



Università Commerciale Luigi Bocconi
Econpubblica
Centre for Research on the Public Sector

SHORT NOTES SERIES

**Dalla determinazione dei fabbisogni standard al
disegno del sistema perequativo dei Comuni**

Alberto Zanardi

Short note n.1

February 2012

www.econpubblica.unibocconi.it

Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni

Alberto Zanardi

Università di Bologna ed Econpubblica-Università Bocconi

1 febbraio 2012

1. Introduzione¹

I primi risultati della fase sperimentale di determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni contribuiscono a far emergere con maggiore chiarezza i problemi ancora da affrontare nel disegno del sistema perequativo a livello municipale.

Va innanzitutto richiamato in termini assai sintetici che la legge delega 42/ 2009 prevede il superamento della spesa storica quale criterio per il finanziamento/perequazione dei servizi forniti dai Comuni e la sua sostituzione con due differenti riferimenti a seconda della tipologia di tali servizi:

- a) per quelli che rientrano nell'insieme delle funzioni fondamentali (corrispondenti, al netto della componente in conto capitale e degli interessi, a più dell'80% del totale)² si prevede che le fonti tributarie comunali loro dedicate, integrate con i trasferimenti perequativi provenienti dallo Stato secondo uno schema verticale, garantiscano l'integrale copertura dei fabbisogni standard corrispondenti;
- b) per quelli che fanno riferimento alle funzioni rimanenti³ si prevede invece che i trasferimenti perequativi corrispondenti concorrano, mediante un sistema apparentemente orizzontale, a ridurre (ma non ad annullare) i divari di ciascun Comune dalla media nazionale nella capacità fiscale standardizzata dedicata al finanziamento di tali funzioni.

¹ Si ringrazia Giampaolo Arachi, Paolo Chiades e Salvatore Parlato per i preziosi commenti.

² Si tratta in particolare delle funzioni individuate in via provvisoria dalla legge delega all'art. 21 e dal decreto legislativo 216/2010 all'art. 3: 1) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura del 70%, 2) polizia locale, 3) istruzione, 4) viabilità e trasporti, 5) gestione del territorio e ambiente, 6) servizi sociali.

³ Si tratta delle funzioni rappresentate principalmente dal 30% della spesa per funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, e dalle spese per cultura, sport, turismo, giustizia, ecc.

In particolare, per quanto riguarda le funzioni fondamentali, la legge delega prescrive che il riparto del fondo perequativo a favore dei Comuni debba realizzarsi, per quanto riguarda la spesa di parte corrente, in base a 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.

Rispetto alle previsioni generali della legge delega i decreti legislativi emanati tra il 2010 e il 2011 non hanno specificato le modalità di funzionamento di questo duplice sistema di finanziamento/perequazione sia nella sua struttura a regime sia nella fase di transizione, prevedendo al contrario un meccanismo di perequazione provvisorio (il Fondo sperimentale di riequilibrio) che appare tuttavia del tutto incoerente con a quello regime abbozzato dalla riforma.

Nel frattempo, Ifel-Sose, secondo il mandato affidato loro dal decreto 216/2010, hanno affinato sul piano metodologico le tecniche di determinazione dei fabbisogni standard, applicate finora in particolare al comparto della Polizia locale. Si è innanzitutto proceduto mediante questionari a una raccolta di informazioni dettagliate sulle caratteristiche di fornitura del servizio nei singoli Comuni ad integrazione delle rilevazioni già riportate nei Certificati di conto consuntivo. Sulla base del data-set così costruito si è poi stimata mediante tecniche econometriche, una funzione di spesa pro-capite corrente in cui la spesa rilevata è spiegata sulla base dei prezzi degli input impiegati e di caratteristiche strutturali di ciascun Comune che influenzano l'offerta e/o la domanda del servizio considerato. Il livello del fabbisogno standard per ciascun Comune e per la funzione considerata è stato infine ricavato utilizzando i valori della spesa standard così stimanti per ripartire tra Comuni un ammontare complessivo di risorse finanziarie, che necessariamente corrisponde in questa fase iniziale con la spesa storica totale in modo da assicurare l'invarianza delle risorse complessive⁴. Il medesimo approccio dovrebbe essere applicato alle altre cinque funzioni fondamentali individuate a livello comunale ricavando per ciascuna di esse uno specifico ammontare di fabbisogno standard per ogni Comune.

