

RAPPORTO IRE

—

NUOVI PARAMETRI DI RIPARTIZIONE DEI TRASFERIMENTI PROVINCIALI CORRENTI DESTINATI AI COMUNI DELL'ALTO ADIGE (EX QUOTA PRO CAPITE)

Alexander D'Andrea
Georg Lun
Thomas Schatzer

11.01.2016



IRE

Istituto di
ricerca economica



CAMERA DI COMMERCIO,
INDUSTRIA, ARTIGIANATO
E AGRICOLTURA DI BOLZANO

CONTENUTO

Nuovi parametri di ripartizione dei trasferimenti provinciali correnti destinati ai Comuni dell'Alto Adige (ex quota pro capite), 2016

1. INTRODUZIONE	5
2. STRUTTURA BASE DEL NUOVO MODELLO DI PEREQUAZIONE FINANZIARIA	9
3. ENTRATE TEORICHE (CAPACITÀ FINANZIARIA).....	10
3.1 Entrate teoriche derivanti dall'Imposta municipale sugli immobili (IMI).....	10
3.2 Entrate teoriche derivanti dalla produzione di energia elettrica.....	11
3.3 Entrate derivanti dai canoni idrici	12
3.4 Entrate teoriche derivanti dagli edifici di proprietà dei Comuni	13
3.5 Entrate teoriche derivanti da terreni di proprietà dei Comuni	13
4. USCITE TEORICHE (FABBISOGNO FINANZIARIO)	15
4.1 Determinazione del fabbisogno in base al numero di abitanti dei Comuni.....	15
4.2 L'importo base.....	16
5. COMPARAZIONE E (PARZIALE) COMPENSAZIONE FRA CAPACITÀ FINANZIARIA E FABBISOGNO FINANZIARIO	17
5.1 Applicazione del nuovo modello per il 2016.....	17
6. POSSIBILITÀ DI CONSIDERAZIONE DI PARAMETRI SUPPLEMENTARI NEL CALCOLO DEL FABBISOGNO FINANZIARIO	19
7. ALLEGATO A: MOLTIPLICATORI DI CALCOLO DELLE ENTRATE TEORICHE DERIVANTI DA PROPRIETÀ DEI COMUNI ..	20
8. ALLEGATO B: IMPOSTAZIONI PARAMETRI 2016.....	21

1. INTRODUZIONE

L'Accordo di coalizione per la Legislatura 2013-2018 prevede che nella nuova regolamentazione dei rapporti fra Provincia, Comunità comprensoriali e Comuni si applichi, fra l'altro, quanto segue: "Il principio di autonomia finanziaria, sulla base del modello per la suddivisione oggettiva dei trasferimenti ai Comuni dell'Alto Adige che tiene conto del fabbisogno finanziario, della capacità di autofinanziamento di ogni Comune e dell'efficienza amministrativa. La Provincia si fa garante dell'equità del sistema per riequilibrare gli inevitabili limiti e distorsioni del modello di suddivisione adottato e/o situazioni di svantaggio dovute a dinamiche ed elementi strutturali. Tale principio, inoltre, tiene in particolare considerazione gli oneri finanziari e sociali che sostiene il Comune di Bolzano per il fatto di essere capoluogo di provincia. Infine viene ribadito l'impegno dell'aggiornamento periodico, d'intesa tra il Consiglio dei Comuni e la Giunta provinciale, del modello dinamico per la suddivisione oggettiva dei trasferimenti ai Comuni" (Fonte: Accordo di coalizione per la formazione della Giunta provinciale per la Legislatura 2013-2018)

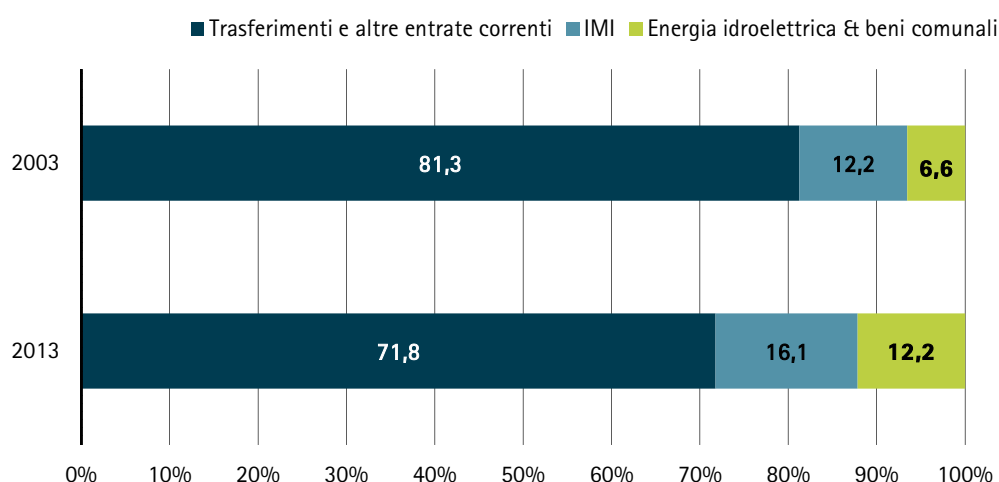
Su incarico della Ripartizione Enti locali della Provincia di Bolzano, l'IRE – Istituto di ricerca economica della Camera di commercio di Bolzano ha elaborato un nuovo modello di suddivisione dei trasferimenti correnti (ex quota pro capite) ai Comuni altoatesini. Il nuovo modello tiene conto delle indicazioni risultanti dall'Accordo di coalizione. Le condizioni quadro della dotazione finanziaria dei Comuni altoatesini sono inoltre nettamente cambiate nell'ultimo decennio. La rilevanza dei trasferimenti sull'entità dei bilanci comunali è costantemente diminuita, da un lato in conseguenza della nuova accresciuta importanza delle entrate tributarie autonome (IMI) e, dall'altro, per effetto dell'incremento delle entrate proprie dei Comuni provenienti dall'attività di produzione idroelettrica. Nel decennio 2003-2013 le entrate proprie dei Comuni altoatesini derivanti da IMI, corrente elettrica e redditi da capitale sono complessivamente passate, più che raddoppiando, da 107,8 a 230,3 milioni di Euro.¹

