

il **FONDO** *di*
SOLIDARIETÀ
COMUNALE:
Problemi aperti e prospettive

***IL FONDO DI SOLIDARIETÀ' COMUNALE TRA
FABBISOGNI STANDARD E CAPACITÀ' FISCALI***

Antonella Evangelista, Francesco Porcelli, Marco Stradiotto

Firenze – 6 dicembre 2017

Legge delega 42/2009

Finanziamento delle **funzioni fondamentali**

Soppressione dei trasferimenti statali ad eccezione di quelle destinate ai fondi perequativi

- Finanziamento integrale delle spese in base al fabbisogno standard e tenendo in considerazione i **LEP**
- Gettito assicurato da **tributi propri**, da **compartecipazione** del gettito di tributi erariali e regionali, da **addizionali** a tali tributi e dal **fondo perequativo**

Fondo perequativo per il finanziamento delle **funzioni fondamentali**

Legge delega 42/2009

Finanziamento delle **funzioni non fondamentali**

Soppressione dei trasferimenti statali ad eccezione di quelle destinate ai fondi perequativi

Finanziamento delle spese con il gettito assicurato da **tributi propri**, da **compartecipazione** del gettito di tributi e dal **fondo perequativo** basato sulla **capacità fiscale per abitante**

Fondo perequativo per il finanziamento delle **funzioni non fondamentali** basato sulla capacità fiscale per abitante

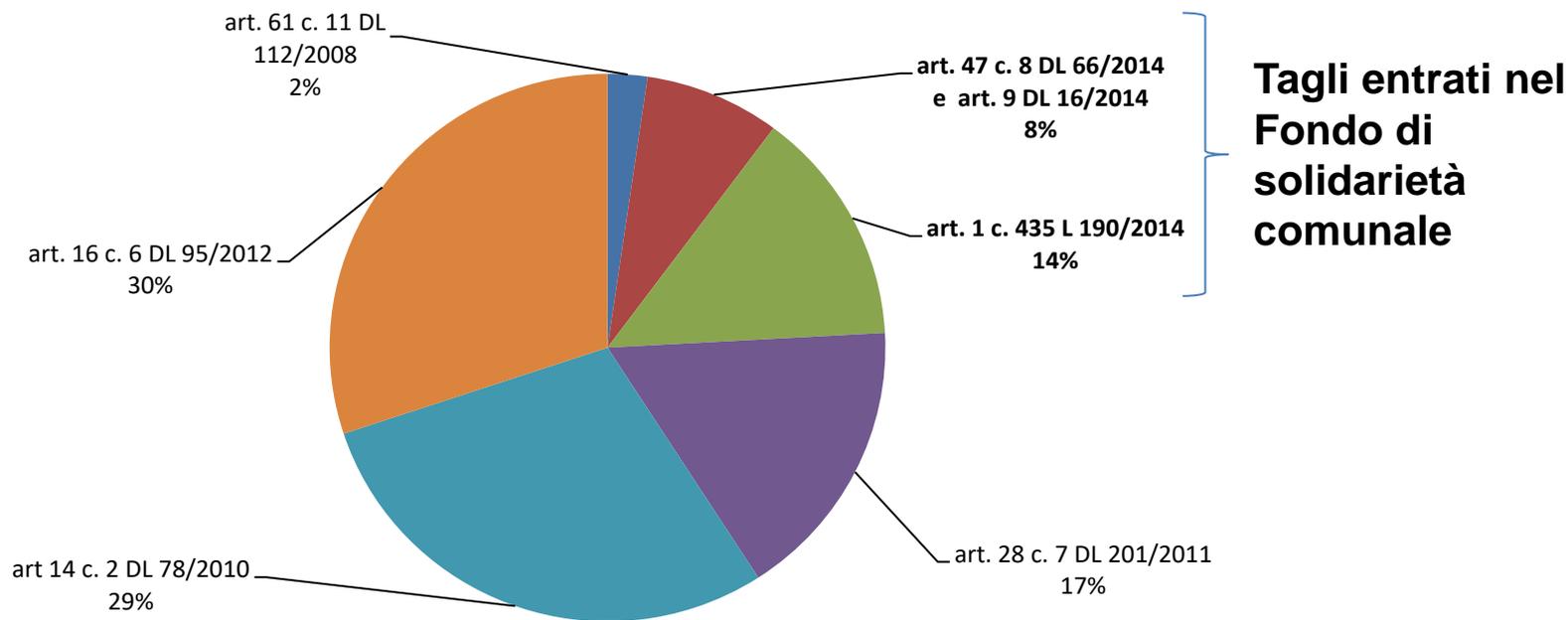
COSA È SUCCESSO DALL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE 42/2009?



- Il *decreto legislativo 23/2011* ha previsto un unico fondo di perequazione (**fondo sperimentale di riequilibrio**) invece dei due fondi previsti dall'Art.11 della Legge 42/2009
- Il *decreto legge n. 201/2011* ha **istituito l'IMU** e ha ridotto i trasferimenti che alimentavano il fondo di riequilibrio
- Il fondo sperimentale di riequilibrio diventa **Fondo di Solidarietà Comunale (FSC)** a partire dal 2013 per effetto della *legge n. 228/2012*
- *L'Art. 14 del DL n. 16/2014* ha modificato il comma 380 -quater della L. 228/2012 prevedendo che il **FSC** venga distribuito sulla base alla differenza tra la **capacità fiscale** e i **fabbisogni standard**

I TAGLI DEI COMUNI

- 2009 => art. 61 c. 11 DL 112/2008 (0,2 mld)
 - 2011 => art 14 c. 2 DL 78/2010 (2,5 mld esclusi i comuni con meno di 5000 abitanti)
 - 2012 => art. 28 c. 7 DL 201/2011 (1,4 mld)
 - 2013 => art. 16 c. 6 DL 95/2012 (2,6 mld esclusi terremotati Abruzzo Emilia)
 - **2014 => art. 47 c. 8 DL 66/2014 e art. 9 DL 16/2014 (0,7 mld)**
 - **2015 => art. 1 c. 435 DL 190/2014 (1,2 mld esclusi terremotati Abruzzo Emilia)**
- TOTALE 8,6 mld (18% delle spese correnti e 33% delle spese c/capitale del 2007)

