

## Perequazione e fabbisogni standard del fondo di solidarietà comunale (FSC). Il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna

Alberto Scheda\*

### 1. Lo stato dell'arte della perequazione fiscale comunale

On Italia il finanziamento dei comuni è fondato prevalentemente su entrate proprie, a queste risorse si aggiungono i trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione determinati, per i 6.565 comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), in base alla differenza tra i Fabbisogni Standard<sup>1</sup> (FaS) e le Capacità Fiscali (CF) all'interno del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Questo meccanismo di perequazione "standard" andrà gradualmente a sostituire il meccanismo di perequazione "storico" basato sulla invarianza delle risorse storiche post consolidamento fiscale. Secondo la legislazione vigente il processo di transizione salirà dal 39% del 2022 con incrementi gradualmente fino 2030, quando il 100% dei trasferimenti perequativi verrà distribuito in base alla differenza tra FaS e CF, facendo scomparire il riferimento alle risorse storiche.

La graduale adozione del meccanismo di attribuzione dei trasferimenti perequativi in base alla differenza tra FaS e CF sta producendo una rimodulazione delle risorse storiche tra i comuni delle RSO interessando in modo particolare i comuni della Regione Emilia-Romagna (RER) con un effetto differenziato anche tra gli enti della regione. Questa rimodulazione è definita "effetto perequativo", ovvero la variazione di risorse prodotta dal passaggio dal meccanismo di perequazione storico al meccanismo di perequazione standard.

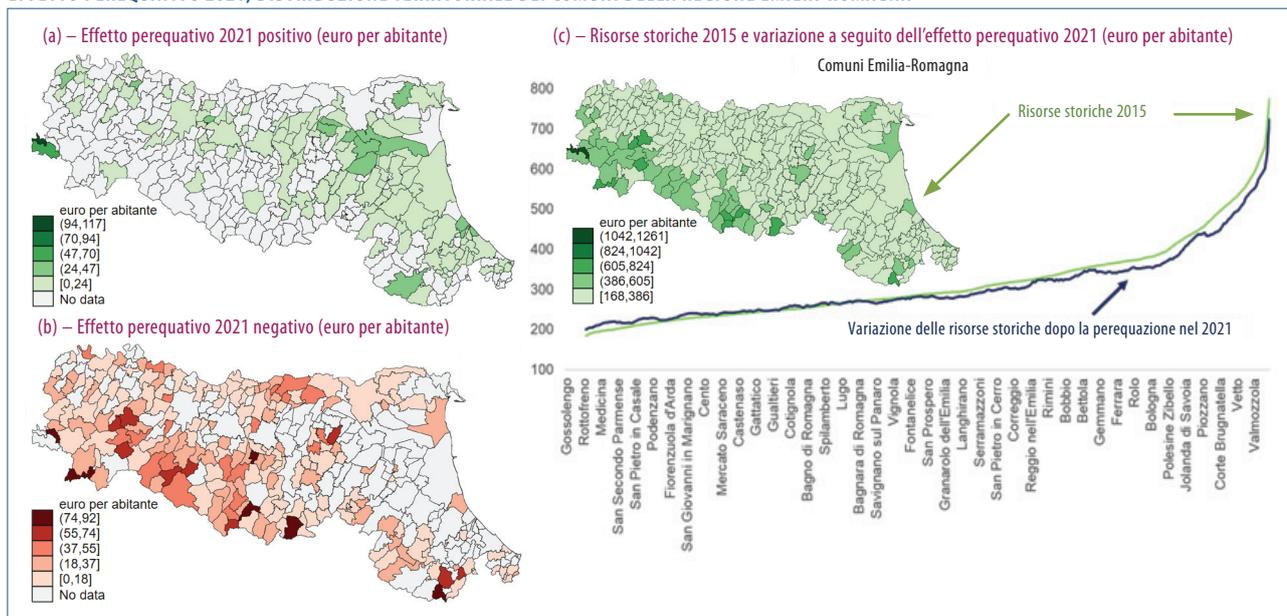
La Figura 1 riporta uno spaccato territoriale dell'effetto perequativo dei comuni della regione Emilia-Romagna registrato nel 2021 in euro per abitante. I pannelli a) e b) mostrano, rispettivamente, in verde i 128 comuni che hanno riscontrato un incremento delle risorse storiche (localizzati prevalentemente lungo le aree costiere e della pianura modenese e ferrarese) e in rosso i 200 comuni che mostrano una riduzione (localizzati prevalentemente nelle aree montane interne). In totale l'effetto perequativo negativo, produce un saldo regionale negativo di quasi 4 milioni, caratterizzato però da un'ampia eterogeneità regionale.