¹Per il calcolo delle entrate da IMI si consideravano le contabilizzazioni nei conti 1010030, 1010025 e 1010031, per le entrate dalla produzione di energia elettrica e i redditi da patrimonio quelle dei conti 3021650, 3011540, 2020760, 3021580, 3031660 e 3041670. (Fonte: Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano)

Fig. 1

Entrate complessive dei Comuni altoatesini – 2003 e 2013

Distribuzione in percentuale



Fonte: Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano, elaborazione IRE

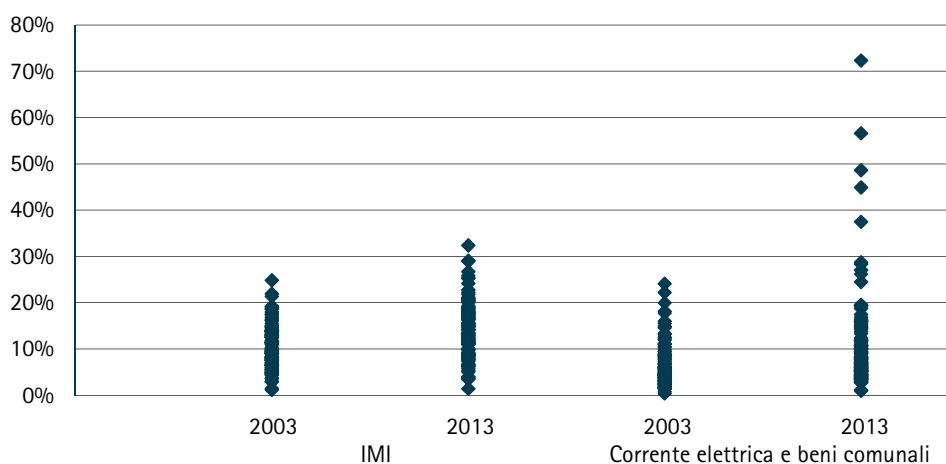
© IRE 2016

Una parte consistente dell'aumento delle entrate proprie si concentra tuttavia su un numero ridotto di Comuni altoatesini: sui Comuni a forte flusso turistico, da un lato, con entrate IMI notoriamente più alte rispetto ai Comuni meno turistici e, dall'altro, sui Comuni proprietari di centrali idroelettriche. Nei passati esercizi, questi Comuni hanno visto provenire una buona parte delle loro entrate correnti dai versamenti IMI ovvero dalla produzione di elettricità in proprio. Questa quota, soprattutto in alcuni "Comuni elettrici", è fortemente cresciuta negli ultimi anni: nel 2013, cinque Comuni altoatesini ottenevano oltre un terzo delle proprie entrate correnti complessive dalla produzione di energia elettrica, da partecipazioni e dalla gestione dei beni comunali.

Fig. 2

Distribuzione comunale dei proventi da IMI, corrente elettrica e beni di proprietà comunale – 2003 e 2013

Incidenza percentuale sulle entrate correnti



Fonte: Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano, elaborazione IRE

© IRE 2016

In conseguenza di questa distribuzione asimmetrica delle entrate proprie, concentrata in favore di una parte dei Comuni altoatesini, la suddivisione dei trasferimenti provinciali basata esclusivamente sul fabbisogno finanziario non rispetta più la realtà di molti Comuni. La suddivisione dei trasferimenti provinciali sulla base di una serie di indicatori del fabbisogno finanziario, pur teoricamente valida, si rivela anch'essa alquanto ostica nella pratica, considerato che la complessità di calcolo va a spese della trasparenza e si accompagna, inoltre, a notevoli oneri burocratici. Il meccanismo di assegnazione in vigore fino al 2015 è pressoché privo di stimoli atti a spingere i Comuni a un uso più efficiente ed economico delle risorse finanziarie.

In altre regioni, il finanziamento ai Comuni segue modelli assai diversi: in Trentino si applica un modello di costi standard basato sulla spesa storica dei Comuni. Lo svantaggio di questo approccio risiede tuttavia nella misurabilità relativamente difficile delle uscite e nell'elevato onere burocratico.² Un modello alternativo è quello applicato per i sistemi di perequazione finanziaria comunale nei Länder della Germania. Questo modello prevede per i singoli Comuni il raffronto tra la capacità finanziaria teorica (entrate teoriche) e il fabbisogno finanziario teorico (uscite teoriche). L'eventuale divario finanziario viene compensato dal singolo Land federale nella misura stabilita dalla politica. Una differenza sostanziale fra i sistemi di perequazione dei singoli Länder consiste nell'entità della quota di conguaglio applicata (ovvero nella misura di compensazione della differenza fra capacità finanziaria e fabbisogno finanziario). A seconda del Land, la copertura può variare dal 50% al 90%. Il fabbisogno finanziario di un Comune, inoltre, viene calcolato diversamente nei singoli Länder. Nella maggior parte dei casi il fabbisogno finanziario viene ponderato in base al numero di abitanti; la ponderazione, però, varia sensibilmente anch'essa da Land a Land. Oltre alla popolazione, in alcuni Länder si considerano nel calcolo del fabbisogno anche i cosiddetti "fabbisogni particolari" (es. superficie comunale, numero di individui con residenza secondaria sul territorio comunale), i quali si differenziano nuovamente da regione a regione.³

²Il calcolo dei costi standard in Trentino è illustrato nell'allegato n.3 al "Protocollo d'intesa integrativo in materia di finanza locale per il 2012; Conferenza permanente per i rapporti tra la provincia e le autonomie locali; Intesa N.1/2012; Provincia autonoma di Trento".

