



Audizione

**“L’attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale,
gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica”**

Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale

Roma, 12 gennaio 2017

Una premessa

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

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

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

- i primi, basati sulle differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard, sono da destinare a integrale perequazione delle spese correnti riconducibili alle funzioni fondamentali. A tale fine la legge prevede l'istituzione di un "fondo perequativo", di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard (**perequazione integrale e verticale**);
- il secondo tipo di trasferimenti perequativi si riferisce al finanziamento delle funzioni non fondamentali, con lo scopo di ridurre parzialmente le differenze esistenti tra i comuni in termini di capacità fiscale standard (**perequazione parziale e orizzontale**).

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

Mentre la perequazione dei gap infrastrutturali tra i comuni in base ad appositi fabbisogni rimane in fase di assoluto stallo, il sistema di trasferimenti perequativi delle spese correnti è stato avviato nel 2015, limitatamente al 20% del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Si tratta di un riparto che si basa per una parte sulle differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali e per un'altra agisce per ridurre le differenze tra i comuni in termini delle capacità fiscali standard. Pur basandosi sui criteri previsti dalla legge delega, tale sistema perequativo è tuttavia concettualmente molto diverso da quello delineato nella legge delega:

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

delle funzioni restanti, ma di **un unico fondo distribuito secondo uno solo schema di riparto**;

- in contrasto con la legge delega, che prevede il contributo dello Stato alla perequazione delle funzioni fondamentali, il fondo è **integralmente finanziato con le risorse proprie dei Comuni (D.Lgs 23 2011)**. Sia che si tratti delle spese correnti per le funzioni fondamentali che di quelle per le funzioni restanti, il riparto è sempre **orizzontale**;
- dal momento che i due riparti distinti sono inglobati in un unico fondo, i trasferimenti perequativi per il **70%** sono calcolati in base alla **differenza tra fabbisogni e capacità fiscali** e per il restante **30%** in base allo **scostamento di capacità fiscali dal loro valore medio nazionale**;
- il totale delle risorse sul cui ambito agisce il riparto del fondo è pari al totale delle capacità fiscali standard (circa 30 mld). Tuttavia, le risorse da destinare al riparto perequativo in base ai fabbisogni e alle capacità fiscali sono ancorate al totale delle risorse fiscalizzate pari al **45,8 %** della dimensione complessiva delle capacità fiscali standard dei comuni a statuto ordinario nel 2015. Dal 2017 (comma 450 della Legge di bilancio) tale percentuale è stata portata al **50%**. La restante parte delle risorse è da ripartire secondo i criteri storici del FSC e quindi in base alla differenza tra le risorse storiche e il gettito standard dell'IMU e della TASI;

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

Va aggiunto che con il D.L. n. 95 del 2012 è stato **modificato il quadro delle funzioni fondamentali**, che non sono più solo quelle *“destinate al soddisfacimento dei bisogni primari delle collettività amministrate”*, ma ricomprendono anche in parte le funzioni *“proprie”*, cioè quelle storicamente esercitate (come l'organizzazione dei servizi pubblici locali) o quelle che il legislatore statale intendeva da tempo stabilizzare nella competenza comunale (come il catasto). Tale modifica finora non ha inciso sul perimetro delle funzioni fondamentali previste dal D.Lgs 216 del 2010, in base al quale vengono definiti i fabbisogni standard. Permane pertanto una differenziazione che dovrà essere ricomposta tra funzioni fondamentali *“provvisorie”* considerate dai fabbisogni standard e articolazione delle funzioni comunali via via rivista dalla legge.

Va altresì sottolineato il fatto che **autonomia e perequazione sono due aspetti intimamente connessi**. In un qualsiasi sistema decentrato, a forte complessità, concepire la perequazione senza risolvere i nodi dell'autonomia fiscale e finanziaria priva il sistema stesso del necessario aggiustamento ancorato alle scelte delle comunità locali. **La**

perequazione si inserisce oggi in un sistema tributario comunale ben lontano dalle aspettative di efficienza ed autonomia allora prospettate.

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

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

Il percorso compiuto nel 2015-2016 per affinare il sistema perequativo ha consentito di raggiungere risultati di rilievo, sia nella revisione metodologica dei fabbisogni standard che verrà utilizzata per il riparto del 2017, sia per i miglioramenti apportati alle capacità fiscali standard e allo schema di riparto in generale (sterilizzazione dei rifiuti, correttivo statistico, abbassamento dell’incidenza del riparto in base alle sole capacità fiscali dal 30% al 20%). Restano comunque non poche le problematiche che dovranno essere affrontate, di cui si parlerà nel seguito ma che sin d’ora è utile riassumere:

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

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

I temi aperti

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

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

Il perno finanziario del sistema perequativo è costituito oggi dal Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), istituito nel 2013 ma entrato in funzione nel 2015 per ciò che riguarda la perequazione. Il riparto del fondo, in coerenza con un principio di **gradualità**, prevede l'attribuzione di una quota delle risorse inizialmente maggioritaria in base al metodo storico, mentre la restante quota, progressivamente crescente, viene demandata al sistema perequativo. **La conclusione del percorso è prevista nel 2021**, anno nel quale si arriverà ad una distribuzione delle risorse interamente sulla base di fabbisogni e capacità fiscali standard.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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