

Stefano Piperno, Marilena Locatelli, Roberto Zanola

**LA PEREQUAZIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI:
UN MODELLO ALTERNATIVO
PER LA FINANZA COMUNALE**

W.P. 146/2001





Stefano Piperno, Marilena Locatelli, Roberto Zanola

LA PEREQUAZIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI: UN MODELLO ALTERNATIVO PER LA FINANZA COMUNALE

W.P. 146/2001

1.1. La situazione attuale della finanza comunale	13
1.2. Le cause della crisi della finanza comunale	14
1.3. Le prospettive della finanza comunale	15
2. Le soluzioni alternative alla crisi della finanza comunale	16
2.1. La riforma del sistema tributario	17
2.2. La riforma del sistema di ripartizione delle risorse	18
2.3. La riforma del sistema di finanziamento delle attività	19
2.4. La riforma del sistema di finanziamento delle passività	20
2.5. La riforma del sistema di finanziamento delle attività e delle passività	21
3. I risultati della riforma	22
3.1. I risultati della riforma tributaria	23
3.2. I risultati della riforma del sistema di ripartizione delle risorse	24
3.3. I risultati della riforma del sistema di finanziamento delle attività	25
3.4. I risultati della riforma del sistema di finanziamento delle passività	26
3.5. I risultati della riforma del sistema di finanziamento delle attività e delle passività	27
4. Conclusioni	28
5. Bibliografia	29
6. Appendice A	30
7. Appendice B	31
8. Appendice C	32



L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione. Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

@2001 IRES - Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18
10125 Torino
Tel. 011/6666411, fax 011/6696012

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

Indice

INTRODUZIONE

Parte prima

Il sistema di finanziamento degli enti locali in Italia
dopo la riforma del 1992: una transizione complessa

- 1.1. La riforma del sistema di finanziamento degli enti locali 9
- 1.2. Aspetti problematici dello schema concettuale utilizzato
dal Ministero per la perequazione 16

Parte seconda

- 1. Introduzione 23
- 2. La metodologia 25
 - 2.1. I fabbisogni di spesa 25
 - 2.2. Le classi demografiche 26
 - 2.3. Le spese standard e standardizzate 26
 - 2.4. Le entrate standard e standardizzate 27
 - 2.5. I trasferimenti perequativi 28
- 3. La simulazione 31
 - 3.1. Classificazione dei servizi 32
 - 3.2. La classificazione delle entrate 35
 - 3.3. Indicatori di fabbisogno 36
- 4. I risultati della simulazione 39
 - 4.1. La distribuzione del trasferimento per classi demografiche 39
 - 4.2. La distribuzione per regioni 42
 - 4.3. La distribuzione in Piemonte 43

Conclusioni 47

Bibliografia 49

Appendice A 51

Appendice B 53

Appendice C 57

INTRODUZIONE

La finanza regionale e locale in Italia ha avuto carattere derivato sino al 1992. Le riforme avviate a partire da tale anno hanno trasformato in misura rilevante il sistema con la graduale introduzione di nuovi tributi autonomi a livello regionale, provinciale e comunale. Con leggi successive si è introdotto: a) un nuovo tributo comunale l'ICI; b) un nuovo tributo regionale, l'IRAP; c) un'addizionale regionale all'IRPEF, pari allo 0,50% per il 1998 e 1999, con possibilità, successivamente, di salire sino all'1%. Anche i Comuni e le Province potranno introdurre gradualmente una addizionale all'IRPEF, mentre è stata eliminata la possibilità di una compartecipazione di Province e Comuni al gettito IRAP. Anche altri tributi locali (come la Tassa raccolta rifiuti) hanno subito rilevanti modifiche.

