



Il Fondo di Solidarietà: effetti e sostenibilità per i comuni italiani

Andrea Taddei
Giulia Falcone

Firenze, 6 dicembre 2017

L'attuale sistema di trasferimenti perequativi italiano tradisce quello che originariamente era il disegno della Legge Delega sul Federalismo fiscale (L. 42/2009)

In primo luogo la suddetta Legge all'art. 13 prevedeva l'istituzione di due fondi perequativi per gli enti locali:

- uno a favore delle province e delle città metropolitane
- uno a favore dei comuni.

In entrambi i casi l'alimentazione sarebbe stata garantita da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale.

La perequazione era prevista operare in modo diverso a seconda che si trattasse di **funzioni fondamentali** e **funzioni non fondamentali**

Per quanto riguarda le **funzioni fondamentali**, la dimensione del fondo sarebbe stata determinata dalla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per tali funzioni e il totale delle entrate standardizzate spettanti a comuni e province al fine di addivenire al superamento della spesa storica. Lo Stato avrebbe dovuto perequare integralmente tali differenze.

La ripartizione di detto fondo sarebbe dovuta avvenire secondo due indicatori:

- per la parte corrente, un **indicatore di fabbisogno finanziario** calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;
- per la parte in conto capitale, un **indicatore di fabbisogno di infrastrutture**.

La perequazione delle **funzioni non fondamentali**, invece, avrebbe dovuto basarsi sulla parziale perequazione delle differenze nelle capacità fiscali, tenendo conto della dimensione dell'ente e della sua partecipazione a forme di associazionismo comunale.

Ne derivava quindi un sistema perequativo misto dove:

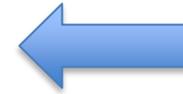
- Per le funzioni fondamentali, lo Stato avrebbe dovuto assicurare con propri fondi la **perequazione integrale e verticale** della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali;
- per le funzioni non fondamentali sarebbero state perequate **parzialmente** basandosi sui differenziali di capacità fiscale mediante trasferimenti **orizzontali** tra comuni tenendo conto della dimensione dell'ente e della sua partecipazione a forme di associazionismo comunale.

- Una prima differenza risiede nell'assenza tra i criteri di ripartizione dell'indicatore di *gap* infrastrutturale e quindi i trasferimenti si limitino alla parte corrente.
- Una seconda differenza risiede nella distribuzione in un solo schema di riparto attuale rispetto agli originali due sistemi di trasferimenti distinti: uno integrale verticale per le funzioni fondamentali e uno parziale orizzontale per le altre funzioni. Al fine di tenere in considerazione le due tipicità, le assegnazioni perequative sono state calcolate nell'attuale Fondo di Solidarietà Comunale per l'80% sulla base delle differenze tra fabbisogni standard e capacità fiscali, mentre il rimanente 20% sulla base degli scostamenti delle capacità fiscali dal valore medio.
- È fondamentale rilevare come, a seguito del D.lgs. 23/2011, sia venuto meno il contributo Statale, contravvenendo a quanto previsto nella Legge Delega. Secondo tale successivo provvedimento l'alimentazione del Fondo perequativo diventa di pertinenza dei comuni a prescindere dal tipo di funzione perequata e quindi di natura **esclusivamente orizzontale**. Ciò comporta un forte patto solidaristico tra enti del medesimo livello. In Svizzera, Paese puramente federale, il sistema è misto.

Il Fondo si basa, in sintesi su 3 grandi blocchi:



1. L'alimentazione



2. La parte perequativa

3. Il ristoro TASI-IMU

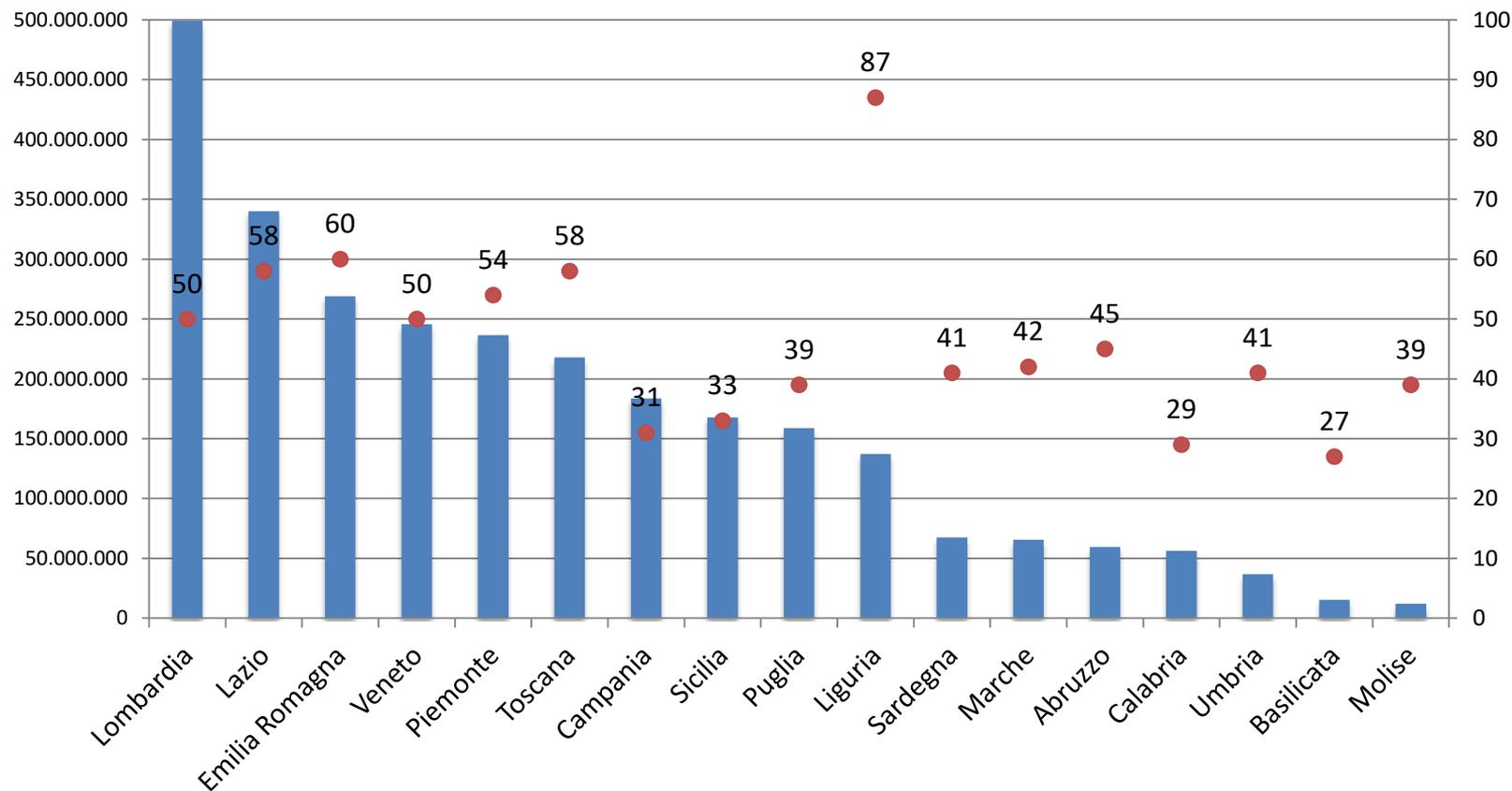
Quota 2017 (22,43%) calcolata sul gettito I.M.U. stimato da trattenere per alimentare il F.S.C. 2017 (art. 2 DPCM 25/05/2017). Del 38,23% fino al 2015.

- “L’anticipo” del fondo diventa “trattenuta” su IMU da parte di Agenzia delle Entrate (in due *tranches*) che, nonostante la sua diffusione in ogni comune, ha una base imponibile che comunque è **diversamente distribuita**, soprattutto da quando prima casa è (a esclusione abitazioni di lusso). Errori Agenzia Entrate trattenute di due anni in una sola annualità.
- Prelievo si basa su un gettito standard di annualità pregresse; problema discrepanze delle rendite catastali rispetto all’effettivo valore di mercato dell’immobile.
- Su quella parte di gettito che viene prelevata dall’IMU “lorda” vi sono le aspettative dei cittadini affinché un tributo da loro pagato si converta in beni e servizi sul territorio stesso: **principio territorialità disatteso** (*“tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell’imposizione di tributi propri”* art. 2, c. 2 lett. h, L. 42/2009). Politicamente ogni cittadino potrebbe rendere conto al comune anche per quella parte di entrata prelevata.

