

Il Fondo di solidarietà comunale

Andrea Taddei

Collaboratore presso Anci Toscana e
MEF

La perequazione fiscale

La perequazione fiscale è un trasferimento di risorse dal centro alla periferia, o tra giurisdizioni, previsto allo scopo di attenuare le differenze di capacità fiscale o di costi dei servizi pubblici, esistenti tra diverse aree territoriali. L'obiettivo generale della perequazione fiscale consiste nel garantire, a parità di sforzo fiscale (ed efficienza dei governi locali), la stessa fornitura potenziale (in termini di qualità/quantità) dei servizi pubblici di carattere regionale o locale.

La perequazione può riguardare **il lato delle entrate o il lato delle spese** dei governi locali.

La perequazione dal lato delle entrate mira a ridurre le differenze nella capacità fiscale delle diverse giurisdizioni (**perequazione della capacità fiscale**).

La perequazione delle spese ha lo scopo di ridurre le differenze nei costi di fornitura dei servizi pubblici che non dipendono dalle scelte locali (**perequazione dei fabbisogni di spesa**).

Capacità Fiscale e Fabbisogno standard

La capacità fiscale è il gettito che un governo locale potrebbe potenzialmente ottenere utilizzando uno sforzo fiscale standard.

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 al netto alle scelte discrezionali degli amministratori locali .

La perequazione dei fabbisogni è più complicata rispetto alla perequazione della capacità fiscale, sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista politico. Oltretutto deve riuscire ad annullare gli elementi esterni all’azione amministrativa che caratterizzano l’ente e che influiscono sul costo dei servizi.

La L. 42/2009

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

- 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** dei comuni e funzioni **non fondamentali**.
- Dal lato 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**. La ripartizione sarebbe avvenuti in base a indicatori distinti per parte corrente e in conto capitale.
- 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.

Un sistema orizzontale

- Ne derivava quindi un **sistema perequativo misto**, dove lo Stato avrebbe dovuto assicurare con propri fondi la perequazione integrale (verticale) della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali per le funzioni fondamentali, mentre le rimanenti funzioni sarebbero state perequate parzialmente basandosi sui differenziali di capacità fiscale mediante trasferimenti orizzontali tra comuni.
- Dopo il DL 23/2011 il sistema è **esclusivamente orizzontale** e non prevede alcun tipo di trasferimento verticale.
- Il sistema è **closed-end** e non permette l'integrazione delle risorse del fondo.
- Il **parametro perequativo** è del **50%** e la componente storica non scomparirà mai del tutto dal calcolo.

Alimentazione del Fondo

Quota a partire dal 2016 (22,43%) calcolata sul gettito I.M.U. stimato da trattenere per alimentare il F.S.C. 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 esente (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; contenenza 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.