³Per una descrizione più esauriente dei sistemi di perequazione finanziaria comunale applicati in Germania si rimanda ai documenti di lavoro n. 25, 26 e 27 di Lenk, T.; Rudolph, H.-J. (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland; Universität Leipzig, Institut für Finanzen.

Nel complesso, quello tedesco si rivela essere un modello trasparente e relativamente semplice che tiene conto sia del fabbisogno finanziario che della capacità finanziaria dei Comuni. Nell'elaborare nuovi parametri di assegnazione per l'Alto Adige pare dunque opportuno ispirarsi a questi criteri. Il modello vigente in Germania, inoltre, soddisfa pienamente i già citati principi individuati dall'Accordo di coalizione. Esso infatti

- » garantisce oggettività: ai fini della determinazione del fabbisogno finanziario e della capacità finanziaria, il modello si fonda su criteri oggettivi validi in egual misura per tutti i Comuni dell'Alto Adige. Il modello ha inoltre il vantaggio di non basarsi sui dati contabili dei Comuni: essi sono infatti estremamente disomogenei. Inoltre, agendo in questo modo, si evita di incentivare nei Comuni pratiche contabili improprie.
- » considera l'efficienza: ricorrendo a valori teorici e non effettivi per il calcolo della capacità e del fabbisogno finanziari si premiano i Comuni più efficienti ed oculati nella gestione delle risorse.
- » Evita situazioni di sistematico svantaggio: svantaggi di tipo strutturale, per esempio, possono essere compensati attraverso una diversa ponderazione. I criteri di equanimità ed equità possono essere liberamente definiti dalla politica.
- » tiene opportunamente in considerazione gli oneri finanziari e sociali del Comune di Bolzano: con un'apposita ponderazione è possibile tenere conto degli eventuali oneri finanziari e sociali supplementari.
- » è un modello dinamico, soggetto a periodica verifica e aggiornamento da parte delle autorità politiche: con la definizione di un numero limitato di parametri per le tre componenti del modello (Fabbisogno finanziario, Capacità finanziaria, Conguaglio) si facilitano e semplificano gli interventi di adeguamento.

2. STRUTTURA BASE DEL NUOVO MODELLO DI PEREQUAZIONE FINANZIARIA

Il nuovo modello ispirato ai sistemi di perequazione finanziaria applicati nei Länder federali della Germania prevede per i singoli Comuni altoatesini il raffronto tra capacità finanziaria teorica (entrate teoriche) e fabbisogno finanziario teorico (uscite teoriche). L'eventuale divario viene compensato dalla Provincia in una misura da determinarsi.

Il modello si articola essenzialmente in tre componenti:

1. entrate teoriche (**capacità finanziaria**) di un Comune
2. uscite teoriche (**fabbisogno teorico**) di un Comune
3. raffronto e (parziale) **conguaglio della capacità e del fabbisogno finanziari**

Quelle prese in considerazione sono le **uscite teoriche** e non le uscite effettive, per evitare che i Comuni più propensi a spendere vengano avvantaggiati rispetto a quelli più parsimoniosi. E si considerano inoltre le **entrate teoriche** affinché i Comuni che sfruttano solo parzialmente le fonti di entrate autonome non vengano favoriti rispetto ai Comuni che sfruttano invece pienamente il loro potenziale di introiti.

Nei capitoli che seguono descriveremo in maggiore dettaglio i calcoli delle tre componenti Capacità finanziaria, Fabbisogno finanziario e Conguaglio finanziario.

3. ENTRATE TEORICHE (CAPACITÀ FINANZIARIA)

Per il calcolo delle entrate teoriche (capacità finanziaria) si considerano solo le entrate che contribuiscono ad aumentare la performance finanziaria di un Comune. Quelle meramente destinate alla copertura dei costi (es. tasse rifiuti) non vengono invece prese in considerazione in quanto non miglioratrici della performance finanziaria di un Comune.

Le entrate teoriche (capacità finanziaria) di un Comune sono dunque composte dalle quattro tipologie di entrate seguenti:

- Entrate teoriche derivanti dall'Imposta municipale sugli immobili (IMI)
- Entrate teoriche derivanti dalla produzione di energia idroelettrica
- Entrate derivanti dal canone idrico
- Entrate teoriche derivanti da beni di proprietà del Comune (edifici e terreni)

Il totale di queste quattro diverse fonti di entrate determina per ciascun Comune la capacità finanziaria teorica. La determinazione della capacità finanziaria di un Comune si basa su valori teorici: tutte le entrate di un Comune vengono cioè conteggiate applicando aliquote unitarie (es. aliquota per il calcolo dell'Imposta municipale sugli immobili) ovvero parametri unitari (es. rendita annua teorica per kilowatt di potenza nominale media concessionata/riconosciuta nell'ambito della produzione di corrente elettrica). Le aliquote effettivamente riscosse dai Comuni possono variare sensibilmente e per questa ragione restano prive di rilievo ai fini del calcolo. Così facendo si garantisce che i Comuni che maggiormente attingono alle possibilità di riscuotere entrate applicando aliquote più alte non vengano svantaggiati rispetto ai Comuni che optano per aliquote più basse.