### 2. Proiezione della perequazione comunale a regime in base alla legislazione vigente

La Figura 2 riporta, nel pannello a), la situazione aggregata dei comuni della RER e, nel pannello b), quella aggregata di tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario. I comuni della RER presi in aggregato, mostrano una dotazione netta inferiore alla media nazionale e, in particolare un effetto perequativo negativo accentuato dalla componente standard (colonna verde), che pone i comuni emiliano-romagnoli in una posizione di datori netti sul fronte perequativo come evidenziato dalla presenza di una dotazione netta che, nel tempo, tenderà a scendere al di sotto dei trasferimenti storici. L'acuirsi della posizione di datori netti dei comuni emiliano-romagnoli deriva prevalentemente dalla elevata capacità fiscale<sup>2</sup>, pari a 438,00 euro, superiore del 15% rispetto ai 380,09 euro del comparto comunale nazionale, a fronte di fabbisogni standard che fotografano per i comuni della regione un livello di bisogno di 415,72 euro per abitante, superiore del 6% rispetto alla media nazionale di 391,39 euro. Questo tema risulta di particolare rilievo anche a seguito della prospettata revisione degli indici catastali che sono a base di riferimento dell'IMU che è la prima voce in termini di peso sulle entrate tributarie comunali e quindi la prima componente in termini di capacità fiscali. Ad oggi non esistono analisi o studi condivisi sulla diversa "veridicità" della distribuzione sul territorio nazionale dei valori catastali. È opinione diffusa che nei comuni delle regioni del centro nord i valori abbiano avuto nel tempo un aggiornamento più aderente ai valori di mercato rispetto a quelli del resto del paese. Questa tesi, se avallata, produrrebbe un aumento maggiore delle capacità fiscali dei comuni di quelle regioni attenuando l'effetto perequativo.

In controtendenza rispetto alla media nazionale, l'aggregato dei comuni emiliano-romagnoli che oltre a registrare un effetto perequativo negativo nel 2021 di quasi 1 euro per abitante, in

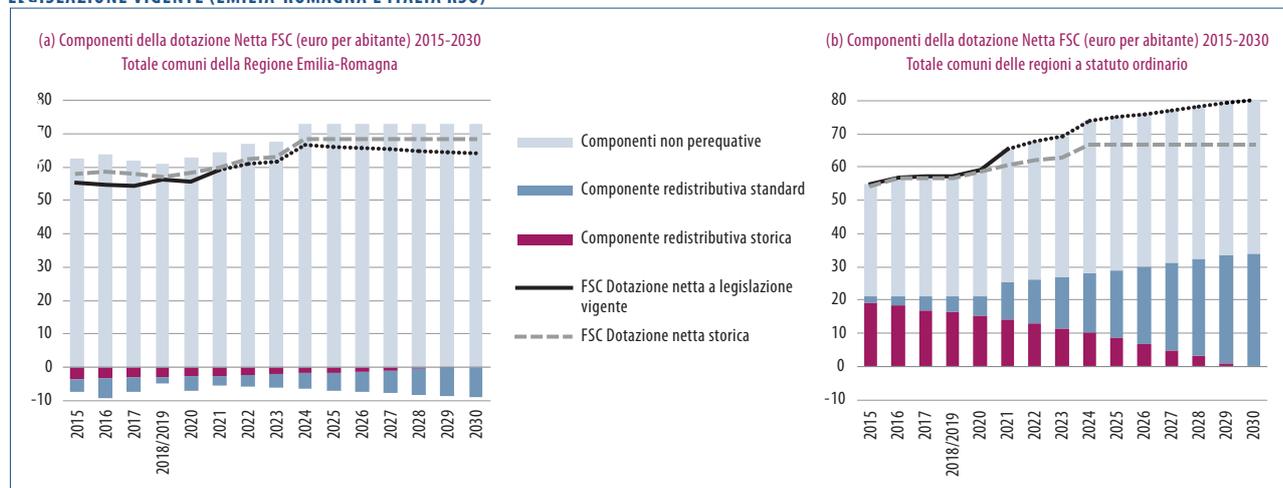
Figura 1  
EFFETTO PEREQUATIVO 2021, DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI COMUNI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA



<sup>1</sup> I "fabbisogni standard" sono il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono a determinare la domanda e i costi che l'ente deve sostenere per erogare i servizi concernenti funzioni fondamentali.