I primi risultati della fase di concreta determinazione dei fabbisogni standard sembrano ridimensionare gli obiettivi troppo ambiziosi che la riforma del federalismo fiscale si è data attraverso l'"operazione fabbisogni standard". La complessità del modello e la molteplicità di finalità che il legislatore si è proposto in termini di efficientamento della spesa locale, garanzia dei Lep, perseguimento degli obiettivi di servizio sembrano non reggere alla luce dell'impossibilità di condurre un processo di

⁴ La spesa storica può essere desunta dai Certificati di conto consuntivo con qualche aggiustamento reso necessario dalla mancata corrispondenza tra le voci del Conto e la perimetrazione delle singole funzioni fondamentali.

standardizzazione basata sulla valutazione analitica di quantità e costi standard (che presupporrebbe la conoscenza delle quantità di servizio offerto, dei prezzi dei fattori produttivi e di una qualche misura del livello qualitativo). Stante l'impossibilità di calcolare i costi standard, il percorso avviato da Ifel-Sose finisce per definire soltanto un meccanismo di riparto (basato sull'analisi delle determinanti) rispetto a un fondo complessivo la cui dimensione è decisa *ex ante* a livello nazionale in relazione alle compatibilità macro-finanziarie. Non che questo esito sia trascurabile: l'applicazione di formule di riparto dei fondi disponibili per la finanza locale basati su determinanti strutturali riconoscibili e giustificate consente di superare l'opacità dell'attuale sistema di allocazione dei trasferimenti statali. Tuttavia è innegabile che questo risultato ridimensiona l'aspettativa, disegnata nella legge delega, di poter fondare il sistema di finanziamento /perequazione dei Comuni sul riconoscimento di pacchetti di servizi garantiti e finanziati a costi-efficienza.

Peraltro la tenuta del sistema dei fabbisogni standard, pur nella visione più limitata di meccanismo di riparto di cui si è detto, è messa fortemente sotto stress dalla severità del momento che la finanza locale sta sperimentando. Dopo la sequenza di tagli alle risorse degli enti locali previsti dalle manovre 2010-11 è chiaro che ogni innovazione, seppur significativa, sul piano della ripartizione delle risorse finanziarie tra enti è spinta in secondo piano dall'urgenza di recuperare almeno parzialmente la dimensione complessiva del fondo.

2. Dai fabbisogni standard al sistema perequativo

Quali sono dunque i passi fondamentali (presumibilmente da trasfondere in un futuro decreto integrativo e correttivo dei decreti già emanati in attuazione della riforma del federalismo fiscale) per costruire un sistema di perequazione comunale coerente da un lato con le indicazioni della legge delega e dall'altro con i primi risultati del processo di determinazione dei fabbisogni standard?

a) Attribuzione e standardizzazione delle fonti di finanziamento tributario

In primo luogo è necessario assegnare le singole fonti di finanziamento tributario riconosciute ai Comuni (tributi propri, partecipazioni a tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi) al finanziamento, da un lato, delle funzioni fondamentali e, dall'altro, di quelle non-fondamentali. Si tratta di una scelta preliminare (ma finora non assunta nei decreti legislativi di attuazione della riforma) per calcolare per ciascun Comune due distinte capacità fiscali standardizzate che entrano come componenti fondamentali in meccanismi perequativi diversi (come detto, perequazione verticale e integrale sui fabbisogni standard e perequazione orizzontale e parziale sulle capacità

fiscali standard). Nell'assegnazione delle diverse fonti tributarie tra i due diversi comparti di funzioni comunali è necessario tener conto di due aspetti fondamentali.