Considerato che, fatta eccezione per le entrate derivanti dal canone idrico, tutte le tipologie di entrate (IMI, corrente elettrica e beni di proprietà del Comune) si basano su valori teorici, è ovvio che queste non coincidano con i valori delle registrazioni contabili o gli effettivi incassi del Comune. Nel paragrafo che segue illustreremo in dettaglio il calcolo delle entrate teoriche per ciascuna tipologia di entrate (IMI, energia idroelettrica, canone idrico e beni di proprietà del Comune).

3.1 Entrate teoriche derivanti dall'Imposta municipale sugli immobili (IMI)

Le entrate teoriche derivanti dall'Imposta municipale sugli immobili (IMI) vengono rilevate dal Consorzio dei Comuni in base a criteri fissati per legge. Per le abitazioni principali l'IMI viene calcolata come segue: aliquota del 4 per mille, detrazione di un importo pari all'imposta dovuta per un'abitazione della categoria catastale A/2 classe 1 fino a 10 vani maggiorata del 30% (nei Comuni con più zone censuarie viene considerata la media aritmetica delle diverse rendite) e un aumento della detrazione di 50 euro per il terzo minore e ogni successivo, appartenente al nucleo familiare, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del nucleo familiare. Non si tiene conto di discipline particolari contenute nei regolamenti comunali. (Fonte: Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano)

3.2 Entrate teoriche derivanti dalla produzione di energia elettrica

Le entrate teoriche derivanti dalla produzione di corrente elettrica vengono anch'esse rilevate dal Consorzio dei Comuni. A tal fine si considerano tutte le centrali idroelettriche in attività al 31 dicembre 2014 di proprietà dei Comuni o di una società, una cooperativa o un altro ente costituito da Comuni o con partecipazione diretta o indiretta dei Comuni. A questo scopo si tiene conto delle concessioni di derivazioni d'acqua, nonché dei diritti d'uso acquisiti contrattualmente e, per le concessioni idriche scadute, dell'autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'impianto.

Qualora la misura della partecipazione non sia accertabile sulla base dei dati reperibili presso la Camera di Commercio (elenco dei soci e statuti) e delle comunicazioni CONSOC, la stessa viene valutata per una quota pari al 30%. Tale regola non si applica per il caso in cui il Comune produce una documentazione della società cooperativa comprovante per l'anno 2014 il rapporto tra quantità dell'energia ritirata dal comune a tariffe speciali e la quantità dell'energia ritirata a tariffe speciali da tutti i soci della cooperativa, compreso il Comune.

Ai fini del calcolo delle entrate annue derivanti dalla produzione di corrente elettrica si considerano le rendite teoriche annue degli impianti idroelettrici. Esse si basano su uno studio realizzato dagli Ingegneri Patscheider & Partner (2015) su incarico del Consorzio dei Comuni. Gli esperti individuano 155 impianti idroelettrici, ubicati in buona parte in Alto Adige, suddividendoli in classi di potenza nominale concessionata. Per ciascuna centrale viene quindi determinata, con il ricorso a un calcolo teorico a costi pieni, la rendita teorica annua in Euro per kilowatt. Nel calcolo a costi pieni confluiscono tutti i costi di investimento e di esercizio nonché le imposte a carico delle centrali. Ai costi teorici di investimento si applica un ammortamento lineare su un arco di 15 anni. La media delle rendite annue così calcolate per le centrali idroelettriche esaminate determina infine la rendita teorica annua, la quale viene calcolata separatamente per ciascuna classe di potenza.

Per il calcolo delle entrate annue derivanti dalla produzione di corrente elettrica dei Comuni si applicano le seguenti rendite teoriche annue suddivise per classe di potenza:

A) per impianti in esercizio prima dell'entrata in vigore del DM 6.7.2012 per l'incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti energetiche rinnovabili diversi dai fotovoltaici, ossia in esercizio precedentemente al 11.7.2012 ovvero in possesso di autorizzazione all'esercizio antecedentemente al 11.7.2012, entrati in esercizio entro il 30.4.2013 e che abbiano optato per il sistema di agevolazioni precedente:

A1) 204,71 Euro per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per concessioni di derivazioni d'acqua con meno di 1.000 kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta;

A2) 118,20 Euro per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per concessioni di derivazioni d'acqua tra i 1.000 e 2.999 kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta;

A3.1) 201,89 Euro per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per concessioni di derivazioni d'acqua incentivate con agevolazione dei certificati verdi, senza piano o indennizzo ambientale con almeno 3.000 kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta;

A3.2) 98,32 Euro per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per concessioni di derivazioni d'acqua senza agevolazione dei certificati verdi, senza piano e indennizzo ambientale con almeno 3.000 kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta;

A4.1) 173,14 per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per concessioni di derivazioni d'acqua incentivate con agevolazione dei certificati verdi, con piano o indennizzo ambientale con almeno 3.000 kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta;

A4.2) 70,25 per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per concessioni di derivazioni d'acqua incentivate senza agevolazione dei certificati verdi, con piano o indennizzo ambientale con almeno 3.000 kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta;

B) in caso di impianti entrati in esercizio per la prima volta successivamente all'11.7.2012 e ammessi a beneficiare degli incentivi ai sensi del DM 6.7.2012 per l'incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici:

B1) 217,27 Euro per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per concessioni di derivazioni d'acqua senza piano o indennizzo ambientale con meno di 500 kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta;

B2) 139,94 Euro per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per concessioni di derivazioni d'acqua senza piano o indennizzo ambientale tra i 500 e 2.999 kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta;

C) in caso di impianti entrati in esercizio per la prima volta successivamente all'11.7.2012 e non ammessi a beneficiare degli incentivi ai sensi del DM 6.7.2012 per l'incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici: 0,00 Euro per ogni kilowatt di potenza nominale media concessionata ovvero riconosciuta per tutte le concessioni di derivazioni d'acqua.