La ritrovata autonomia di Regioni ed Enti Locali rende necessario un meccanismo di perequazione che compensi le elevate differenze nelle basi imponibili e nella capacità fiscale esistenti fra le diverse aree del paese. L'importanza della componente perequativa nel finanziamento statale della finanza locale (comuni e province) è cresciuta a partire dalla seconda metà degli anni '80 in parallelo al graduale aumento della componente dei tributi autonomi degli enti locali. La perequazione, inizialmente finalizzata alla riduzione dei differenziali di spesa corrente pro capite è stata allargata, a partire dal 1994, anche al lato delle entrate, attraverso l'introduzione di un fondo per il riequilibrio degli squilibri della fiscalità locale.

L'art. 10 del collegato fiscale del 1999 (L.n. 133/99) ha aperto la strada per un ridisegno del sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti Locali. Per le prime, gradualmente, saranno eliminati i vincoli settoriali di spesa, in particolare per il Fondo sanitario il meccanismo viene stabilito nel decreto legislativo 56 del 18 febbraio 2000. Il nuovo sistema di trasferimenti perequativi per le Regioni dovrà poi essere basato sull'egualizzazione della capacità fiscale e dovrà tener conto dei fabbisogni di spesa con specifico riferimento al settore sanitario¹. Per quanto concerne invece i gli enti locali (Comuni e Province), l'articolo in questione prevede la delega al governo per una "revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa. La perequazione deve basarsi su quote capitarie definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali, e può essere effettuata per un periodo transitorio anche in funzione dei trasferimenti storici".

In questo lavoro viene presentata una proposta per un nuovo modello perequativo per la finanza comunale in Italia- coerente con le previsioni della L.133/99 - sulla base dei risultati di una ricerca svolta dall'IRES per la Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro nel corso del 1999².

¹ In un'altra pubblicazione dell'IRES (Revelli, 2001) viene proposto un sistema perequativo della finanza regionale coerente con tali disposizioni.

² Cfr. Ministero del Tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Studio per un modello perequativo della finanza regionale e locale, IRES, dattil., Luglio 1999. La ricerca è stata frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro presso l'IRES

Il lavoro si articola in due parti. Nella prima si ripercorre l'evoluzione del sistema di finanziamento statale degli enti locali negli ultimi dieci anni verificando gli effetti di tali modifiche per la finanza comunale piemontese. Nella seconda parte viene presentato un modello alternativo di distribuzione dei finanziamenti statali degli enti locali (limitandosi ai Comuni) coerente con il modello già proposto per la finanza regionale utilizzando una base informativa relativa alla finanza comunale di tre regioni (Piemonte, Toscana e Calabria). Il disegno di un sistema perequativo di trasferimenti ai livelli subnazionali di governo viene infatti delineato a partire dal suo obiettivo principale: la perequazione è finalizzata a fare in modo che i governi subnazionali dello stesso livello siano in grado di fornire un livello standard di servizi attraverso un equivalente sforzo fiscale e con un livello medio di efficienza. Si tratta di una applicazione di un metodo perequativo basata simultaneamente sulla capacità fiscale e sui fabbisogni di spesa, coerente, a nostro modo di vedere, con il dettato dell'art. 10 della L.n. 133/99 (collegato fiscale).

Il lavoro si conclude con alcune brevi conclusioni che evidenziano il ruolo che potrebbe svolgere la Regione nella perequazione della finanza comunale.

composto da Stefano Piperno (Ires, Coordinatore della ricerca), Marilena Locatelli (Università di Torino), Federico Revelli (Università di Torino), Roberto Zanola (Università del Piemonte Nord Orientale). Alla impostazione del lavoro e alle riunioni del gruppo ha partecipato Giorgio Brosio in qualità di commissario referente per la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro. Lucrezia Scalzotto (Ires), con la collaborazione di Eugenio Novelli, ha curato la predisposizione ed il controllo dei data bases sulla finanza comunale e la loro integrazione con l'archivio socio-economico dell'Anicel.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI IN ITALIA DOPO LA RIFORMA DEL 1992: UNA TRANSIZIONE COMPLESSA

L'Art. 244/92, con un passaggio intermedio, che aveva intrapreso i necessari accorgimenti, emanato dal D.L. n. 47/92 (Decreto Dini) - Approvazione di una legge in materia di un nuovo sistema delle fonti delle entrate - emanato nell'art. 30 della L. 153/94.