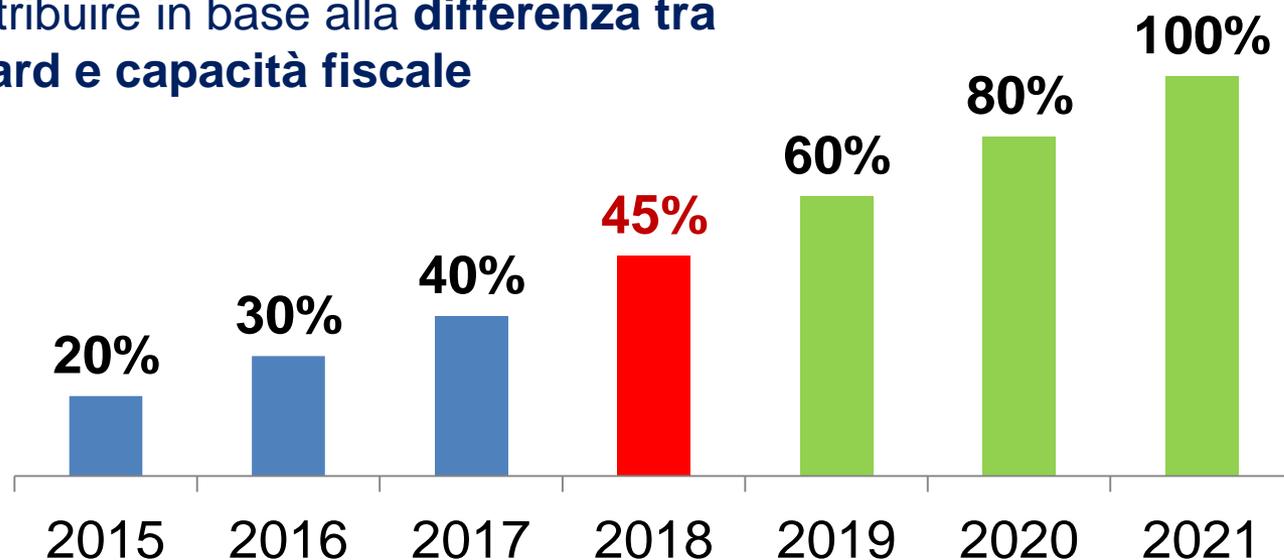


... a cosa serve

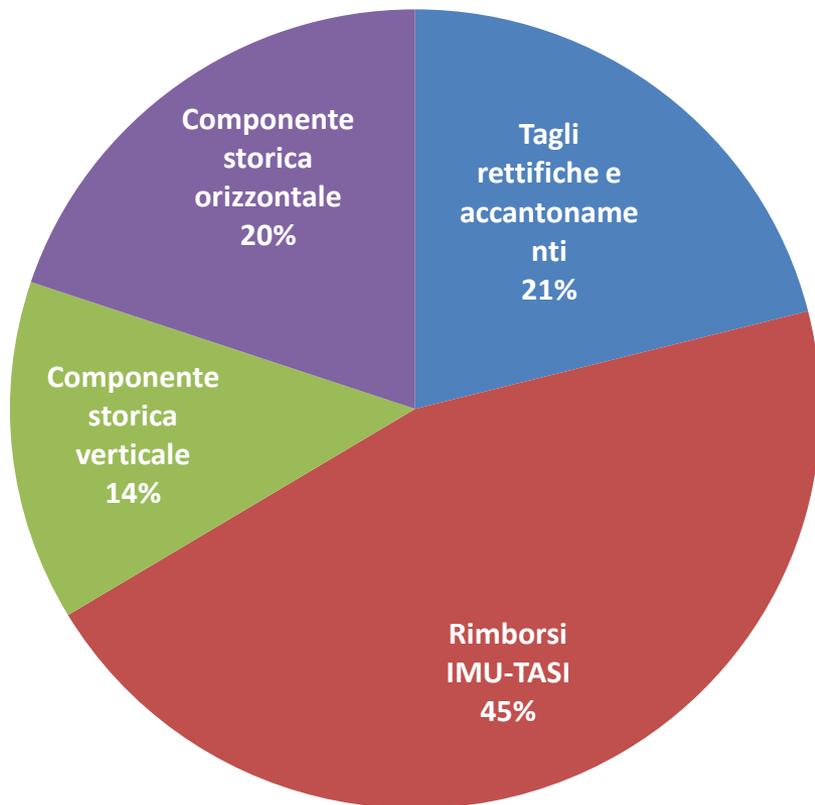


Consente di allineare **tutti gli Enti Locali sullo stesso nastro di partenza**. In questo modo si possono **superare** le incongruenze che in passato vedevano enti penalizzati o favoriti dal **vecchio meccanismo della spesa storica**

% di risorse da distribuire in base alla **differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale**



FSC – STORICO (CoMUNI RSO)

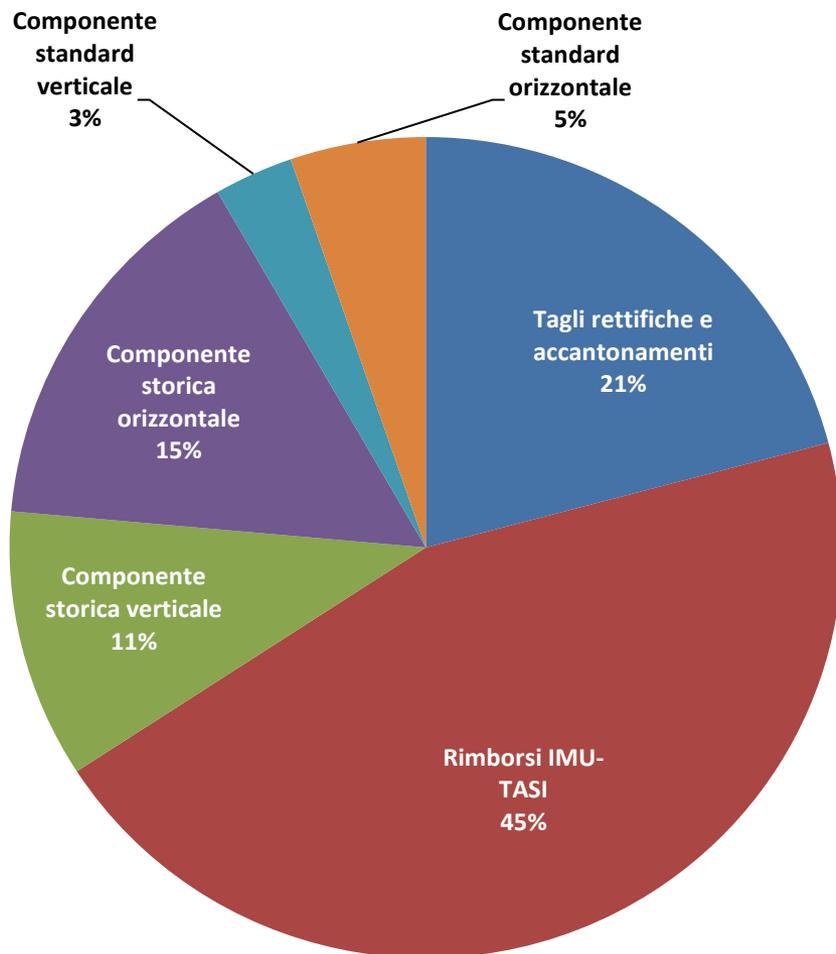


Valori in milioni di euro

Tagli rettifiche e accantonamenti	1.727
Rimborsi IMU-TASI	3.585
Componente storica verticale	1.090
Componente storica orizzontale	1.571
Componente standard verticale	0
Componente standard orizzontale	0
TOTALE RISORSE MOVIMENTATE	7.973

Tagli rettifiche e accantonamenti	-1.727
Rimborsi IMU-TASI	3.585
Componente storica verticale	1.090
DOTAZIONE NETTA	2.948

DOTAZIONE NETTA	2.948
Quota di alimentazione	2.533
DOTAZIONE FINALE	5.481



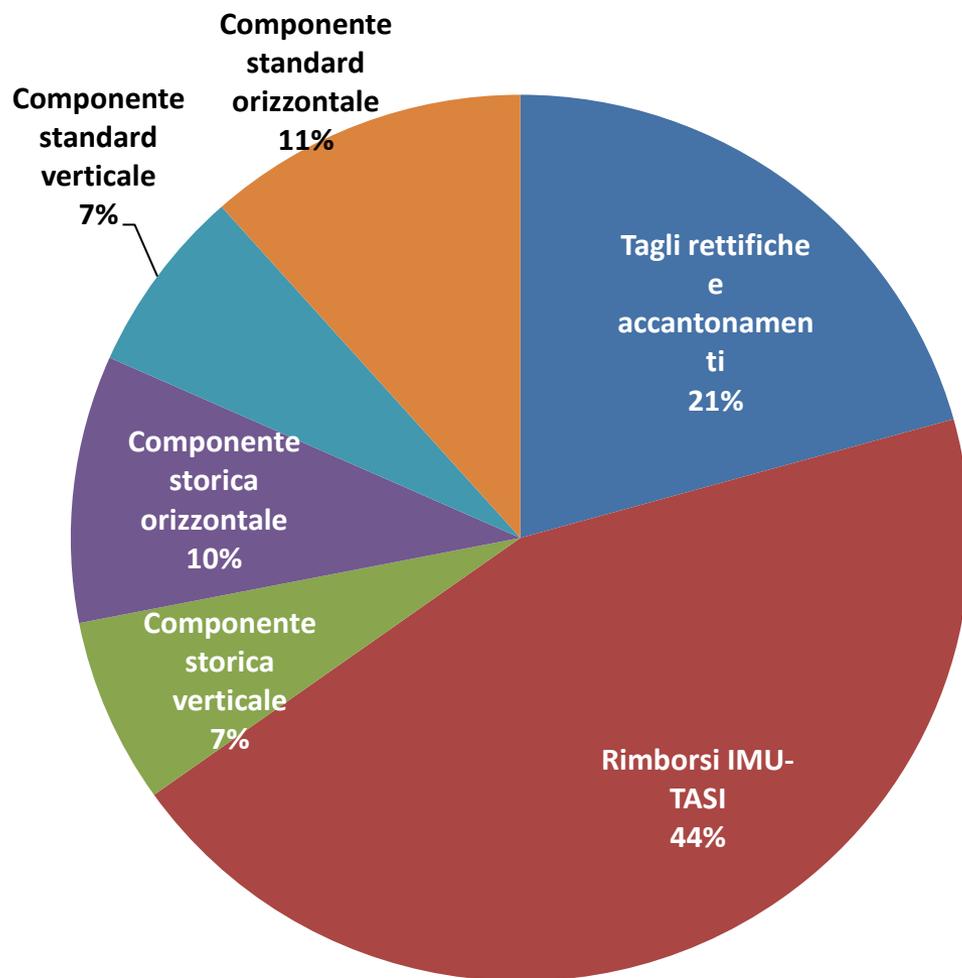
Valori in milioni di euro

Tagli rettifiche e accantonamenti	1.727
Rimborsi IMU-TASI	3.585
Componente storica verticale	845
Componente storica orizzontale	1.218
Componente standard verticale	245
Componente standard orizzontale	314
TOTALE RISORSE MOVIMENTATE	7.934

Tagli rettifiche e accantonamenti	-1.727
Rimborsi IMU-TASI	3.585
Componente storica verticale	845
Componente standard verticale	245
DOTAZIONE NETTA	2.948

DOTAZIONE NETTA	2.948
Quota di alimentazione	2.533
DOTAZIONE FINALE	5.481

FSC – 2021 A REGIME (COMUNI RSO)