Le rendite teoriche annue di cui alle lettere da A) a C) si applicano anche in caso di diritti all'uso, usi effettivi e, per le concessioni scadute, autorizzazioni provvisorie all'esercizio dell'impianto. (Fonte: Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano)

3.3 Entrate derivanti dai canoni idrici

I canoni idrici 2014 ripartiti dalla Provincia di Bolzano fra i Comuni come da delibera della Giunta provinciale Nr. 1292 del 04.11.2014 confluiscono interamente come entrate nel calcolo della capacità finanziaria di un Comune.

Ai sensi di quanto previsto dal comma 6 dell'art. 19/bis della Legge Provinciale 20 luglio 2006 n. 7, almeno il 50% degli importi incassati dalla Provincia Autonoma di Bolzano in qualità di canoni idrici annui, detratti gli importi di cui al comma 5, e in ogni caso la somma minima di 10,6 milioni di Euro, sarà distribuito annualmente fra i Comuni nei tempi e nelle modalità stabiliti dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio dei Comuni. Tale importo corrisponde nell'esercizio 2014 a 10.999.999,64 Euro. Nell'assegnazione dell'importo verranno presi in particolare considerazione i Comuni sede di impianti di produzione idroelettrica (ossia Comuni rivieraschi indicati nelle concessioni per le grandi derivazioni d'acqua per la produzione di energia elettrica con almeno 3000 kilowatt di potenza nominale media). Un'illustrazione dettagliata dei criteri di distribuzione dei canoni idrici 2014 è contenuta nella delibera della Giunta provinciale n. 1292 del 04.11.2014.

3.4 Entrate teoriche derivanti dagli edifici di proprietà dei Comuni

Le entrate derivanti dai fabbricati di proprietà dei Comuni vengono calcolate per ciascun Comune sulla base dei dati catastali degli immobili di proprietà comunale. Ai fini del calcolo sono rilevanti gli immobili delle categorie A, C e D (per l'elenco dettagliato delle categorie utilizzate consultare l'allegato) per i quali al 31.01.2015 il Comune risulta iscritto nel catasto immobiliare come proprietario. Non rientrano invece nel calcolo gli immobili delle categorie B, E ed F oltre alle iscrizioni catastali non associate a rendita catastale. D'intesa con il Consorzio dei Comuni vengono inoltre rimossi dall'elenco degli immobili rilevanti ai fini del calcolo quelli di proprietà delle frazioni con amministrazione separata.

Considerato che i valori catastali differiscono notevolmente dagli effettivi prezzi di mercato, le rendite catastali delle categorie di immobili rilevanti (categorie A, C e D) sono soggette all'applicazione di un moltiplicatore conforme alle norme del decreto legge "Salva Italia" e del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La procedura, in particolare, è la seguente:

- Applicando il moltiplicatore "Salva Italia" ex art. 13 del Decreto-Legge 201/2011 si converte innanzitutto la rendita catastale in un valore catastale.
- Onde compensare la differenza fra valore catastale e valore di mercato si rivaluta quindi il valore catastale ricorrendo all'applicazione del moltiplicatore "Valore di mercato"⁴
- Il valore così ottenuto si moltiplica infine per il tasso di interesse legale, così da ottenere la rendita teorica aggiornata.

Riepilogando, ecco la formula per il calcolo della rendita teorica:

$$\text{Rendita teorica} = \text{Rendita catastale} * \text{Moltiplicatore}_{\text{Salva Italia}} * \text{Moltiplicatore}_{\text{valore di mercato}} * \text{Tasso di interesse legale}$$

È altresì prevista la possibilità, in ragione di considerazioni politiche, di valutare maggiormente o in misura minore singole categorie nel calcolo. I parametri di rivalutazione delle categorie di immobili rilevanti utilizzati nel modello sono indicati in allegato.

3.5 Entrate teoriche derivanti da terreni di proprietà dei Comuni

Le entrate teoriche derivanti dai fondi di proprietà comunale vengono calcolate per ciascun Comune sulla base delle superfici che al 31.01.2015 risultano iscritte al catasto come proprietà comunali. Sono rilevanti ai fini del calcolo le superfici rientranti nelle categorie "arativo", "alpe", "orto", "frutteto", "bosco", "vigna", "pascolo" e "prato". Tutte le altre categorie di terreni non vengono considerate. Né rientrano nel calcolo i terreni di proprietà delle frazioni con amministrazione separata. In collaborazione con il Consorzio dei Comuni, questi vengono infatti stralciati dall'elenco delle superfici rilevanti ai fini del calcolo.

⁴Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015): Distribuzione della proprietà e del patrimonio immobiliare e flussi dei redditi delle locazioni; Gli immobili in Italia

Le entrate teoriche derivano dalla somma delle rendite agrarie e dominicali risultanti a catasto. Considerato che le rendite catastali si basano sui prezzi del 1992, i valori vengono convertiti nei prezzi del 2014 applicando il fattore di rivalutazione pubblicato dall'ISTAT per l'adeguamento al tasso di inflazione.

Analogamente a quanto visto per gli edifici di proprietà comunale, è prevista anche qui la possibilità, in ragione di valutazioni di ordine politico, di considerare in misura maggiore o minore singole categorie nel calcolo. I parametri di rivalutazione delle categorie catastali rilevanti sono specificati in allegato.

