demografiche



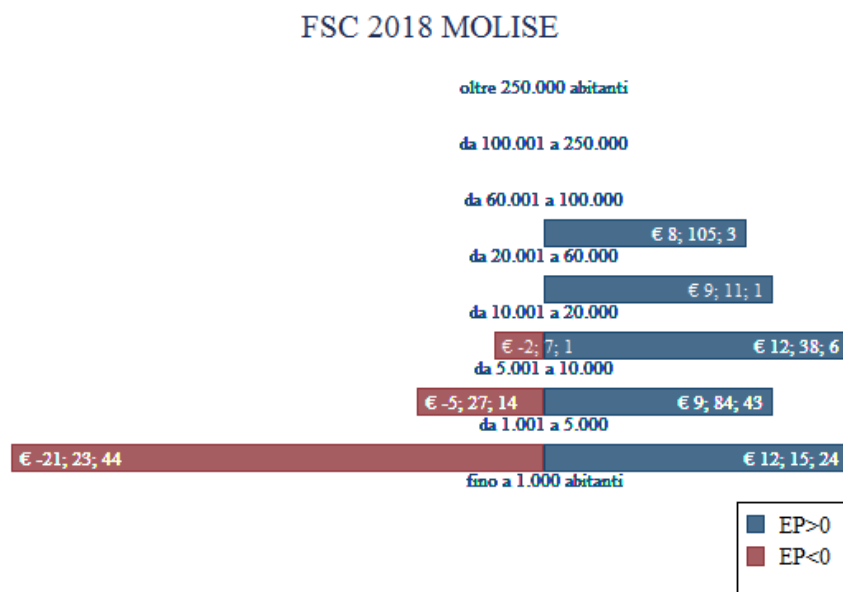
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Figura 23 - FSC 2018 Lazio. Effetti perequativi per classi demografiche



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

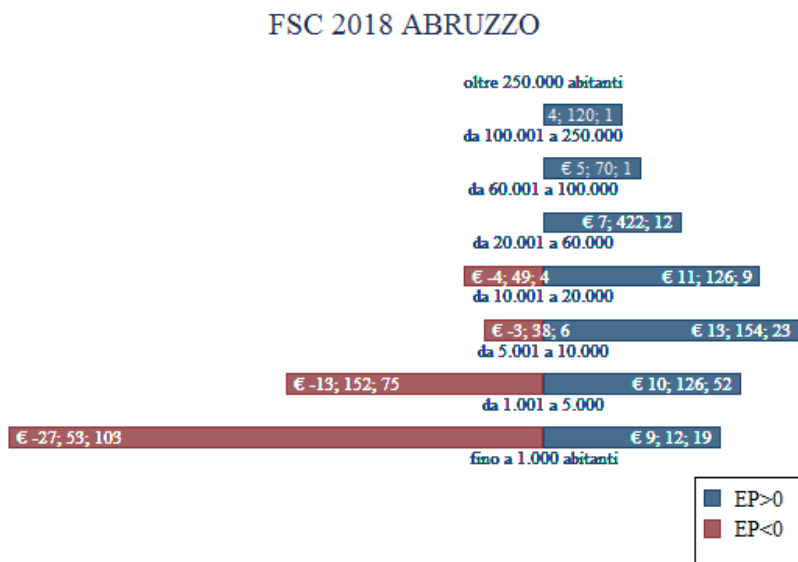
Figura 24 - FSC 2018 Molise. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