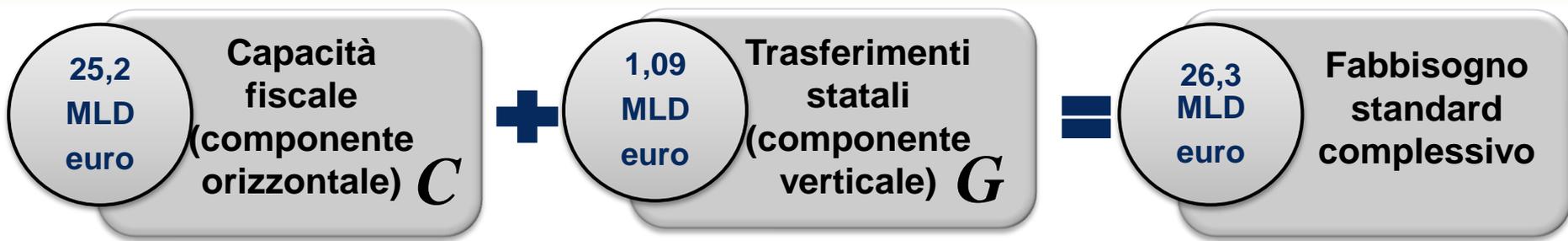
Valori in milioni di euro

Tagli rettifiche e accantonamenti	1.727
Rimborsi IMU-TASI	3.585
Componente storica verticale	545
Componente storica orizzontale	786
Componente standard verticale	545
Componente standard orizzontale	699
TOTALE	7.887

Tagli rettifiche e accantonamenti	-1.727
Rimborsi IMU-TASI	3585
Componente storica verticale	545
Componente standard verticale	545
DOTAZIONE NETTA	2.948

DOTAZIONE NETTA	2.948
Quota di alimentazione	2533
DOTAZIONE FINALE	5.481

FSC 2018 – MECCANISMO DI RIPARTO



FSC 2018 =

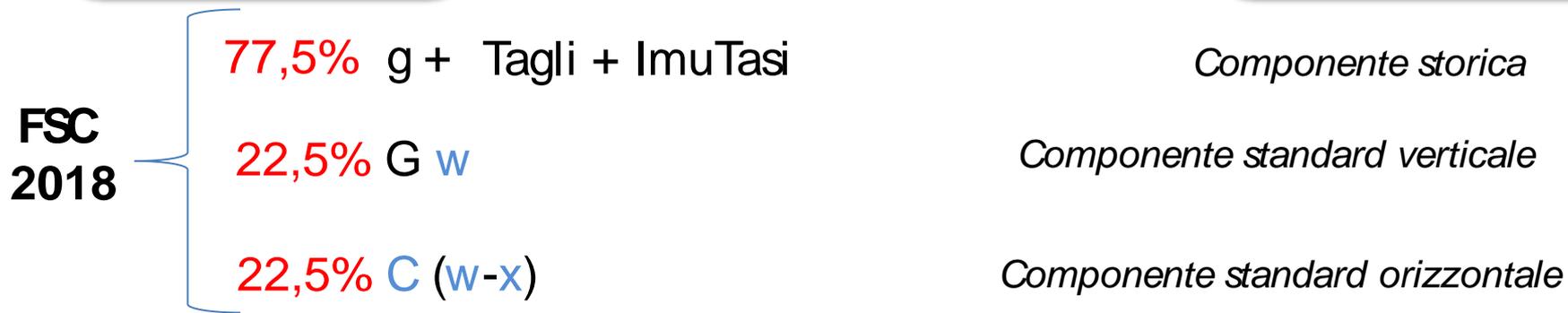
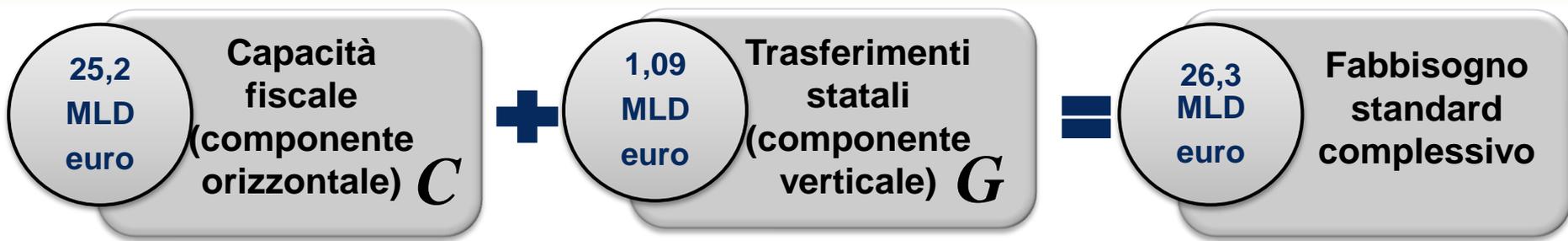
- (1-0,55) [50% g] + Tagli + ImuTasi *Componente storica*
- 0,45 [50% G w] *Componente standard verticale*
- 0,45 [50% C (w-x)] *Componente standard orizzontale*

Dove: *g* = fondo a compensazione delle risorse storiche spettante a ogni comune
Tagli = totale tagli, rettifiche e accantonamenti
ImuTasi = compensazione minori introiti IMU TASI
w = 80% coeff. di riparto dei fabbisogni + 20% coeff. di riparto della popolazione
x = coefficiente di riparto della capacità fiscale

Due correttivi per diluire nel tempo gli scostamenti annuali

- Limite tra il +4% e il -4% agli effetti annuali della perequazione
- Distribuzione di 25 milioni per il comuni con effetti perequativi negativi

FSC 2018 – MECCANISMO DI RIPARTO

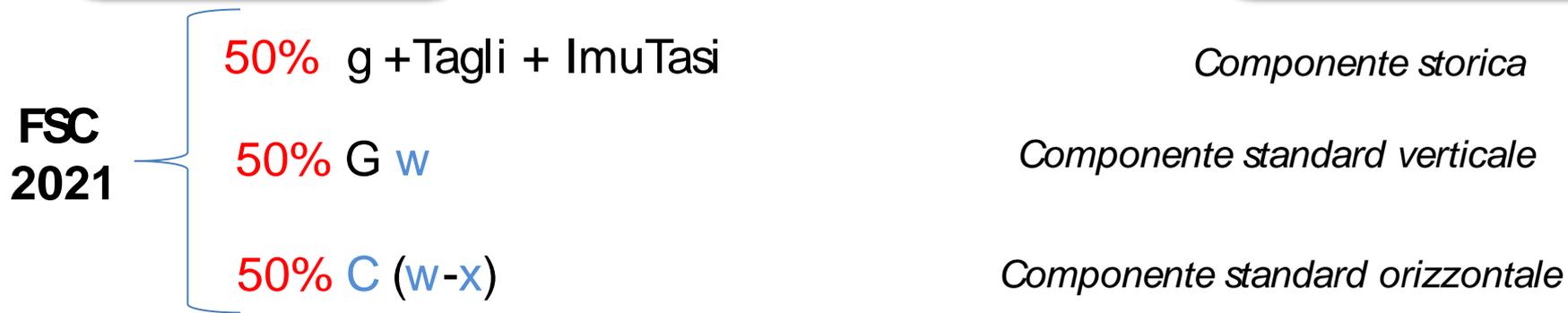
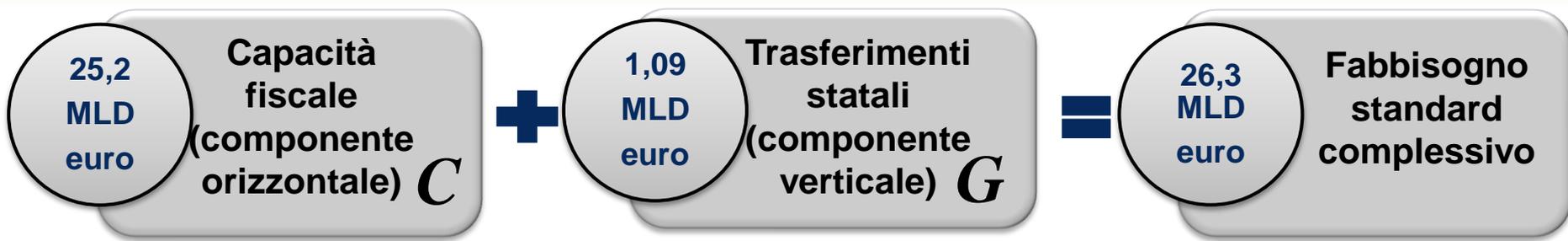


Dove: g = fondo a compensazione delle risorse storiche spettante a ogni comune
 Tagli = totale tagli, rettifiche e accantonamenti
 ImuTasi = compensazione minori introiti IMU TASI
 $w = 80\%$ coeff. di riparto dei fabbisogni + 20% coeff. di riparto della popolazione
 x = coefficiente di riparto della capacità fiscale

Due correttivi per diluire nel tempo gli scostamenti annuali

- Limite tra il +4% e il -4% agli effetti annuali della perequazione
- Distribuzione di 25 milioni per il comuni con effetti perequativi negativi

FSC 2021 – MECCANISMO DI RIPARTO



Dove: g = fondo a compensazione delle risorse storiche spettante a ogni comune
 Tagli = totale tagli, rettifiche e accantonamenti
 ImuTasi = compensazione minori introiti IMU TASI
 w = 80% coeff. di riparto dei fabbisogni + 20% coeff. di riparto della popolazione
 x = coefficiente di riparto della capacità fiscale

SCHEMA DI CALCOLO DEL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE 2018 (FSC)