- i. Data la diversa portata perequativa dei due sistemi di finanziamento, e data la distribuzione territoriale differenziata tra Comuni dei gettiti standard delle varie fonti tributarie comunali, la loro assegnazione al finanziamento delle funzioni fondamentali o, alternativamente, di quelle non-fondamentali sarà determinante per la dimensione complessiva dei trasferimenti perequativi che dovranno essere attivati.
- ii. La legge delega, come ricordato, sembra prevedere sistemi perequativi di diversa natura per quanto riguarda la direzione dei flussi dei trasferimenti: verticale (da governo centrale a Comuni) per le funzioni fondamentali, orizzontale (da Comuni con risorse tributarie sopra la media a favore di Comuni sotto la media) per quelle non-fondamentali. Ne deriva che, mentre le aliquote standard delle fonti tributarie assegnate al finanziamento delle funzioni non-fondamentali devono essere fissate in modo tale da finanziare integralmente nel complesso dei Comuni la capacità fiscale standard che si vuole garantire in media senza necessità di trasferimenti statali (pari presumibilmente, nel primo anno, alla spesa storica per tali funzioni nel complesso dei Comuni), le aliquote standard delle fonti tributarie assegnate al finanziamento delle funzioni fondamentali dovrebbero essere stabilite in misura tale da rendere autosufficiente un solo Comune (o, più realisticamente, un gruppo di Comuni) maggiormente dotato in termini di basi imponibili, mentre i Comuni restanti riceveranno dallo Stato trasferimenti perequativi sufficienti a portarli ai propri fabbisogni standard⁵. Tuttavia questo secondo schema di riferimento (che, come detto, riguarderebbe più dell'80% della spesa comunale) contrasta con quanto previsto nella prima fase di riforma della finanza comunale, in cui si è preceduto a sostituire tutti i trasferimenti statali con nuove risorse tributarie, ponendo di fatto le premesse per un sistema perequativo orizzontale⁶. In altri termini per passare al meccanismo perequativo verticale previsto dalla legge delega per la componente a fabbisogni standard è necessario rivedere verso il basso le attuali aliquote-base di tributi propri, compartecipazioni e addizionali per "fare spazio" ai trasferimenti di natura perequativa erogati dallo Stato.

⁵ Si potrebbe pensare anche a un'interpretazione alternativa per cui le aliquote base dei tributi dedicati al finanziamento delle funzioni fondamentali potrebbero essere fissate al di sotto del livello minimo che rende il gruppo dei Comuni più datati in termini tributari/meno bisognosi in termini di fabbisogni standard ma questa confligge con il vincolo imposto dalla Costituzione di escludere i trasferimenti dalle fonti di finanziamento ordinario degli enti decentrati, a meno non siano di natura perequativa.

⁶ In realtà il Fondo sperimentale di riequilibrio è gestito come un sistema verticale in cui però le fonti di alimentazione statali (di fatto trasferimenti) sono predeterminate (una quota delle compartecipazioni sui tributi immobiliari, in quanto riflettono l'operazione di "fiscalizzazione" che è stata realizzata sugli originari trasferimenti comunali a partita di risorse complessive. Di fatto dunque non è cambiato granché.

Un'interpretazione alternativa - che evita l'assegnazione dei singoli tributi locali all'uno o altro dei due meccanismi perequativi e che richiama lo schema del decreto 56/2000 - consiste nel considerare il complesso dei tributi locali e fissare una combinazione di aliquote base in modo tale che "quote" dei gettiti totali prodotti sia tale da garantire risorse coerenti con i criteri illustrati sopra al punto ii.