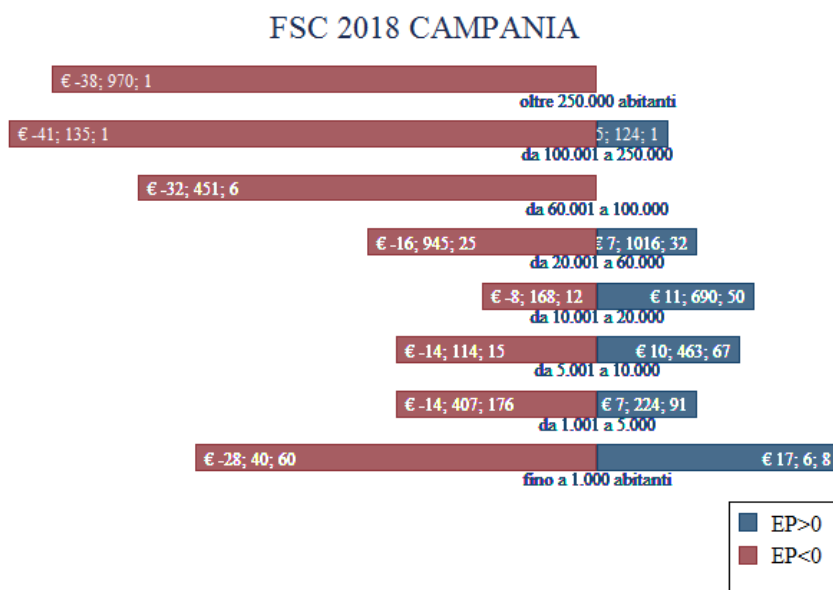
Figura 25 - FSC 2018 Abruzzo. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

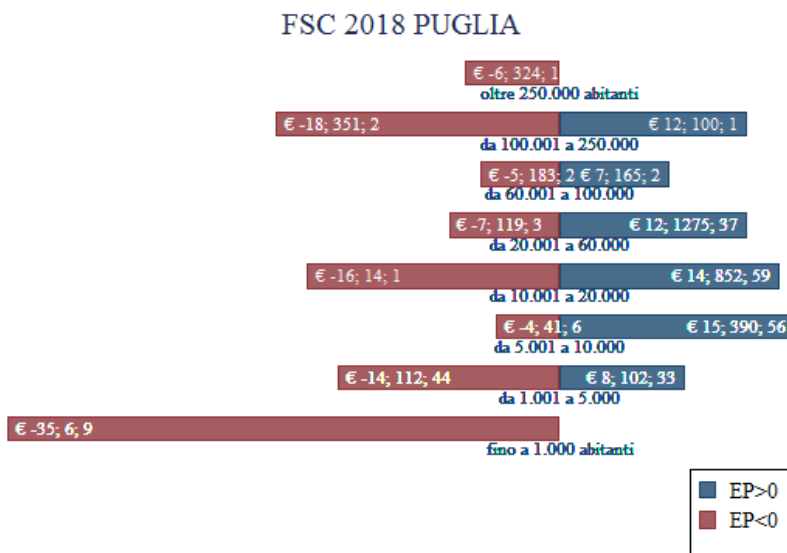
Figura 26 - FSC 2018 Campania. Effetti perequativi per classi demografiche



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Figura 27 - FSC 2018 Puglia. Effetti perequativi per classi demografiche



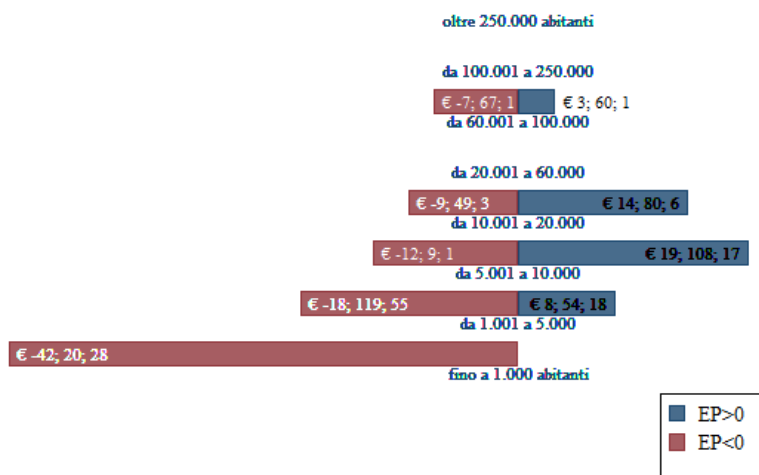
Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno



Figura 28 - FSC 2018 Basilicata. Effetti perequativi per classi demografiche

## FSC 2018 BASILICATA

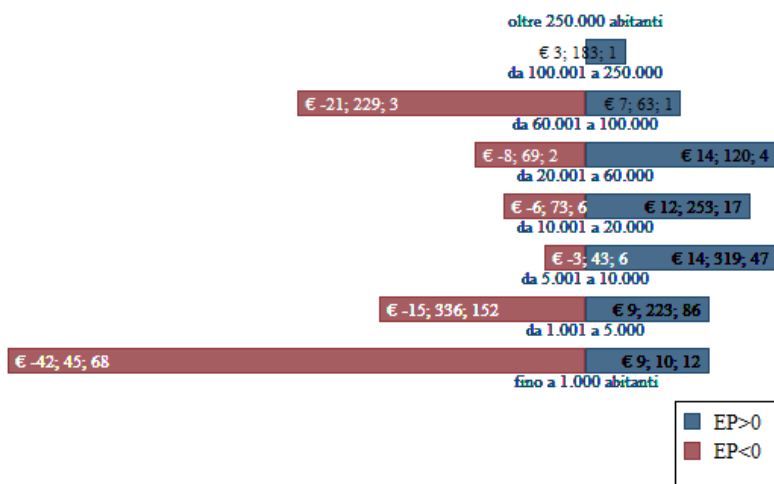


Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Figura 29 - FSC 2018 Calabria. Effetti perequativi per classi demografiche

## FSC 2018 CALABRIA



Nota: EP € procapite; popolazione/1000; n. enti

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

### *Le differenze tra FSC e fondo perequativo delineato dalla Legge delega n. 42/2009*

Con il 2019, il riparto perequativo applicato ai Comuni italiani delle regioni a statuto ordinario giunge al suo quinto anno di concreta applicazione. Ciò significa che le assegnazioni prima distribuite interamente come sedimentazione di varie attribuzioni storiche sono invece ora ripartite in base ad un meccanismo cui concorre in misura significativa un criterio perequativo. Questo nuovo sistema, avviato nel lontano 2009 con il dispositivo della Legge delega, ha visto la sua prima attuazione a partire dal 2015.

Non vi è alcun dubbio che grazie alla metodologia dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard si sia andata strutturando una concreta ed effettiva via di uscita ad un criterio ormai insostenibile come quello della spesa storica. La portata innovativa del sistema non è certamente di poco conto e nel corso del tempo ha trovato una maggiore regolarità procedurale, mantenendo al contempo la capacità di incorporare nuovi vincoli ed offrire risposte a diverse domande.

Tuttavia, i temi rimasti aperti e quelli che sono progressivamente venuti alla luce non sono pochi e richiedono attenzioni specifiche. Molte delle criticità trovano radice nel fatto che il disegno federalista promosso nel 2009 è stato in larga misura modificato, per non dire sostanzialmente disatteso. Le problematiche dell'attuale sistema non sono secondarie ed è ormai tempo di assumerne contezza e di delineare le possibili soluzioni<sup>13</sup>.

#### **Box 2: Riparto perequativo attuale vs progetto perequativo della legge delega sul federalismo fiscale**

La legge n. 42 del 2009 individua due tipi di trasferimenti perequativi:

- una prima tipologia, basata sulle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali standard, assume come finalità **la perequazione integrale delle spese correnti riconducibili all'espletamento delle funzioni fondamentali**. A tal fine la legge prevede l'istituzione di un "fondo perequativo", di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le entrate standardizzate (perequazione integrale e verticale), indicando con chiarezza **il ruolo dello Stato nell'assicurare integralmente il gap complessivo tra fabbisogni e capacità fiscali** nell'area delle funzioni fondamentali;
- una seconda tipologia si rivolge al finanziamento delle **funzioni non fondamentali**, con lo scopo di **ridurre parzialmente le differenze di capacità fiscale standard** per abitante (perequazione parziale e orizzontale) esistenti tra i Comuni.