Capacità fiscale = 25.246

Fabbisogno std. = 26.336

Nuova distribuzione delle risorse complessive per il 2018

55% delle risorse con il **MECCANISMO STORICO**

45% delle risorse con il **MECCANISMO STANDARD**
(target perequativo 50%)

Alimentazione FSC = **-2.534**

Totale risorse storiche	(A)	15.677	Fabbisogno standard 50%	(D)	13.168
IMU e TASI standard	(B)	14.587	Capacità fiscale 50%	(E)	-12.623
<i>di cui IMU</i>		11.295			
<i>di cui TASI</i>		3.291	Fondo perequativo al 50%	(F = D+E)	545
Fondo a compensazione delle risorse storiche	(C = A - B)	1.090	Fondo a compensazione delle risorse storiche al 50%	(G = 0,50*C)	545

DOTAZIONE FSC 2018

Fondo solidarietà assegnato con il metodo storico (55%)	(H = C*0,55)	600
Fondo di solidarietà assegnato con il metodo fabbisogni-capacità fiscali (45%)	(I = (F+G)*0,45)	491
Restituzione della quota di alimentazione FSC	(J)	2.534
Totale riduzioni, rettifiche e correttivi	(K)	-1.714
Compensazione minori introiti IMU e TASI	(L)	3.584
Accantonamento finale	(M)	-13

Dotazione finale del Fondo di Solidarietà

(N=H+I+J+K+L+M) 5.481

Valori in milioni di euro

SCHEMA DI CALCOLO DEL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE 2021 (FSC)

Capacità fiscale = 25.246

Fabbisogno std. = 26.336

Nuova distribuzione delle risorse complessive per il 2018

0% delle risorse con il **MECCANISMO STORICO**

100% delle risorse con il **MECCANISMO STANDARD**
(target perequativo 50%)

Alimentazione FSC = - 2.534

Totale risorse storiche	(A)	15.677	Fabbisogno standard 50%	(D)	13.168
IMU e TASI standard	(B)	14.587	Capacità fiscale 50%	(E)	-12.623
di cui IMU		11.295			
di cui TASI		3.291	Fondo perequativo al 50%	(F = D+E)	545
Fondo a compensazione delle risorse storiche	(C = A - B)	1.090	Fondo a compensazione delle risorse storiche al 50%	(G = 0,50*C)	545

DOTAZIONE FSC 2018

Fondo di solidarietà assegnato con il metodo fabbis.-capacità fiscali (100%)	(I = (F+G)*0,45)	1.090
Restituzione della quota di alimentazione FSC	(J)	2.534
Totale riduzioni, rettifiche e correttivi	(K)	-1.714
Compensazione minori introiti IMU e TASI	(L)	3.584
Accantonamento finale	(M)	-13

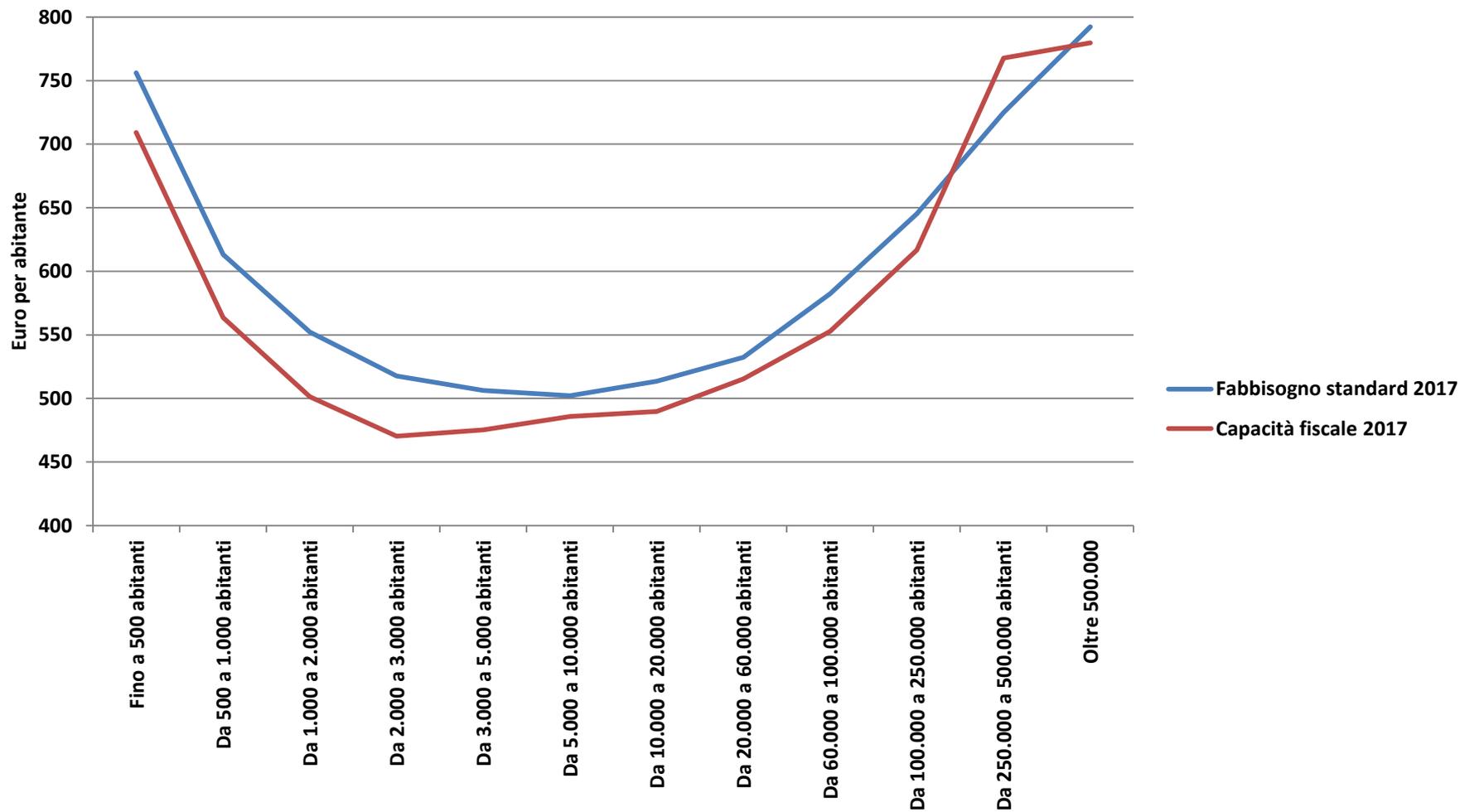
Dotazione finale del Fondo di Solidarietà

