ufficio parlamentare di bilancio

upB

Audizione

su

Fabbisogni e capacità fiscali standard Distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, effetti sul sistema perequativo e prospettive di modifica

Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Alberto Zanardi

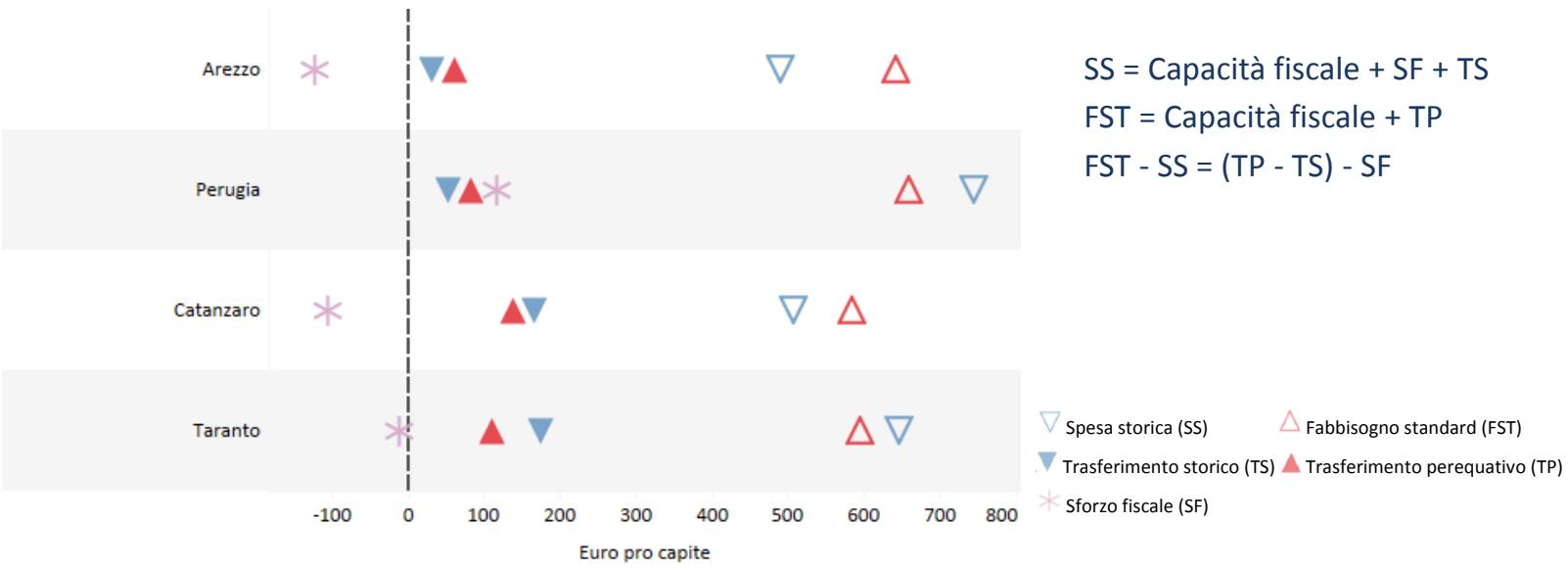
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
24 novembre 2016

Outline della presentazione

- ✓ Dal confronto fabbisogni standard/spesa storica a quello trasferimenti perequativi/trasferimenti storici
- ✓ Fondo solidarietà comunale (FSC) 2016: analisi degli effetti redistributivi rispetto ai trasferimenti storici
- ✓ FSC 2017 e versione “modificata”: analisi degli effetti redistributivi rispetto al FSC 2016
- ✓ Perequazione integrale sui fabbisogni: un esercizio di simulazione

Dal confronto fabbisogni standard/spesa storica a quello trasferimenti perequativi/trasferimenti storici

Fig. 1 – Confronto tra i trasferimenti perequativi/trasferimenti storici e i fabbisogni standard/spesa storica nel 2016



SS = Capacità fiscale + SF + TS

FST = Capacità fiscale + TP

FST - SS = (TP - TS) - SF

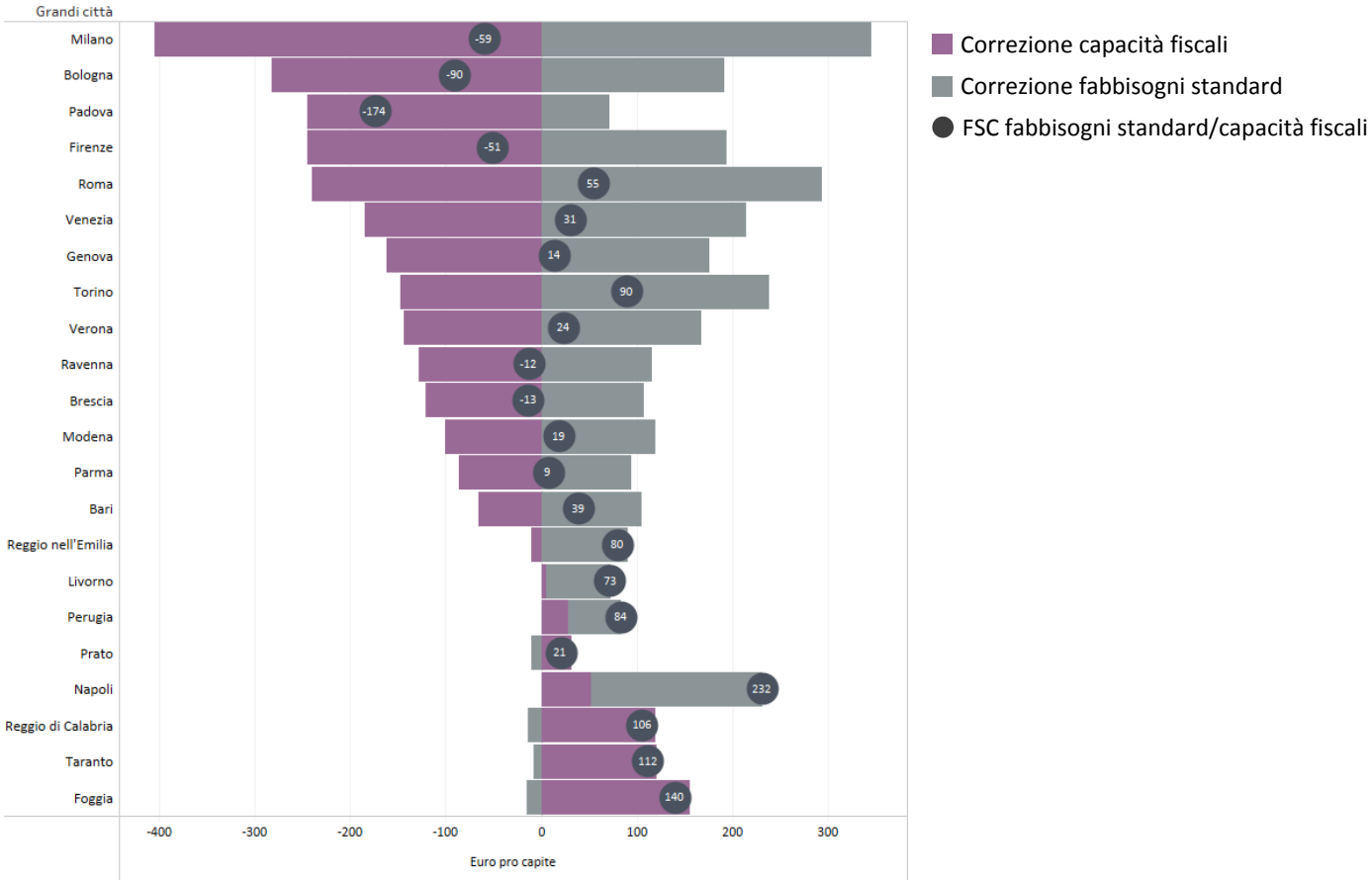
Cambio di visione: da confronto tra spesa storica e fabbisogno standard a quello tra trasferimento storico e trasferimento perequativo

- ✓ Un TP>TS (Arezzo e Perugia) può essere coerente con FST>SS (Arezzo) o con FST<SS (Perugia)
- ✓ Un TP<TS (Catanzaro e Taranto) può essere coerente con FST>SS (Catanzaro) o con FST<SS (Taranto)
- ✓ Dipende da SF che può essere positivo o negativo

Tab. 1 – Confronto tra i trasferimenti perequativi/trasferimenti storici e i fabbisogni standard/spesa storica nel 2016
(numero di Comuni)

	Impatto redistributivo 2016		
Confronto spesa/fabbisogni std	Guadagna	Perde	Totale RSO
Non virtuoso (FST<SS)	**388** *(6%)*	**1.761** *(26%)*	**2.149** *(32%)*
Virtuoso (FST>SS)	**1.854** *(28%)*	**2.643** *(40%)*	**4.497** *(68%)*
Totale RSO	**2.242** *(34%)*	**4.404** *(66%)*	**6.646** *(100%)*