Alimentazione del Fondo

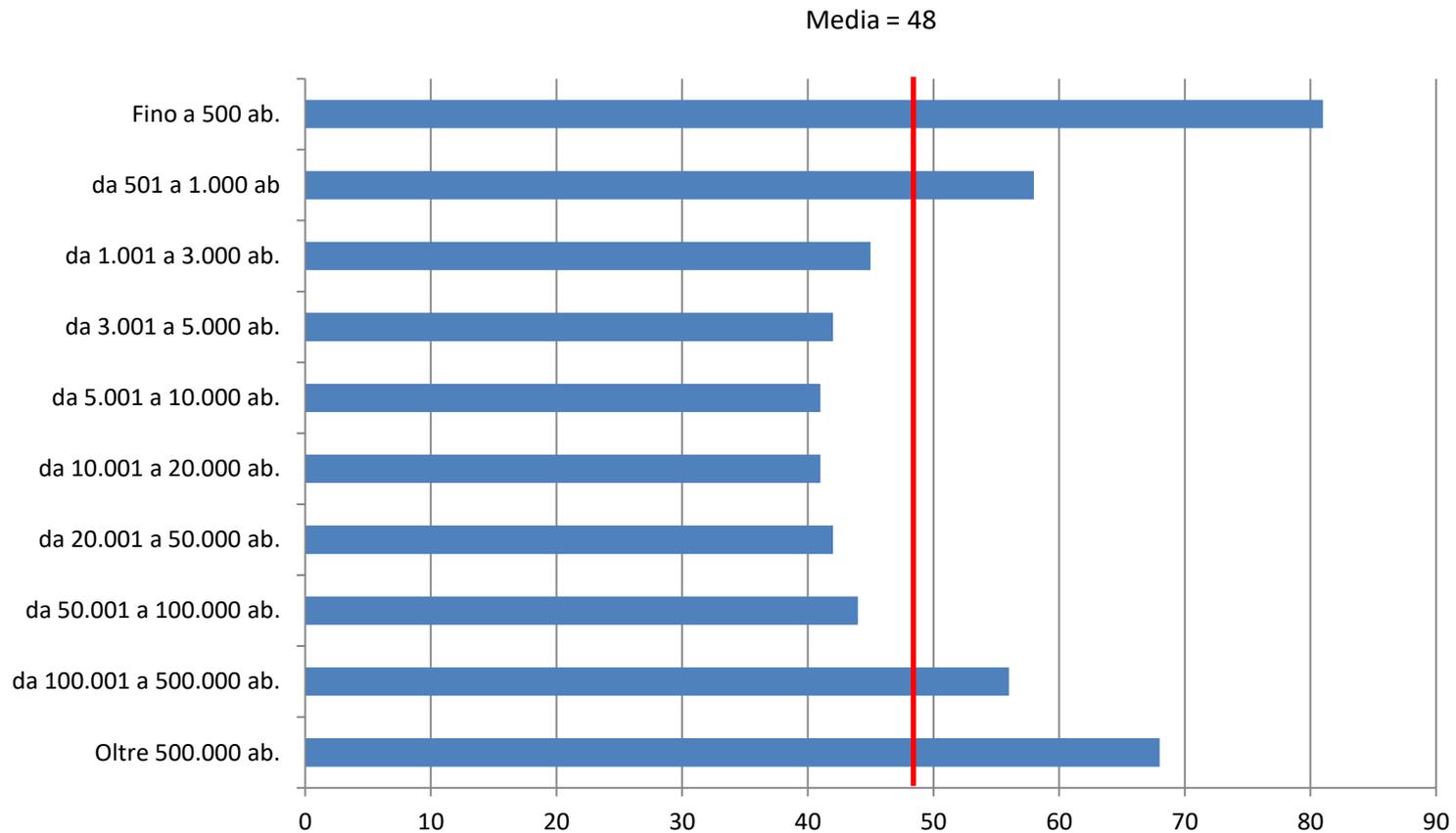
Alimentazione del Fondo di Solidarietà Comunale 2017 per Regione di appartenenza del comune.

Valori assoluti in euro (scala sx) e pro capite in euro (scala dx)



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Alimentazione Fondo di Solidarietà Comunale 2017 per classe dimensionale
Valori pro capite in euro Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Il Fondo si basa, in sintesi su 3 grandi blocchi:

1. L'alimentazione



2. La parte perequativa



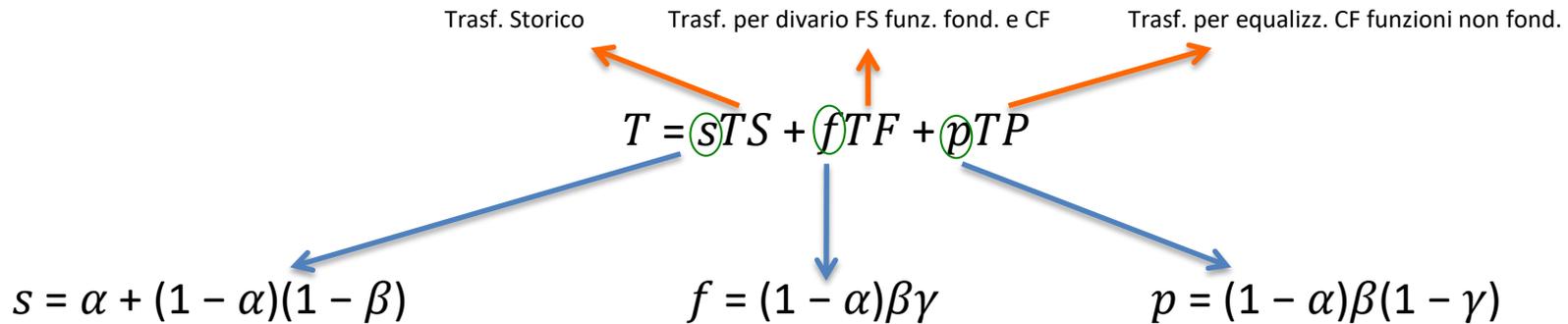
3. Il ristoro TASI-IMU

Il trasferimento perequativo del Fondo può essere sintetizzato come:

Trasf. Storico Trasf. per divario FS funz. fond. e CF Trasf. per equalizz. CF funzioni non fond.

$$T = sTS + fTF + pTP$$

$s = \alpha + (1 - \alpha)(1 - \beta)$ $f = (1 - \alpha)\beta\gamma$ $p = (1 - \alpha)\beta(1 - \gamma)$



- α (parametro di transizione) assicura la gradualità del fondo stesso nel passaggio dalla spesa storica a quella ponderata su fabbisogni standard e capacità fiscali. Annullamento nel 2021.
- β (parametro limite della componente innovativa) la soglia limite entro cui ricomprendere nel calcolo del FSC l'incidenza della parte innovativa anche a regime (nel 2021) e quindi preservare una parte di trasferimento basato sulle risorse storiche;
- γ (parametro funzioni fondamentali) rappresenta il peso relativo delle funzioni fondamentali e non fondamentali sul totale della spesa visto che non vi sono fondi distinti per le due tipologie di funzioni come vorrebbe la 42/2009.

Con la Legge di Bilancio 2017 (L. 232/2016 art 1 comma 449)

- Sancito il definitivo passaggio della soglia di perequazione β al 50% rispetto al 45,8%, rendendo strutturale la disposizione prevista solo in termini transitori per il 2016. Applicando queste modifiche all'equazione del Fondo si nota come **la componente storica anche a regime non scomparirà mai del tutto.**

Infatti con $\alpha = 0$ a regime si avrà:

$$s = \alpha + (1 - \alpha)(1 - \beta) \quad \rightarrow \quad s = (1 - \beta)$$

e dato che β a regime è pari a 0,5, ciò significa che la componente storica rappresenterà sempre il 50% dei pesi delle componenti nonostante α si annulli. Per quanto riguarda i pesi relativi alle componenti innovative f e p , queste accresceranno il loro valore passando rispettivamente dallo 0,160 del 2017 allo 0,4 del 2021 e dello 0,040 del 2017 allo 0,1 del 2021.