Il calcolo dei fabbisogni standard

Funzioni di costo



Servizi svolti misurabili in modo non ambiguo

Funzioni di spesa

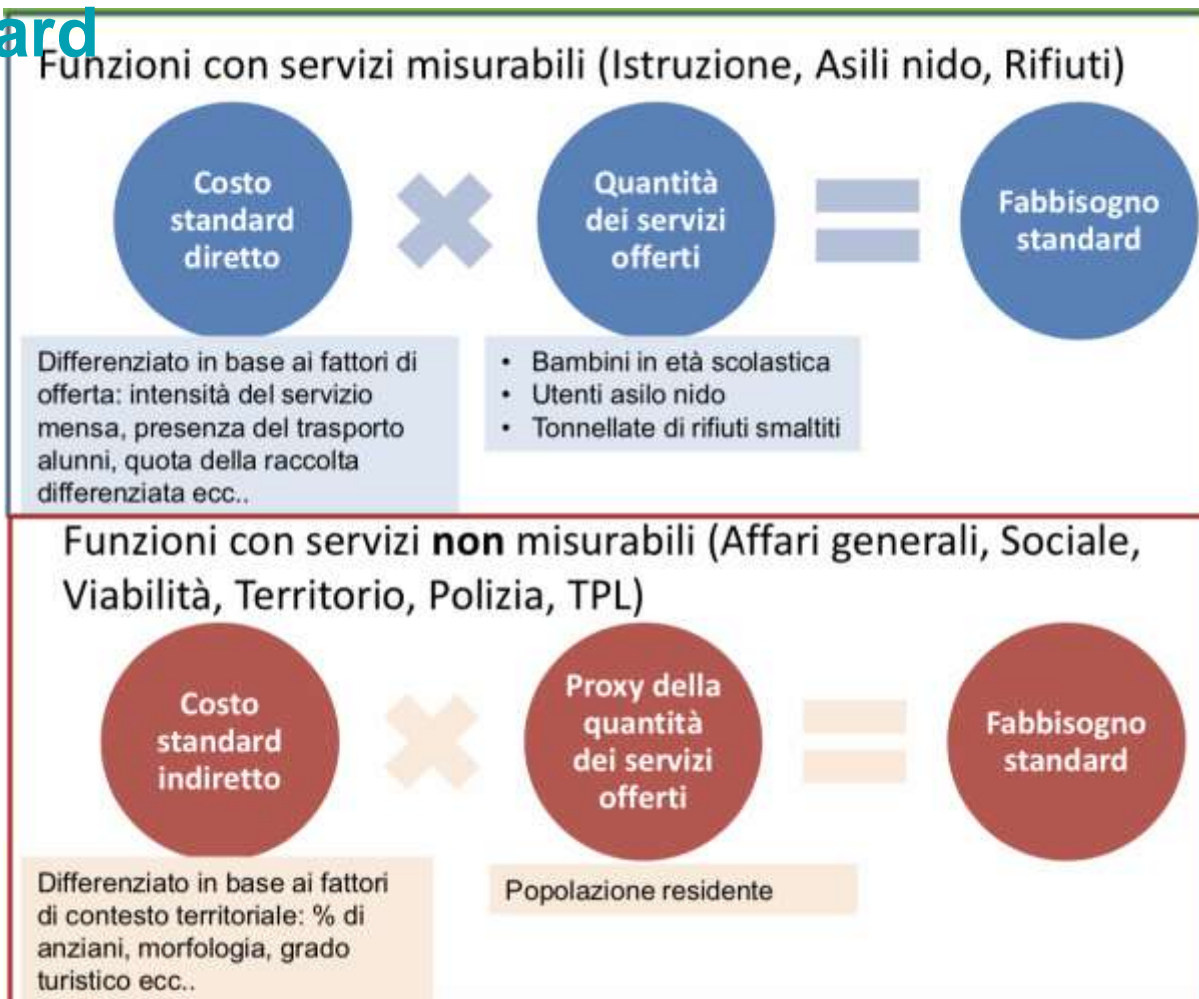


Impossibilità di rilevare la quantità del servizio svolto in modo chiaro e non ambiguo

Funzioni di aumentata



I servizi svolti sono misurabili in modo non ambiguo solo per una parte dei comuni



Il calcolo della capacità fiscale

Nel calcolo della capacità fiscale vi sono gli stessi problemi riguardanti i dati che si rilevano per il calcolo dei fabbisogni standard. Vi sono i 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 (*Representative Tax system*);

Vi sono poi le entrate per le quali 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.

Il calcolo della capacità fiscale «residuale» di queste entrate secondarie può portare delle approssimazioni che assumono rilievo in certi casi, come il non considerare nel calcolo alcuni tipi di proventi extratributari che spesso mascherano entrate di rilievo. 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.

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

1. L'alimentazione

+

2. La parte perequativa

3. Il ristoro TASI-IMU

- 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:

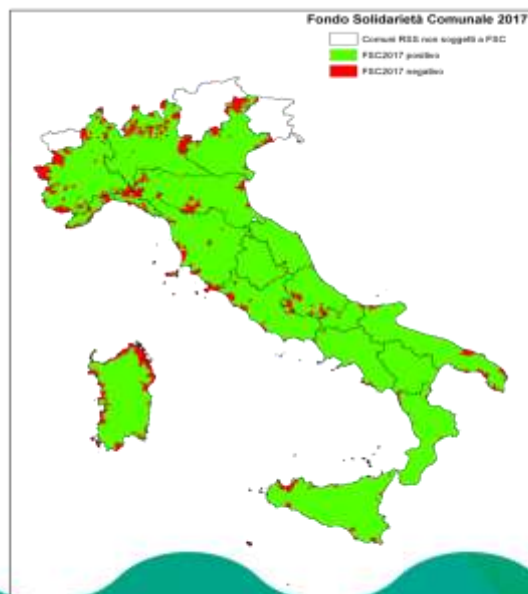
2.497 Contributori netti

4.897 Beneficiari netti

quelli con perequazione e FSC netto negativo

quelli con perequazione positiva ma FSC netto negativo

quelli con perequazione e FSC netto positivo



Non
considerando il
ristoro TASI-
IMU



Comune	Provincia	Alimentazione Fondo (22,43% IMU standard) 2019	Parte perequativa 2019	Ristoro TASI-IMU 2019	FSC al lordo accantonamenti 2019	Accantonamenti a 15 mln per rettifiche 2019	FSC FINALE 2019	Fondo netto 2019	Riduzione per mobilità ex AGES	Totale fondo netto 2016-2019
Comacchio	FE	-4.366.151	-8.270.485	1.583.341	-6.687.143	10.508	-6.697.651	-12.636.635	20.787	-50.650.064
Arzachena	SS	-3.230.256	-7.806.234	337.557	-7.468.676	5.609	-7.474.285	-11.036.490	7.823	-44.127.792
Cervia	RA	-4.291.529	-6.246.941	2.724.234	-3.522.707	12.868	-3.535.575	-10.538.470	15.458	-42.484.928
Castiglione della Pescaia	GR	-2.523.673	-5.226.863	576.924	-4.649.939	5.981	-4.655.920	-7.750.536	9.377	-30.557.396
Riccione	RN	-3.938.329	-2.410.925	1.473.095	-937.830	14.924	-952.754	-6.349.254	20.787	-26.508.545
San Michele al Tagliamento	VE	-2.198.402	-3.595.864	559.308	-3.036.556	5.904	-3.042.460	-5.794.266	7.078	-23.365.145
Jesolo	VE	-3.018.524	-2.694.308	830.471	-1.863.837	10.754	-1.874.591	-5.712.832	20.787	-23.270.590
Caorle	VE	-2.008.785	-2.792.785	708.682	-2.084.103	5.773	-2.089.876	-4.801.571	7.823	-19.291.415
Rimini	RN	-9.896.866	5.567.805	13.032.409	18.600.215	48.691	18.551.523	-4.329.060	27.510	-20.079.797
Cesenatico	FC	-2.296.446	-925.367	2.203.140	1.277.774	8.934	1.268.840	-3.221.813	20.787	-13.937.238
Sorrento	NA	-1.521.366	-1.577.464	693.299	-884.165	5.623	-889.789	-3.098.830	15.458	-12.314.775
Bellaria – Igea Marina	RN	-1.712.760	-1.101.462	1.991.782	890.321	6.144	884.177	-2.814.222	0	-12.144.545
Ischia	NA	-1.286.427	-615.424	1.277.342	661.918	5.284	656.634	-1.901.851	20.787	-7.628.713
Forio	NA	-943.290	-172.363	1.179.998	1.007.635	4.126	1.003.509	-1.115.653	13.987	-4.635.331
Cattolica	RN	-1.248.852	645.067	1.136.316	1.781.382	6.148	1.775.234	-603.785	20.787	-2.913.736
Vieste	FG	-635.156	1.019.073	442.577	1.461.651	3.937	1.457.714	383.917	0	1.244.469
Cavallino Treporti	VE	-855.714	1.318.564	358.720	1.677.284	5.210	1.672.074	462.850	0	1.371.029
Chioggia	VE	-2.121.675	4.047.857	2.657.372	6.705.229	13.479	6.691.750	1.926.182	15.458	7.687.679
Lignano Sabbiadoro	UD	Friuli Venezia Giulia: Regione autonoma								
Grado	GO	Friuli Venezia Giulia: Regione autonoma								
Rosolina	RO	-906.050	-1.368.195	252.357	-1.115.839	2.540	-1.118.379	-2.274.245	0	-9.153.454
Orbetello	GR	1.639.411	-2.171.102	632.496	-1.538.606	5.177	-1.543.783	-531.691	20.787	-15.373.733
Grosseto	GR	-4.596.009	1.138.824	7.611.281	8.750.106	21.567	8.728.539	-3.457.185	26.031	-14.220.546
Viareggio	LU	-4.965.872	-1.536.713	6.064.280	4.527.567	22.147	4.505.420	-6.502.585	15.458	-24.916.336
Taormina	ME	-872.881	-20.977	640.585	619.608	3.871	615.736	-893.858	7.823	-4.355.039
San Vincenzo	LI	-1.148.935	-2.114.469	903.123	-1.211.346	3.088	-1.214.434	-3.263.404	8.848	-13.154.497

- **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**.
- **Mancanza definizione dei Livelli essenziali Prestazioni**
- 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 esempio 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.

Osservazioni sulla perequazione

- 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 **secondo case ovvero i comuni turistici**.

Correttivi e tagli

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, ha fatto sì che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei comuni trasferisse risorse allo Stato, per circa 650 milioni nel 2017".*

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.

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

Il costo di una «soglia di sostenibilità»

724 comuni nel “Caso 4”



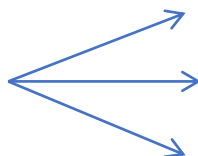
Se consideriamo solo quelli con
incidenza su entrate proprie >10%
e con capacità fiscale sotto la
media



Il loro fondo netto negativo vale 108,8 mln.

Ipotizzare una “soglia” di prelievo alle situazioni poco sostenibili.

Risorse:



Diverso utilizzo del correttivo statistico

Componente verticale o extra Fondo (*contra legem*)

Da ritrovarsi nel Fondo spalmando la diminuzione proporzionalmente

Proposte

Revisione di una metodologia che tenga maggiormente conto attraverso pesi e correttivi o, se possibile, con ulteriori variabili esplicative, delle specificità dei comuni che hanno importanti variazioni nella popolazione presente e nella domanda di servizi come i comuni turistici.

Riconsiderare la suddivisione tra funzioni fondamentali e non fondamentali se il sistema dovesse continuare ad essere orizzontale

Possibilità di creare un abitante equivalente per ogni seconda casa.

Ritorno all'originario sistema di finanziamento misto con componente verticale come avviene nel modello svizzero.

Utilizzo del correttivo non per «abbassare le code» della distribuzione ma in funzione della salvaguardia della sostenibilità di bilancio: possibilità di creazione di una soglia di sostenibilità del prelievo.

Il Fondo di solidarietà comunale

Andrea Taddei

Collaboratore presso Anci Toscana e
MEF