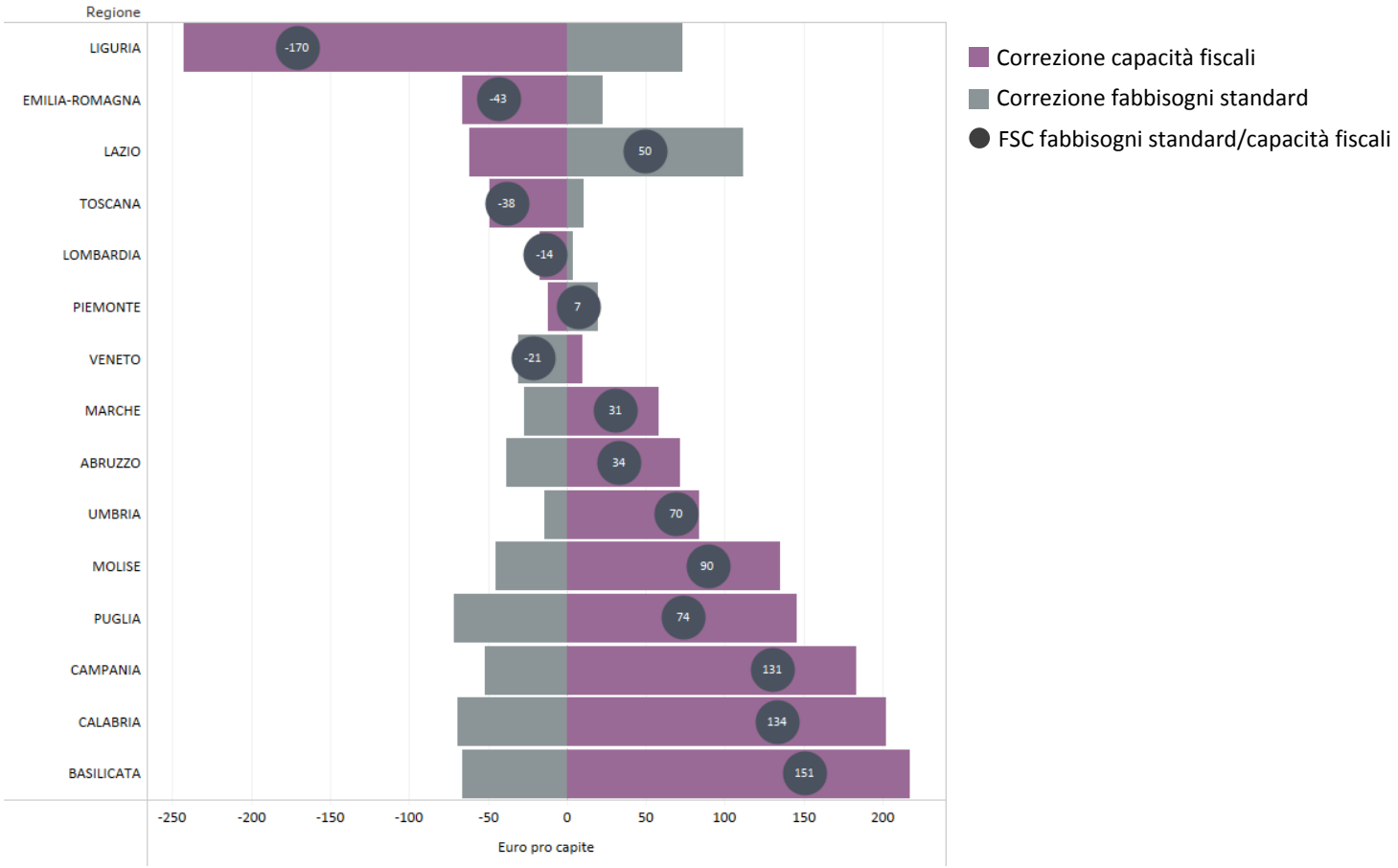
Fig. 2 – Componente fabbisogni standard/capacità fiscali dei trasferimenti del FSC: correzione sulle capacità fiscali e sui fabbisogni standard
(Comuni ≥ 150.000 ab.)



Per la maggior parte dei Comuni:

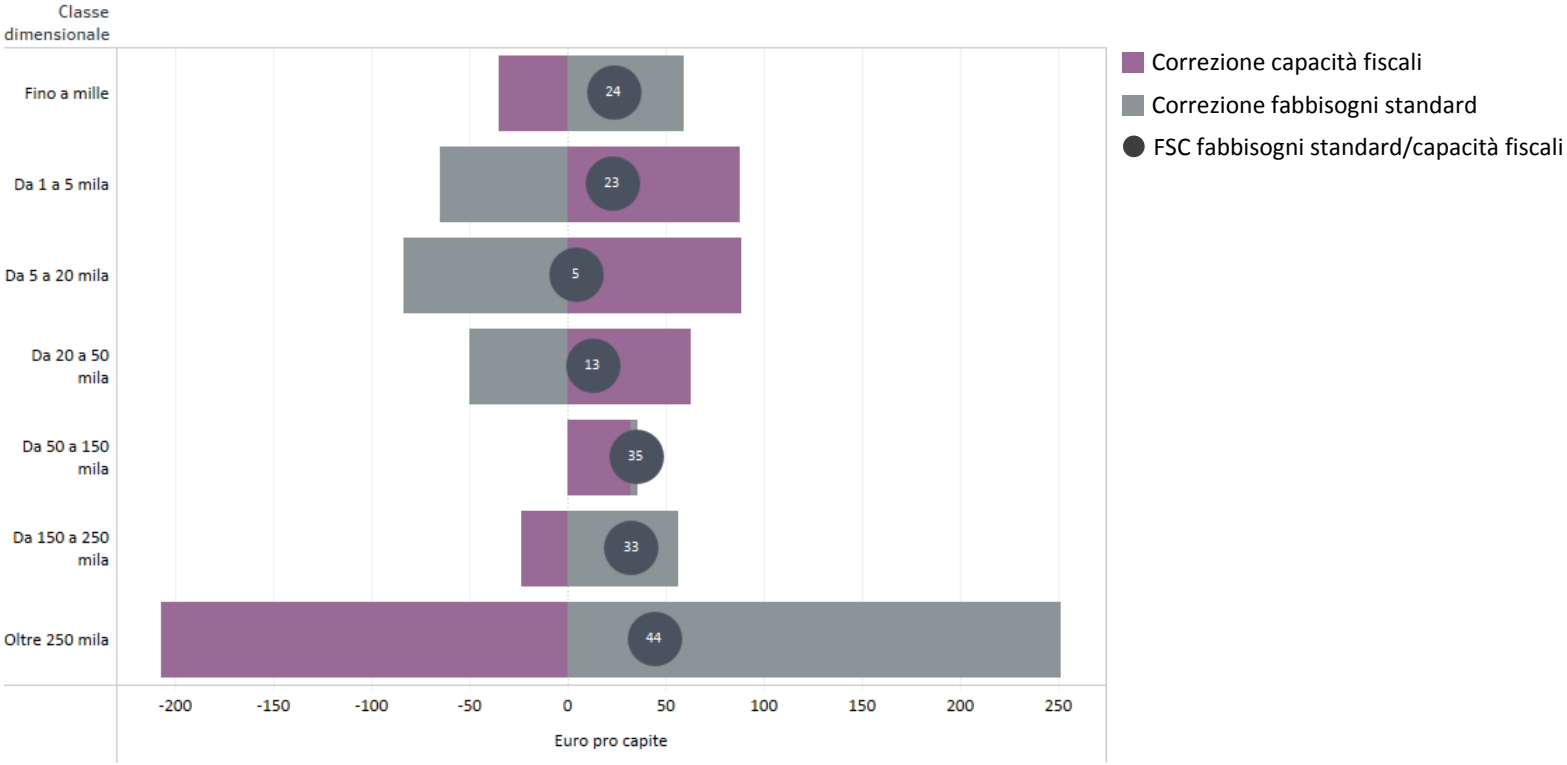
- ✓ Vi è compensazione tra la correzione negativa sulle capacità fiscali e quella positiva sui fabbisogni standard
- ✓ La stima dei fabbisogni standard ricalca ampiamente le capacità fiscali di ciascun Comune

Fig. 3 – Componente fabbisogni standard/capacità fiscali dei trasferimenti del FSC: correzione sulle capacità fiscali e correzione sui fabbisogni standard
(per Regione di appartenenza)