Il sistema perequativo avviato nel 2015, pur basandosi formalmente sui criteri previsti dalla legge delega (fabbisogni e capacità fiscali standard), è tuttavia molto diverso dal disegno originale:

- non si prevedono due sistemi di trasferimenti distinti, indirizzati alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali, da un lato, e alla perequazione parziale delle restanti funzioni, dall'altro, bensì un unico fondo distribuito secondo un solo – articolato – schema di riparto;
- i due riparti sono inglobati in un unico fondo;
- in contrasto con la legge delega, il fondo è integralmente finanziato con le risorse proprie dei Comuni (d.lgs. 23 del 2011). Che si tratti delle spese correnti per le funzioni fondamentali o di quelle per le funzioni restanti, il riparto è sempre di natura orizzontale;
- la perequazione è parziale anche per ciò che riguarda le funzioni fondamentali.

**In assenza di contributo erariale al sistema perequativo, la dimensione delle risorse è determinata dal totale delle capacità fiscali e non dal totale dei fabbisogni. In tale calcolo, dunque, vengono preservata la *relatività* dei fabbisogni, ma non garantito il raggiungimento dei livelli monetari da parte di ciascun Comune.**

Le assegnazioni in base alle differenze tra fabbisogni e capacità fiscale e allo scostamento della capacità fiscale stessa confluiscono nel trasferimento perequativo per il 50% del valore, che costituisce il *target* perequativo. La restante parte del trasferimento perequativo è pari al 50% del trasferimento storico *FSC* cristallizzato al livello del 2014.

La perequazione comunale italiana, dunque, anche qualora dovesse andare a regime, non ha gli strumenti per garantire la perequazione integrale dei fabbisogni comunali per le funzioni fondamentali.

<sup>13</sup> Anche sulla base delle osservazioni qui esposte, l'ANCI ha richiesto un rallentamento della progressione del sistema perequativo, che nel 2019 è rimasto ancorato sui criteri e sui valori già applicati per l'anno precedente, in attesa di una riflessione sulle modalità di ridefinizione della perequazione.

### *Le prospettive di Livelli essenziali di prestazioni (LEP) nella metodologia attuale di fabbisogni standard*

Il fabbisogno standard di un Comune nell'attuale metodologia è definibile come quel livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato ad alimentare la domanda di un certo servizio, dall'altro a condizionare i costi che l'ente deve sostenere per erogarlo. In via teorica il fabbisogno standard si sostanzia in un ammontare monetario che può essere immaginato come il prodotto di una quantità "standard" per un adeguato costo unitario.

Solo per alcune delle funzioni è però davvero possibile isolare il costo e la quantità del servizio reso. La difficoltà di misurare l'output, tipica ad esempio delle funzioni di amministrazione generale, fa sì che in diversi casi il fabbisogno sia stimato non in base ad un modello di costo, ma sulla base di un modello di spesa composto da variabili rappresentative sia dei fattori della domanda che dei fattori dell'offerta del servizio.

In questi casi, il fabbisogno standard è ottenibile come spesa pro capite contestualizzata in funzione di un complesso set di grandezze di domanda che esprimono i bisogni espressi dal territorio di ogni singolo Comune (fattori demografici, economici, sociali, ecc.) nonché di comprovate specificità di offerta e dunque di costo (economie di scala, costo del lavoro, canoni di locazione, prezzo dei carburanti, ecc.). Naturalmente, rispetto ad una rudimentale spesa pro capite l'effetto della contestualizzazione riveste un peso decisivo. Questo approccio (*funzione di spesa*) è stato adottato per le Funzioni generali, la Polizia locale, la Viabilità e Territorio<sup>14</sup>.

A questo approccio se ne associa un altro, rappresentato dalla definizione di una *funzione di costo*, adottato per l'Istruzione pubblica, per l'Asilo nido e per il servizio di Raccolta e smaltimento di rifiuti, dove invece si giunge a quantificare un costo unitario standard, sulla base della conoscenza dell'output di servizio di ciascun Comune<sup>15</sup>.

Sotto il profilo tecnico, l'impiego di una funzione di spesa permette di intervenire in modo formalmente efficiente anche laddove l'output del servizio pubblico locale non è perfettamente determinabile. Si tratta infatti di una tecnica semplice dal punto di vista economico, robusta in termini statistici ed immediatamente applicabile.

