

I meccanismi di perequazione della finanza comunale: un ruolo per le Regioni

Alessandro Petretto

Università di Firenze e IRPET
E-mail: alessandro.petretto@unifi.it

N. 5 - Maggio 2012

1. Premessa

Le procedure di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard stanno faticosamente andando avanti presso ANCI-IFEL. Al termine di questi adempimenti saranno approntati, con l'inserimento delle formule di standardizzazione, i meccanismi di perequazione per le funzioni fondamentali e non degli enti locali, in particolare dei Comuni. In altre parole, la stima dei fabbisogni standard delle 6 funzioni fondamentali individuate nei decreti delegati sarà il primo passo per addivenire alla costruzione dei criteri di riparto prefigurati nella Legge Delega 42/2009 e nella successiva legislazione delegata.

La presente Nota fornisce una possibile soluzione ai diversi problemi che tale operazione implicherà, basandosi su un ruolo più diretto delle Regioni, nell'applicazione dei modelli definiti a livello nazionale.

2. Costi, fabbisogni standard e perequazione nella Legge delega n. 42/2009

La L.D. all'art. 2, comma 2, lettera f) stabilisce che la *“determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno obiettivo che valorizzando l'efficienza e l'efficacia costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.* E ancora all'art. 2, comma 2 lettera l) viene sancito il principio del: *“.....superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica...”*.

Ai fini dell'utilizzazione dei fabbisogni standard nei meccanismi di **Perequazione** della finanza degli enti locali, l'art. 13 comma 1, lettera a) prevede : *“...la istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato.....; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate.....”*.

Pertanto il *Fondo perequativo per i Comuni* è, in linea generale, pari alla somma dei fabbisogni standard di spesa (corrente e in conto capitale), al netto delle entrate standardizzate relative ai tributi destinati alla copertura delle spese per funzione fondamentali. Tuttavia, il livello assoluto della spesa ammissibile per il finanziamento delle funzioni fondamentali, dovrà essere definito nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica per livelli di governo, in modo da garantire, in ogni caso, un vincolo macroeconomico. Ciò in un certo senso prefigura una metodologia *top-down* di riparto dell'ammontare ritenuto ammissibile.

In altre parole, Sia R il vincolo sulle risorse destinate al complesso dei Comuni, il fondo ripartibile sarà: $Fondo\ funzioni\ fondamentali_Comuni \leq R$.

Al riguardo, l'art.13 comma 1 lettera b stabilisce che tale riparto debba avvenire in base a:

1. un *indicatore di fabbisogno finanziario (IFF)*, calcolato “come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi (che ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d) è dato da una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti) e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale”;
2. *indicatori di fabbisogno di infrastrutture (IFI)*, “in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale”.

In conclusione, le lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 13 prevedono di formulare un trasferimento comunale per le funzioni fondamentali del tipo

$$Tr_i = f(IFF_i, IFI_i, R), i=1, \dots, n \quad [1]$$

I Fabbisogni Standard (FS) sono contemplati nel Decreto sul Federalismo fiscale municipale (FFM) come strumento “potenziale”, cioè via via che entreranno in funzione, per il riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio alimentato dai tributi erariali devoluti sulla fiscalità immobiliare ai Comuni. Tale Fondo è provvisorio, perché nel 2014 dovrebbe infatti essere sostituito dal fondo a regime, *Fondo funzioni fondamentali_Comuni*, tenendo conto del limite massimo R che sarà al momento individuato.

La regola di riparto prevista dal Decreto FFM consiste nel ripartire il fondo di ammontare dato “.....in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali” (art. 13 e anche art. 2 comma7 del Decreto FFM). Un'interpretazioni riduttiva di questa proposizione potrebbe indicare che il riparto avvenga sulla base di un coefficiente di efficienza relativa, ottenuto semplicemente rapportando lo scostamento tra spesa effettiva e spesa standard su quest'ultima. Come abbiamo precisato in una precedente Nota questo cambiamento di ruolo nella perequazione dei CS e FS mostra molti elementi di distorsione e disincentivo (Petretto 2011). Per cui in quella sede abbiamo ritenuto di suggerire di ritornare all'interpretazione originaria della LD che conduce al trasferimento perequativo comunale di cui alla [1].

Così lo stato centrale, nel regolare il flusso di risorse, “guarderebbe” ai Comuni solo attraverso le loro grandezze standardizzate, disinteressandosi di quelle effettive. Se il *commitment* tiene, lo scostamento tra grandezze effettive e standard è materia gestita dalla autonomia finanziaria dei Comuni, della quale il Sindaco risponde verso i cittadini.