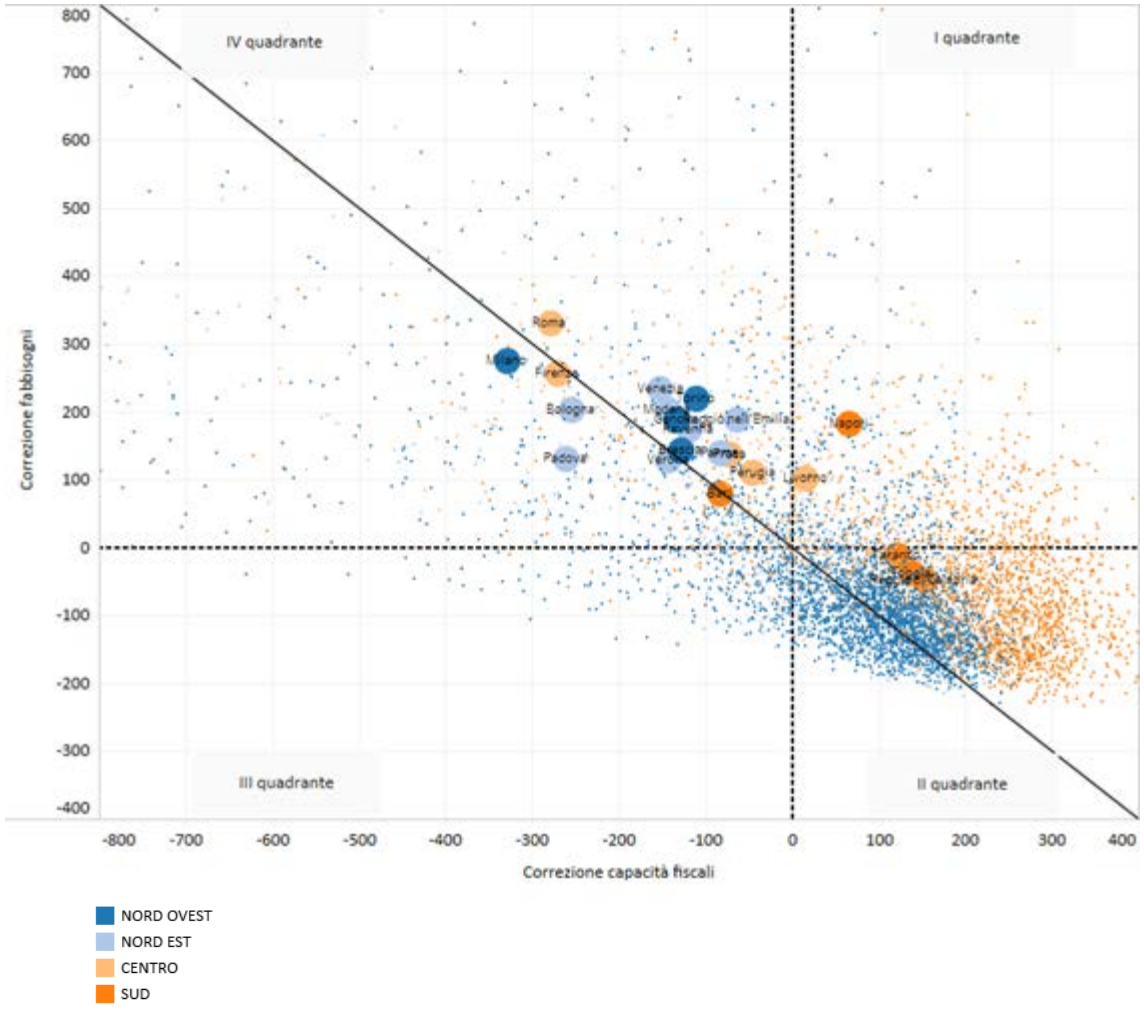
Effetto compensativo tra la correzione negativa sulle capacità fiscali e quella positiva sui fabbisogni standard

Fig. 4 – Componente fabbisogni standard/capacità fiscali dei trasferimenti del FSC: correzione sulle capacità fiscali e correzione sui fabbisogni standard
(per classe dimensionale dei Comuni)



I Comuni di grandi dimensioni si differenziano rispetto agli altri per l'ampiezza delle correzioni: ampia riduzione delle capacità fiscali a fronte di riconoscimento di elevati fabbisogni standard

Fig. 5 – Componente fabbisogni standard/capacità fiscali dei trasferimenti del FSC: correlazione tra la correzione sulle capacità fiscali e quella sui fabbisogni standard



- ✓ La concentrazione nel II e IV quadrante evidenzia una correlazione negativa e quindi l'effetto compensativo tra le due correzioni
- ✓ Nel II quadrante il sistema perequativo colloca i Comuni "poveri" ma "poco bisognosi"
- ✓ Nel IV quadrante il sistema perequativo colloca i Comuni "ricchi" ma "bisognosi"
- ✓ I Comuni collocati al di sopra della retta a 45° sono beneficiari netti; quelli al di sotto sono finanziatori netti

Fig. 6 – Componente fabbisogni standard/capacità fiscali dei trasferimenti del FSC per decili di capacità fiscali e di fabbisogni standard
(in euro pro capite)

Decili di fabbisogno standard	Decili di capacità fiscale 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totale RSO
1	152,0 (258)	100,9 (168)	54,4 (101)	23,5 (60)	-6,2 (36)	-34,7 (30)	-63,2 (8)	-81,4 (1)	-226,3 (2)		99,0 (664)
2	183,8 (86)	126,1 (84)	79,2 (113)	42,6 (136)	11,7 (92)	-15,0 (75)	-46,0 (46)	-85,3 (28)	-179,3 (4)	-387,4 (1)	56,6 (665)
3	195,0 (56)	138,4 (69)	93,4 (97)	56,6 (102)	27,5 (103)	1,4 (101)	-32,0 (80)	-75,9 (42)	-155,0 (14)	-276,0 (1)	45,4 (665)
4	219,1 (53)	156,3 (55)	103,5 (75)	70,2 (86)	37,4 (104)	13,6 (98)	-20,3 (100)	-67,9 (63)	-150,1 (29)	-310,5 (1)	33,1 (664)
5	237,1 (59)	167,0 (56)	117,8 (48)	82,9 (74)	53,7 (88)	27,9 (96)	-5,8 (113)	-54,6 (93)	-125,6 (26)	-351,0 (12)	28,3 (665)
6	247,9 (38)	175,0 (48)	129,6 (58)	97,4 (63)	70,7 (70)	48,0 (83)	10,1 (91)	-36,7 (115)	-125,4 (81)	-353,0 (18)	9,9 (665)
7	262,8 (40)	196,7 (60)	155,1 (48)	128,3 (50)	95,9 (64)	66,1 (72)	29,0 (81)	-14,9 (111)	-101,8 (106)	-473,5 (32)	16,1 (664)
8	299,5 (51)	237,4 (59)	190,0 (62)	152,4 (36)	113,0 (52)	100,3 (51)	61,4 (67)	11,8 (81)	-70,0 (130)	-418,2 (76)	-26,1 (665)
9	335,8 (22)	288,1 (55)	241,2 (45)	200,1 (34)	183,5 (40)	146,2 (38)	99,9 (38)	61,1 (66)	-20,6 (150)	-347,1 (177)	-53,7 (665)
10	486,1 (1)	407,1 (11)	348,7 (18)	300,8 (23)	285,6 (16)	254,7 (21)	231,5 (40)	193,8 (65)	40,2 (123)	-48,2 (346)	9,6 (664)
Totale RSO	171,9 (664)	132,6 (665)	94,4 (665)	71,8 (664)	54,1 (665)	27,7 (665)	45,6 (664)	-10,0 (665)	-35,0 (665)	-126,9 (664)	21,1 (6.646)

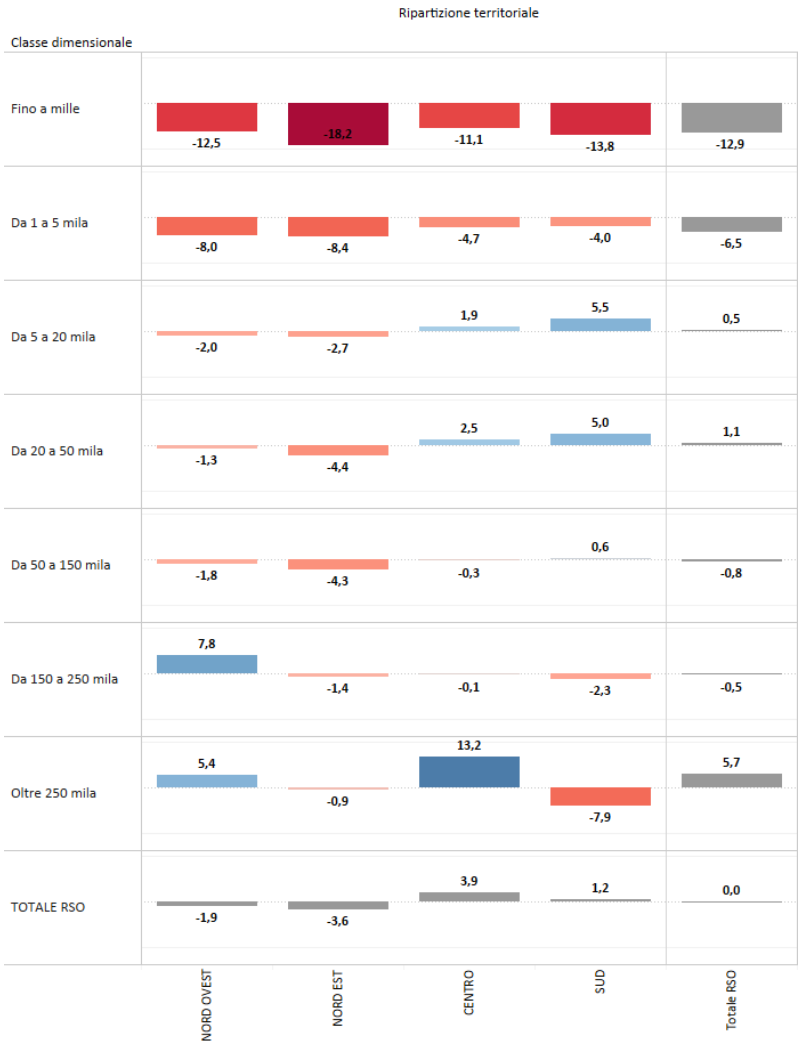
Come atteso, i Comuni che più beneficano del sistema sono quelli con basse capacità fiscali ed elevati fabbisogni standard (vertice in basso a sinistra), mentre quelli che più finanziano sono quelli con alte capacità fiscali e bassi fabbisogni standard (vertice in alto a destra)

N.B.: la numerosità dei Comuni in queste situazioni estreme è limitata

FSC 2016:
analisi degli effetti redistributivi rispetto ai trasferimenti storici

Fig. 7 – FSC 2016: variazioni rispetto ai trasferimenti storici

(euro pro capite; per popolazione e macroarea)