L'attuale soluzione di calcolo dei fabbisogni sulle diverse funzioni "fondamentali"<sup>16</sup> rappresenta tuttavia un compromesso fra due esigenze inevitabilmente contrapposte di efficienza ed equità: a parità di entrate standard vengono sostenuti gli enti che offrono maggiori servizi; allo stesso tempo, a parità dei fabbisogni standard, si assegnano risorse maggiori agli enti meno dotati di entrate proprie. Si tratta di scelte condizionate dalla dimensione predeterminata (e calante) delle risorse disponibili, nonché dall'assenza di una definizione di quantità assolute di fabbisogno (o di un livello di servizio) da assicurare, che costituisce forse il più importante punto di scostamento dell'applicazione pratica del meccanismo perequativo rispetto al disegno definito dalla legge 42.

L'incerta coerenza tra dimensione assoluta delle risorse in campo e volumi di fabbisogno da soddisfare indebolisce anche il processo di convergenza nel tempo verso una

<sup>14</sup> Per maggiori approfondimenti ved. la nota *Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni* [http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota\\_revisione\\_metodologia\\_FS2017\\_SOSE\\_13\\_settembre\\_2016.pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_revisione_metodologia_FS2017_SOSE_13_settembre_2016.pdf).

<sup>15</sup> In realtà, nella metodologia più recentemente adottata è stata individuata una terza possibilità in qualche modo intermedia. La funzione di spesa è stata "potenziata" per alcuni servizi per tenere in considerazione la dimensione dei servizi effettivamente offerti, seppur nell'impossibilità di poterla quantificare con esattezza. E' il caso dei Servizi sociali e del Trasporto pubblico locale.

<sup>16</sup> Si riportano di seguito le funzioni comunali considerate fondamentali e quindi inserite nel sistema di calcolo dei fabbisogni: Amministrazione, Istruzione, Asilo nido, Servizi sociali, Viabilità e territorio, Trasporto pubblico locale, Raccolta e smaltimento rifiuti.

maggior omogeneità di fornitura di servizi locali, che pure caratterizza l'attuale meccanismo perequativo. In astratto, un Comune che decida di investire nell'erogazione di un servizio deficitario, componente di una delle funzioni fondamentali, a parità di capacità fiscali, nelle successive fasi di applicazione del programma perequativo si vedrà attribuito un fabbisogno maggiore, attraverso l'aggiornamento annuale dei dati. È tuttavia evidente che le più gravi sottodotazioni di risorse di fasce non trascurabili di enti ostacolano l'innescò di tale meccanismo.

Le soluzioni tecniche adottate derivano dunque in larga parte dall'assenza di una misurazione affidabile di livelli assoluti di servizio. Come è noto, il nostro ordinamento prevede la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che consiste nella quantificazione delle risorse che mettono in grado ciascun singolo ente, a cominciare dal meno dotato di mezzi propri, di offrire un set di servizi incompressibile, in quanto presidio dei "*diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (art. 117 Cost), che deve risultare indifferente alle condizioni di contorno nel quale l'ente si trova ad operare.

L'assenza dei LEP, che – come è noto – non sono ancora stati definiti in ambito comunale, ha privato il sistema perequativo di un punto di riferimento ben difficilmente sostituibile. L'impianto redistributivo del FSC è stato realizzato impiegando i valori storici di erogazione dei servizi. Nel dibattito pubblico, questa scelta è stata spesso criticata come responsabile di riprodurre sul versante dei fabbisogni i livelli della spesa storica, riconoscendo di più a chi fa di più. Molto spesso, infatti, i Comuni che offrono maggiori servizi sono anche quelli che storicamente disponevano di più risorse ottenute attraverso i dispositivi di finanziamento dei decenni passati o/e più recentemente attraverso l'esercizio dello sforzo fiscale. Entrambi i fattori che non dovrebbero influire sul livello standard del fabbisogno.