A questo deve aggiungersi che il Fondo è *closed-end* ovvero prevede invarianza di risorse tra il vecchio e il nuovo sistema perequativo.

il fabbisogno standard si sostanzia in un ammontare monetario e può utilmente essere immaginato, in via generale, come il prodotto di una quantità “standard” per un adeguato (ed efficientato) costo unitario.

Nel caso italiano le stime per gli 8 aggregati di spesa comunale sono state realizzate con la tecnica del *RCA (Regression Cost Base Approach)*:

utilizzando 3 tipi di funzione a seconda del patrimonio informativo a disposizione (Banche dati + Questionario IFEL-SOSE):

Funzione Spesa → (mancanza misura prestazione finale del servizio offerto o del LEP)
 $f(\text{reddito}, \text{prezzi input}, \text{contesto offerta}, \text{contesto domanda})$

Funzione Costo → $c(\text{prezzi input}, \text{output}, \text{contesto offerta})$

$$y_i = a + bX_i + gW_i + dZ_i + e_i$$

Dove: y_i è la spesa corrente servizio ; X_i raccoglie le variabili di contesto relative alla domanda, relative all’offerta e relative ai fattori esogeni di carico; W_i sono le variabili obiettivo (prezzi e output); Z_i sono variabili relative a modelli organizzativi, scelte manageriali ed effetti fissi regionali il cui impatto viene poi neutralizzato.

- I Fabbisogni Standard esprimono il peso specifico di ogni ente locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali che meglio spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio.
- Oltre ai limiti che i dati impongono alle stime e a cui si cerca di porre rimedio affinando le stime e cercando di ottenere informazioni complete e credibili dai comuni. Sarà **prossimo l'aggiornamento delle stime con i dati 2015.**
- Dovrebbero essere colte meglio alcune **peculiarità dei comuni turistici e dei piccoli comuni.** Per quanto attiene al problema delle località **turistiche**, queste hanno **funzioni fondamentali uguali a quelle degli altri comuni a fronte di esigenze diverse e ulteriori** (ad es. un diverso e più accurato arredo urbano e la necessità di fornire servizi aggiuntivi per lo sport e il tempo libero), servizi ulteriori che generano maggiore attrattività e conseguentemente maggiori entrate fiscali (in particolare dalle seconde case). Quindi **dal lato spesa questo maggiore fabbisogno non viene computato completamente, in quanto riguarda funzioni non fondamentali, mentre, sul lato della capacità fiscale, la maggiore entrata viene computata completamente.**
- Le peculiarità degli enti potrebbero trovare una correzione nei pesi attribuiti alle determinanti dei fabbisogni standard.

Utilizzo della *Representative Tax system* (RTS) e della *Regression-based Fiscal Capacity Approach* (RFCA). Quest'ultima concettualmente deriva dalla RCA usata per la funzione di costo. Viene usata quando non vi sono informazioni precise sulle basi imponibili e quando non vi sia un livello di aliquote legali standard definite da una normativa (entrate residuali). Il gettito effettivo, solitamente riguardante più anni, è analizzato con regressioni che utilizzano delle variabili *proxy* delle basi imponibili, delle scelte degli enti locali e delle condizioni economiche generali del territorio. Il gettito standard è definito depurando il gettito effettivo dalla parte relativa allo sforzo individuale e imputando a tutti gli enti il valore dello sforzo standard, medio o mediano.

Le entrate considerate sono:

- I) quelle dei tributi principali ovvero quelli a base imponibile immobiliare come l'IMU e la TASI, e l'addizionale comunale all'IRPEF per i quali la presenza di aliquote legali e di sufficienti informazioni sulle basi imponibili ha permesso l'utilizzo della tecnica RTS;
- II) quelle dei tributi secondari quali l'imposta sulla pubblicità (ICP) o canone sulla pubblicità (CIMP), la TOSAP o la COSAP (occupazione del suolo pubblico); i diritti sulle affissioni; altre imposte e tasse e tributi speciali nonché, per chi le ha istituite, l'imposta di soggiorno e l'imposta di scopo;

III) le entrate extratributarie al netto degli interessi attivi, degli utili da partecipate, dei proventi diversi e di quelle riguardanti i rifiuti;

IV) la quota del tax gap riguardante l'IMU e la TASI che per il 2017 è stata pari al 10% (è stata del 5% nel 2015 e nel 2016) ad eccezioni dei comuni colpiti da eventi naturali avversi e da comuni con disallineamenti catastali per i quali è stato mantenuto il 5%;

V) le entrate da smaltimento rifiuti in misura della componente dei fabbisogni standard al fine di sterilizzare tale componente di costo.

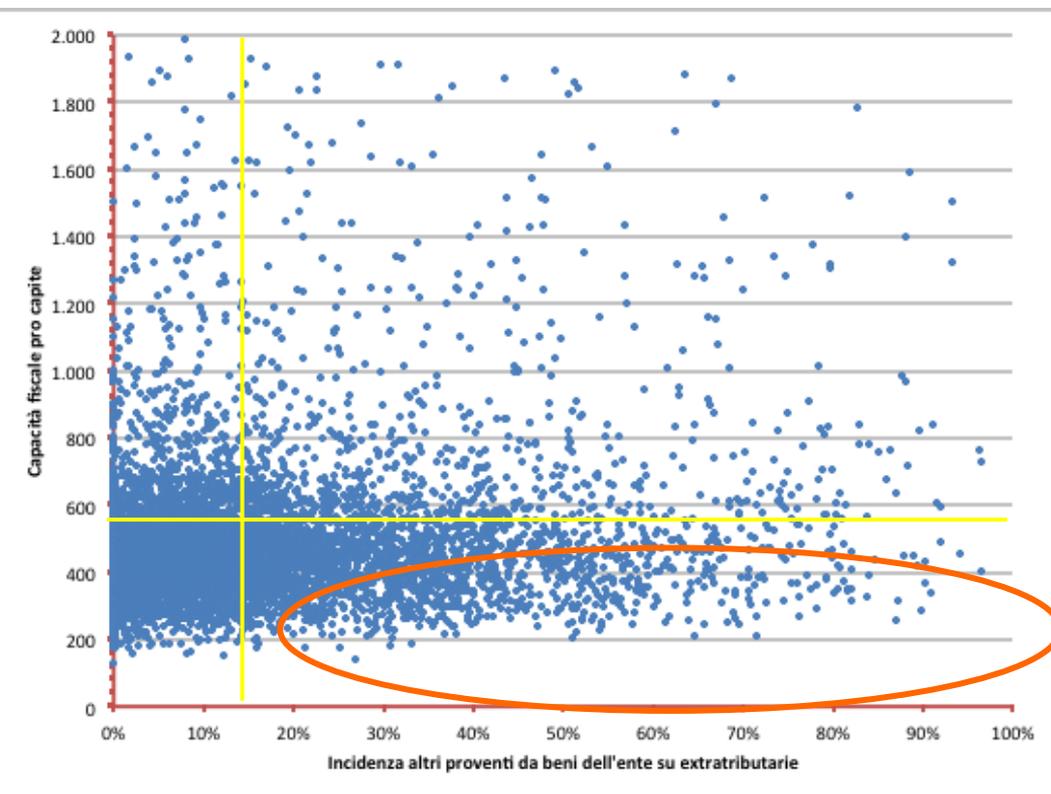
Capacità Fiscale Residuale

Con metodologia RFCA:

$$CFR_i = a + X_i + M_i + P_i + S_i + T_i$$

dove CFR_i è la capacità fiscale residuale pro capite per il comune i , X_i è lo scostamento dalla mediana nazionale dei redditi diversi da quelli da fabbricati pro capite, M_i è lo scostamento dalla mediana nazionale del valore medio degli immobili al m² in stato normale così come da banca dati OMI dell'Agenzia delle Entrate, P_i è il numero dei pendolari in entrata nel comune, S_i è la presenza di seconde case e T_i è il numero di presenze turistiche medie giornaliere per abitante.