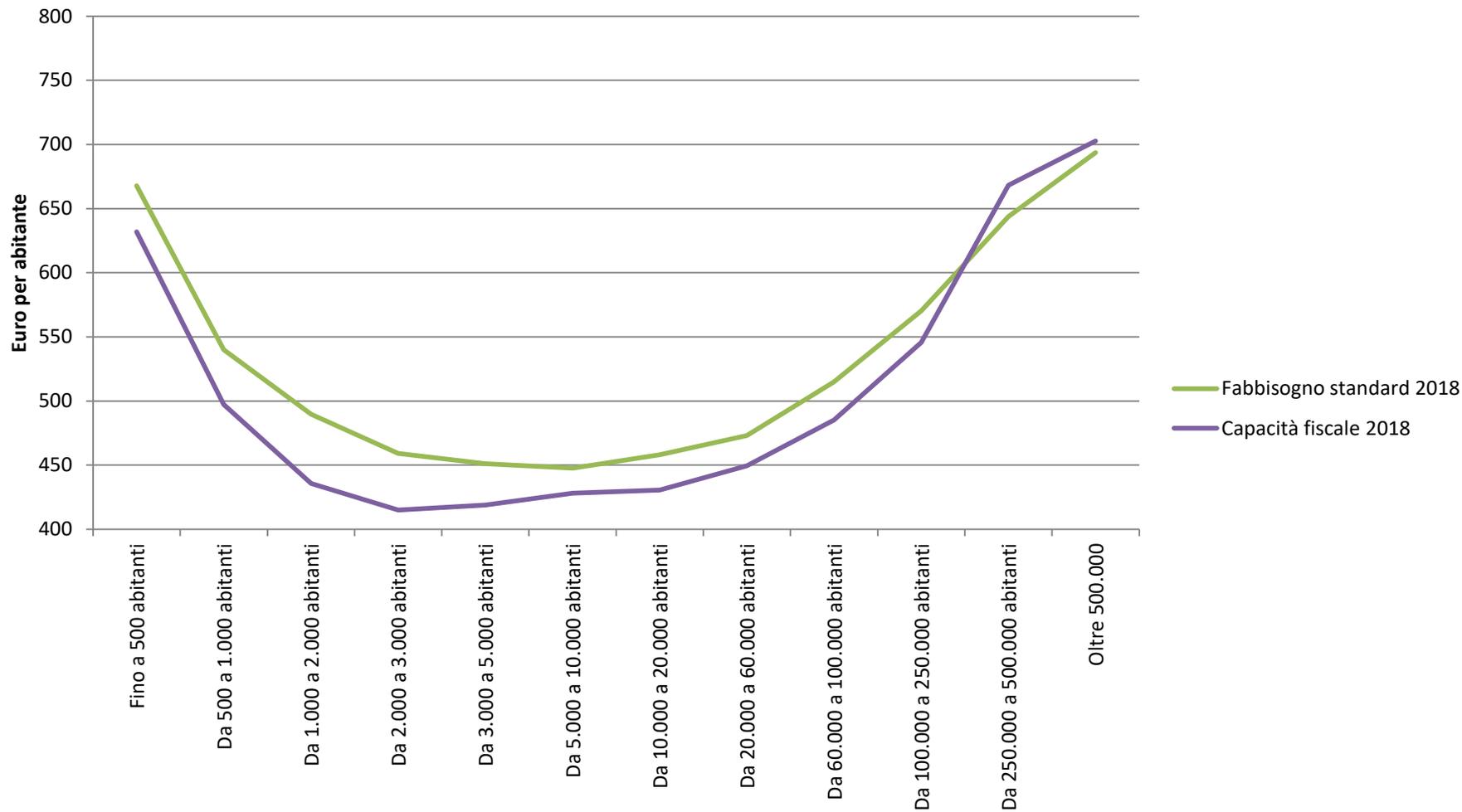
(N=H+I+J+K+L+M) 5.481

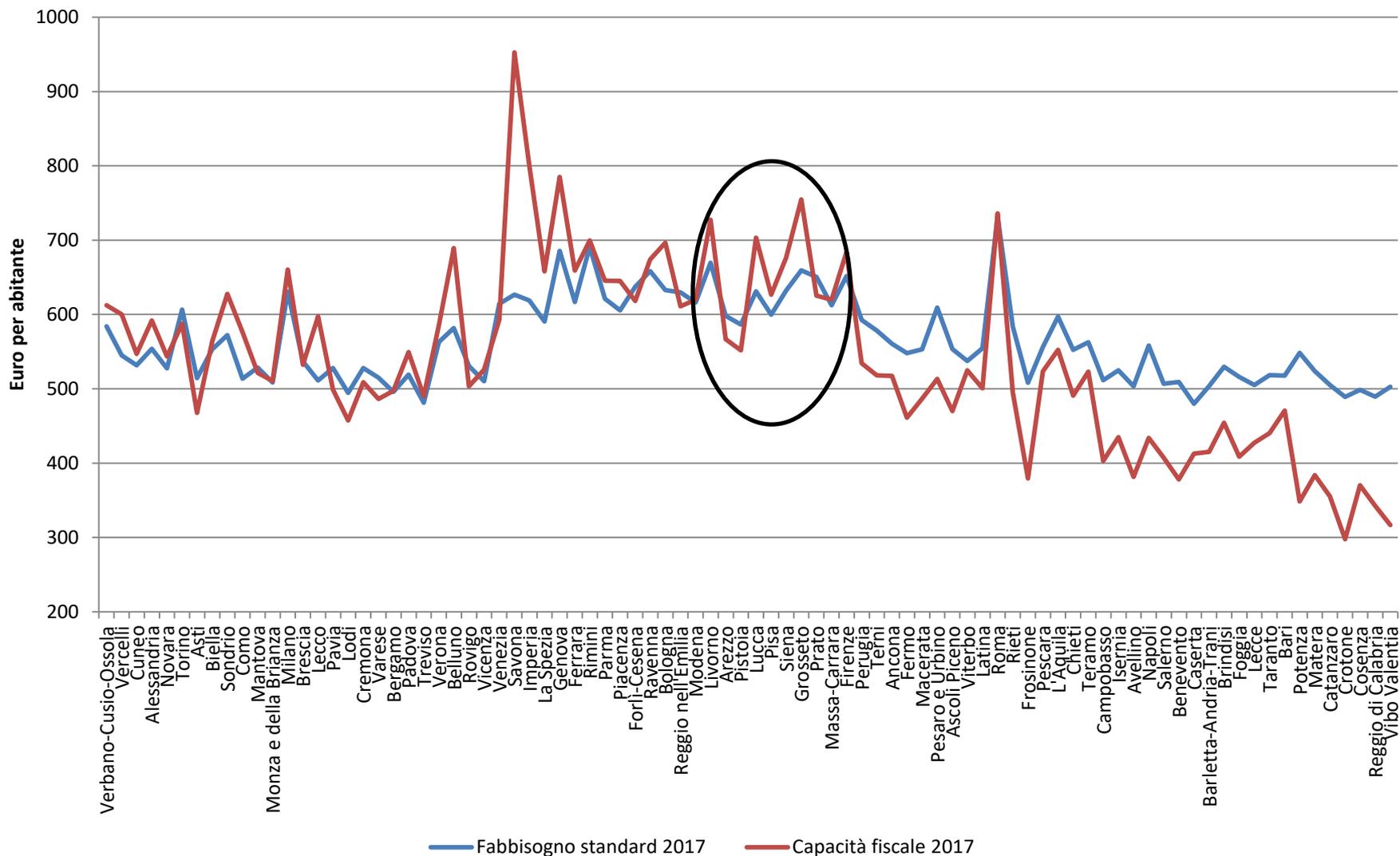
Valori in milioni di euro

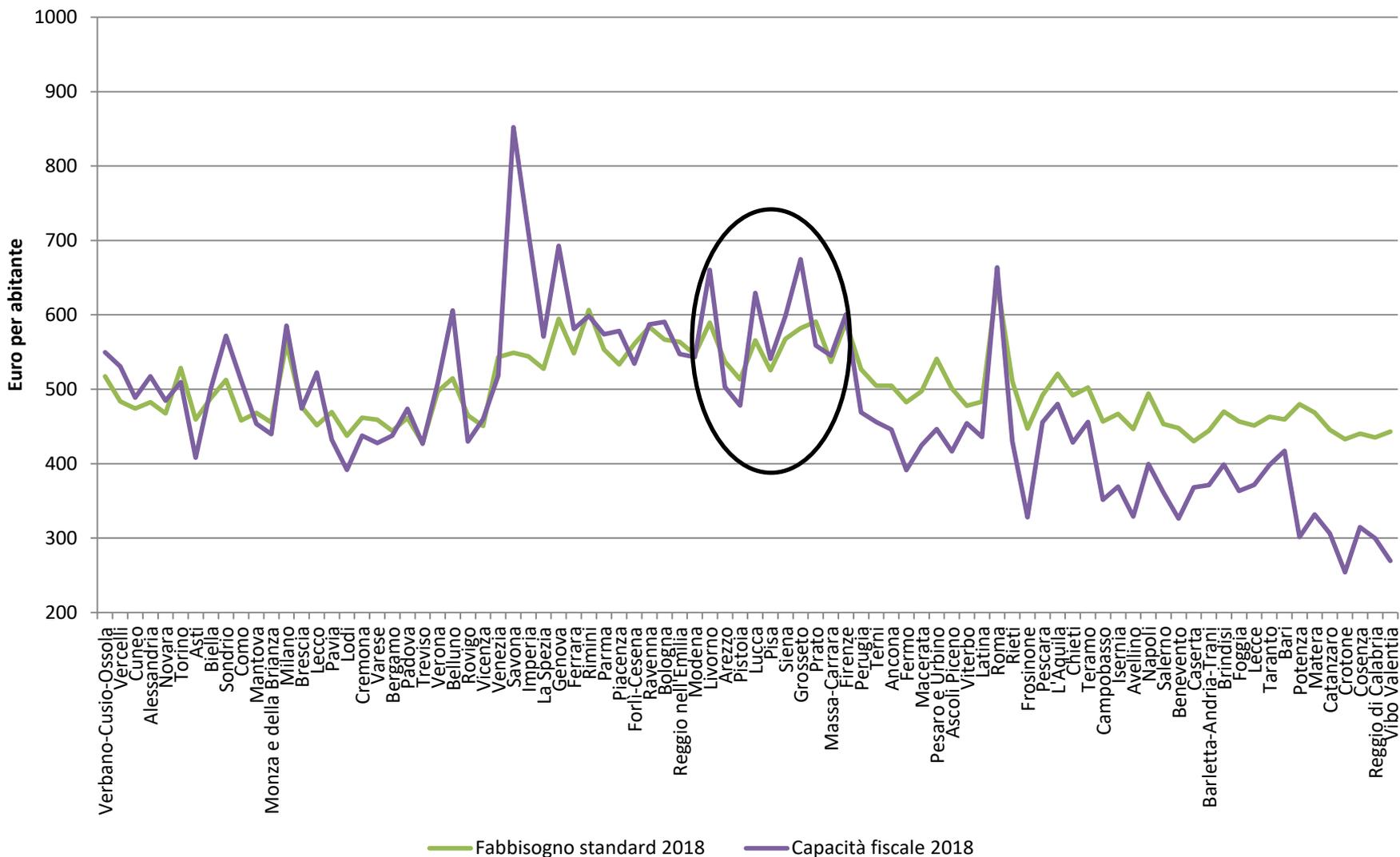
Tre fonti di variazione tra il 2018 e il 2017

1. Passaggio dal 40% al 45% di applicazione della perequazione (*in deroga art 1 comma 449 lettera c) della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 che prevedeva il 55%*), accordo in Conferenza Stato Città del 23 novembre 2017
2. Aggiornamento metodologico della capacità fiscale:
 - variazione del coefficiente di riparto della capacità fiscale (revisione metodologica e della base dati dal 2012 al 2015)
 - riduzione della capacità fiscale da a 28,6 mld a 25,2 mld (revisione IMU-TASI, corretta composizione delle entrate residuali)
3. Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard, variazione del coefficiente di riparto dei fabbisogni a seguito dell'aggiornamento della base dati dal 2013 al 2015