Non è possibile in questa sede approfondire le indubbie difficoltà della costruzione dei LEP, dovute sia all'eterogeneità dei servizi comunali in qualche modo riconducibili alle prescrizioni costituzionali, sia alla varietà dimensionale e ambientale che caratterizza l'universo dei Comuni italiani. Né va sottovalutato il fatto che il lavoro di determinazione dei LEP costituirebbe un *unicum* nel panorama dei sistemi di finanziamento degli enti territoriali, in quanto, sebbene la Costituzione inserisca tra le esclusive funzioni statali tale determinazione, finora l'unico esempio è costituito dal percorso di riparto delle risorse riservate al sistema sanitario nazionale che per diverse ragioni non si discosta molto da un sistema di riparto regionale pro capite corretto da alcuni fattori socio-demografici. È tuttavia certo che il grande lavoro di approfondimento e di accumulo di informazioni di base e di conoscenza sulla fornitura dei servizi comunali realizzato nella prima fase di parziale attuazione della perequazione fornisce una piattaforma molto avanzata per arrivare a risultati soddisfacenti sia sotto il profilo scientifico sia per ciò che riguarda la sostenibilità complessiva del processo. Il patrimonio di competenze accumulato deve però essere esplicitamente orientato a tale obiettivo, attraverso un chiaro indirizzo politico, intorno al quale dovranno poi essere valutate le condizioni di carattere finanziario che lo rendano realizzabile.

In sostanza, l'attuale meccanismo di determinazione e riparto delle risorse comunali non determina la dimensione del finanziamento "necessario", bensì ripartisce tra gli enti risorse date e complessivamente quantificate senza alcun riguardo ai fabbisogni. Il sistema messo in atto utilizza un apparato di notevole sofisticazione tecnico-metodologica per definire esclusivamente un *insieme di relatività* che assicura di assegnare risorse maggiori a enti sottodotati (in base ai criteri adottati con le ipotesi che presiedono alla determinazione del *delta* perequativo) e viceversa, senza porsi minimamente la domanda della congruenza in senso assoluto delle risorse di base disponibili, nel complesso e nello specifico del singolo ente.

### I LEP nello schema perequativo chiuso

Spesso evocata nel dibattito pubblico, la strada dei LEP non è tuttavia sinora stata percorsa, innanzitutto in quanto implica un processo di rilevante decisione politica circa i livelli di servizio che si crede giusto ed anche possibile, dati i vincoli di finanza pubblica, garantire lungo il territorio. Tale processo di assunzione di responsabilità politica stenta di partire. Vi è una seconda ragione di grande importanza, strettamente connessa alla prima, e rivelatrice delle caratteristiche profonde del meccanismo perequativo adottato. Nel sistema finora adottato, a differenza dell'idea teorica che evoca un fabbisogno come livello della spesa da garantire, quello che si ottiene è una "ottima" ripartizione dei bisogni su un ammontare di risorse predefinito a priori: *i fabbisogni nello schema perequativo chiuso, come quello attualmente applicato ai Comuni, sono vincolati al totale delle entrate comunali standardizzate.*

In tale assetto, anche adottando un criterio di LEP, ad esempio il 33% di copertura per l'Asilo Nido previsto dagli obiettivi di Barcellona, si offrirebbe una diversa valorizzazione per i singoli Comuni rispetto al criterio degli output storici, ma di nuovo tale nuova valorizzazione concorrerebbe a definire un sistema di relatività nuovo, ma sempre vincolato al totale delle entrate standardizzate, che non assicura affatto un trasferimento coerente con l'obiettivo del 33%. In questo modo si rischierebbe quindi di far credere che si è imboccata la strada dei LEP, quando in realtà non è così: il sistema ritrasforma in termini di relatività l'informazione di livello dei LEP.

Per adottare genuinamente la strada dei LEP, il percorso dovrebbe essere diverso e l'attuale sistema offre l'informazione centrale a questo scopo e cioè il costo unitario (minimo, medio, efficientato, ecc.) per garantire una determinata prestazione, almeno con riferimento ad alcune funzioni/servizi fondamentali. Si tratterebbe appunto di quantificare il LEP, calcolare coerentemente la spesa necessaria per dotare di questi servizi i Comuni che ne sono privi e procedere, qualora il totale delle risorse dovesse risultare superiore al totale delle capacità fiscali, con l'inserimento nella perequazione di una adeguata quota "verticale", alimentata da risorse statali. Appare chiaro che si è in presenza di una modifica che richiede uno specifico orientamento, anche di natura legislativa.