Capacità fiscale totale 2017 e incidenza della voce “altri proventi di beni dell’ente” sulle entrate extratributarie (al netto della componente rifiuti) 2015
Valori pro capite in euro, accertato



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell’Interno.

Di rilievo è l’esclusione di quella parte di entrate extratributarie che derivano da particolari proventi e che non sono considerati. Il riferimento è a tutte quelle risorse che possono derivare dalla presenza di particolari infrastrutture di produzione di energia nazionale come centrali elettriche, geotermiche, eoliche ecc. (canoni), presenza di discariche, di sorgenti di acque minerali, di riserve naturali nazionali e parchi ecc.

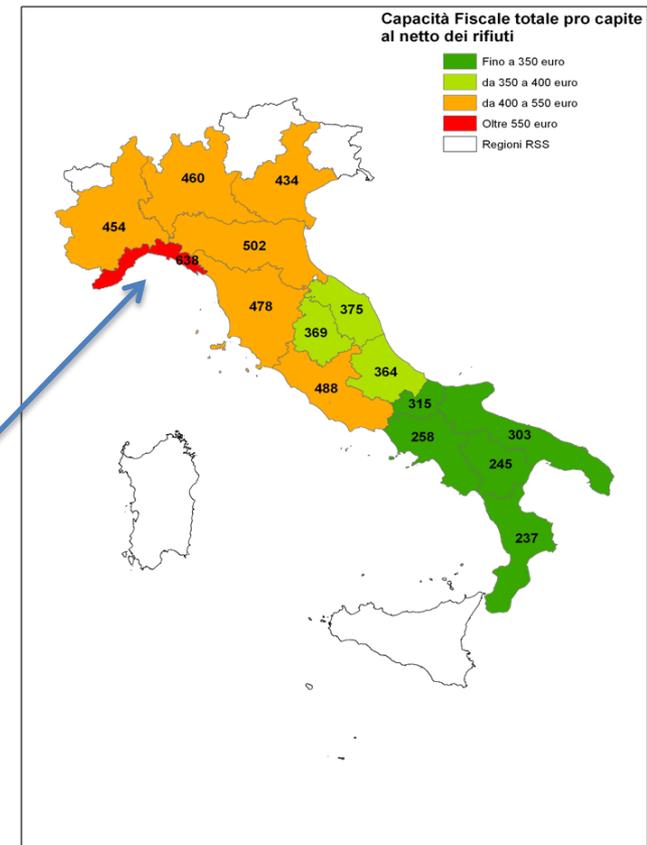
Volendo dare una grandezza di queste risorse, in base ai consuntivi di bilancio 2015 dei comuni delle RSO, i 6.449 comuni con record validi (su 6.633) rendono un valore di **1.462 milioni di euro nel caso degli altri proventi da beni dell’ente (Cat. 2 Tit. III)** e di **1.584 milioni di euro nel caso degli altri proventi diversi dalla fattispecie precedente (Cat. 5 Tit. III)**. In alcuni casi l’entità di questa voce è talmente importante da far sì che le entrate extratributarie (al netto rifiuti) siano ben oltre il 100% delle entrate tributarie al netto dei rifiuti e del FSC.

La capacità fiscale in Italia

Fasce di popolazione	IMU	TASI	Add. IRPEF	Tax Gap	Capacità fiscale residuale	Rifiuti	Capacità Fiscale TOTALE	Capacità Fiscale TOTALE Senza Rifiuti
meno di 500 ab.	365	52	44	4	94	138	698	560
500-1.000 ab.	268	40	42	4	87	117	559	441
1.000-2.000 ab.	217	34	41	4	88	112	497	385
2.000-3000 ab.	187	32	43	4	86	109	460	351
3.000-5000 ab.	185	31	44	4	94	111	470	359
5.000-10000 ab.	185	32	46	4	100	120	486	367
10.000-20000 ab.	181	30	46	5	100	127	489	362
20.000-60000 ab.	193	31	46	6	101	138	515	377
60.000- 100.000 ab.	200	32	50	8	109	152	551	399
100.000- 250.000 ab.	230	37	55	8	123	163	617	453
oltre 250.000 ab.	325	50	64	15	153	170	776	606
Totale	216	35	49	7	110	138	555	417

↑
"U" Shape

Liguria ampia presenza di Comuni piccoli e di comuni turistici



- **Aliquote medie dei tributi comunali principali (IMU, TASI e Addizionale IRPEF), sono più alte rispetto a standard:** una parte di questo gettito è **ascrivibile** non tanto alla volontà dei comuni di offrire beni e servizi per le funzioni fondamentali “sopra lo standard”, quanto per **contemperare la diminuzione di risorse e mantenere invariata l’erogazione dei servizi**. Questa parte di sforzo fiscale “necessario”, **non partecipa a determinare la capacità fiscale degli enti**. Fabbisogni standard sono più alti delle capacità fiscali.
- L’avversa congiuntura economica degli ultimi anni ha impoverito le basi imponibili nonché una diminuzione dei pagamenti spontanei e un contestuale aumento dei ruoli, soprattutto nel comparto produttivo. Vi possono essere **casi**, quindi, **dove basi imponibili teoricamente ricche producono gettiti minori di quanto dovrebbe essere un dovuto d’imposta medio**.
- Per quanto attiene le entrate stimate con la metodologia RTS e, nel dettaglio, IMU e TASI deve essere sottolineato come nonostante vi sia la disponibilità della banca dati del **catasto**, non vi sia nessuna indicazione se l’immobile sia **un’abitazione principale o secondaria**. La soluzione adottata è stata quella di standardizzare il gettito in base ai pagamenti effettuati dai contribuenti mediante il modello F24, stimando poi la natura dell’abitazione mediante l’utilizzo congiunto dei dati riferiti alle dichiarazioni dei redditi.

- vi sono anche delle **Amministrazioni che non hanno volontariamente istituito alcuni tributi quali l'addizionale comunale all'IRPEF e la TASI sia nella componente degli altri immobili che in quella dell'abitazione principale.** Sebbene in misura minoritaria rispetto al totale del comparto, tali eventualità non sono state considerate.
- **Viene escluso dal conteggio il ristoro TASI IMU,** si tratta comunque di risorse che erano gettito tributario e che, in un certo qual modo, configurano una potenzialità fiscale dell'ente. Anche la stessa COPAFF ha rilevato come questo crei distorsioni **favorendo i comuni che hanno beneficiato di più degli interventi normativi e che a parità di risorse si vedrebbero riconosciuto un *gap* superiore tra fabbisogni standard e capacità fiscale.** Ciò andrebbe a sfavore, in particolare, dei comuni dove maggiore è la presenza di seconde case ovvero i comuni turistici.

Correttivo: destinato a compensare chi ha avuto una variazione rispetto all'anno precedente del $\pm 4\%$ delle risorse storiche al netto tagli.

L'ammortizzatore statistico applicato al FSC 2017 **assolve al ruolo di ammortizzare gli effetti perequativi senza modificare nella sostanza la perequazione**, infatti, per gli enti dove agisce viene solamente allungato il periodo di entrata a regime. Il correttore applicato nel 2016 agiva in modo completamente diverso e poteva configurarsi come una vera e propria norma di salvaguardia. Invece di concentrarsi sui meccanismi di correzione o di ammortizzazione, agendo a valle del sistema perequativo, varrebbe la pena di concentrarsi di più nella fase di stima dei fabbisogni standard e della stima della capacità fiscale al fine di cogliere sempre di più e meglio le diverse peculiarità dei vari enti.