Va infine sottolineato che una volta assegnati i tributi comunali al finanziamento delle due tipologie di funzioni, è necessario che le capacità fiscali determinate per ciascun Comune, e che entrano nei due distinti meccanismi perequativi, siano standardizzate, ovvero corrispondano a gettiti calcolati su basi imponibili ed aliquote comparabili tra Comuni (aliquote uguali a quelle base di cui al punto ii.). Occorre quindi mettere in campo un procedimento di standardizzazione delle entrate comunali, analogo e parallelo a quello in fase di sviluppo per le spese attraverso la determinazione dei fabbisogni standard. Si tratta di un compito non facile sotto il profilo informativo e computazionale soprattutto alla luce della maggiore autonomia tributaria che la riforma del federalismo fiscale ha riconosciuto ai Comuni nella determinazione di elementi costitutivi dei tributi diversi dalle aliquote (deduzioni, detrazioni, struttura di progressività).

b) Dalla perequazione dei trasferimenti alla perequazione delle risorse complessive

E' poi necessario superare l'approccio limitato proprio del Fondo sperimentale di riequilibrio passando da una perequazione dei soli trasferimenti fiscalizzati dalla prima fase della riforma a una perequazione del complesso delle risorse tributarie disponibili ai Comuni secondo i due criteri sopra richiamati dei fabbisogni standard e della capacità fiscale standard. Questo cambiamento di passo richiede, tra l'altro, che l'alimentazione del fondo perequativo non debba dipendere dai gettiti prodotti da specifiche fonti tributarie - come succede nel Fondo sperimentale di riequilibrio dove circa 40% delle risorse fiscalizzate complessive sono destinate a finanziare il fondo - bensì, almeno per la componente a perequazione sui fabbisogni standard, sia assicurata dalla fiscalità generale dello Stato.

c) La perequazione dell'insieme delle funzioni fondamentali

Il decreto legislativo sulla determinazione dei fabbisogni standard (216/2010) prevede che tali fabbisogni vengano calcolati distintamente per ciascuna funzione fondamentale dei Comuni (le 6 previste in via provvisoria). Dato che le fonti tributarie assegnate al finanziamento delle funzioni fondamentali fanno riferimento al complesso di tali funzioni, il calcolo dei trasferimenti perequativi richiede innanzitutto di sommare per ciascun Comune i fabbisogni standard delle diverse funzioni fondamentali per ricavare un fabbisogno standard complessivo da confrontare poi con la capacità fiscale standardizzata. Inoltre, dato che il stesso decreto prevede una fase transitoria dal 2012

al 2014 in cui i fabbisogni standard via via resi disponibili dalle procedure di stima sulle singole funzioni fondamentali vengano applicati per consentire il progressivo superamento del criterio della spesa storica, nel periodo della transizione il fabbisogno complessivo per ciascun Comune deriverà in realtà dalla combinazione di fabbisogni standard per le funzioni fondamentali già sottoposte a standardizzazione e di spese storiche per le altre funzioni ancora in corso di standardizzazione⁷.

d) Revisione e manutenzione nel tempo del meccanismo perequativo

L'applicazione a regime del sistema perequativo sui fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei Comuni, costruito secondo le indicazioni di cui ai punti 1)-4), solleva poi alcune questioni riguardanti la revisione e manutenzione del sistema nel corso del tempo.