Infine, va sempre ben tenuto a mente che i trasferimenti perequativi non possono essere utilizzati per promuovere l'erogazione di determinati servizi, in quanto per loro natura sono senza vincolo di destinazione. L'introduzione dei LEP – opportunamente finanziati – permetterebbe però di attivare la previsione della legge 42 riguardante l'introduzione di meccanismi sanzionatori per *"gli enti che ... non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione"*<sup>17</sup>. In assenza dei LEP, a cui far corrispondere i meccanismi sanzionatori, e della quantificazione delle risorse necessarie per garantirli, il sistema di trasferimenti perequativi si riduce ad un meccanismo di redistribuzione che tiene conto della dimensione delle risorse proprie degli enti coinvolti, nonché dell'esistenza ed attivazione di determinati servizi, senza tuttavia poter assicurare la loro adeguata diffusione sul territorio nazionale.

<sup>17</sup> Legge delega 42/2009 art. 2 comma 2 lettera z.

### *L'orizzontalità del meccanismo di finanziamento*

Qualche breve ulteriore osservazione merita la natura esclusivamente orizzontale del modello del FSC. L'*orizzontalità* del sistema rende quasi direttamente quantificabili ed osservabili i flussi redistributivi tra ciascun Comune e gli altri. Si crea così una partizione fra enti che beneficiano del sistema, enti che si trovano in una condizione di neutralità o quasi-neutralità ed enti che invece risultano penalizzati.

Nel 2018 e nel 2019, i Comuni RSO che ricevono risorse dal fondo sono 4.326, mentre i Comuni che contribuiscono sono 2.280. Tra questi ultimi 1.070 enti contribuiscono in misura superiore alla quota di alimentazione (c.d. enti *incapienti*), risultando titolari di una spettanza FSC negativa: per questi enti, in altre parole, la dimensione dei gettiti standard è più elevata del totale delle risorse che spettano ed è quindi richiesto un versamento aggiuntivo, oltre alla ordinaria trattenuta IMU.

Ovviamente, la misura in cui ciascun ente beneficia e contribuisce al riparto è molto variabile. Nel FSC 2018, il *range* di variazione del trasferimento netto<sup>18</sup> in termini pro capite va dal -3.404 a +1.804 euro, mentre l'analogo range calcolato in termini della percentuale della capacità fiscale standard va da -80% a +434%. La Figura 30 riporta lo *scatter plot*<sup>19</sup> della distribuzione dei trasferimenti netti di ciascun Comune, calcolati sia in termini pro capite, sia in percentuale della propria capacità fiscale, in funzione della popolazione comunale. Le osservazioni sono pesate per la capacità fiscale standard pro capite (dimensione dei cerchietti).

Come si evince dalla Figura 30, c'è un significativo numero di Comuni che sopportano un costo relativamente molto elevato della redistribuzione, sia in termini pro capite (trasferimento netto negativo superiore in termini assoluti di 250 euro pro capite) che in percentuale della rispettiva capacità di entrata standard (trasferimento netto negativo superiore al 40% del totale della capacità fiscale).

Mentre i flussi redistributivi sono facilmente quantificabili e osservabili da parte degli enti, non sono tuttavia così facili da spiegare alla propria cittadinanza da parte degli amministratori, che spesso lamentano che una parte consistente dei gettiti richiesti attraverso i tributi locali viene portata via altrove. È evidente che l'intera operazione necessita di un elevato grado di condivisione da parte dei diversi attori comunali, che ne devono poter percepire una caratteristica di intrinseca equità. Si tratta di un principio che evidentemente esula da quelli strettamente economico-contabili e che allo stesso modo sfugge ad una categorizzazione di tipo giuridico-amministrativo. Nondimeno è un requisito fondamentale affinché il meccanismo possa continuare ad essere uno strumento centrale di governo della Finanza locale.