La riorganizzazione del finanziamento del sistema attuale - nel quale dovrebbe intervenire la riforma - comporta stravolgimenti nei flussi e nella struttura del finanziamento previsto dalla legge, ed in tal modo, soprattutto, e modificando intervenendo sull'impianto strutturale disegnato nel 1992. L'operazione è giustificata dall'esigenza di tenere conto per il futuro una procedura diversa, patrimoniale, non degli "addetti ai lavori" - ma, anzitutto, il suo sviluppo, in modo tale da consentire ai Comuni - rispetto alle quali viene proposta una metodologia alternativa delle entrate, della parte di questo stesso.

Però, il sistema vigente, sono previsti tre livelli di finanziamento: comuni, degli enti locali e tre livelli per il finanziamento delle spese di investimento.

La riforma prevede:

- Fondo per la partecipazione e gli impianti;
- Fondo consolidato;
- Fondo nazionale ordinario per gli investimenti;
- Fondo nazionale speciale per gli investimenti;
- Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali.

Il meccanismo per lo sviluppo di tali fondi, stato previsto e fissato dal 1994 sulla base di una metodologia che ha tenuto conto di tutto ciò che era stato concordato attraverso varie iniziative che hanno consentito di raggiungere la situazione del 1995. In questi termini, quindi, si può dire che lo sviluppo del sistema di finanziamento degli enti locali, da un lato, e la loro partecipazione alle entrate, da un altro, hanno permesso di raggiungere grandi risultati nel 1995.

Fondo ordinario

Costituisce la componente di base del finanziamento. Per ogni Comune viene fissato l'importo nel 1994 in misura pari alla differenza tra l'importo del finanziamento ordinario (dotato del 7 per cento, appunto, rispetto a quello previsto ed il prodotto per l'addizionale sostitutiva relativa al 1993, e l'importo del gettito ICI). Nel medesimo anno, invece, il 4 per cento, in caso della perdita del "peso" dell'INPS. Questo è il sistema di finanziamento che, da un lato, ha permesso di assicurare ai Comuni un finanziamento del proprio livello, e che, dall'altro, ha permesso di assicurare a quello che, nella struttura, viene definita come la "parte di spesa" (o "parte di spesa") del Comune. La riforma, in tal modo, ha permesso di assicurare ai Comuni un finanziamento del proprio livello, e che, dall'altro, ha permesso di assicurare a quello che, nella struttura, viene definita come la "parte di spesa" (o "parte di spesa") del Comune. La riforma, in tal modo, ha permesso di assicurare ai Comuni un finanziamento del proprio livello, e che, dall'altro, ha permesso di assicurare a quello che, nella struttura, viene definita come la "parte di spesa" (o "parte di spesa") del Comune.

LEADER-PRIMA... a lungo... di questo...

...che... di questo...

IL SISTEMA DI LINGUAGGI... (L)

...di questo...

1.1. *La riforma del sistema di finanziamento degli enti locali*

Il sistema di finanziamento degli enti locali attraverso trasferimenti erariali negli anni '90 è stato regolato da due norme delegate, il D.Lv. n. 504/92 e il D.Lv. n. 244/97, con un passaggio intermedio, che aveva introdotto notevoli correttivi, segnato dal D.L. n. 41/95 (decreto Dini). Attualmente siamo in attesa di un nuovo decreto sulla base della delega contenuta nell'art. 10 della L. 133/99.