TP = **a** · (FST - Capacità fiscale) +
b · (Trasfer. proporzionali alla pop.) +
c · (Fondo storico)

a = 45,8% · 70% · 30% = 9,618%

b = 45,8% · (100% - 70%) · 30% = 4,122%

c = (100% - 45,8% · 30%) = 86,26%

- ✓ Penalizzati in media i Comuni piccoli a favore di quelli grandi, ad eccezione di quelli del Sud
- ✓ Penalizzati in media i Comuni del Nord a favore di quelli del Centro e, in misura minore, del Sud
- ✓ La penalizzazione può derivare dall'assegnazione di trasferimenti storici non fondati su specifici criteri perequativi

Fig. 8 – FSC 2016: variazioni rispetto ai trasferimenti storici
(in % delle risorse storiche; per popolazione e macroarea)

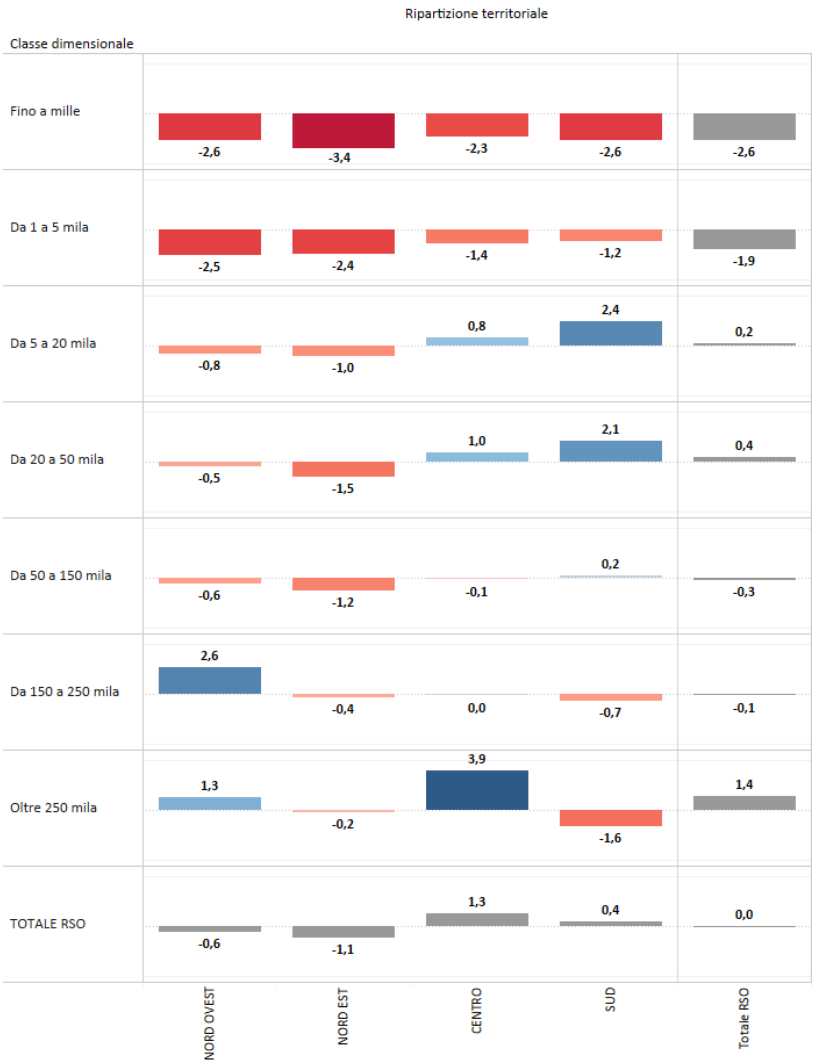
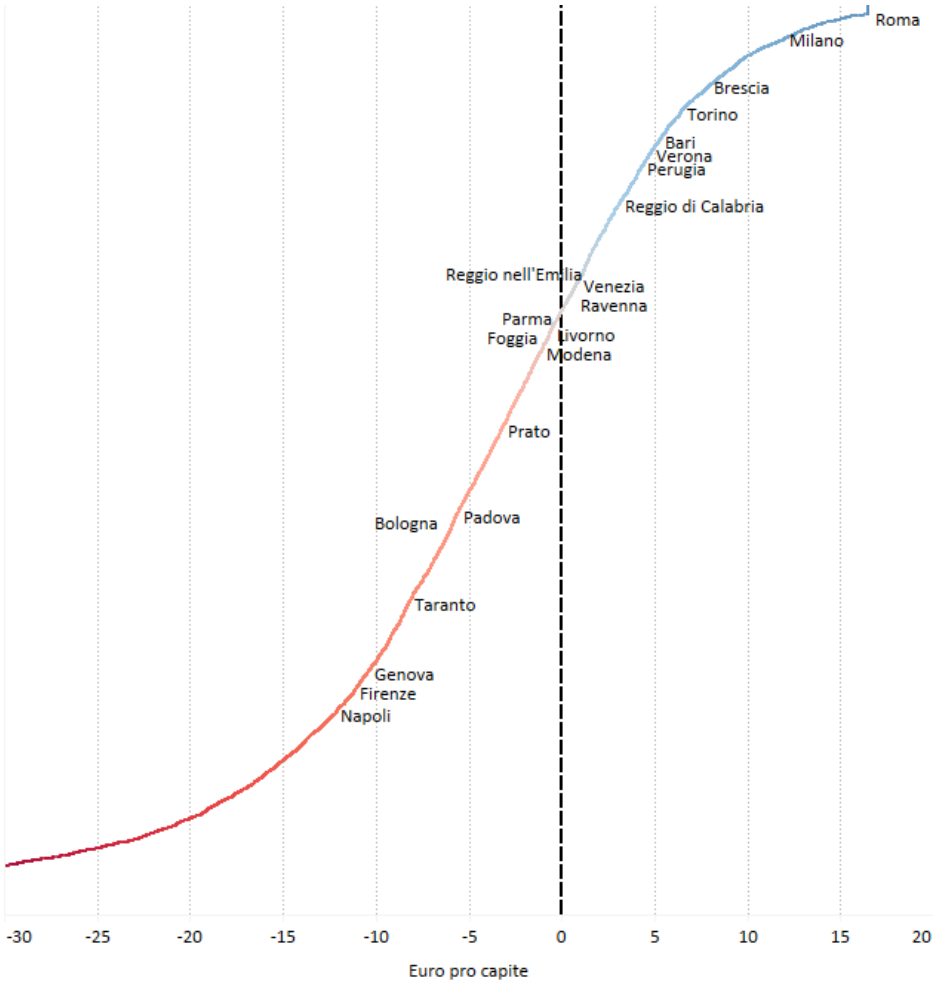


Fig. 9 – FSC 2016: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici
(euro pro capite)



Tra i Comuni di grande dimensione, Roma, Milano e Torino sono i principali beneficiari dell'introduzione del FSC 2016; Napoli, Firenze, Genova e Taranto quelli che perdono di più

Fig. 10 – FSC 2016: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici

(per singolo Comune; euro pro capite)