Questo eccesso di orizzontalità è oggi uno dei molti elementi che concorrono ad alimentare un diffuso sentimento di insoddisfazione verso il sistema perequativo fin qui messo in atto. L'incompletezza del sistema, la sua totale orizzontalità, l'attuazione intervenuta in un periodo di forti restrizioni finanziarie e di continui cambiamenti dell'assetto tributario, hanno messo a dura prova il livello di *compliance* che sinora si è riusciti ad assicurare al sistema. Appare quanto mai necessario rivedere i fondamenti della perequazione e dotarla di obiettivi e risorse più adeguati alle aspettative, anche attraverso

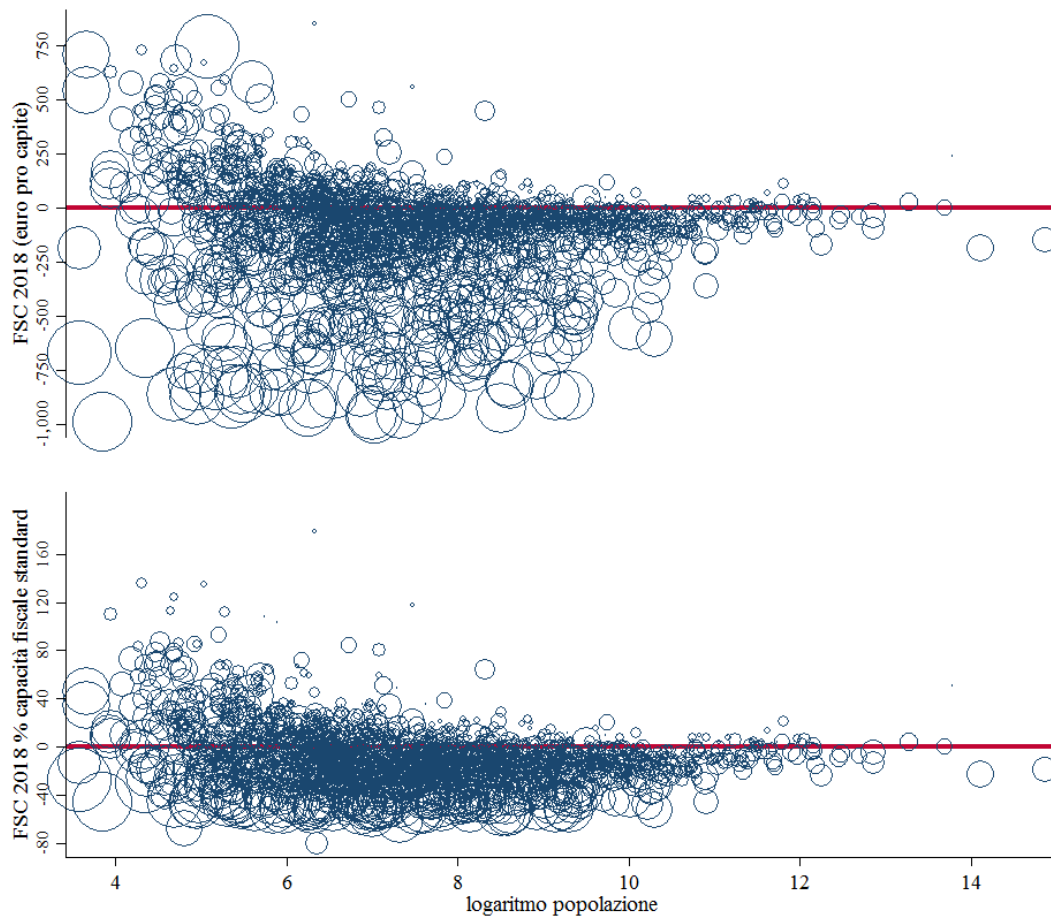
<sup>18</sup> Il trasferimento netto è la spettanza FSC, prima del rimborso TASI, al netto della quota di alimentazione.

<sup>19</sup> Dallo *scatter plot* sono stati esclusi circa il 5% dei comuni con i valori molto sbilanciati rispetto al resto della popolazione comunale.



l'inserzione di una misura di livello essenziale di prestazione, così da sfuggire ai rischi di arretramento del governo della finanza locale su criteri dai quali tutti hanno reputato opportuno allontanarsi.

Figura 30 - Redistribuzione dei gettiti standard comunali, FSC2018 netto (euro pro capite e % della capacità fiscale standard)



peso: Capacità fiscale standard pro capite

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze



\*18STC0054630\*