- i. Il primo problema riguarda la revisione della dimensione complessiva del fondo perequativo sulle funzioni fondamentali. Si pensi in pratica al caso in cui il governo centrale, possibilmente nell'ambito del processo di coordinamento dinamico inter-istituzionale della finanza pubblica, decida di richiedere un maggior concorso degli enti locali al consolidamento dei conti pubblici nazionali. Una manovra di questo genere potrebbe realizzarsi, nell'ambito del meccanismo perequativo sopra delineato, attraverso una riduzione dell'ammontare riconosciuto dei fabbisogni standard nazionali nel complesso dei Comuni e delle loro funzioni fondamentali (all'inizio coincidente con la somma delle spese storiche). A parità di capacità fiscale standard assegnata al finanziamento delle funzioni fondamentali la riduzione dell'ammontare riconosciuto dei fabbisogni standard nazionali limita la dimensione del fondo perequativo e quindi la sua alimentazione da parte dello Stato via fiscalità generale. Allo scopo di determinazione il trasferimento perequativo da assegnare a ciascun Comune sarà necessario ripartire (proporzionalmente) tra funzioni fondamentali il taglio sui fabbisogni standard nazionali per poi sottoporre i nuovi aggregati relativi a ciascuna funzione fondamentale ai coefficienti di riparto ricavati dalla batteria di stime econometriche messe a punto da Ifel-Sose.

In questa prospettiva *top-down*, la tutela dei Livelli essenziali delle prestazioni coinvolti da alcune funzioni fondamentali dei Comuni (si pensi soprattutto ai

⁷ Va rilevato che un'introduzione progressiva dei fabbisogni standard nel meccanismo perequativo potrebbe avere la controindicazione di una marcata variabilità dei bilanci dei singoli comuni da un anno all'altro nel periodo di transizione causata dal fatto che il calcolo del fabbisogno per singola funzione può attribuire oggi una penalizzazione ad un ente che ha "caricato" una funzione a scapito di un'altra, per poi compensarlo successivamente quando sarà sottoposta a calcolo la funzione "depotenziata".

servizi sociali)⁸ è affidata, per la verità in misura piuttosto debole, alla decisione sulle risorse complessive da assegnare ai Comuni, la quale dovrebbe essere inserita in una prospettiva (le “norme di coordinamento dinamico”) di convergenza dei servizi effettivamente offerti (gli “obiettivi di servizio”) e dei costi di fornitura verso standard nazionali.

- ii. Il secondo profilo “dinamico” riguarda invece la revisione dei criteri di riparto del fondo perequativo sulle funzioni fondamentali, ovvero la “manutenzione” nel tempo dell’insieme di stime econometriche utilizzate per ricavare i fabbisogni standard, e quindi le quote di riparto, per funzioni e per Comuni. La questione è con quali modalità sottoporre a revisione periodica (presumibilmente ogni 3-4 anni) tali fabbisogni. Un approccio “conservativo” potrebbe consistere nel rivedere i fabbisogni non procedendo a nuove stime (e quindi mantenendo invariati i valori dei coefficienti stimati nelle singole regressioni) ma sostituendo i valori delle variabili esplicative impiegate nelle regressioni con nuove informazioni statistiche rese nel frattempo disponibili. In alternativa, ma con differenti oneri operativi, si potrebbero ristimare periodicamente le funzioni di spesa standard per le singole funzioni fondamentali a partire da informazioni offerte dai Certificati di conto consuntivo e da eventuali nuove rilevazioni via questionari anche sui livelli di spesa dei singoli Comuni. Risulterà opportuno precedere ad un nuovo *round* di stime quando si osservino mutamenti nelle modalità di fornitura del servizio in questione nella generalità dei Comuni.

e) Il coordinamento regionale

Va inoltre data concreta realizzazione al ruolo che la legge delega riconosce alle Regioni in tema di coordinamento della finanza locale. Le Regioni possono ripartire, sulla base di intese con i proprio enti locali, le risorse ricevute dallo Stato per la perequazione di Comuni e Province inclusi nei propri territori secondo criteri potenzialmente diversi da quelli adottati dallo Stato. Si prefigurano pertanto spazi per una qualche diversificazione tra Regioni nelle regole di perequazione infra-regionali. Per dare contenuti concreti a questa previsione generale è opportuno separare la componente perequativa dei Comuni basata sulla copertura integrale dei fabbisogni standard (funzioni fondamentali) da quella basata sul principio della riduzione dei divari di capacità fiscale dalla media nazionale (funzioni non-fondamentali).