La descrizione del funzionamento del sistema attuale – sul quale dovrebbe intervenire la riforma – costituisce operazione non facile a causa sia del meccanismo previsto dalla legge, sia dei continui aggiustamenti e modifiche intervenuti sull'impianto originario disegnato nel 1992. L'operazione è giustificata dall'esigenza di rendere trasparente per il lettore una procedura sinora padroneggiata solo dagli "addetti ai lavori" – nonostante il suo rilevante impatto sulle collettività locali – rispetto alla quale viene proposta una metodologia alternativa nella seconda parte di questo lavoro.

Secondo il regime vigente, sono previsti tre fondi di finanziamento corrente degli enti locali e tre fondi per il finanziamento delle spese di investimento:

- ⇒ Fondo ordinario
- ⇒ Fondo per la perequazione e gli incentivi
- ⇒ Fondo consolidato
- ⇒ Fondo nazionale ordinario per gli investimenti
- ⇒ Fondo nazionale speciale per gli investimenti
- ⇒ Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali

Il meccanismo per la ripartizione di tali fondi è stato avviato a partire dal 1994 sulla base di una metodologia che ha funzionato di fatto solo per due anni subendo successivamente varie modifiche che hanno sostanzialmente congelato la situazione del 1995. In questi continui rinvii si può leggere lo spaccato dei conflitti distributivi tra stato ed autonomie locali, da un lato, e tra varie componenti delle autonomie (regioni, province, piccoli comuni, grandi comuni ecc.), dall'altro.

Fondo ordinario

Costituisce la componente di base del finanziamento. Per ogni Comune esso è stato determinato nel 1994 in misura pari alla differenza tra l'importo del trasferimento ordinario (ridotto del 7 per cento) sommato a quello perequativo ed ai proventi per l'addizionale energetica relativi al 1993, e l'importo del gettito I.C.I. del medesimo anno calcolato al 4 per mille, al netto della perdita del gettito dell'INVIM. Questo è in sostanza l'ammontare che lo stato ha riconosciuto come necessario al finanziamento dei servizi locali. Tale valore può essere assimilato a quello che nella letteratura viene definito come lo squilibrio verticale, ovvero l'impossibilità di coprire le spese locali attraverso le entrate autonome locali. Una valutazione di tipo storico, vale a dire ancorata al livello dei trasferimenti in

essere, è stata quindi alla base della quantificazione dell'entità di tale squilibrio.

La ripartizione storica tra i singoli Comuni dei trasferimenti veniva però ritenuta inadeguata, derivando da una serie di leggi che si sono susseguite nel tempo senza un ben chiaro obiettivo perequativo. Nella prima attuazione del D.Lv. n. 504/92 si prevedeva che per sedici anni venisse detratto per ciascun Comune una quota pari al 5 per cento dei contributi ordinari e perequativi del 1993, da ripartire secondo una serie di parametri che indicano i fabbisogni oggettivi spesa di ciascun ente relativamente ad una serie di servizi ritenuti indispensabili. In pratica, nell'anno 2009, l'80 per cento dei trasferimenti storici sarebbe stato distribuito sulla base di criteri perequativi. In questa maniera il fondo ordinario si suddivideva in due componenti: la prima, storica, decrescente, e la seconda, perequativa, crescente e ripartita seguendo la metodologia che vedremo tra poco.

Il meccanismo risultava così molto *graduale* nel tempo, per consentire la fattibilità politica della riforma che altrimenti avrebbe trovato forti opposizioni da parte dei Comuni maggiormente colpiti.