4. USCITE TEORICHE (FABBISOGNO FINANZIARIO)

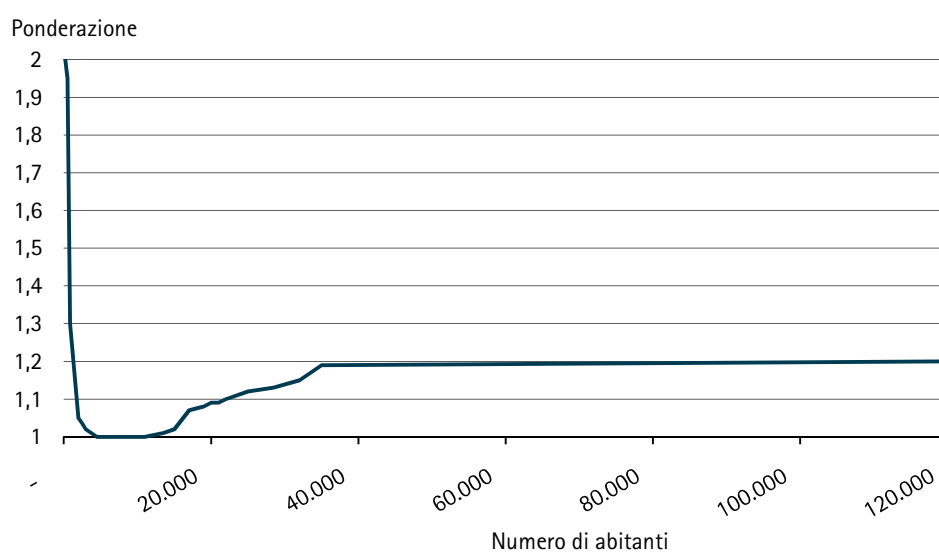
4.1 Determinazione del fabbisogno in base al numero di abitanti dei Comuni

La base per il calcolo delle uscite teoriche (fabbisogno finanziario) è data dal numero di abitanti di ciascun Comune. Questo approccio è giustificato dal fatto che sono gli abitanti di un Comune a causare il fabbisogno, ovvero ad essere i beneficiari principali dei servizi prestati dal Comune.

Ai fini del calcolo del fabbisogno finanziario teorico, il numero di abitanti di ciascun Comune viene valutato servendosi di una curva di ponderazione. In base al numero di abitanti di un Comune, si assegna alla popolazione un peso maggiore o minore. Nel farlo si applica una scala di ponderazione continua per evitare che altrimenti (con la suddivisione in classi di grandezza dei Comuni) si producano salti nella curva di ponderazione. I valori vengono pertanto interpolati linearmente con le singole classi di grandezza.

Fig. 3

Curva di ponderazione degli abitanti per grandezza dei Comuni – 2016



Fonte: Consiglio dei Comuni e Giunta provinciale

© IRE 2016

Infine resta da segnalare che la curva di ponderazione per il fabbisogno finanziario poggia su decisioni di carattere politico. Questo spiega anche come mai nel sistema di perequazione finanziaria comunale germanico si osservino grandi disparità fra le curve di ponderazione in uso nei singoli Länder federali.⁵

⁵Lenk, T.; Rudolph, H.-J. (2003) : Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Die Bestimmung des Finanzbedarfs; Universität Leipzig, Institut für Finanzen. Arbeitspapier 25

4.2 L'importo base

Il totale dei trasferimenti provinciali correnti è un importo prestabilito, destinato ad essere interamente suddiviso fra i Comuni altoatesini. Ne consegue che nel determinare il fabbisogno finanziario debba essere istituita una correlazione con l'importo complessivo da ripartire.

Ai fini della determinazione del fabbisogno finanziario di un Comune si moltiplica pertanto il numero ponderato di abitanti per il cosiddetto "importo base". Questo importo, un valore da stabilire annualmente, dipende dal totale dei trasferimenti provinciali correnti da distribuire, dalla quota di conguaglio stabilita (compensazione della differenza tra fabbisogno finanziario e capacità finanziaria), nonché dalla capacità finanziaria teorica totale dei Comuni. L'importo base costituisce pertanto una cosiddetta grandezza endogena all'interno del modello, nel senso che risulta dalle altre grandezze contenute nello stesso. Questa grandezza endogena è indispensabile all'interno del modello giacché il totale dei trasferimenti provinciali correnti a disposizione va interamente suddiviso fra i Comuni altoatesini.

L'importo base viene calcolato con la seguente formula:

$$\text{Importo base} = \frac{\text{Totale capacità finanziaria teorica} + \frac{\text{Totale trasferimenti}}{\text{Quota di conguaglio}}}{\text{Totale numero ponderato abitanti}}$$

Il numero ponderato di abitanti viene dunque moltiplicato per l'importo base unitario. Dall'operazione risulta infine il fabbisogno finanziario teorico di un Comune espresso in Euro. Stando alla formula sopra riportata, l'importo base (e conseguentemente anche il fabbisogno finanziario teorico di ciascun Comune) viene condizionato da tre fattori: variazione dei trasferimenti da suddividere variazione della quota di conguaglio e variazione della capacità finanziaria teorica dei Comuni. Per questa ragione deve essere ricalcolato ogni anno.

Catena degli impatti per i tre fattori:

- » All'aumentare della capacità finanziaria teorica dei Comuni cresce parallelamente anche l'importo base (e con esso il fabbisogno finanziario teorico). L'importo base aumentato fa sì che malgrado l'accresciuta capacità finanziaria i trasferimenti da distribuire continuino ad essere pienamente attinti e suddivisi.
- » Un aumento del totale dei trasferimenti viene anch'esso compensato nel modello attraverso un aumento dell'importo base (e quindi del fabbisogno finanziario teorico).
- » Infine, una crescita della quota di conguaglio comporta una riduzione dell'importo base (e quindi del fabbisogno finanziario teorico). L'effetto della quota di conguaglio sarà illustrato più in dettaglio nel capitolo che segue.