Tagli: Idea del legislatore contemperare le risorse a disposizione degli enti nel passaggio dalla vecchia alla nuova imposizione immobiliare (ICI-IMU): **i tagli hanno, di fatto, spiazzato questo passaggio revenue neutral** comportando delle implicazioni sulla stessa natura perequativa del Fondo di Solidarietà Comunale. *La presenza dei tagli, attribuiti ai comuni a valle della determinazione del fondo perequativo, fa sì che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei comuni trasferisce risorse allo Stato, per circa 650 milioni”.*

La non considerazione di tale componente determina una distribuzione maggiormente proporzionale alle risorse storiche, mentre una sua inclusione avvicinerrebbe l'attuale distribuzione a quella dei fabbisogni standard. Ciò comporterebbe un effetto che tende a penalizzare i comuni con fabbisogni più bassi rispetto alle risorse storiche e viceversa.

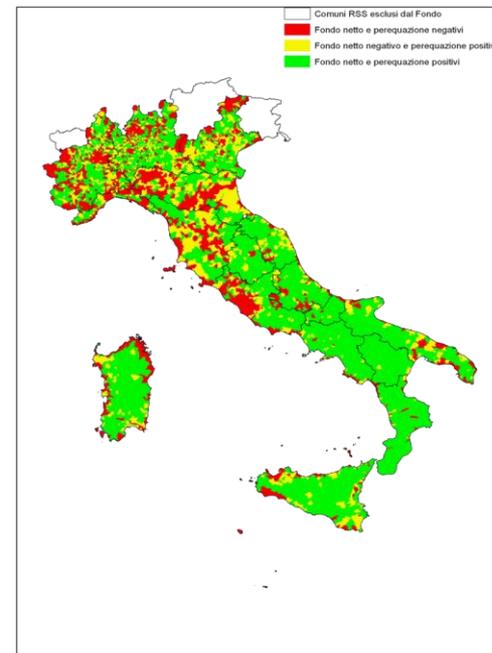
Il Fondo si basa, in sintesi su 3 grandi blocchi:



- L'effettiva diminuzione di risorse a disposizione degli Enti si rileva non considerando il ristoro TASI-IMU (sostanzialmente la restituzione di un tributo in parte abolito) ma dalla somma algebrica della quota di alimentazione e di quella perequativa. Il risultato è il Fondo di Solidarietà Comunale "netto".
- Vi sono tre tipologie di Comuni:



Non considerando il ristoro TASI-IMU



I migliori e peggiori comuni per fondo netto

Comune	Popolazione al 01/01/2016	FSC 2017 totale	Fondo netto	Fondo netto pro capite
Napoli	974.074	342.237.063	246.696.640	253
Palermo	674.435	133.721.717	91.656.940	136
Messina	238.439	76.934.558	61.180.215	257
Catania	314.555	75.643.140	39.326.689	125
Taranto	201.100	40.262.309	24.336.809	121
Genova	586.655	133.807.450	17.300.423	29
Pozzuoli	81.661	23.495.450	17.197.513	211
Torre del Greco	86.275	20.847.589	16.872.350	196
Salerno	135.261	35.954.892	16.700.085	123
Foggia	151.991	38.334.399	15.302.997	101
Monza	122.671	10.266.218	-13.144.064	-107
Firenze	382.808	60.688.112	-14.173.591	-37
Verona	258.765	32.034.373	-14.739.604	-57
Rapallo	29.796	-11.002.865	-18.386.031	-617
Brescia	196.480	5.511.908	-19.746.188	-100
San Remo	54.807	-8.663.764	-20.423.150	-373
Padova	210.401	12.483.942	-37.898.940	-180
Bologna	386.663	47.441.312	-41.045.798	-106
Milano	1.345.851	11.034.423	-251.817.720	-187
Roma	2.864.731	182.801.950	-420.764.982	-147

- Tra i maggiori prenditori del Fondo in termini netti troviamo anche comuni del Nord come Genova

- Tra i maggiori contributori troviamo la Capitale, capoluoghi di provincia e località turistiche

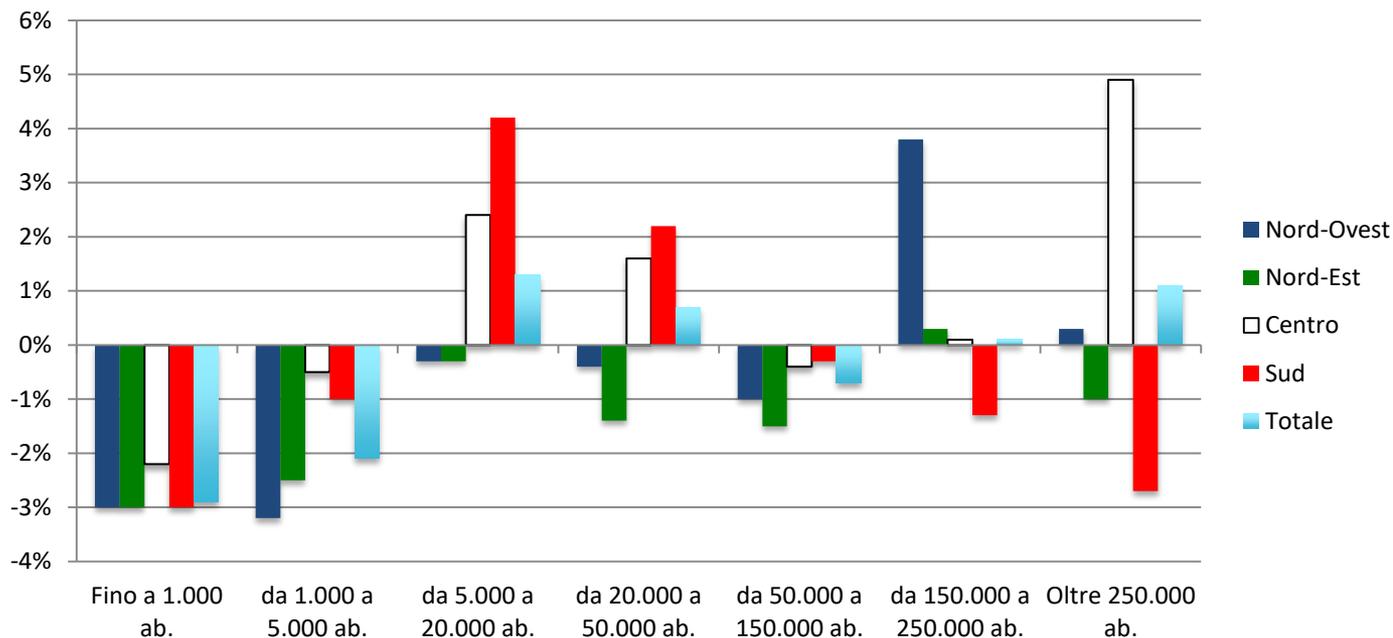
Fondo netto 2017 per Regione di appartenenza Valori assoluti e pro capite in euro

	Fondo netto	Fondo netto pro capite
Piemonte	-97.134.821	-22
Lombardia	-379.253.206	-38
Veneto	-163.322.314	-33
Liguria	-209.163.935	-133
Emilia Romagna	-182.659.090	-41
Toscana	-157.670.483	-42
Umbria	27.416.606	31
Marche	9.470.165	6
Lazio	-459.729.899	-78
Abruzzo	6.260.003	5
Molise	15.064.428	48
Campania	601.564.401	103
Puglia	71.494.765	18
Basilicata	75.603.804	132
Calabria	219.574.818	111
TOT RSO	-622.484.757	-12
Sicilia	258.120.779	51
Sardegna	-28.442.034	-17
TOTALE	-392.806.011	-7