Può essere utile tradurlo in termini formali, anche al fine di valutare le modifiche intervenute successivamente:

La componente storica del trasferimento nei vari anni risulta quindi uguale a:

$$T_{s_{ti}} = (T_{ord93i} + T_{per93i} + AD_{Encl93i}) - ICI_{93i} - 0.05t(T_{ord93i} + T_{per93i} + AD_{Encl93i}) \quad (1)$$

con $t=1, \dots, 16$ (anni) e $i=1, \dots, n$ (numero comuni)

Con il vincolo di:

$$T_{s_{ti}} \geq 0.05 (T_{ord93i} + T_{per93i} + AD_{Encl93i}) \quad (2)$$

Ciò significa che il valore dei trasferimenti nell'anno t non doveva scendere al di sotto del 5 per cento dei trasferimenti iniziali. Tale quota serviva a fronteggiare il costo dei servizi indispensabili in materie di competenza statale, o delegate al comune¹. In realtà, le stime effettuate dal Ministero degli Interni hanno messo in luce che solo in 169 comuni, tutti di piccole dimensioni, le spese per i servizi indispensabili in materie di competenza statale erano inferiori al 5 per cento dei contributi di base per il 1993, rendendo decisamente insufficiente tale vincolo.

La componente che abbiamo definito come perequativa risultava quindi pari a:

$$T_{P_{Ti}} = R_i \sum_{i=1}^n 0.05T (T_{ORD93i} + T_{PER93i} + AD_{ENEL93i}) \quad (3)$$

con R_i = parametro per miliardo di fondo assegnato ai Comuni.

¹ Sono stati considerati servizi indispensabili delegati dallo Stato i servizi di anagrafe e stato civile, il servizio statistico, i servizi connessi alla giustizia, il servizio di leva militare, i servizi di istruzione primaria e secondaria. Per definirne il costo a livello di singolo comune si è calcolato il valore della spesa media pro-capite per ciascuno di tali servizi all'interno di dodici classi demografiche e lo si è moltiplicato per la popolazione del singolo comune. Non è stato previsto nessun ulteriore fattore correttivo sul lato della domanda o dei costi.

Il totale dei trasferimenti per il comune i sarà pari a

$$T_{tot_i} = T_{s_{ci}} + T_{p_{ci}} \quad (4)$$

$$\text{Con: } T_{tot_i} > (T_{ord93i} + T_{per93i} + AD_{Encl93i})$$

Se:

$$T_{pti} = r_i \sum_{i=1}^n 0.05t (T_{ord93i} + T_{per93i} + AD_{Encl93i}) > 0.05t (T_{ord93i} + T_{per93i} + AD_{Encl93i})$$

In sostanza, il sistema perequativo implicava una significativa redistribuzione di risorse al termine del periodo di sedici anni.

Come si è già detto, la ripartizione della componente perequativa doveva essere effettuata sulla base dei c.d. parametri obiettivi: *“Il sistema di riparto è attuato stabilendo per ciascuna amministrazione provinciale e per ciascun comune, un parametro per miliardo di fondo da distribuire, il quale è calcolato con idonee operazioni tecniche di normalizzazione sulla base delle attribuzioni teoriche costituite dalla somma dei prodotti delle unità di determinante per i parametri monetari obiettivi relativi ai servizi indispensabili e maggiorati per le condizioni di degrado”* (art. 37 D.Lv. 504/92).

Sono quindi tre gli elementi da definire per applicare la metodologia. Il primo è costituito dalla individuazione dell'insieme dei servizi indispensabili, il secondo le unità di determinante ed i parametri monetari che insieme servono a calcolare i fabbisogni standardizzati per ciascun ente, il terzo le condizioni di degrado. Il D.Lv n. 277/97 ha però introdotto una rilevante modifica parlando sia di servizi indispensabili che di servizi maggiormente diffusi. Sono ritenuti servizi indispensabili quelli diffusi sul territorio con caratteristica di generalità, mentre sono ritenuti servizi maggiormente diffusi quelli presenti nel maggior numero di comuni. Il Ministero dell'Interno li deve identificare con cadenza triennale d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il fabbisogno standardizzato, calcolato come sopra, viene corretto attraverso correttivi per le già ricordate condizioni di degrado, per la presenza di militari, per l'incremento della domanda di servizi negli enti di maggiori dimensioni demografica e per la rigidità dei costi degli enti di minore dimensione demografica. Anche il fabbisogno standardizzato è aggiornato triennialmente. I parametri monetari sono definiti sulla base dei dati finanziari di bilancio relativi alle spese correnti, salvo la possibilità di sperimentare tecniche di costo-standard per i Comuni (previo parere della Conferenza Stato-città).