<sup>2</sup> La Capacità fiscale è la misura della capacità dell'ente di finanziare autonomamente lo svolgimento delle proprie funzioni a parità di aliquote.

Figura 2  
EVOLUZIONE DELLA DOTAZIONE NETTA DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE (FSC) DAL 2015 AL 2021 E, IN VIA PROSPETTICA, DAL 2022 AL 2030 A LEGISLAZIONE VIGENTE (EMILIA-ROMAGNA E ITALIA RSO)



proiezione vede scendere ancora l'effetto perequativo sino a raggiungere nel 2030 il valore negativo di quasi 4 euro per abitante, corrispondente ad una perdita di circa 17,7 milioni di euro.

### 3. Aspetti critici e riflessioni propositive sul meccanismo di perequativo

L'analisi dei flussi perequativi regionali e la loro proiezione a regime consentono di fare delle prime riflessioni in merito ad alcuni aspetti critici della perequazione fiscale comunale. In particolare, si evidenziano alcuni aspetti di particolare interesse.

#### Tax gap nel calcolo delle capacità fiscali

Sul versante entrate sarebbe importato considerare la possibilità dell'incremento, dall'attuale 10% fino al 100% della quota di tax-gap IMU oggi riconosciuta nel calcolo della capacità fiscale. Oggi questa componente è fortemente sottopesata. La capacità fiscale dei comuni misura la capacità di ogni comune di reperire risorse autonome dal proprio territorio a parità di sforzo fiscale, il tax gap delle imposte immobiliari è pari alla differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivo IMU valutati ad aliquota di base e rappresenta una misura di mancata riscossione e/o evasione. Questo intervento andrebbe nella direzione di valorizzare tra l'altro i comuni virtuosi nelle politiche di lotta all'evasione fiscale e quelli con la maggior efficienza nella riscossione, che è un pilastro dell'equilibrio finanziario comunale<sup>3</sup> e del federalismo fiscale. La simulazione di una attribuzione completa del tax gap nel calcolo della capacità fiscale produrrebbe ad esempio, per i comuni della regione Emilia-Romagna un incremento rilevante della dotazione netta stimabile in 7 euro per abitante nel 2021 (pari a circa 31 milioni di euro) e, potenzialmente, di circa 20 euro per abitante a regime (circa 88 milioni di euro).

<sup>3</sup> Ai fini di una corretta valutazione rimane, comunque, da valutare il livello di tax-gap dei comuni del cratere del sisma del 2021, per i quali oggi non viene previsto ancora nessun valore dalla metodologia nazionale.

### Nuovi indicatori nella valutazione dei fabbisogni standard dei servizi comunali

Un secondo tema su cui porre l'attenzione è quello della corretta rappresentazione della quantità e qualità dei servizi comunali inerenti le funzioni fondamentali. Andrebbe valutata la possibilità di prevedere, sia l'introduzione di indicatori che colgano la qualità dei servizi erogati, sia elementi di premialità per gli enti più efficienti, nei meccanismi di riparto delle risorse aggiuntive previste nel FSC. Negli ultimi anni si è ricordato l'erogazione di risorse aggiuntive al raggiungimento di determinati obiettivi di servizio, anticipando di fatto la definizione di quelli che potremmo definire dei "proto-LEP" (Livelli essenziali delle prestazioni). Nel 2022 la dotazione del FSC ammonta a 6.950 milioni circa, contro i 6.855 previsti dalla legge di bilancio dello scorso anno. L'incremento è destinato a crescere nelle annualità successive arrivando a 1.100 milioni per i nidi e a 651 milioni per il sociale nel 2030 e destinando 120 milioni per il trasporto scolastico studenti disabili al 2027. Sono settori in cui molti comuni della Regione Emilia-Romagna sono stati individuati come benchmark a livello nazionale ma le metodologie di rilevazione degli indicatori delle relative funzioni fondamentali (rilevati da Sose) non rappresentano pienamente la qualità dei servizi erogati (numero e formazione degli educatori, maggior apertura annuale e giornaliera, qualità della refezione scolastica, etc.) e soprattutto non valorizzano l'alta domanda di servizio (legata spesso alla maggior occupazione femminile). Sarebbe importante, quindi, far emergere da un lato gli elementi qualitativi dei servizi erogati in alcune aree del paese e dall'altro lato premiare gli sforzi fatti per raggiungere alti livelli di efficienza.

\* Dirigente Studi e ricerca Finanza locale e spesa P.A.  
Regione Emilia-Romagna