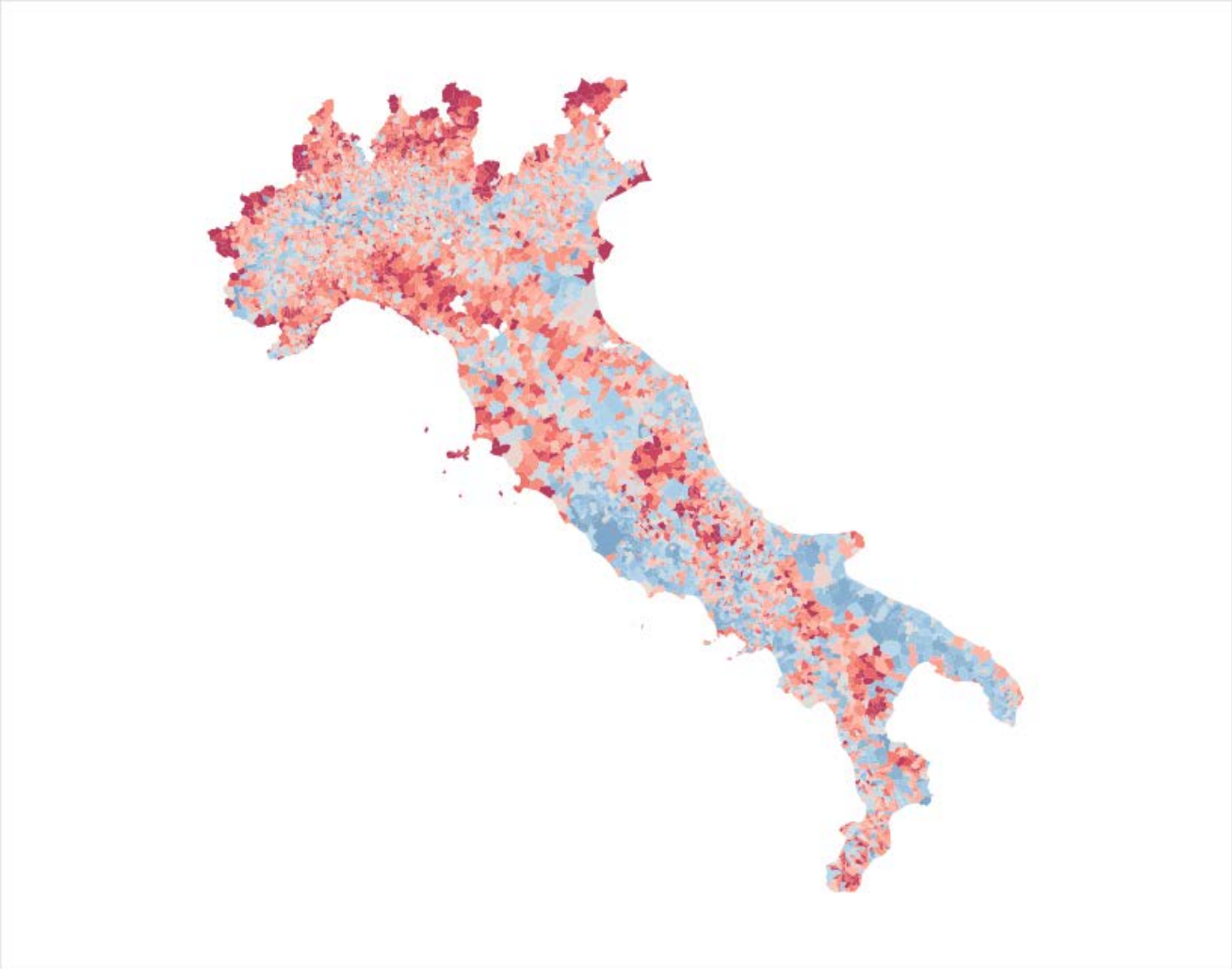
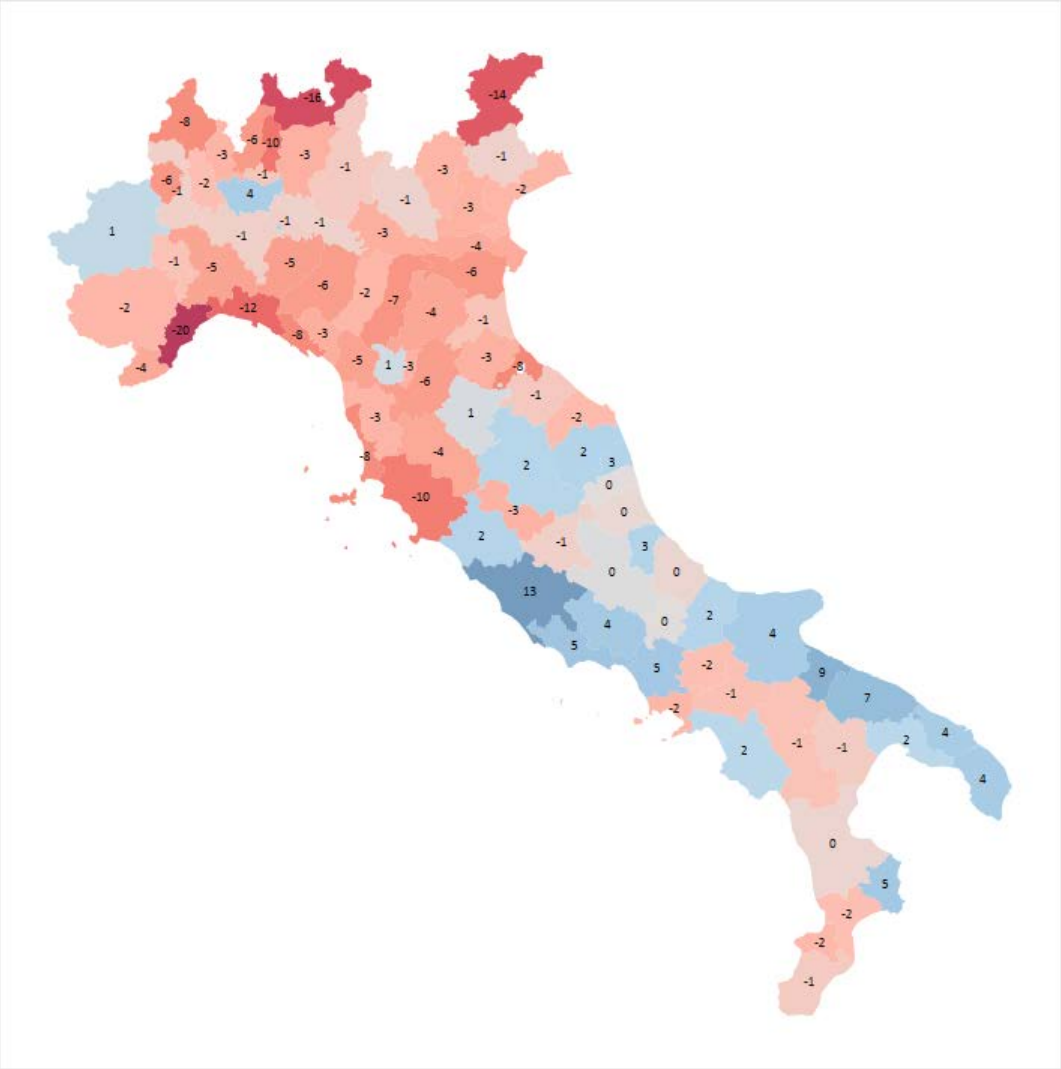


Fig. 11 – FSC 2016: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici

(aggregazione per Province; euro pro capite)



- ✓ Si nota un trasferimento di risorse relativamente maggiore da Nord a Sud, seguendo soprattutto il criterio delle capacità fiscali
- ✓ Le eccezioni sono motivate dai bisogni riconosciuti dal calcolo dei fabbisogni standard (ad esempio, Milano al quale è riconosciuto un fabbisogno standard elevato in considerazione della sua dimensione)

Fig. 12 – FSC 2016: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici

(aggregazione per Regioni; euro pro capite)

Fig. 13 – FSC 2016: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti storici per decili di capacità fiscali e di fabbisogni standard *(euro pro capite)*

Decili di fabbisogno standard	Decili di capacità fiscale 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totale RSO
1	8,4 (258)	6,8 (168)	3,0 (101)	-0,5 (60)	-0,8 (36)	-4,6 (30)	-6,7 (8)	-3,7 (1)	-13,2 (2)		5,5 (664)
2	6,1 (86)	7,0 (84)	4,3 (113)	1,1 (136)	-1,1 (92)	-3,1 (75)	-5,2 (46)	-6,4 (28)	-18,5 (4)	-21,8 (1)	1,6 (665)
3	2,1 (56)	3,5 (69)	4,7 (97)	2,6 (102)	-0,2 (103)	-1,3 (101)	-3,1 (80)	-6,9 (42)	-9,3 (14)	-20,9 (1)	0,5 (665)
4	2,4 (53)	2,5 (55)	2,9 (75)	2,4 (86)	0,8 (104)	0,1 (98)	-3,5 (100)	-5,3 (63)	-9,8 (29)	-25,3 (1)	-0,4 (664)
5	-1,1 (59)	6,0 (56)	0,5 (48)	2,3 (74)	2,3 (88)	0,9 (96)	-2,0 (113)	-4,9 (93)	-7,8 (26)	-10,2 (12)	-0,6 (665)
6	-4,0 (38)	8,1 (48)	0,9 (58)	3,6 (63)	4,4 (70)	2,2 (83)	-1,0 (91)	-2,7 (115)	-8,2 (81)	-13,2 (18)	-0,8 (665)
7	-5,6 (40)	-2,3 (60)	-0,6 (48)	-2,4 (50)	-1,0 (64)	0,7 (72)	0,5 (81)	-1,9 (111)	-6,9 (106)	-23,8 (32)	-2,7 (664)
8	-4,9 (51)	-6,0 (59)	-6,8 (62)	-2,0 (36)	-4,2 (52)	0,7 (51)	0,3 (67)	-0,5 (81)	-5,6 (130)	-20,7 (76)	-4,9 (665)
9	-16,1 (22)	-9,5 (55)	-6,4 (45)	-7,5 (34)	-7,1 (40)	-6,7 (38)	3,9 (38)	-0,6 (66)	-1,7 (150)	-16,9 (177)	-4,5 (665)
10	-9,1 (1)	-22,4 (11)	-11,7 (18)	-9,4 (23)	-2,1 (16)	-8,8 (21)	-12,1 (40)	-15,6 (65)	-0,2 (123)	7,1 (346)	2,8 (664)
Totale RSO	6,3 (664)	5,4 (665)	2,8 (665)	1,1 (664)	0,0 (665)	-0,1 (665)	-3,4 (664)	-2,5 (665)	-3,4 (665)	1,0 (664)	0,0 (6.646)

Correzione dei trasferimenti storici, in senso riduttivo, soprattutto per i Comuni con basse capacità fiscali ed elevati fabbisogni standard (vertice in basso a sinistra) e quelli con alte capacità fiscali e bassi fabbisogni standard (vertice in alto a destra)
N.B.: la numerosità dei Comuni in queste situazioni estreme è limitata

FSC 2017 e versione “modificata”: analisi degli effetti redistributivi rispetto al FSC 2016

La revisione delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard per il 2017

Fabbisogni standard

Revisione metodologica mirata a:

- ✓ **semplificazione** dei modelli di stima e maggiore leggibilità
  - accorpamento delle funzioni stimate
  - riduzione del numero delle variabili esplicative
- ✓ maggiore rilievo ai **servizi effettivamente forniti**
  - più funzioni di costo (smaltimento rifiuti)
  - funzioni di spesa "aumentate" (TPL e servizi sociali generali)
- ✓ valorizzazione di specificità di **gruppi omogenei di Comuni**
  - *dummy* identificative di *cluster*
  - riconoscimento dei differenziali di spesa regionali (non-sterilizzazione delle *dummy* regionali)