3. La stima della funzione di costo per funzione fondamentale

In Petretto (2011) abbiamo indicato le basi microeconomiche per pervenire a tale stima attraverso una *funzione deterministica “media” della spesa pubblica pro-capite standard per funzione*. Date $i=1, \dots, n$ osservazioni (Comuni, eventualmente raggruppati in specifici cluster dimensionali o strutturali) e le funzioni fondamentali, $f=1, \dots, 6$, selezionate dalla normativa nazionale, si procede a stimare la seguente:

$$Spesa_eff_{fi} = \beta_{f0} + \sum_{k=1}^K \beta_{fk} x_{fki} + \varepsilon_{fi} \quad [2]$$

con $E(\varepsilon_{fi}) = 0$, $\varepsilon_{fi} \approx N(0, \sigma^2)$; $f = 1, \dots, 6$; $i = 1, \dots, n$; $k = 1, \dots, K$

La spesa pro-capite (fabbisogno) standard di un dato Comune i , per la funzione fondamentale f , $Spesa_sta_{fi}$, è data dal *predictor* che si ottiene applicando ciascun coefficiente stimato per ognuna delle variabili, al corrispondente valore che la variabile assume in i , x_{fki} , e sommando tutti i valori:

$$Spesa_sta_{fi} = \hat{\beta}_{f0} + \sum_{k=1}^K \hat{\beta}_{fk} x_{fki} \quad f=1,..6; i=1,..n \quad [3]$$

Secondo la metodologia IFEL (2012) alcune delle variabili utili ad accrescere l'adattamento della funzione stimata possono, in quanto considerate non ammissibili per la definizione propria del fabbisogno, essere sterilizzate, ponendole, in luogo del coefficiente stimato, pari al valore medio nazionale o regionale (vedi anche Zanardi 2012).

Nei successivi paragrafi esporremo un metodo per inserire la [3] nelle procedure di perequazione del finanziamento delle funzioni fondamentali descritte al paragrafo 1.

4. Dalla funzione di spesa standard per funzione fondamentale all'Indicatore di fabbisogno finanziario

Ai sensi dell'art.13 comma 1 lettera b) della L.D. abbiamo:

$$IFF_i = SCorr_i^s - EFF_i^s, \quad [4]$$

dove $SCorr_i^s$ rappresenta la spesa corrente pro-capite, al netto degli interessi, standardizzata e EFF_i^s l'entrata pro-capite standardizzata dei tributi locali specificatamente destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali. Scelta quest'ultima che dovrà essere definita a livello nazionale oppure assegnando una quota % del totale delle entrate tributarie comunali (Zanardi 2012).

Occorre poi applicare un procedimento di aggregazione delle sei funzioni di costo stimate, a livello di Comune, per avere $SCorr_i^s$. Se supponiamo che la somma della sei funzioni esaurisca tutte le funzione fondamentali comunali, avremo:

$$SCorr_i^s = \sum_{f=1}^6 Spesa_sta_{fi} = \sum_{f=1}^6 \hat{\beta}_{f0} + \sum_{f=1}^6 \sum_{k=1}^K \hat{\beta}_{fk} x_{fki}, i = 1,..n. \quad [5]$$

Per cui possiamo applicare l'espressione evocata dall'art. 13, comma 1, lettera d, della LD, secondo cui $SCorr_i^s$ dovrebbe essere computato come una "quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti". Infatti abbiamo:

$$\begin{aligned} SCorr_i^s &= A + \psi(POP_i, X_{i1}, \dots, X_{iK}) \\ A &= \sum_{f=1}^6 \hat{\beta}_{f0}, \\ \psi(POP_i, X_{i1}, \dots, X_{iK}) &= \sum_{f=1}^6 \sum_{k=1}^K \hat{\beta}_{fk} x_{fki} \end{aligned} \quad [6]$$

Per ricavare IFF_i , occorre stimare le entrate pro-capite standardizzate, EFF_i^s .

Le *aliquote standard* di questi tributi dovranno essere stabilite in modo da rendere autosufficiente un gruppo di Comuni, maggiormente dotato di in termini di basi imponibili, cioè con entrate standard uguali o superiori ai fabbisogni di spesa standardizzati e quindi fuori dal meccanismo di perequazione. Di conseguenza, questo sarà rivolto al set complementare di Comuni, quelli più bisognosi. Per facilitare questa operazione di concentrazione dell'intervento perequativo sarebbe opportuno riportare tutta l'IMU ai Comuni, riducendo corrispondentemente i trasferimenti, e adattando l'aliquota base.