Fondo netto 2017 per Regione di appartenenza Valori assoluti e percentuali

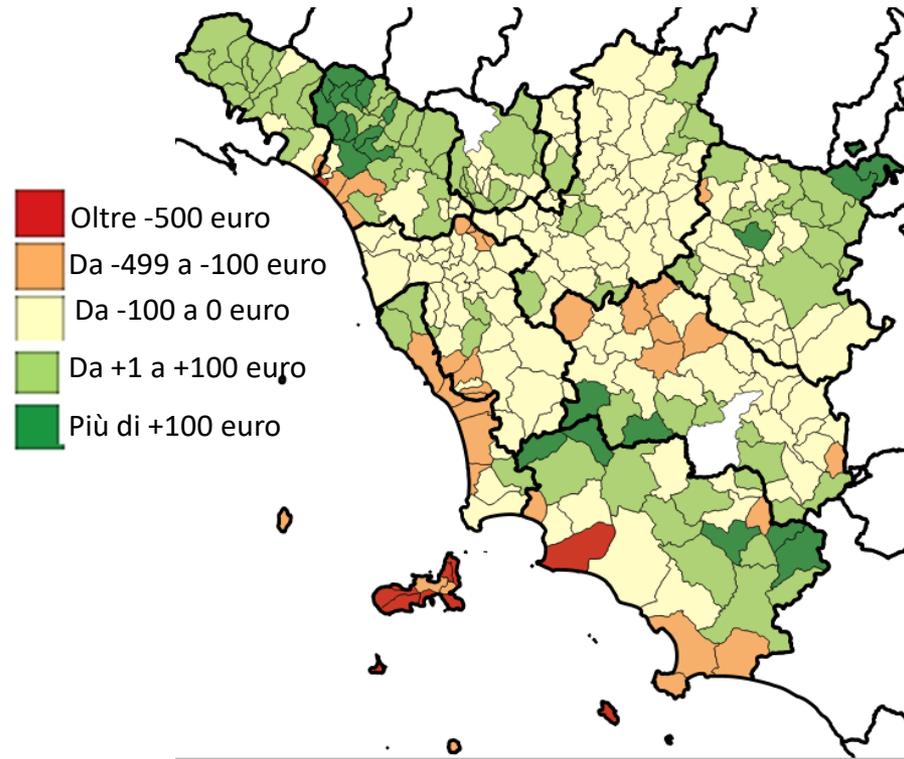
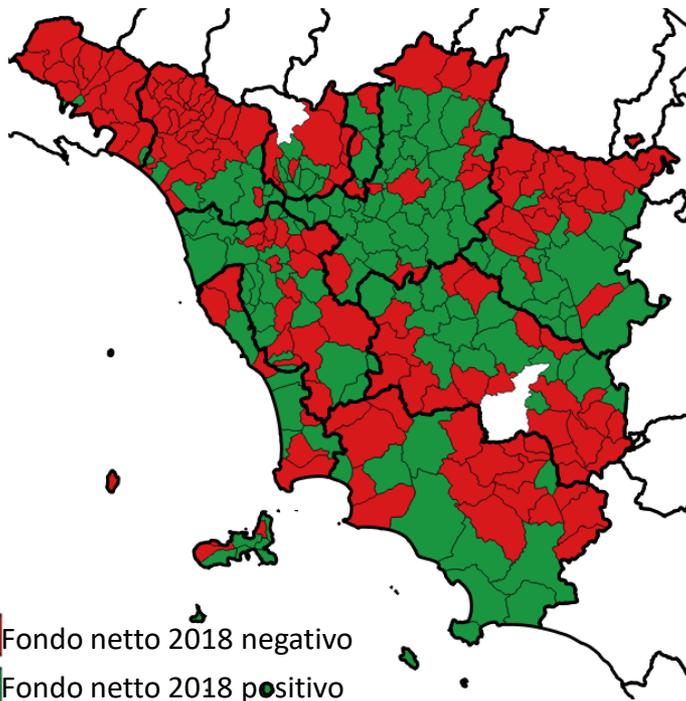
Regioni	Fondo netto negativo	di cui: Fondo netto negativo e perequazione positiva	Fondo netto positivo	Totale complessivo	Incidenza % comuni con fondo netto negativo sul totale	Incidenza % comuni con fondo netto positivo sul totale
Piemonte	523	254	678	1.201	43,5%	56,5%
Lombardia	598	324	928	1.526	39,2%	60,8%
Veneto	264	166	311	575	45,9%	54,1%
Liguria	143	37	92	235	60,9%	39,1%
Emilia Romagna	227	114	106	333	68,2%	31,8%
Toscana	170	84	106	276	61,6%	38,4%
Umbria	13	12	79	92	14,1%	85,9%
Marche	50	32	178	228	21,9%	78,1%
Lazio	107	52	271	378	28,3%	71,7%
Abruzzo	57	22	248	305	18,7%	81,3%
Molise	12	7	124	136	8,8%	91,2%
Campania	56	28	494	550	10,2%	89,8%
Puglia	61	34	196	257	23,7%	76,3%
Basilicata	5	4	126	131	3,8%	96,2%
Calabria	28	11	377	405	6,9%	93,1%
Totale RSO	2.314	1.181	4.314	6.628	34,9%	65,1%
Sicilia	106	51	284	390	27,2%	72,8%
Sardegna	77	33	299	376	20,5%	79,5%
Totale complessivo	2.497	1.265	4.897	7.394	33,8%	66,2%

Nel 2017 la componente basata su fabbisogni standard e capacità fiscali è passata al 40%. Rispetto ai trasferimenti storici il passaggio al nuovo calcolo vede peggiorare i piccoli comuni di ogni macro area. Questo impatto deriva per parte dal fatto che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono stati esclusi da una quota significativa dei tagli (il D.L. 78 del 2010 incideva per 2.500 milioni tra il 2011 e il 2012 sui soli comuni soggetti al patto di stabilità, cioè con oltre 5 mila abitanti), le loro risorse storiche in media risultano superiori a quelle dei comuni con popolazione appena superiore.



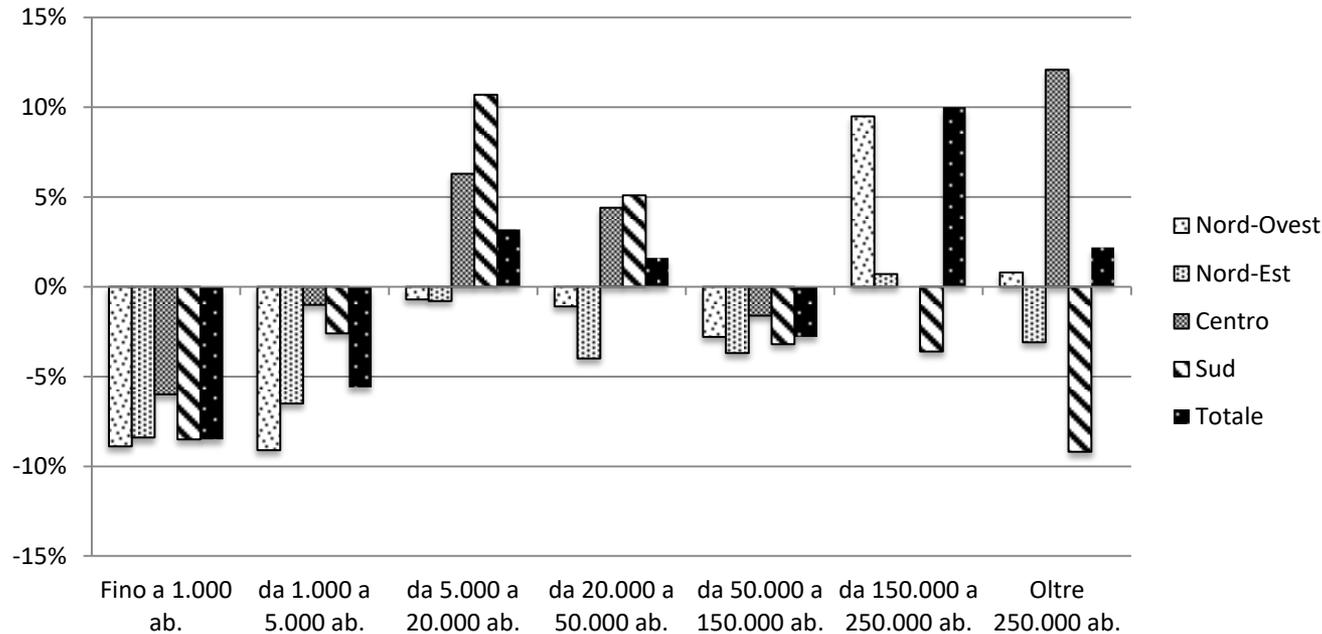
Fonte: elaborazioni su dati UPB.