I servizi indispensabili sono stati definiti dalla Commissione di ricerca sui parametri obiettivi per il riparto dei trasferimenti agli enti locali². Successivamente sono individuati i determinanti di spesa per ciascuno dei servizi, distinguendo tra i servizi personali, per i quali gli elementi determinanti sono di natura demografica, e i servizi al territorio, per i quali i determinanti sono di natura territoriale. I Comuni sono poi stati distinti in

² Per i Comuni sono attualmente considerati indispensabili i seguenti servizi: organi istituzionali, servizi generali, ufficio tecnico, anagrafe e stato civile, servizio statistico, leva, servizi inerenti la giustizia, polizia locale, polizia amministrativa, nettezza urbana, istruzione primaria, istruzione secondaria, servizio necroscopico, viabilità ed illuminazione pubblica, servizio idrico, fognature e depuratori.

dodici classi demografiche e per ognuno di esse viene calcolata la spesa media per unità di determinante. Questo valore costituisce il "parametro monetario obiettivo" di ogni Comune: moltiplicandolo per l'unità di determinante relativa a tale servizio si ottiene il fabbisogno teorico individuale. Il fabbisogno viene poi aumentato in misura percentuale attraverso l'uso di correttivi relativi al degrado socio-economico, alle presenze dei militari, alla domanda di servizi degli enti di maggiore dimensione demografica. La somma delle attribuzioni teoriche per tutti i servizi indispensabili per ciascun Comune costituisce il fabbisogno standard dell'ente. Il parametro per miliardo del fondo da attribuire – che, è bene ricordarlo, non copre necessariamente il fabbisogno teorico totale – è ottenuto molto semplicemente dividendo le attribuzioni teoriche di ciascun comune per la somma delle attribuzioni teoriche dei comuni e moltiplicando il risultato per un miliardo.

Può essere utile per il lettore presentare un semplice esempio della procedura. Su un piano formale avremo che il parametro monetario obiettivo per i Comuni per il servizio indispensabile j sarà dato da:

$$PMO_j^1 = \frac{\sum_{i=1}^n S_i}{\sum_{i=1}^n UD_{ji}}$$

Con:

S_i = spesa corrente del Comune i della classe di popolazione 1 per il servizio indispensabile j

UD_{ji} = unità di determinante di spesa per il servizio j del Comune i

Ad esempio, la spesa per l'istruzione primaria per abitante nella fascia di età tra 6 e 10 anni (unità di determinante di spesa) nella classe 1 di popolazione risultava pari a 407.818 lire nel 1993 (tab.). L'attribuzione teorica al singolo Comune i sarà data da:

$$FABB_{ij} = PMO_j^1 * UD_{ji}$$

e la somma delle sue attribuzioni teoriche per tutti i servizi indispensabili sarà data da:

$$\sum_{j=1}^{14} FABB_{ij} = \sum_{j=1}^4 PMO_j^1 * UD_{ji} \quad (5)$$

E il totale delle attribuzioni teoriche per tutti i Comuni sarà dato da:

$$\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^{14} \sum_{z=1}^{12} FABB_{ij}^z \quad (6)$$

mentre il parametro per miliardo di fondo sarà ottenuto dividendo (5) su (6) e moltiplicando il risultato per un miliardo.

Questa metodologia è stata applicata solo per il 1994 ed il 1995. Durante il 1995 il decreto Dini (D.L. n. 41/95 convertito nella L.n. 85/95) ha ridotto ulteriormente le risorse solo ad alcuni enti attraverso una procedura diversa di

calcolo dei contributi, procedura recepita successivamente dal D.Lv n. 244/77.