A tutt'oggi in Toscana, con il taglio ai trasferimenti disposti dalle manovre "Monti" e le aliquote standard stabilite per l'IMU, circa il 10% dei Comuni sono "autosufficienti". Si tratta, in particolare di 27

Comuni a forte vocazione turistica, con alto reddito pro-capite, come Abetone, Forte dei Marmi, Montignoso e Pietrasanta in Versilia, i Comuni dell'Isola d'Elba, i Comuni dell'Argentario e sulla costa grossetana. Secondo l'attuale normativa questi Comuni sono chiamati a "restituire" circa 20 milioni al Fondo di riequilibrio nazionale. A regime queste risorse extra, determinate dall'aliquota standard, dovrebbero rimanere laddove la base imponibile è prodotta, cioè ai Comuni.

Una volta calcolato IFF_i si potrà risalire, insieme all'*Indicatore di fabbisogno infrastrutturale*, IFI_i , al trasferimento perequativo comunale per la spesa complessiva (corrente + in conto capitale) destinata alle funzioni fondamentali di cui alla [1]. Per i Comuni autosufficienti è, naturalmente, posto per convenzione $IFF_i = IFI_i = 0$ e quindi $Tr_i = 0$.

5. L'Indicatore di fabbisogno infrastrutturale e la perequazione della spesa in conto capitale

L' IFI dovrebbe avere una duplice funzione:

- Indirizzare il flusso di trasferimenti perequativi ordinari in relazione inversa allo stock di infrastrutture presenti nel territorio di riferimento non necessariamente di stretta pertinenza comunale
- Impostare quindi la perequazione infrastrutturale, ovvero dare avvio ad un processo di riequilibrio territoriale nelle dotazioni di capitale pubblico, a cui si può ottemperare anche in base al comma 5 dell'art. 119 del Titolo V, cioè con interventi straordinari

Un problema è rappresentato dalla dimensione del bacino in cui sono calcolati i fabbisogni infrastrutturali, che difficilmente potrà riguardare l'area degli oltre 8.000 Comuni italiani, alcuni piccolissimi. Inoltre, il bacino di riferimento varia a seconda del servizio sociale e quindi della funzione fondamentale. Ospedali, residenze assistite, scuole e asili, acquedotti, parco mezzi delle aziende di servizio pubblico locale hanno fabbisogni individuati territorialmente in modo diversificato. Gli investimenti relativi sono chiaramente sovra-comunali e tipologicamente specifici, cioè non trasferibili, basti pensare alla viabilità che è un input diffuso per lo svolgimento di tutte le funzioni fondamentali.

Questa complessa operazione di cernita non può che avvenire a livello di programmazione regionale, individuando le aree ottimali in cui dovrebbe distribuirsi il capitale sociale pubblico. Si può, per esempio, fare riferimento ai Sistemi economici locali (SEL), censiti in Toscana come rielaborazione dei Sistemi locali del lavoro individuati da Istat, o alle Unioni di Comuni che vi si formano.

L'inserimento di IFI nel meccanismo di perequazione della spesa destinata alle funzioni fondamentali ha la funzione di assicurare un trasferimento, non a destinazione vincolata, relativamente maggiore ai Comuni con scarsa dotazione infrastrutturale, a parità di fabbisogno finanziario. Se il trasferimento sarà "liquido", questi Comuni possono impiegare le risorse corrispondenti sia per spesa corrente che per spesa in conto capitale. Nell'ipotesi che, per alcune funzioni fondamentali, vi sia una relazione di sostituibilità tra spesa in conto capitale e spesa corrente, i Comuni con scarsa dotazione infrastrutturale possono decidere di garantire un livello adeguato dei servizi con una maggiore spesa corrente. In tal caso, non ridurranno però il gap infrastrutturale. Nell'ipotesi che, invece, per altre funzioni fondamentali, vi sia una relazione di complementarità tra spesa in conto capitale e spesa corrente, i Comuni, dovranno aumentare tanto la spesa corrente che quella in conto capitale.

Se invece il trasferimento diventerà nell'assegnazione la parte corrente da quella in conto capitale, la spesa dovrà essere tenuta distinta per le norme sulla contabilità pubblica. Come detto, alla perequazione infrastrutturale concorreranno anche gli interventi straordinari. In tal caso, per mantenere condizioni di efficienza, all'investimento indotto da un intervento straordinario dovrà essere accoppiato un incremento, in caso di complementarità, o una riduzione, in caso di sostituibilità, della spesa corrente.