La revisione delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard per il 2017

In assenza della fissazione da parte del Governo centrale di LEP le due ultime categorie di innovazioni rischiano di accentuare la **dipendenza dei fabbisogni standard dal livello dei servizi effettivi** e pertanto dalle risorse finanziarie disponibili (vedi figg. 2-5)

⇒ Si **indeboliscono gli incentivi** agli enti in ritardo a promuovere un adeguamento delle loro forniture pubbliche

⇒ **Rischio di cristallizzare** le disparità dei livelli di fornitura tra gli enti ai livelli attuali

La revisione delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard per il 2017

Capacità standard

Elementi critici:

- ✓ La **mancata inclusione** nelle capacità fiscali dei **trasferimenti compensativi** della soppressione della **Tasi** abitazioni principali distorce il funzionamento del sistema perequativo a sfavore dei comuni con prevalenza di seconde case (turistici)
- ✓ L'**aumento** della considerazione del ***tax gap*** nella determinazione delle capacità fiscali richiede cautela per le imprecisioni della base dati catastale e le criticità relative al metodo utilizzato per la standardizzazione
- ✓ È necessario procedere a un **aggiornamento generalizzato dei valori catastali** per superare le distorsioni a sfavore dei Comuni che hanno avviato iniziative di aggiornamento a livello locale

Fig. 14 – FSC 2017: variazioni rispetto ai trasferimenti da FSC 2016

(euro pro capite; per popolazione e macroarea)

TP = **a** · (FST - Capacità fiscale) +
b · (Trasfer. proporzionali alla pop.) +
c · (Fondo storico)

a = 45,8% · 70% · 40% = 12,824%

b = 45,8% · (100% - 70%) · 40% = 5,496%

c = (100% - 45,8% · 40%) = 81,68%

Rispetto al 2016:

- ✓ sono state riviste le metodologie di calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali
- ✓ è stata innalzata dal 30 al 40 per cento la componente perequativa del FSC
  - ⇒ Penalizzati in media i Comuni piccoli e medio-grandi in favore di quelli di media dimensione (da 5.000 a 50.000 abitanti)
  - ⇒ Nei grandi Comuni la penalizzazione è relativamente più ampia nel Sud rispetto al Nord e soprattutto al Centro
  - ⇒ Gli effetti sono essenzialmente dovuti al passaggio dal 30% al 40% della componente perequativa del FSC

Fig. 15 – FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti FSC 2016
(euro pro capite)

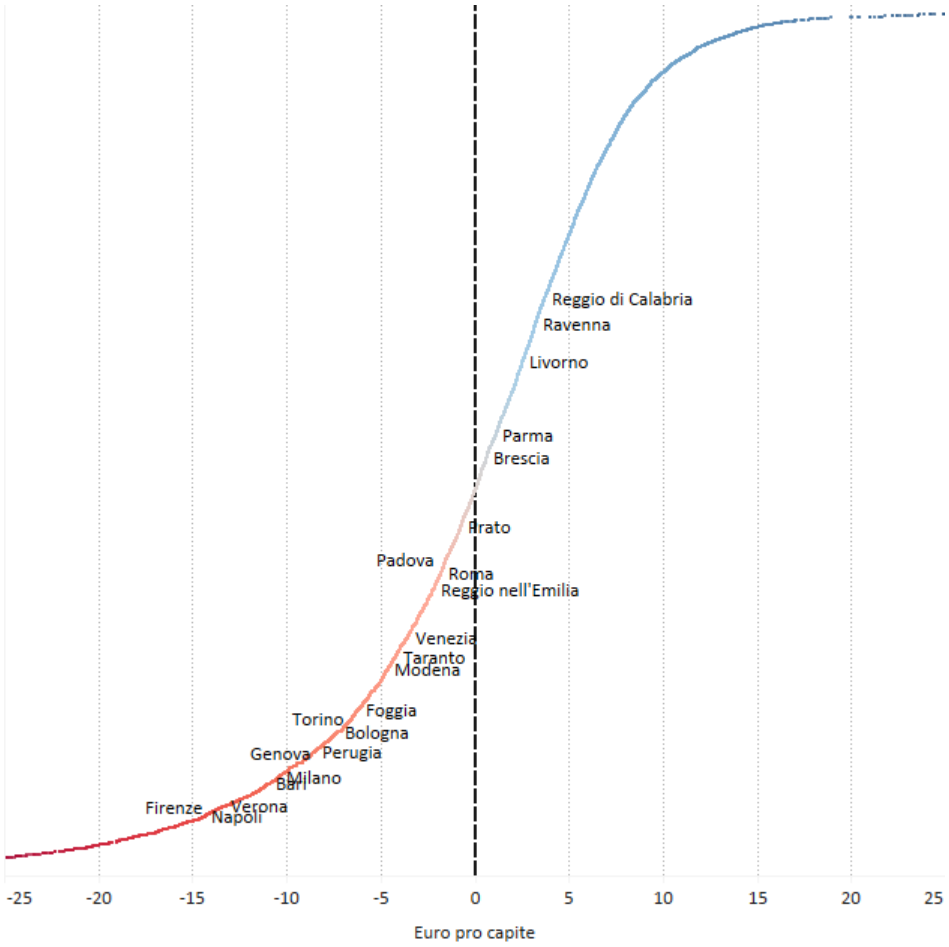


Fig. 16 – FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti FSC 2016

(aggregazione per singolo Comune; euro pro capite)

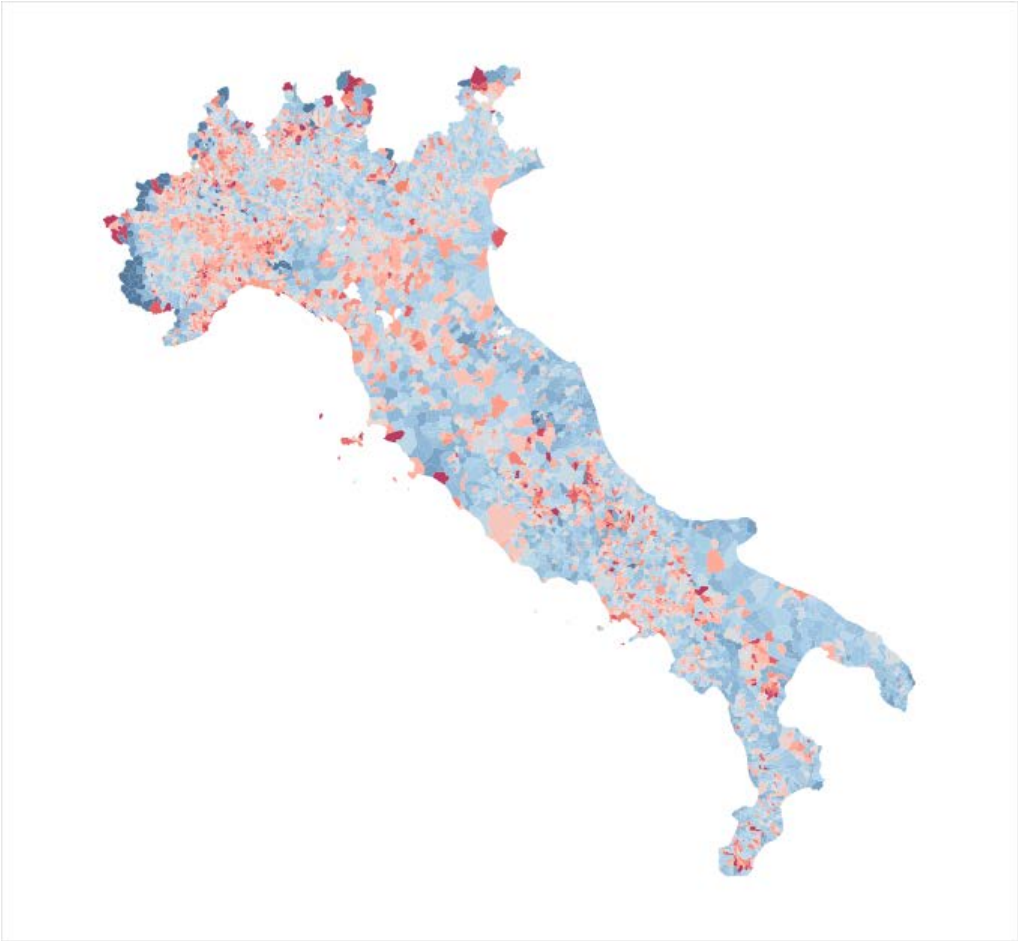
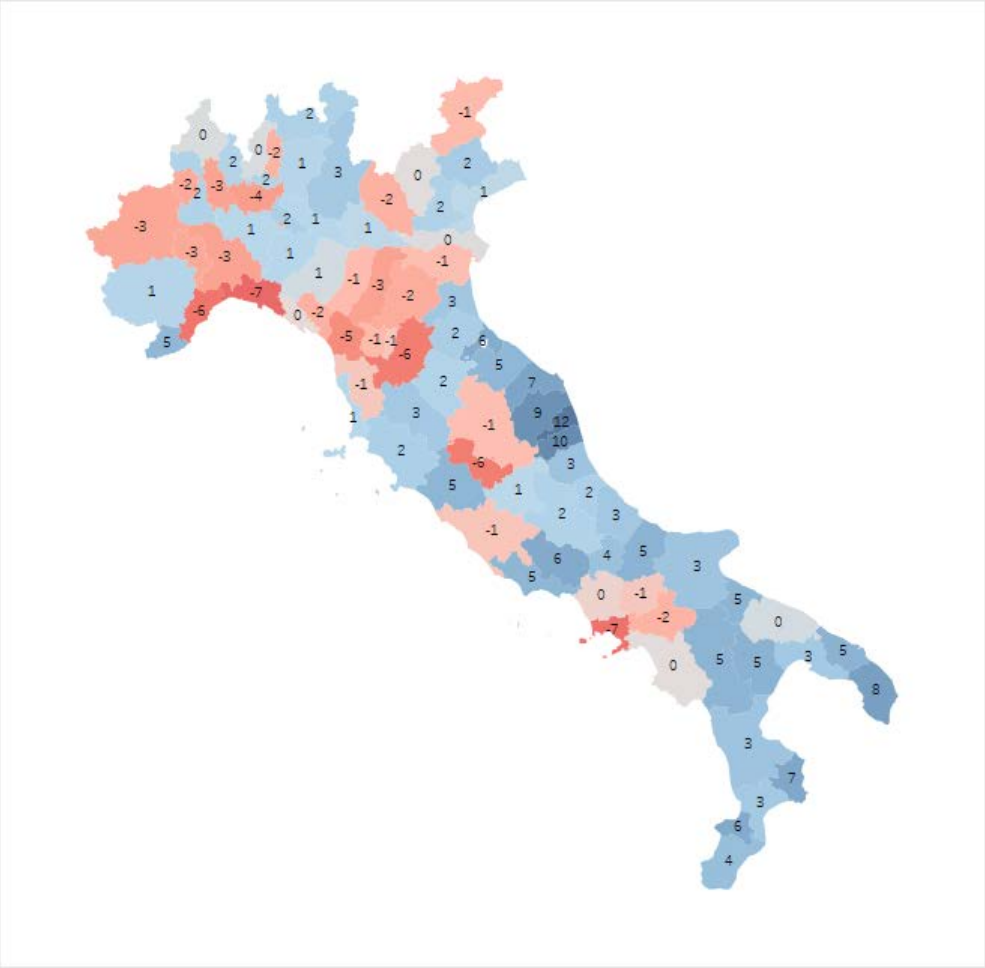