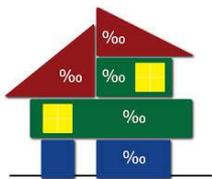




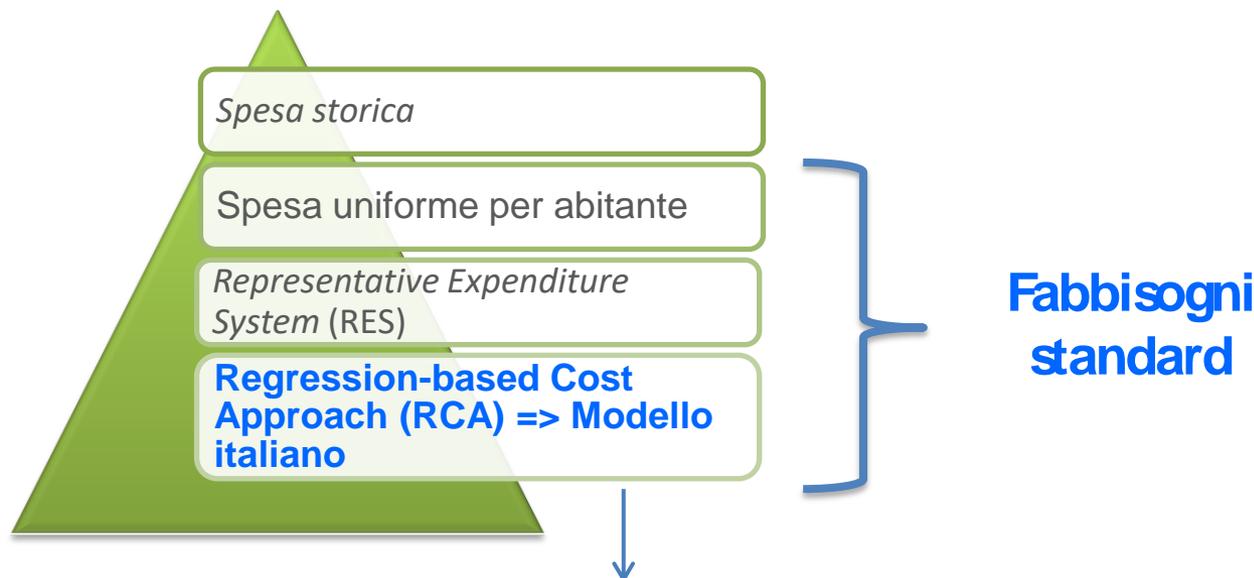




Condominio Italia



...l'amministrazione delle risorse viene gestita con l'utilizzo delle **tabelle millesimali e non più** con complicate e lunghissime **assemblee condominiali.**



Spesa standard $(y) = \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 \dots + \alpha_i X_i \dots + \alpha_n X_n$

Funzione di spesa → α sono pesi in euro e X sono le caratteristiche del contesto locale (ad esempio, popolazione per età)

Funzione di costo → α sono i costi standard e X sono i servizi offerti (ad es. tonnellate di rifiuti smaltiti, pasti della mensa scolastica, assistenza residenziale agli anziani, bambini ospitati negli asili nido ecc..)

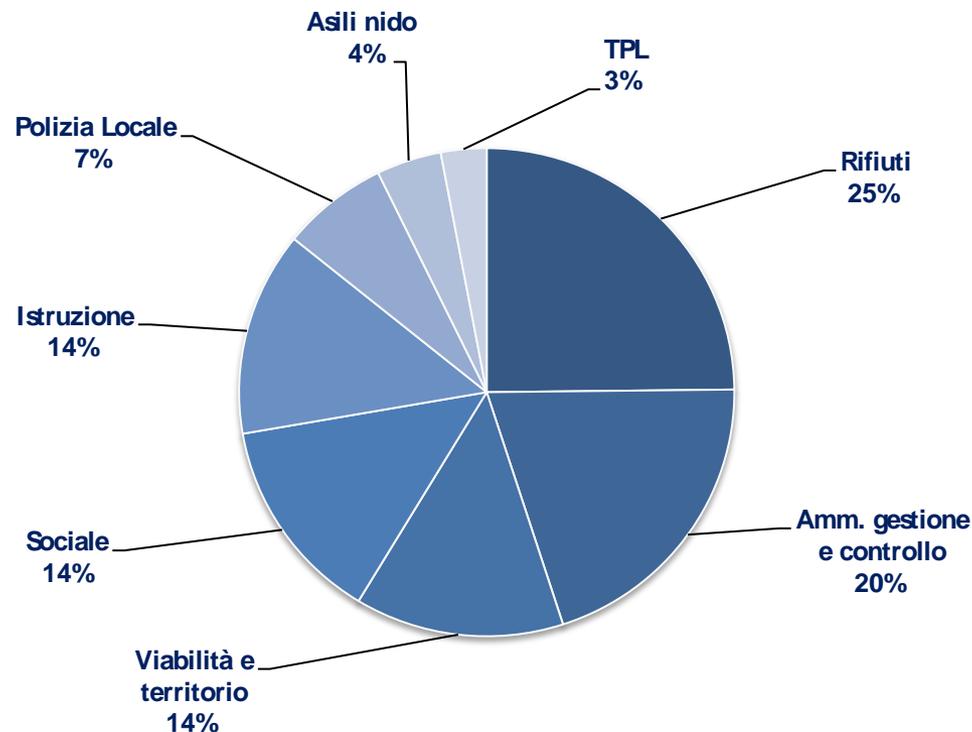
In tutti i casi α sono dei parametri stimati con un modello econometrico

Il fabbisogno standard stimato

 ω_f

Funzioni	Mld di euro
Rifiuti	8,66
Amministrazione, gestione e controllo	7,04
Viabilità e territorio	4,76
Sociale	4,75
Istruzione	4,72
Polizia Locale	2,43
Asili nido	1,48
TPL	1,04
Totale	34,88

Funzioni di costo



Il coefficiente di riparto complessivo

I **fabbisogni standard (in euro)** di ogni singola funzione sono tramutati in **otto coefficienti di riparto** e poi aggregati in un unico coefficiente di riparto complessivo ottenuto come media ponderata dei singoli. La ponderazione avviene pesando ogni funzione in base al valore del fabbisogno standard complessivo (in euro)

- **70%** fabbisogno delle **funzioni generali**
- **35,45%** fabbisogno standard riproporzionato per il **TPL**

Gruppi omogenei di variabili	Metodologia 2016	
	N. di variabili	Impatto %
TOTALE	85 (40 da questionario)	100
Servizi offerti	23	28,68
Effetti regionali	15	20,87
Morfologia e territorio	6	11,08
Popolazione residente	4	10,71
Prezzi degli input	8	5,20
Veicoli traffico e strade	5	4,88
Economia locale	3	4,61
Immobili	1	2,93
Demografia	2	2,67
Fattori esogeni di carico	5	2,08
Scelte gestionali	8	2,11
Turismo	2	1,87
Investimenti	1	1,31
Deprivazione	2	0,99

Le principali variabili:

- Popolazione residente
- Rifiuti
- Raccolta differenziata
- Popolazione over 65
- Popolazione tra 3 e 15 anni
- Bambini frequentanti gli asili nido
- Pasti della mensa scolastica
- Presenza del servizio Metro/Tram
- Superficie del comune
- Altitudine

IL CALCOLO DELLA CAPACITA' FISCALE

FONTI DI ENTRATA	MODELLO DI CALCOLO	MLD DI EURO	%
Addizionale comunale IRPEF	RTS (Representative Tax System)	2,6	10,3%
IMU-TASI	RTS con Tax-gap	12,3	48,8%
Tariffe	RFCA (Regression-based Fiscal Capacity Approach)	4,1	16,3%
TARI	Neutralizzazione degli effetti perequativi	6,3	25,0%
Capacità fiscale totale		25,2	100,0%

Fabbisogno standard (26.3 mld di euro) = 25,2 + 1,09

Risorse statali

REPRESENTATIVE TAX SYSTEM (RTS)

Aliquota
base

X

Base imponibile
effettiva

=

Gettito
standard

Si considerano detrazioni standard, ma si escludono componenti agevolative

- Efficace nel separare la capacità fiscale standard dallo sforzo fiscale
- Un sistema di trasferimenti perequativi basati sul RTS indebolisce gli incentivi del governo locale ad attuare politiche di contrasto all'evasione
- Non applicabile in assenza di aliquota base e/o di una base imponibile effettiva facilmente individuabile
- Possibili soluzioni:
 - **Base imponibile potenziale**
 - Correzione del metodo RTS con una misura di **Tax gap**
 - **Metodo RFCA**