Per quanto riguarda la prima componente si può immaginare che i fondi regionali siano alimentati attraverso trasferimenti verticali dal bilancio dello Stato determinati in base alle valutazioni su base nazionale che il governo centrale fa dei fabbisogni

⁸ Ma, si noti, non tutte le funzioni fondamentali dei Comuni concernono Livelli essenziali delle prestazioni e pertanto i Comuni non sono obbligati a fornirle agli standard eventualmente fissati dal centro. E', ad esempio, il caso dei servizi di polizia locale e infatti molti Comuni non li forniscono affatto.

standard e delle capacità fiscali dei Comuni interessati. A valle di questo trasferimento verticale da Stato a ciascuna Regione, la singola Regione procederà, di nuovo mediante trasferimenti verticali, a ripartire il fondo tra i Comuni compresi nel proprio territorio sulla base della copertura dei fabbisogni standard e capacità fiscali secondo i parametri impiegati dal governo centrale, oppure secondo parametri differenti, stimati in ambito regionale e concordati con i propri Comuni. Questa prospettiva evidenzia due questioni.

- i. La prima riguarda la necessità di dare alle Regioni pieno accesso alle informazioni necessarie per consentire valutazioni proprie in tema di fabbisogni standard e di capacità fiscale degli enti locali. In questo senso appare promettente l'approccio seguito da Ifel-Sose nella stima delle funzioni di spesa standard che consente adattamenti territoriali in relazione alla selezione delle variabili ammissibili e di quelle non-ammissibili (e quindi da neutralizzare) per spiegare la variabilità nella spesa comunale.
- ii. In secondo luogo, è necessario coordinare in un unico fondo perequativo istituito presso la Regione sia le risorse che lo Stato assegna ai Comuni sia quelle che attualmente originano dalle Regioni via trasferimenti. Il decreto sul federalismo regionale (68/2011) prevede infatti a partire dal 2013 la soppressione dei trasferimenti regionali a favore dei Comuni e la loro "fiscalizzazione" mediante compartecipazioni ai tributi regionali o mediante tributi regionali da devolvere interamente a livello municipale (cfr. Duranti et al 2011). E' necessario che questi due flussi di risorse a favore dei Comuni vengano considerati congiuntamente, in ciascun ambito regionale, nel funzionamento del sistema perequativo e nella conseguente determinazione dei trasferimenti perequativi. Questo implica che, da un lato, i tributi regionali con cui saranno "fiscalizzati" gli attuali trasferimenti regionali vengano inclusi, insieme ai tributi statali, nella determinazione della capacità fiscale standardizzata destinata al finanziamento delle funzioni fondamentali e, dall'altro lato, che l'ammontare complessivo delle risorse da ripartire come fabbisogno standard tra i vari Comuni del territorio regionale (coincidente inizialmente con la spesa storica) includa anche la spesa comunale attualmente finanziata mediante risorse trasferite dalle Regioni.

Per quanto riguarda la componente basata sul principio della capacità fiscale, è invece ragionevole immaginare il funzionamento di un sistema perequativo *pseudo-orizzontale* in cui il livello di risorse finanziarie da garantire a tutti i Comuni rimanga identico a quello determinato dal sistema di perequazione orizzontale (una qualche percentuale della capacità fiscale pro-capite media nazionale misurata rispetto ad un qualche insieme di tributi non specificato nella legge delega), ma questo livello venga attribuito mediante l'attivazione di trasferimenti verticali. Questo schema verrebbe applicato sia nella prima fase, quella di formazione dei fondi regionali, sia nella seconda fase, quella

in cui il fondo regionale così determinato va ripartito tra i singoli Comuni inclusi nella Regione. In questo modo tutti i Comuni verrebbero alla fine portati, o avvicinati, alla capacità fiscale pro-capite media nazionale ma attraverso trasferimenti che vedrebbero la Regione (e, a monte, il bilancio statale) come unico soggetto finanziatore.