Fig. 17 – FSC 2017: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti FSC 2016

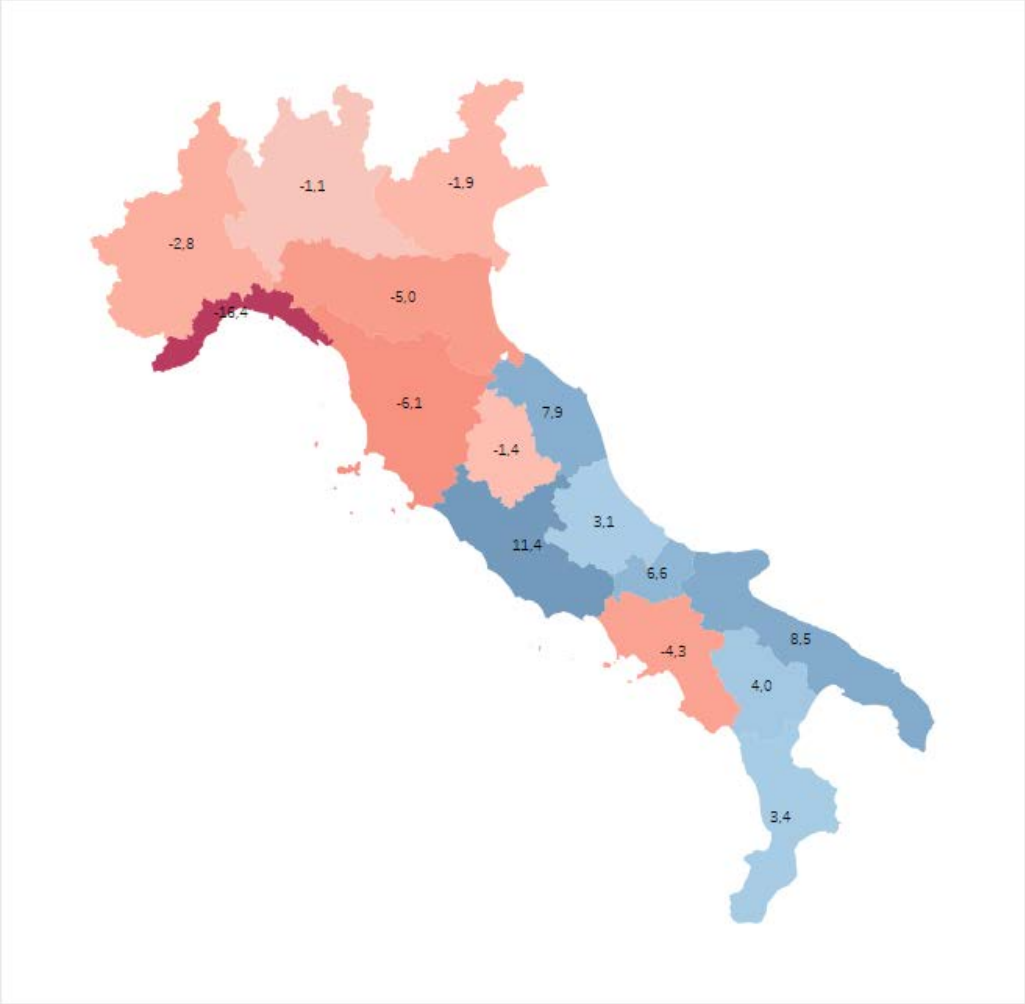
(aggregazione per Province; euro pro capite)



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

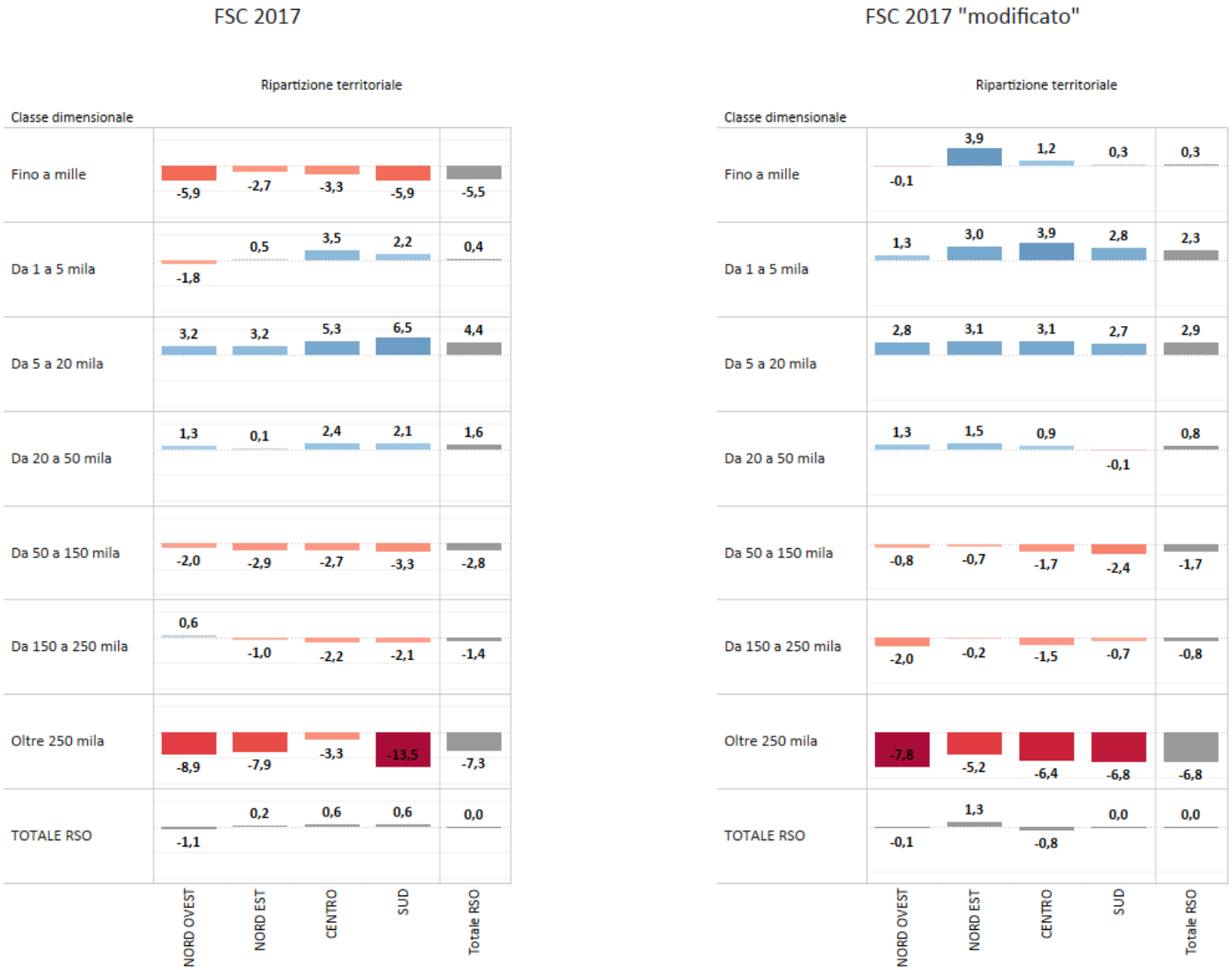
(aggregazione per Regioni; euro pro capite)



FSC 2017 “modificato”