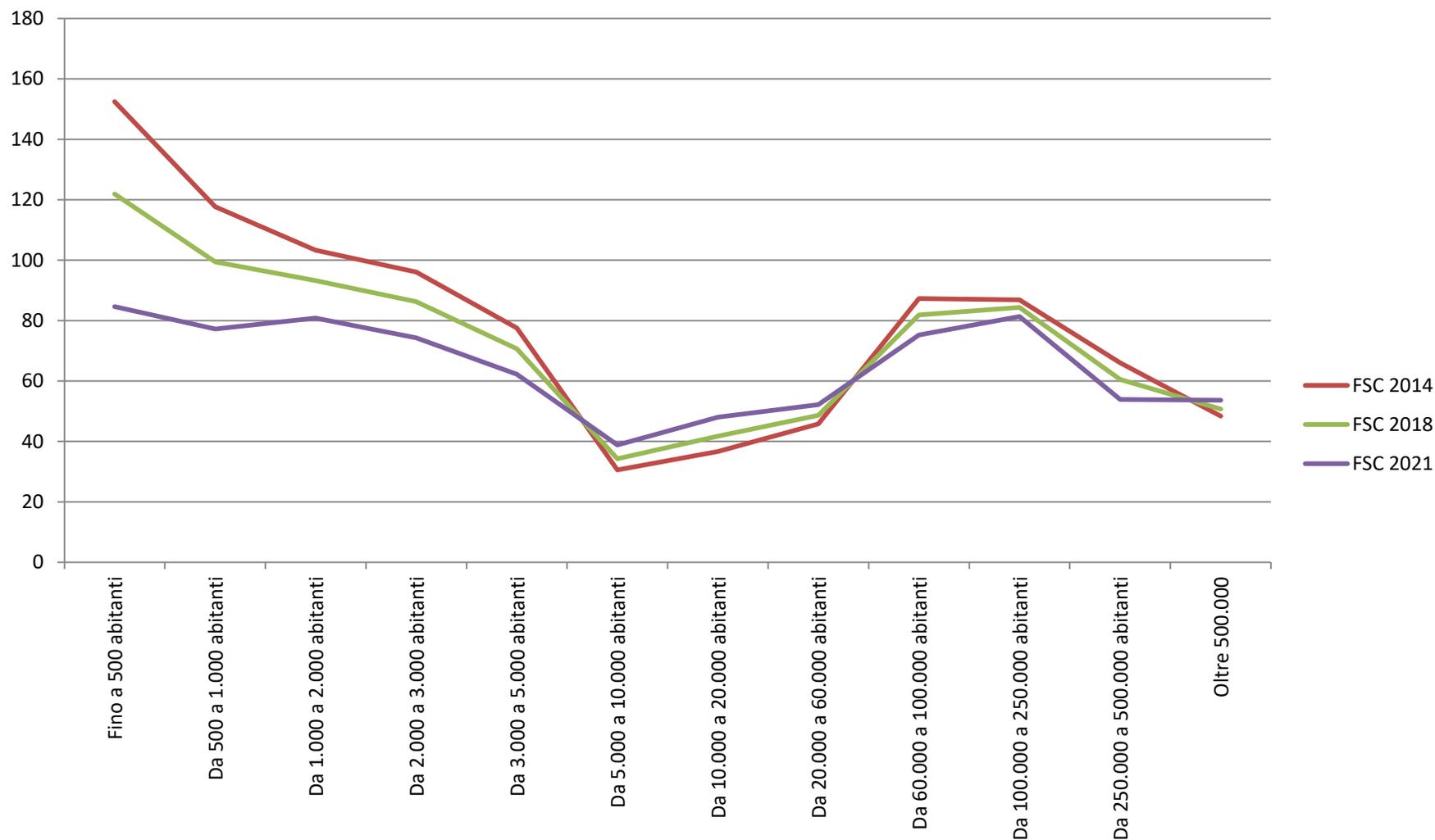
Regression-based Fiscal Capacity Approach (RFCA)

$$T = \beta_1 R + \beta_2 S + \beta_3 N + \beta_4 A + \varepsilon$$

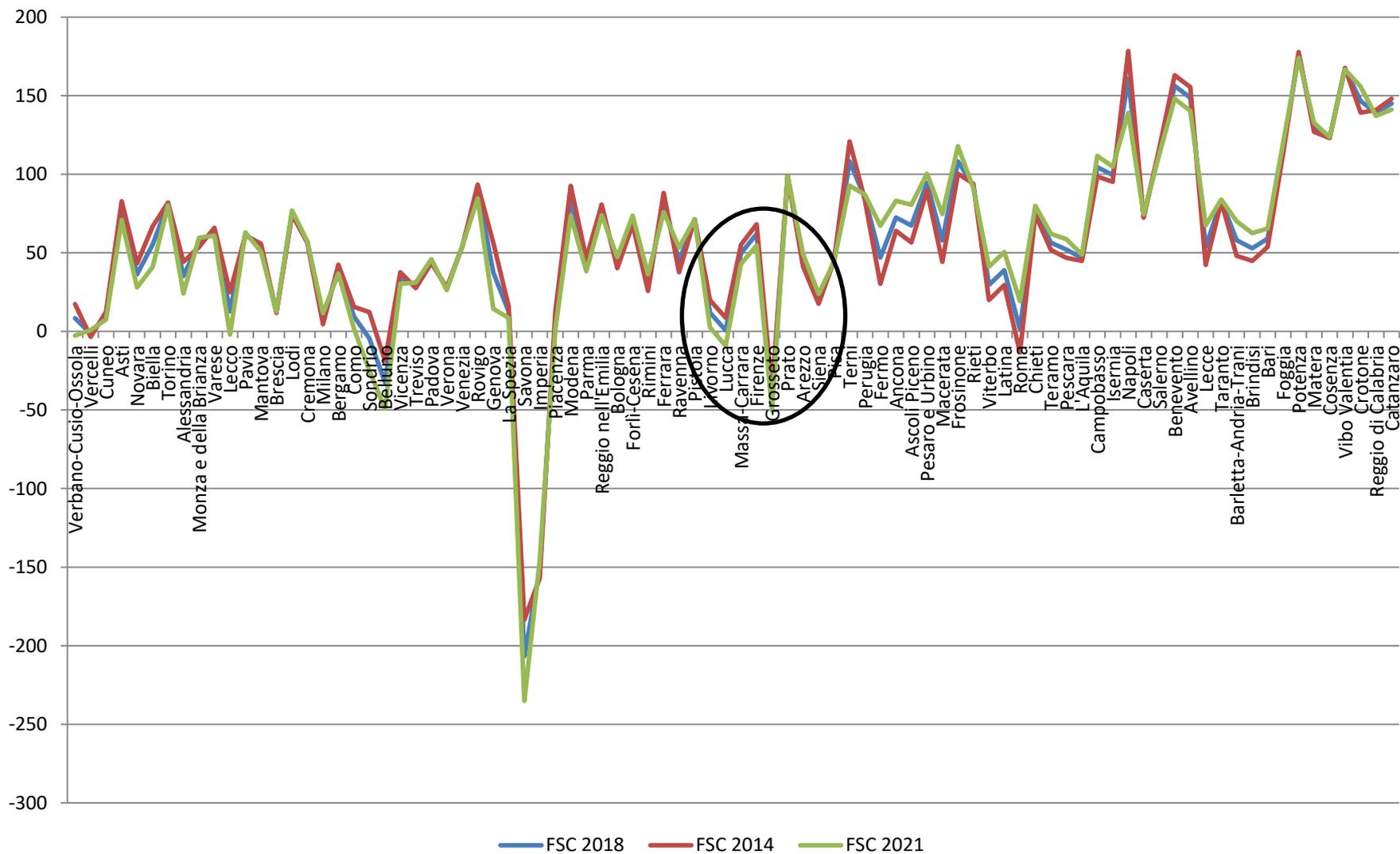
CATEGORIA	VARIABILI
Tributi locali (T)	Gettito procapite delle entrate tributarie complessive, gettito procapite dei singoli tributi propri
Benessere locale (R)	Reddito procapite dichiarato, valore di mercato degli immobili, livello degli affitti
Sforzo fiscale (S)	Aliquote legali o effettive
Non residenti (N)	Variabili volte a catturare la possibilità di attrarre base imponibile dai non residenti
<i>Contesto (A)</i>	Variabili socio-demografiche che misurano le preferenze locali
Componente casuale	Eventi straordinari (e.g. terremoto o altri disastri naturali)