Resta infatti in vigore la metodologia dei parametri monetari al fine di individuare i fabbisogni teorici di ciascun ente. Questi, sommati insieme, determinano il fabbisogno complessivo degli enti locali e vengono confrontati con le risorse a disposizione per il sistema (fondo ordinario, composto da contributi ordinari, consolidati ed il gettito ICI del 1993 al 4 per mille) per identificare una percentuale media di copertura dei fabbisogni teorici. Applicando tale percentuale al fabbisogno teorico dei singoli enti si verifica se essi sono sovra dotati (ovvero se possiedono risorse ordinarie maggiori di quelle che originerebbero attraverso una copertura standard) o sotto dotati (ovvero se possiedono risorse ordinarie maggiori di quelle che originerebbero attraverso una copertura standard). Nel primo caso, il Comune si vede sottrarre negli anni successivi (la procedura viene aggiornata ogni triennio) una quota crescente dell'eccedenza, mentre i Comuni sotto dotati si vedono assegnare contributi integrativi in misura crescente. Rispetto al metodo precedente la procedura risulta molto più traumatica per gli enti sovra dotati, in quanto li esclude completamente da ogni trasferimento perequativo.

Formalmente avremo che la copertura standard a livello nazionale sarà pari a:

$$\frac{\sum_{i=1}^n (T_{ord93i} + T_{per93} + AD_{Encl93})}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^{14} \sum_{z=1}^{12} FABB_{ij}^z} = Cop_{st} \quad (7)$$

Tale valore viene comparato con quello relativo alla copertura dei fabbisogni di ciascun comune:

$$Cop_i = (T_{ord93i} + T_{per93i} + AD_{Encl93i}) / \sum_{j=1}^{14} FABB_{ij} \quad (8)$$

Se $Cop_i > Cop_{st}$ il Comune risulterà sovra dotato e viceversa se $Cop_i < Cop_{st}$. La sovradotazione e la sottodotazione possono poi essere misurate in cifra assoluta e a partire da tale dato. Se il periodo di riequilibrio è fissato in 12 anni ciascun ente sovra dotato dovrebbe perdere un dodicesimo della sua sovra dotazione e nel caso sia sotto dotato dovrebbe ricevere un dodicesimo della sua sotto dotazione. Non è comunque ancora chiara la procedura con la quale si effettuerà il riequilibrio. L'art. 3 del D.Lv. n. 244/97 dice infatti solo che " *gli enti locali che così si evidenziano sovradotati sono assoggettati, per ogni triennio, a riduzioni in misura crescente dell'eccedenza. Gli enti sottodotati ricevono contributi integrativi in misura crescente nello stesso periodo*". È presumibile che una quota annuale delle sovradotazioni venga ripartita tra gli enti sottodotati proporzionalmente al loro differenziale rispetto alla copertura standard.

Fondo per la perequazione e gli incentivi

Il fondo istituito originariamente a seguito del D.Lv. n.504/92 è entrato in funzione a partire dal 1994 ed ha subito diverse modifiche, come il precedente, con il D.Lv. n.244/97. Scopo del Fondo è quello di correggere gli squilibri nella distribuzione delle risorse tra gli enti conseguenti alla differente distribuzione delle basi imponibili e premiare gli enti che effettuano un maggiore sforzo fiscale e tariffario. Il fondo per il 40 per cento è rivolto alla perequazione delle basi imponibili, per 45 per cento all'incentivo allo sforzo fiscale e per 15 per cento all'incentivo allo sforzo tariffario. La prima quota, relativa alle basi imponibili, è riferita all'ICI ed alle imposte di registro, ipotecarie e catastali³. Il sistema perequativo è rivolto all'allineamento del provento medio per abitante delle due tipologie di tributi in ciascuna classe di popolazione privilegiando gli enti in proporzione crescente allo scarto negativo dalla stessa media.