f) Il monitoraggio sugli output

Nel quadro sopra delineato resta sostanzialmente irrisolta la questione del controllo dei livelli quali-quantitativi di output prodotto da ciascun Comune. La caratteristica multi-output dei servizi erogati nell'ambito di molte funzioni fondamentali, la forte eterogeneità nei servizi con cui le amministrazioni rispondono ai bisogni locali, la difficoltà nel definire in modo univoco e preciso, e ancor più nel misurare, l'output reale di molte servizi forniti a livello municipale comportano l'impossibilità nell'ambito della stima dei fabbisogni standard di definire separatamente quantità/qualità fornita e costi unitari di produzione. Ne deriva che la metodologia di stima messa in campo da Ifel-Sose finisce per offrire un mero meccanismo finanziario di riparto tra singoli enti di un ammontare prestabilito e non uno strumento su cui basare un'azione di monitoraggio sui livelli di fornitura dei singoli Comuni per verificarne la coerenza con eventuali standard di prestazioni (Lep, obiettivi di servizio) stabiliti a livello statale. Va inoltre ricordato che i trasferimenti perequativi relativi alle funzioni fondamentali (finanziamento integrale dei rispettivi fabbisogni standard) sono attribuiti ai Comuni senza vincolo di destinazione: i fabbisogni standard sono cioè puri riferimenti di computo da cui non deriva alcuna assegnazione effettiva di risorse tra le funzioni finanziate.

Da queste considerazioni deriva come in base del meccanismo di finanziamento/perequazione riferito ai fabbisogni standard sia difficile discriminare tra enti diversamente caratterizzati nei loro comportamenti di spesa ed effettiva offerta di servizi (Petretto 2011). Si pensi, ad esempio, al caso di un Comune che abbia costi unitari di produzione più elevati di quelli efficienti ma che offrendo livelli di fornitura del servizio assai inferiori agli standard nazionali risulti alla fine con una spesa effettiva complessiva più bassa del fabbisogno standard. Un sistema di finanziamento/perequazione che separasse costi da quantità correttamente penalizzerebbe due volte tale Comune. Al contrario un sistema che non opera questa separazione, come quello derivante dalla metodologia Ifel-Sose, finisce per premiare questo Comune in quanto gli assegnerebbe un finanziamento superiore alla spesa sostenuta⁹.

⁹ Come esemplificato da Ifel, si può cercare di attenuare questo risultato condizionando il riconoscimento finanziario al mantenimento da parte del Comune di alcuni indicatori di adeguatezza o alla presenza di attività effettivamente svolta.

g) La perequazione delle funzioni diverse da quelle fondamentali

Ulteriori passi poi vanno fatti per attivare la componente del sistema perequativo relativa alle funzioni diverse dalle quelle fondamentali. Come richiamato al punto a) è innanzitutto necessario attribuire (in via di computo) un insieme di fonti tributarie comunali al finanziamento delle funzioni non-fondamentali in modo tale che il loro gettito standardizzato sia pari, per il complesso dei Comuni e nell'anno di avvio della riforma, alla spesa storica per tali funzioni desumibile dai Certificati di conto consuntivo. Oltre alle considerazioni già illustrate al punto e) riguardo alla caratterizzazione verticale/orizzontale del fondo perequativo sulla capacità fiscale, un prossimo decreto integrativo dovrà anche specificare la misura della riduzione dei divari nella capacità fiscale standardizzata di ciascun Comune dalla media nazionale che dovrà essere realizzata dai trasferimenti attivati da questa componente del fondo (ricordiamo che nel caso delle funzioni non-Lep delle Regioni le differenze di capacità devono essere ridotte in misura "non inferiore al 75%").