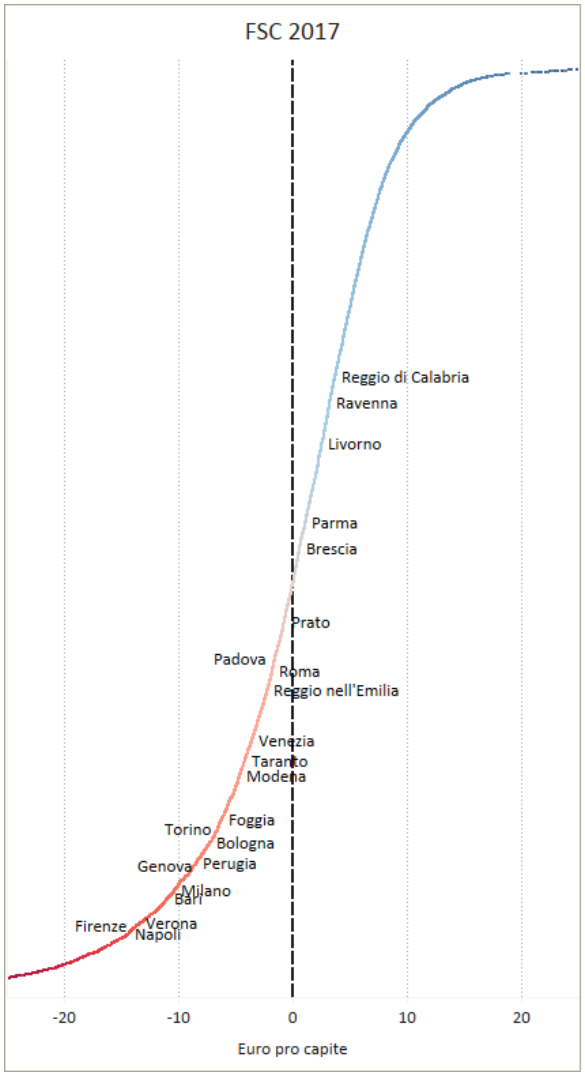
Nel calcolo del FSC 2017 è stato **neutralizzato l’effetto dell’aumento della componente perequativa del FSC** (dal 30% al 40%) per meglio evidenziare quello derivante dalle sole modifiche metodologiche ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali

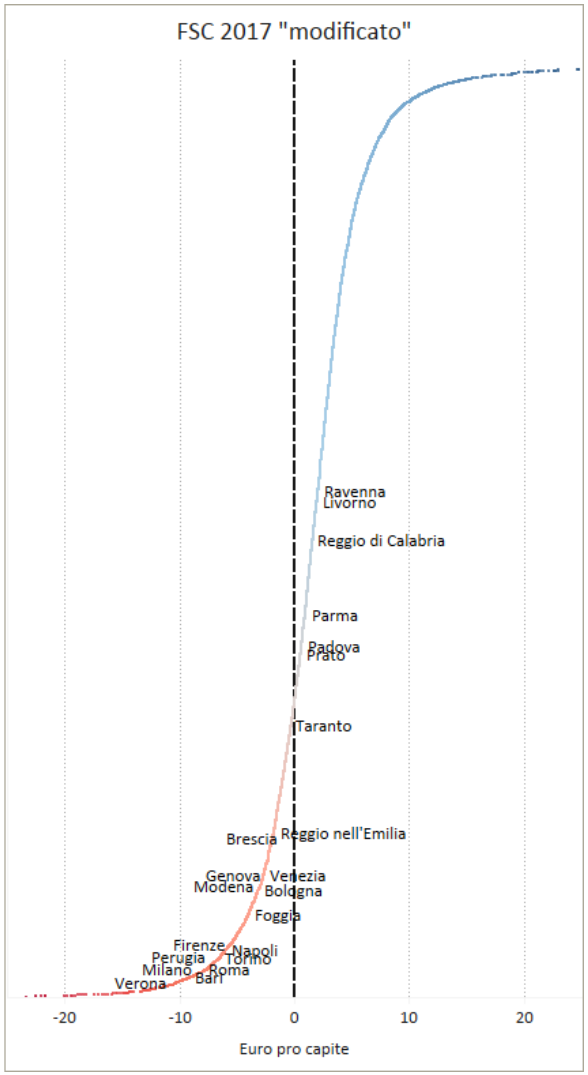
Fig. 19 – FSC 2017 “modificato”: variazioni rispetto ai trasferimenti da FSC 2016
(euro pro capite; per popolazione e macroarea)



Viene meno la penalizzazione dei piccoli Comuni e si attenua la perdita di quelli grandi, soprattutto al Sud (con l’eccezione di quelli del Centro (Roma))

Fig. 20 – FSC 2017 “modificato”: distribuzione dei guadagni e delle perdite dei Comuni rispetto ai trasferimenti FSC 2016
(euro pro capite)





Si evidenzia l’impatto rilevante e con segno opposto su Roma (-) e Napoli (+)

Perequazione integrale sui fabbisogni: un esercizio di simulazione

Allontanamento dall'iniziale disegno perequativo della legge delega sul federalismo fiscale

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

- ✓ la **crisi economica** non consente risorse incrementali 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

Allontanamento dall'iniziale disegno perequativo della legge delega sul federalismo fiscale

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. 21 – Sistema a integrale perequazione fabbisogni standard/capacità fiscali: variazioni rispetto ai trasferimenti storici
(euro pro capite; per popolazione e macroarea)

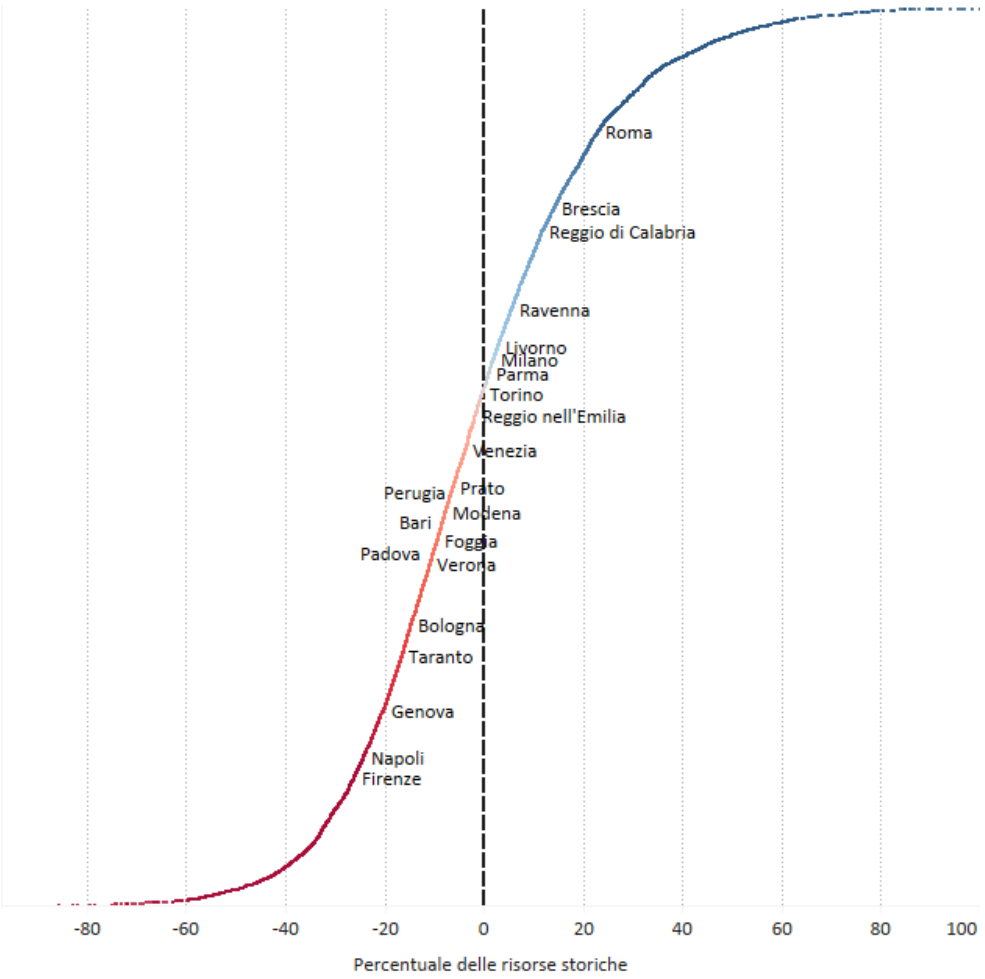
TP = **a** · (FST - Capacità fiscale) +
b · (Trasfer. proporzionali alla pop.) +
c · (Fondo storico)

a = 100% · 70% · 100% = 70%
b = 100% · (100% - 70%) · 100% = 30%
c = 0%

- ✓ Per ciascun Comune, risulta amplificato l'effetto dell'introduzione del FSC 2017 in termini di ammontare dei guadagni e delle perdite
- ✓ A parità di metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, il sistema ipotizzato rischia di **favorire troppo i Comuni che ricevono** e **penalizzare eccessivamente quelli che finanziano** il sistema

⇒ Il sistema rischia di divenire insostenibile:
- aumento delle risorse assicurate dal Governo centrale?
- revisione dei fabbisogni standard?

Fig. 22 – Sistema a integrale perequazione fabbisogni standard/capacità fiscali: distribuzione dei guadagni e delle perdite rispetto ai trasferimenti storici
(in % delle risorse storiche)



Grazie per l’attenzione