$$\text{Capacità fiscale} = \beta_1 R + \beta_2 S(\text{medio}) + \beta_3 N$$

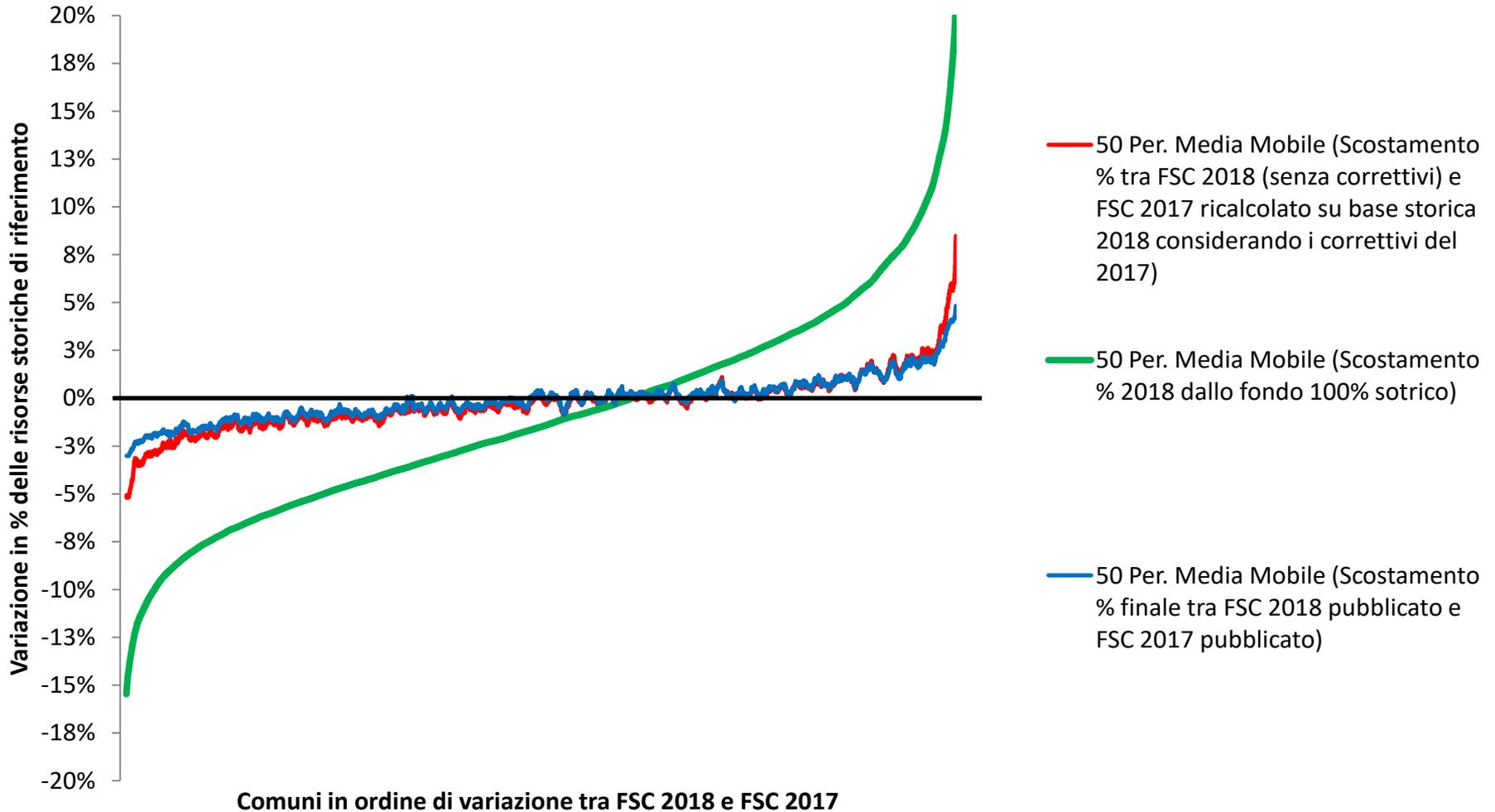
FSC 2018 CONFRONTO CON 2014 E 2021



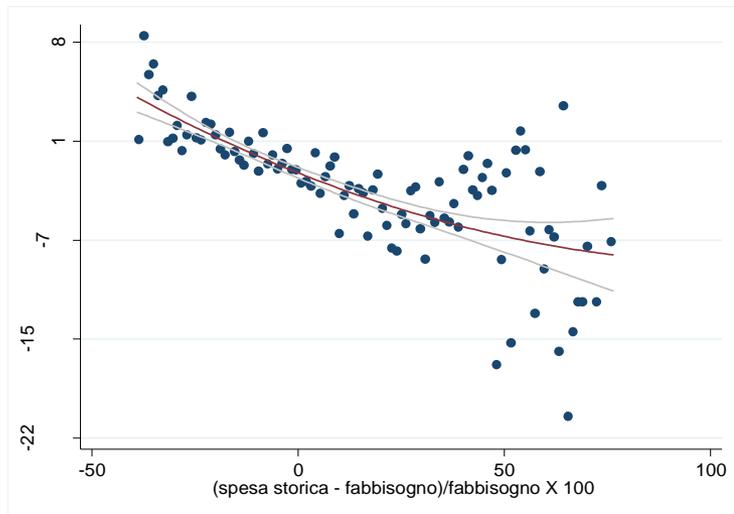
FSC 2018 CONFRONTO CON 2014 E 2021



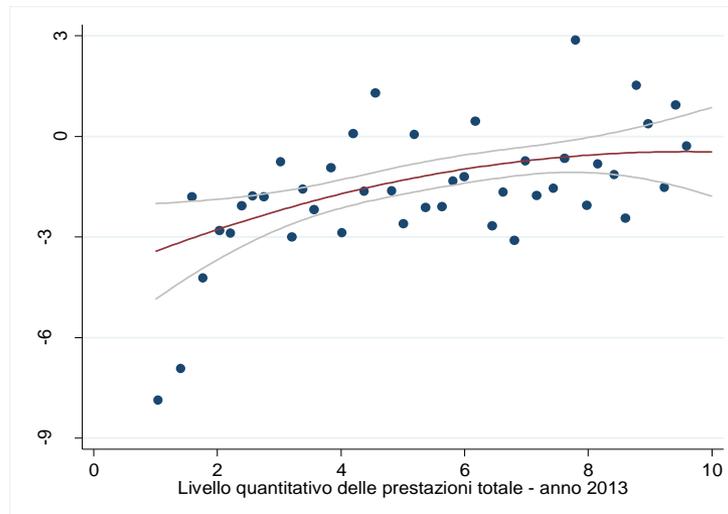
EFFETTI DELLA PEREQUAZIONE (NEL 2018) CONFRONTO CON IL 2017 E IL 2014



SPESA STORICA

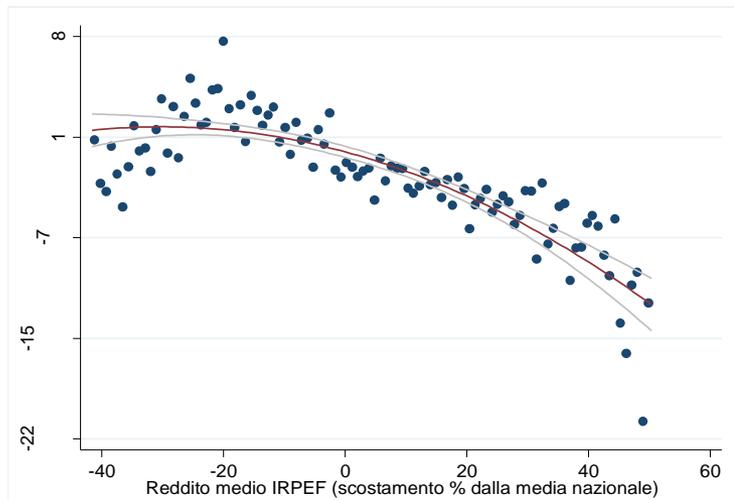


INDICE DI PERFORMANCE OPECIVITAS

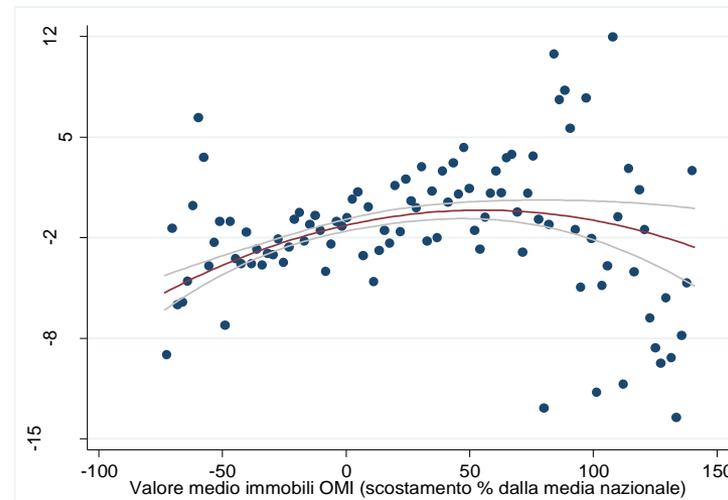


efficienza

REDDITO IRPEF



VALORE IMMOBILI - OMI



equità

1) Fabbisogni standard:

- Necessità o meno che siano previsti i LEP per determinate funzioni fondamentali
- Definizione più precisa delle funzioni fondamentali ad esempio per le località turistiche

2) Capacità fiscale:

- Revisione delle rendite catastali per mettere tutti gli Enti nella stessa condizione di partenza

3) Risorse di riferimento e meccanismo perequativo:

- La scelta fatta di non inserire nel sistema perequativo le riduzioni di risorse previste dal D.L. 95/2012, dal D.L. 66/2014 e dalla Legge 190/15
- La scelta fatta di rimborsare IMU-TASI prima casa direttamente senza considerare queste risorse nel sistema perequativo
- La scelta fatta di non considerare alcune entrate, senza vincolo di destinazione, a favore di alcuni comuni



Soluzioni per il Sistema Economico

Via Mentore Maggini 48/C – 00143 Roma

 info@pec.sose.it **t.** +39 06 508311 **f.** +39 06 50831301

www.sose.it