6. Dagli indicatori di fabbisogno finanziario e infrastrutturale alla perequazione inter-regionale e intra-regionale per le funzioni fondamentali dei Comuni

Lo stato centrale fissa il livello R , il Fondo di perequazione nazionale, finanziato dalla fiscalità generale. A livello di coordinamento nazionale si stabilisce la ripartizione di questo per Regioni:

$$R_t, t=1, \dots, T; R = \sum_{t=1}^T R_t.$$

Il MEF tramite IFEL-SOSE fornisce IFF_i per ogni Comune (IFEL 2012). A livello regionale si computa IFI_{ti} . I Comuni di un'area di riferimento (SEL o Unione di Comuni) hanno un indice sopra o sotto 100 che indica la dotazione infrastrutturale relativa. Un più alto IFI indica una dotazione insufficiente e quindi un fabbisogno infrastrutturale più elevato.

L'ipotesi che formuliamo è che ogni Regione stabilisca i parametri di una formula la cui forma funzionale è definita a livello nazionale. In particolare, a livello regionale si fissa il peso relativo dell'obiettivo IFF e dell'obiettivo IFI, e da cui deriva γ_{ti} , cioè la quota % di riparto del totale fissato a livello nazionale, spettante al Comune i della Regione t , secondo la procedura *top-down*.

Formalmente il trasferimento perequativo comunale rivolto alle funzioni fondamentali di cui alla [1] sarà dato dalla seguente espressione:

$$Tr_{ti} = \gamma_{ti} R_t, \sum_{i=1}^{n_t} \gamma_{ti} = 1, \text{dove } \gamma_{ti} = \alpha_1 \frac{IFF_i}{IFF^m} + \alpha_2 \frac{IFI_{ti}}{IFI^m} \quad [7]$$

$$IFF^m \equiv \frac{\sum_{i=1}^{n_t} IFF_i}{n_t}; IFI^m \equiv \frac{\sum_{i=1}^{n_t} IFI_{ti}}{n_t}. \quad [8]$$

Questi ultimi sono indicatori medi regionali di dotazione infrastrutturale dei Comuni. Per cui sostituendo [8] in [7] si ha

$$\begin{aligned} \alpha_1 + \alpha_2 &= \frac{1}{n_t} \\ \gamma_{ti} &= \alpha_1 \frac{IFF_i}{IFF^m} + \left(\frac{1}{n_t} - \alpha_1\right) \frac{IFI_{ti}}{IFI^m} \\ &= 0, \text{ per } i \text{ comuniautosufficienti} \end{aligned}$$

In Toscana dove $n_t=287$ si ha

$$\alpha_1 + \alpha_2 = 0.0035 \text{ e } 0 < \alpha_1 \leq 0.0035.$$

Consideriamo un Comune i della Toscana poco dotato di risorse finanziarie e di infrastrutture, per cui per esempio è $\frac{IFF_i}{IFF^m} = 1.21$ e $\frac{IFI_{ti}}{IFI^m} = 1.32$. Se, in base alla programmazione regionale vengono fissati i seguenti pesi: $\alpha_1 = 0.0025$ e $\alpha_2 = 0.0010$, il Comune i riceverà una quota di R_t pari a

$$0.0025 \times 1.21 + 0.0010 \times 1.32 = 0.0030 + 0.0013 = 0.0043.$$

Mentre un Comune di medio fabbisogno finanziario e media dotazione infrastrutturale riceverà una quota benchmark media pari a 0.0035 di R_t .

7. La perequazione della Capacità fiscale per le funzioni non fondamentali

Zanardi (2012) ha di recente proposto, per questa quota della perequazione, un sistema *pseudo-orizzontale*, che in questo paragrafo cerchiamo di estendere e formalizzare.

La prima operazione consiste nell'individuare il set di entrate comunali destinato al finanziamento delle funzioni non-fondamentali dei Comuni. Le *aliquote standard* di questi tributi dovranno essere computate in modo tale da finanziare integralmente nel complesso dei Comuni la capacità fiscale standard che si vuole garantire in media senza necessità di trasferimenti (pari nel primo anno alla spesa storica per tali funzioni per il complesso di Comuni).

Sia per questa categoria di tributi comunali:

$EnonFF^s = CF^s$ = entrata pro-capite standardizzata, media nazionale

$EnonFF_t^s = CF_t^s$ = entrata pro-capite standardizzata, media della Regione t

$EnonFF_i = CF_{it}$ = entrata pro-capite effettiva, del Comune i nella Regione t.