h) La perequazione della spesa in conto capitale

Infine va risolto il problema del finanziamento e della perequazione della spesa in conto capitale dei Comuni, valutabile in circa 25 miliardi di euro (Longobardi 2011). Per le spese in conto capitale la legge delega prevedeva il riferimento a "indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore". Il decreto 26 novembre 2010 fornisce un inquadramento generale alla questione della perequazione infrastrutturale con il duplice scopo di fissare le basi del processo di ricognizione della consistenza del capitale infrastrutturale pubblico oggi disponibile nelle varie aree del paese e di individuare gli interventi mirati al recupero dei deficit di dotazioni infrastrutturali nei singoli territori. Il decreto abbraccia la totalità dei settori che riguardano livelli essenziali di prestazioni (la sanità; l'assistenza sociale; l'istruzione scolastica; le reti stradale, autostradale, ferroviaria; le reti fognaria, idrica, elettrica, del gas; le infrastrutture di porti e aeroporti) di cui molti di competenza comunale. Distintamente per ciascun settore e per area territoriale rilevante si dovrebbero allora definire la consistenza di capitale attuale e quella da raggiungere al termine dell'azione di perequazione. Entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto (aprile 2011) si sarebbero dovuti individuare gli interventi necessari per realizzare la perequazione infrastrutturale, garantendo ai territori caratterizzati da un maggiore fabbisogno infrastrutturale una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno. Non risulta tuttavia che tale operazione sia stata ancora avviata.

La determinazione dei divari territoriali di infrastrutturazione e sviluppo economico coinvolge anche la spesa corrente. Il finanziamento della spesa corrente nel suo percorso di convergenza verso i fabbisogni standard dovrebbe essere stabilito tenendo conto delle dotazioni infrastrutturali pubbliche dei vari enti territoriali: non si possono

attribuire a tutti i Comuni risorse standard identiche per garantire spese di funzionamento coerenti con un certo livello di offerta, ad esempio, di asili nido, se poi, in certi territori, questi asili devono essere ancora costruiti. Ma al contempo, specularmente, gli standard di servizio che gli enti territoriali saranno tenuti a fornire dovranno essere tarati sul grado di adeguamento delle loro infrastrutture, quale risultato della perequazione infrastrutturale. Pertanto i processi di perequazione infrastrutturale da un lato, e di convergenza dei livelli di finanziamento della spesa comunale verso i fabbisogni standard dall'altro, devono andare avanti di pari passo.

3. Conclusioni

In queste note sono stati richiamati i passi fondamentali per costruire, a partire dalla determinazione dei fabbisogni standard, un sistema di perequazione dei Comuni che sia coerente con la riforma del federalismo fiscale e che superi le gravi carenze del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Il ridimensionamento della portata innovativa dei fabbisogni standard nella loro effettiva utilizzabilità quali strumenti di allocazione delle risorse finanziarie tra enti (meri meccanismi di riparto di un fondo dato, piuttosto che strumenti di efficientamento delle produzioni locali e di tutela dei diritti soggettivi dei cittadini) non fa tuttavia venir meno la necessità e l'urgenza di introdurre un sistema di perequazione finanziaria dei Comuni costruito su elementi di razionalità. E questa esigenza si fa più pressante via via che le manovre di aggiustamento dei conti pubblici, a fronte dei tagli sulle risorse "garantite" ai bilanci comunali attraverso le imposte comunali ad aliquote base e i trasferimenti perequativi statali, riattivano e rafforzano l'autonomia tributaria dei Comuni (come nel caso dell'IMU) con il risultato di ampliare i divari territoriali esistenti.

Riferimenti bibliografici

Duranti S., Ferretti C., Ghezzi L., Ravagli L., Sciclone N. (2011), *La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali. Una simulazione per la Toscana*, Irpet-Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, luglio.

Longobardi E. (2011), *La perequazione delle risorse dei comuni nella riforma delle relazioni finanziarie intergovernative: i problemi aperti*, ottobre.

Petretto A. (2011), *Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, Irpet-Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, novembre.