I meccanismi di impatto testé descritti evidenziano che l'importo base determinato nel modello (e con esso il fabbisogno finanziario teorico) altro non è che un parametro teorico di calcolo, non confrontabile con il fabbisogno effettivo di un Comune. Questo operatore aritmetico serve piuttosto a stabilire come si rapportino fra loro i fabbisogni finanziari dei Comuni.

Nel complesso si può dire che il modello ripartisce dunque fra i Comuni l'importo prestabilito da distribuire facendo in modo di compensare al meglio, secondo criteri politici, le differenze esistenti nella dotazione finanziaria dei Comuni.

5. COMPARAZIONE E (PARZIALE) COMPENSAZIONE FRA CAPACITÀ FINANZIARIA E FABBISOGNO FINANZIARIO

Calcolati il fabbisogno finanziario teorico e la capacità finanziaria teorica, si procede al loro confronto, sottraendo la capacità finanziaria teorica dal fabbisogno finanziario teorico. Se la differenza è positiva, ossia se il fabbisogno finanziario è maggiore rispetto alla capacità finanziaria, il Comune percepisce una parte della differenza a titolo di trasferimento provinciale. In caso di differenza negativa, ovvero di un fabbisogno finanziario inferiore rispetto alla capacità finanziaria, al Comune non viene destinato alcun trasferimento.

L'ammontare della quota di conguaglio, ovvero la percentuale di differenza tra fabbisogno finanziario e capacità finanziaria da compensare con trasferimenti provinciali, viene fissato con decisioni politiche. Come già accennato nel precedente capitolo, questa quota incide sull'importo base e, pertanto, sul fabbisogno finanziario teorico dei Comuni. In generale

- » una **quota di conguaglio più elevata** riduce l'importo base e, con esso, il fabbisogno finanziario teorico di tutti i Comuni. La differenza (ora minore) tra fabbisogno finanziario e capacità finanziaria viene quindi compensata più intensamente con il ricorso a trasferimenti provinciali. Questo meccanismo ha un effetto perequativo (**funzione redistributiva**). I Comuni con una capacità finanziaria propria più bassa vengono così avvantaggiati.
- » Una **quota di conguaglio modesta** comporta invece un aumento dell'importo base e quindi del fabbisogno finanziario teorico di tutti i Comuni. La differenza (ora maggiore) tra fabbisogno finanziario e capacità finanziaria viene solo parzialmente compensata con i trasferimenti provinciali. In virtù di questo meccanismo si avvantaggiano i Comuni con un'elevata capacità finanziaria teorica, rafforzando conseguentemente l'autoresponsabilità delle amministrazioni comunali (**funzione promotrice dell'efficienza**).

Nella fissazione della quota di conguaglio esiste pertanto una situazione di trade-off tra funzione di redistribuzione e funzione di promozione dell'efficienza. Fissando quote di conguaglio più alte, la politica può dare maggior peso al carattere redistributivo della perequazione finanziaria ovvero rinforzare, con una quota di conguaglio più bassa, la funzione di promozione dell'efficienza amministrativa comunale.

5.1 Applicazione del nuovo modello per il 2016

Per la distribuzione dei trasferimenti provinciali correnti 2016, Consiglio dei Comuni e Giunta provinciale hanno fissato allo 0,5 la quota di conguaglio. Onde attenuare in positivo (maggiori trasferimenti) e in negativo (minori trasferimenti) gli effetti del nuovo modello di calcolo, i trasferimenti provinciali correnti 2016 non saranno però ancora interamente suddivisi in base ad esso. Prima si determinerà, infatti, la quota percentuale di ciascun Comune sul totale dei trasferimenti provinciali correnti 2015 (vecchio modello) e 2016 (nuovo modello); la differenza fra le singole quote 2015 e 2016 verrà quindi applicata per ciascun Comune nella misura del 70%. Per una piena attuazione del nuovo modello dovrebbe essere invece applicato il 100% di questa differenza.

Sui trasferimenti correnti si applicano infine detrazioni per i servizi scolastici di base e l'Agenzia di vigilanza sull'edilizia, oltre che per diverse assegnazioni perequative. Queste ultime si riferiscono ai trasferimenti minori assegnati dalla Provincia per la riparazione strade e alle minori entrate incassate dai Comuni con l'IMI sull'abitazione principale. I Comuni con uno sviluppo demografico (molto) debole e una struttura economico-sociale (molto) debole beneficeranno di ulteriori assegnazioni perequative. Le detrazioni e assegnazioni perequative 2016 sono descritte in dettaglio maggiore nell'Accordo per la finanza locale del 30.12.2015.

6. POSSIBILITÀ DI CONSIDERAZIONE DI PARAMETRI SUPPLEMENTARI NEL CALCOLO DEL FABBISOGNO FINANZIARIO

Eventuali altri fattori determinanti ai fini del fabbisogno, che si vogliano considerare accanto al numero di abitanti, potranno essere agevolmente inseriti nel calcolo del fabbisogno finanziario.

Sostanzialmente è possibile distinguere fra indicatori demografici e non demografici. I primi, riferiti alle persone, sono ad esempio il saldo pendolari, il numero di residenze secondarie o il numero di studenti che si spostano per frequentare le scuole superiori. Gli indicatori non demografici sono ad esempio la superficie comunale, l'altitudine sul livello del mare o la rete viaria.

Nella parte che segue mostreremo come poter inserire nel modello il saldo pendolari inteso come fattore condizionante il fabbisogno. A tale scopo è necessario, innanzitutto, convertire l'indicatore nel numero equivalente di abitanti. Nell'esempio si ipotizza che un pendolare incida solo per il 50% nel calcolo (due pendolari corrisponderebbero dunque a un abitante in più). Aggiungendovi il numero ponderato di abitanti, si ottiene il totale teorico di abitanti che, moltiplicato per l'importo base, darà il fabbisogno finanziario teorico di un Comune.