La prima due determinano le Capacità fiscali medie benchmark e la seconda la Capacità fiscale effettiva.

Lo Stato predispone un Fondo da ripartire tra le Regioni per finalità di perequazione della CF. Il riparto avverrà anche sulla base di un indicatore di scostamento della CF media regionale rispetto a quella nazionale ($CF^s - CF_t^s$). Le Regioni con una CF superiore alla media non parteciperanno al fondo nazionale. Le Regioni poi costituiranno fondi regionali attingendo dal riparto nazionale e eventualmente aggiungendovi ulteriori risorse: $Fondo_CF_t$. Rientrerà in questo fondo regionale anche l'ammontare dei trasferimenti regionali fiscalizzati, come previsto dalla L.D. 42/2009 (Duranti et al. 2011, Zanardi 2012).

Le Regioni che non partecipano al riparto del Fondo nazionale possono comunque costituire fondi regionali con risorse proprie.

La perequazione in base alla CF dovrebbe garantire, attraverso trasferimenti verticali a livello regionale, di coprire parzialmente le differenze nelle capacità:

$$\begin{aligned} TRCF_{it} &= \eta(CF_t^s - CF_{it}), \\ TRCF_{tri} &> 0 \text{ per } i \text{ tale che } CF_i^s > CF_{it} \\ TRCF_{tr} &= 0, \text{ per } r \text{ tale che } CF_r^s \leq CF_{tr} \end{aligned} \quad [9]$$

Il grado di perequazione, η , dovrebbe infine essere tale da risolvere l'equazione

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^{n_t} TRCF_{it} POP_i &= Fondo_CF_t \\ \text{ovvero} & \\ \eta &= \frac{Fondo_CF_t}{\sum_i (CF_t^s - CF_{it}) POP_i} \leq 1 \end{aligned} \quad [10]$$

Si noti come, con tale procedimento ciascuna Regione fisserà un equalizzatore η diverso a seconda del Fondo regionale da cui attingere e degli scostamenti della Capacità fiscale tra i Comuni della Regione stessa. Le regioni più ricche, con reddito pro-capite medio più elevato, potranno avere un numeratore elevato, anche se non attingono al Fondo nazionale, ma potrebbero avere anche un denominatore, che dipende dalla distribuzione intercomunale del reddito pro-capite, elevato, con esiti sull'equalizzatore non determinabili a priori.

8. Considerazioni conclusive

I meccanismi di perequazioni per le funzioni fondamentali e non per gli enti locali, in particolare per i Comuni, sono un po' il "buco nero" della legislazione sul federalismo fiscale a partire dalla L.D. 42/2009. E' infatti la materia meno disciplinata e nello stesso tempo più delicata e controversa. Quindi, nel vuoto, emerge anche uno spazio per interpretazioni estensive della L.D. e quindi per un'innovazione significativa rispetto ai meri accenni contenuti in questa e nel Decreto FFM. E' nostra convinzione, per esempio, che per implementare una perequazione coerente e fattibile debba essere prefigurato un ruolo più attivo delle Regioni di quanto non sia considerato nel dibattito corrente.

In questa nota proponiamo un esercizio che delinea una procedura che, dalla definizione dei costi standard delle funzioni fondamentali operata da ANCI-IFEL, possa condurre ad un meccanismo di riparto coerente con quanto previsto nella L.D. 42/2009, con uno specifico intervento regionale.

Va detto, tuttavia, che una "regionalizzazione" della perequazione ha come inevitabile conseguenza un certo grado di differenziazione dell'esito del riequilibrio sul territorio nazionale. Ma questa è l'essenza del federalismo fiscale.

Riferimenti bibliografici

Duranti S., Ferretti C., Ghezzi L., Ravagli L., Sciclone N. (2011), *La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali. Una simulazione per la Toscana*, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale, Nota n. 5, Irpet, 7/2011.

IFEL (2012), *Stima dei fabbisogni standard per la polizia locale*, Nota Tecnica IFEL, gennaio.

Petretto A. (2011), "Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione o utopia?", in Pizzetti F. e Rughetti A. (a cura di), *Guida ANCI per l'Amministrazione locale, Volume 1: Osservatorio Riforme 2012: a che punto siamo?*, EDK, e Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale, Nota n.6, Irpet, 11/2011.

Zanardi A. (2012), *Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni*, Short Note n.1 di Febbraio, Econpubblica, Università Bocconi