- Il 29 novembre 2017 sono usciti i dati provvisori sul FSC 2018 dopo l'intesa in Conferenza Stato-Città del 23 novembre 2017. Nel 2018 la componente basata su fabbisogni standard e capacità fiscali sarebbe dovuta passare dal 40% al 55%. L'accordo è stato di passare solo al 45%.
- È stato soprattutto l'aggiornamento con i dati 2015 che ha portato alle variazioni più interessanti rispetto al 2017. In Toscana 141 comuni hanno peggiorato il loro fondo netto rispetto al 2017 mentre 135 lo hanno migliorato. 172 comuni hanno fondo netto 2018 negativo e 104 positivo. I comuni con FSC totale negativo sono 27.



Gli effetti del Fondo a regime (2021)

- Le municipalità fino a 1.000 abitanti subirebbero una diminuzione delle risorse proprie rispetto allo storico dell'8,5%, mentre i comuni più grandi, al di sopra dei 250.000 abitanti sarebbero avvantaggiati con un incremento delle risorse del 2,2%.



Fonte: elaborazioni su dati UPB.

- Un'eventuale ipotesi di totale utilizzo della componente innovativa e di un completo annullamento della componente storica non farebbe altro che accentuare le dinamiche appena viste: i comuni fino a 1.000 abitanti vedrebbero una riduzione delle risorse del 17%, mentre i comuni oltre i 250.000 abitanti un incremento del 4,3% con risultati estremi come quello di Roma che accrescerebbe la sua dotazione di risorse del 33% rispetto ai suoi livelli storici.

La perequazione si trova ad operare in un contesto locale:

- 9 mld. di tagli al comparto comunale tra il 2005 e il 2015 sulla spesa corrente;
- Alta difficoltà nella sostituzione del personale cessato;
- Esternalizzazione “forzata” di servizi prima erogati in economia;
- Limitazione lineare di alcune voci di spesa;
- Impossibilità di utilizzo della leva tributaria;

Autonomia?

➤ In alcuni casi il prelievo del fondo netto supera e di molto il 10% delle entrate proprie al netto della componente rifiuti.

Incidenza del Fondo netto 2017 sulle entrate proprie al netto della componente rifiuti nei Comuni italiani delle RSO.

	Incidenza fino a+10%	incidenza tra +5% e +10%	incidenza tra 0% e +5%	incidenza tra 0% e -5%	Incidenza tra il -5% e il -10%	Incidenza Oltre il -10%	Totale
Fino a 500 ab.	409	68	40	33	27	108	685
da 501 a 1.000 ab	480	98	73	54	40	125	870
da 1.001 a 3.000 ab.	999	277	202	154	102	223	1.957
da 3.001 a 5.000	356	155	144	79	57	97	888
da 5.001 a 10.000 ab.	162	112	169	197	143	186	969
da 10.001 a 20.000	89	50	101	149	106	102	597
da 20.001 a 50.000 ab.	48	41	35	71	45	72	312
da 50.001 a 100.000 ab.	21	9	18	12	17	5	82
da 100.001 a 500.000 ab.	4	3	7	8	6	3	31
Oltre 500.000 ab.	1		2		1	1	5
Totale	2.569	813	791	757	544	922	6.396

- Per verificare rapidamente la corrispondenza tra fondo netto e effettiva situazione finanziaria dell'ente, è stato calcolato un **indicatore di sostenibilità finanziaria** corrente come il risultato di un set di indicatori di bilancio volti ad approssimare l'effettiva solidità finanziaria del bilancio comunale.
- A tale proposito la scelta metodologica fatta è stata quella di avvalersi di un'analisi delle componenti principali. La prima componente risultante è stata poi standardizzata ed utilizzata come indicatore riassuntivo del contenuto informativo dell'insieme di indicatori usati.
- I dati di riferimento sono gli ultimi tre consuntivi di bilancio disponibili (2013, 2014 e 2015) e i numeratori e i denominatori degli indici sono le medie del triennio citato. Dei 6.633 comuni delle RSO coinvolti appieno nel nuovo meccanismo perequativo, solo 6.396 sono stati analizzati a causa di dati *missing* nei bilanci consuntivi.

Nel dettaglio, sono stati scelti:

- ✓ L'autonomia finanziaria
- ✓ La pressione finanziaria
- ✓ La rigidità strutturale
- ✓ L'equilibrio di parte corrente
- ✓ Le spese correnti pro capite
- ✓ La sostenibilità del debito residuo
- ✓ L'ammontare della cassa al 31/12 pro capite

Sostenibilità vs Insostenibilità

	Capacità fiscale sotto la media	Capacità fiscale sopra la media	Totale complessivo
Indicatore positivo e fondo netto positivo (caso 1)	947	384	1.331
Indicatore positivo e fondo netto negativo (caso 2)	385	1.108	1.493
Indicatore negativo e fondo netto positivo (caso 3)	2.610	238	2.848
Indicatore negativo e fondo netto negativo (caso 4)	416	308	724
Totale	4.358	2.038	6.396



	Incidenza fino a+10%	incidenza tra +5% e +10%	incidenza tra 0% e +5%	incidenza tra 0% e -5%	Incidenza tra il -5% e il -10%	Incidenza Oltre il -10%	Totale
Fino a 500 ab.	0	0	0	9	5	12	26
da 501 a 1.000 ab	0	0	0	21	18	17	56
da 1.001 a 3.000 ab.	0	0	0	68	38	38	144
da 3.001 a 5.000	0	0	0	36	24	22	82
da 5.001 a 10.000 ab.	0	0	0	85	61	60	206
da 10.001 a 20.000	0	0	0	65	50	25	140
da 20.001 a 50.000 ab.	0	0	0	33	14	15	62
da 50.001 a 100.000 ab.	0	0	0	5	2	0	7
da 100.001 a 500.000 ab.	0	0	0	0	0	1	1
Oltre 500.000 ab.	0	0	0	0	0	0	0
Totale	0	0	0	322	212	190	724

Un'ipotesi per limitare le problematiche derivanti dalla sostenibilità del prelievo del fondo netto che potrebbero portare in futuro anche alla riduzione nell'erogazione corrente di beni e servizi è quella della creazione di “una soglia di sostenibilità” al di sopra della quale termina il contributo al fondo del singolo comune.

Tale soglia può essere costruita in vari modi, ad esempio:

- Basandosi sull'incidenza del prelievo del fondo netto sulle entrate o parte di esse;
- Limitando il prelievo alla sola alimentazione nel caso di parte perequativa negativa;
- Individuando con tecniche statistico-econometriche gli enti con una bassa sostenibilità e parametrando il prelievo in base alle effettive possibilità di contribuzione;

Sì ma quanto “costa”? E le risorse?

724 comuni nel “Caso 4”

Se consideriamo solo quelli con
incidenza su entrate proprie >10%
e con capacità fiscale sotto la
media

Il loro fondo netto negativo vale 108,8 mln.

Considerando nell'interezza i 724 comuni, il loro Fondo netto totale
risulterebbe pari a 244,5 milioni circa,
mentre i 416 comuni di questi che hanno capacità fiscale al di sotto
della media hanno un Fondo netto complessivo di 92,7 milioni circa.