Tabella 1

Calcolo del fabbisogno finanziario considerando il saldo pendolari

Abitanti del Comune preso come esempio	2.000
Ponderazione abitanti	1,05
Abitanti ponderati	2.100
Saldo pendolari	200
Ponderazione saldo pendolari	0,5
Totale teorico abitanti	2.200
Importo base per abitante in Euro	1.001,3
Fabbisogno finanziario teorico del Comune in Euro	2.202.794,0

Fonte: IRE

© IRE 2016

7. ALLEGATO A: MOLTIPLICATORI DI CALCOLO DELLE ENTRATE TEORICHE DERIVANTI DA PROPRIETÀ DEI COMUNI

Tabella A1

Moltiplicatori di calcolo delle entrate teoriche derivanti dagli edifici di proprietà dei Comuni

Moltiplicatore "Salva Italia" ex art. 13 D.L. 201/2011	
Edifici delle categorie catastali A (eccetto A10), C02, C06 e C07	168,00
Edifici delle categorie catastali B, C03, C04 e C05	147,00
Edifici delle categorie catastali A10 e D05	84,00
Edifici della categoria catastale D (eccetto D05)	68,25
Edifici della categoria catastale C01	57,75
Moltiplicatori "Valore di mercato" per la Regione Trentino-Alto Adige*	
Abitazioni	3,24
Immobili diversi dalle abitazioni	3,27
Tasso di interesse legale**	1,00%

*Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015): Distribuzione della proprietà e del patrimonio immobiliare e flussi dei redditi delle locazioni; Gli immobili in Italia

**Fonte: www.provinz.bz.it/astat/de/preise-rechtliche-zinsen/aufwertung-rechtliche-zinsen.asp

© IRE 2016

8. ALLEGATO B: IMPOSTAZIONI PARAMETRI 2016

Tabella B1

Moltiplicatori applicati per ciascuna categoria di immobile - 2016

Categoria	Descrizione	Moltiplicatore applicato
A02	Abitazioni di tipo civile	2,00**
A03	Abitazioni di tipo economico	2,00**
A04	Abitazioni di tipo popolare	2,00**
A05	Abitazioni di tipo ultrapopolare	2,00**
A06	Abitazioni di tipo rurale	2,00**
A07	Abitazioni in villini	5,44*
A08	Abitazioni in ville	5,44*
A09	Castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici	5,44*
A10	Uffici e studi privati	2,72*
A11	Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi	5,44*
C01	Negozi e botteghe	3,00**
C02	Magazzini e locali di deposito (cantine e soffitte disgiunte dall'abitazione e con rendita autonoma)	5,66*
C03	Laboratori per arti e mestieri	4,95*
C04	Impianti sportivi	0,00**
C06	Box o posti auto pertinenziali, stalle, scuderie e simili	5,66*
C07	Tettoie chiuse od aperte	5,66*
D01	Opifici	2,30*
D02	Alberghi, pensioni e residences	2,30*
D03	Teatri, cinema, arene, parchi giochi	0,00**
D05	Istituti di credito e assicurazione	2,83*
D06	Fabbricati per esercizi sportivi	0,00**
D07	Fabbricati per speciali esigenze di un'attività industriale	2,30*
D08	Fabbricati per speciali esigenze di un'attività commerciale	2,30*
D10	Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole	2,30*

*Moltiplicatore applicato in base alle norme del decreto legge "Salva Italia" e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

**Moltiplicatore applicato in base ad opportune rivalutazioni e svalutazioni del Consiglio dei Comuni e della Giunta provinciale

© IRE 2016

Tabella B2

Moltiplicatori applicati per ciascuna categoria di terreni – 2016

Categoria	Campo	Alpe	Orto	Frutteto	Bosco	Vigna	Pascolo	Prato
Moltiplicatore applicato*	1	0**	1	20**	1	20**	0**	1

*Essendo basati sui prezzi 1992, i valori catastali venivano convertiti nei prezzi 2014 applicando il fattore di rivalutazione (1,679) ufficiale ISTAT.

**Moltiplicatore applicato in base a opportune rivalutazioni e svalutazioni del Consiglio dei Comuni e della Giunta provinciale

© IRE 2016

Tabella B3

Fattori di ponderazione per la curva di ponderazione degli abitanti – 2016

Abitanti	Fattore di ponderazione*
199	2,00
500	1,95
850	1,30
2.000	1,05
2.500	1,04
3.000	1,02
4.500	1,00
11.000	1,00
13.500	1,01
15.000	1,02
17.000	1,07
19.000	1,08
20.000	1,09
21.000	1,09
22.000	1,10
25.000	1,12
28.500	1,13
32.000	1,15
35.000	1,19
120.000	1,20

*Onde garantire una curva di ponderazione continua, i fattori di ponderazione vengono interpolati linearmente con i limiti indicati per il numero di abitanti.

Fonte: Consiglio dei Comuni e Giunta provinciale

© IRE 2016

IRE

Istituto di
ricerca economica

Autori

Alexander D'Andrea
Georg Lun
Thomas Schatzer

Data di pubblicazione

Gennaio 2016

Informazioni

IRE – Istituto di ricerca economica

I – 39100 Bolzano

via Alto Adige 60
T +39 0471 945 708
F +39 0471 945 712

ire@camcom.bz.it
www.camcom.bz.it/ire



CAMERA DI COMMERCIO,
INDUSTRIA, ARTIGIANATO
E AGRICOLTURA DI BOLZANO