Risorse:



Utilizzo delle risorse dell'attuale correttivo statistico (o con piccola implementazione)

Inserimento di una componente verticale o extra Fondo (*contra legem*)

Da ritrovarsi nel Fondo spalmando la diminuzione proporzionalmente (l'ammontare del Fondo è predefinito *closed-ended*)



Il Fondo di Solidarietà: effetti e sostenibilità per i comuni italiani

Andrea Taddei

Giulia Falcone

Firenze, 6 dicembre 2017

Il **cambiamento del contesto** ha portato a una ridefinizione del disegno perequativo della L. 42/2009:

- ✓ la **crisi economica** non consente risorse incrementalmente per la perequazione (*closed-end fund*)
- ✓ le **manovre finanziarie** incidono negativamente sulla perequazione a risorse date
- ✓ il **blocco alla leva fiscale** impedisce compensazioni mediante sforzo fiscale
- ✓ la mancata attuazione della **perequazione infrastrutturale** priva il sistema della «seconda gamba» per le aree economicamente svantaggiate

FSC si allontana dal disegno della L. 42/2009:

- ✓ limita l'attribuzione di risorse basata sulla **perequazione fabbisogni standard/capacità standard** soltanto alla **metà del totale** riferendo il resto alle risorse storiche
- ✓ ripartisce la **perequazione tra fabbisogni e capacità fiscali in via forfettaria** (70% e 30%) invece di fare riferimento all'incidenza effettiva delle funzioni fondamentali
- ✓ determina **fabbisogni standard largamente influenzati dal livello dei servizi effettivamente erogati** a causa della mancata fissazione dei LEP sulle funzioni fondamentali

⇒ **effetto opposto** a quello prefigurato dalla L. 42/2009: una **perequazione maggiore per le risorse riferibili alle funzioni non fondamentali (30%)** (livellata in base alla capacità fiscale media pro capite) e minore per quelle riferibili alle funzioni fondamentali (70%) (perequata in base allo scostamento tra capacità fiscali e fabbisogni standard)

Fig. 16 – FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti FSC 2016
(aggregazione per singolo Comune; euro pro capite)

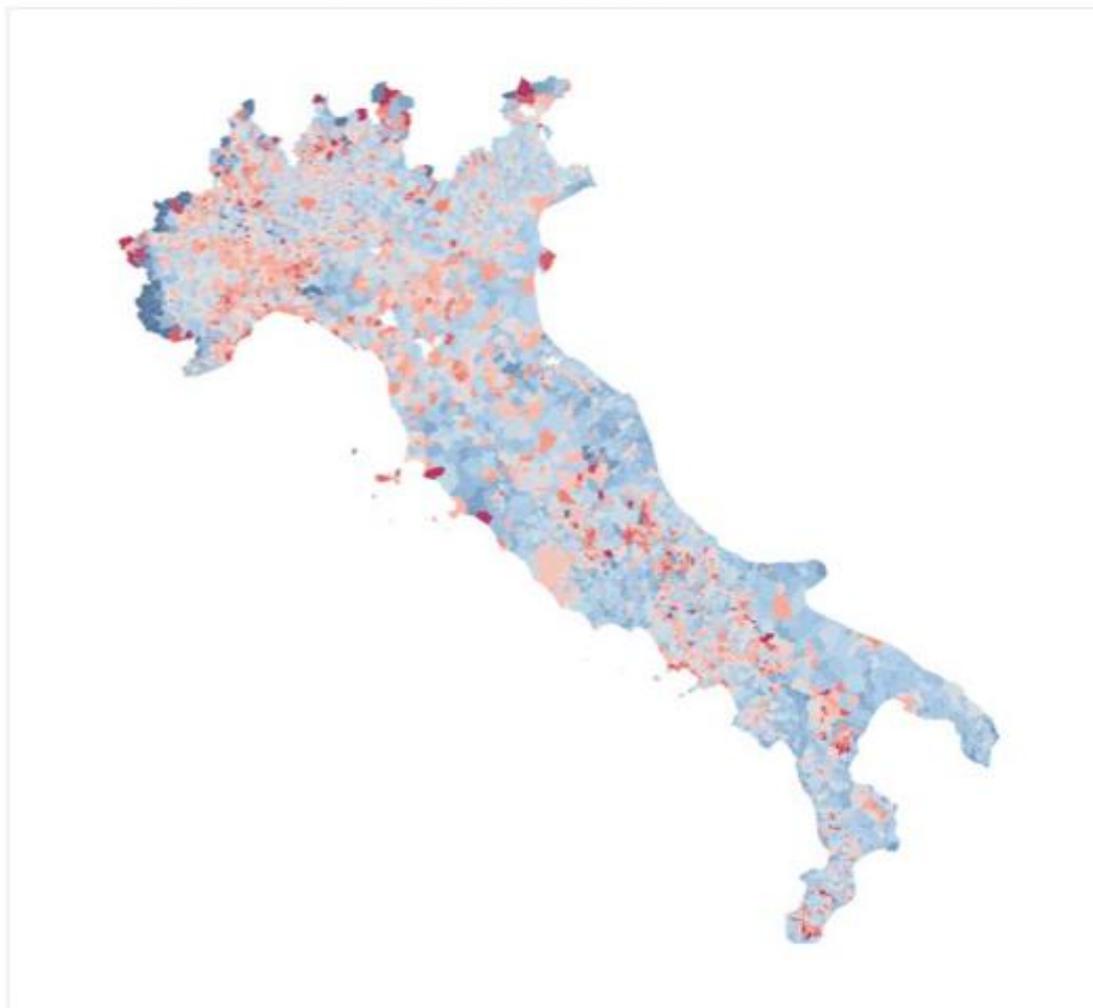
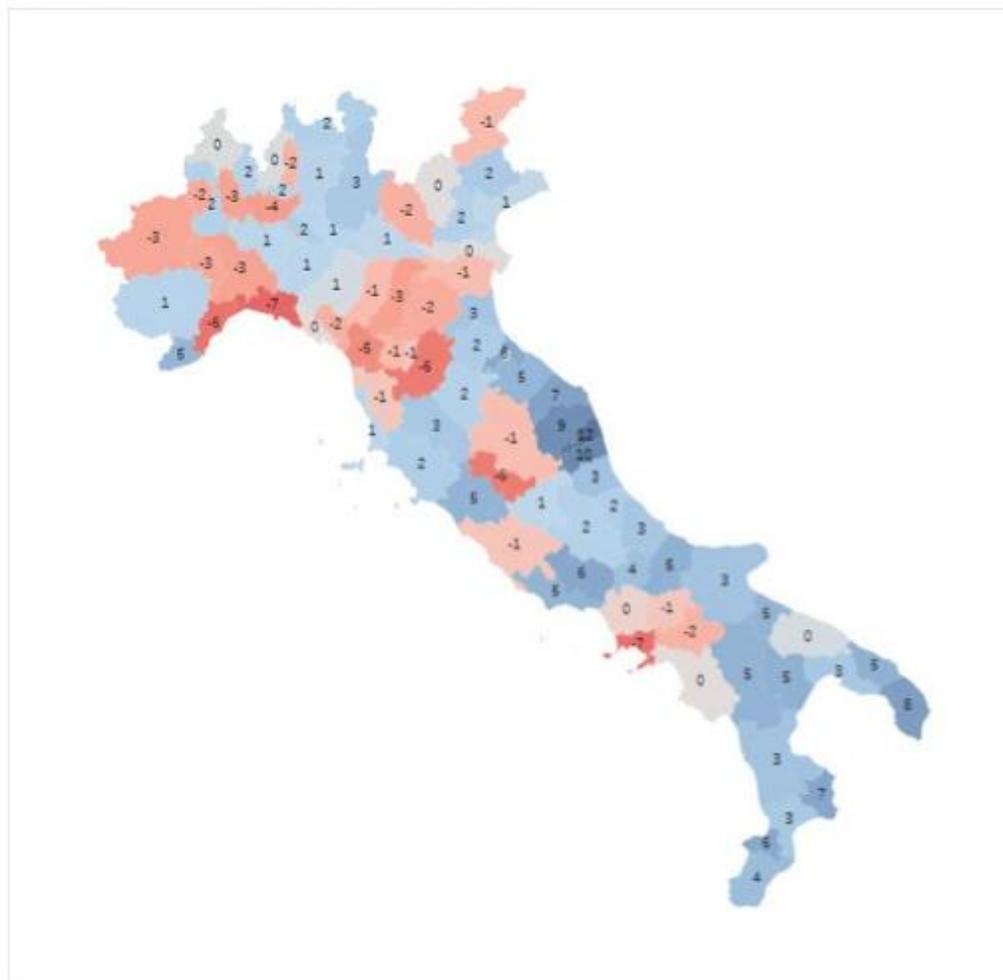


Fig. 17 – FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti FSC 2016
(aggregazione per Province; euro pro capite)



Emerge evidente la penalizzazione rispetto al 2016 delle Province con grandi città (MI, TO, RM, NA)

Fig. 18 – FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti FSC 2016
(aggregazione per Regioni; euro pro capite)