La seconda quota, relativa allo sforzo fiscale, è basata sul rapporto percentuale tra la base imponibile sulla quale è effettivamente corrisposta l'ICI e la base imponibile risultante dal catasto. L'incentivo, per il primo triennio, è attribuito solo ai Comuni che presentano un rapporto superiore all'80 per cento, e per ogni triennio successivo la percentuale è incrementata del 5 per cento annuo. Nel caso che tale metodologia non sia applicabile si utilizzano i dati delle dichiarazioni a suo tempo rese dei contribuenti. In tale caso la percentuale sale al 90 per cento. L'incentivo, in ambedue i casi, è attribuito in proporzione alla maggiore rendita catastale tassata rispetto alla media.

La terza quota, relativa allo sforzo tariffario, è pure valida per un triennio e non consolidabile. L'incentivo viene attribuito agli enti che hanno avuto il maggior tasso di copertura dei costi nel biennio precedente in proporzione ai differenziali positivi rispetto ai valori medi delle rispettive classi demografiche.

Fondo consolidato

Il Fondo consolidato comprende una serie di trasferimenti legati a provvedimenti specifici di finanziamento effettuati negli anni passati. Tra questi, i principali sono quelli legati al finanziamento degli oneri dei contratti di lavoro del personale degli enti locali e per attività di sostegno dell'occupazione giovanile. Anche se l'entità del fondo è non è insignificante (più di 5500 miliardi nel 1998), non è prevista nessuna possibilità di tenerne conto nella perequazione.

Fondi per il finanziamento degli investimenti

Per i Comuni (e le Province) la L. 142/90 (art. 54 commi 9 e 10) prevede sia un fondo nazionale *ordinario* per contribuire agli investimenti degli enti locali destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse economico e sociale, sia un fondo nazionale *speciale* per finanziare *con criteri perequativi* gli investimenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche unicamente in aree o per situazioni determinate dalla legge statale.

A partire dal 1994 per Comuni e Province è entrato in funzione un *fondo nazionale ordinario* per il finanziamento degli investimenti con delle

³ Le imposte di registro, ipotecarie e catastali dovevano essere attribuite ai Comuni. La L.133/99 le ha però conservate allo Stato.

caratteristiche significativamente diverse dal precedente fondo che veniva assegnato per il finanziamento degli oneri di ammortamento dei mutui assunti dagli enti locali:

- i. viene erogato attraverso contributi in conto capitale assegnati con proiezione triennale;
- ii. gli investimenti finanziati sono specificatamente destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, *secondo gli obiettivi generali della programmazione economico – sociale e territoriale stabiliti dalla regione* ai sensi dell'art. 3 della L. 142/90 (non possono essere utilizzate per il finanziamento di *altri* investimenti);
- iii. i contributi sono determinati tenendo conto della popolazione di ciascun ente con riferimento alla spesa media pro capite sostenuta per i lavori pubblici all'interno delle varie classi di popolazione sulla base di dati del servizio statistico nazionale. Una quota dell' 80 per cento è comunque prioritariamente assegnata ai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ed alle Comunità Montane.

È poi previsto un *fondo nazionale speciale per gli investimenti*, finanziato con quote di pertinenza statale sui proventi della casa da gioco di Campione d'Italia. Esso è attribuito prioritariamente al finanziamento degli investimenti nel territorio degli enti i cui organi sono stati sciolti ed agli enti in gravissime condizioni di degrado.

Infine, è previsto un *fondo per lo sviluppo degli investimenti* che è destinato al pagamento delle rate di ammortamento dei mutui assunti dagli enti locali e finanziate, totalmente o parzialmente dallo Stato sulla base della legislazione in vigore sino al 1992. Il fondo è destinato ad esaurirsi via via che i mutui vengono estinti, ma data la sua natura deve essere tenuto distinto dagli altri

Complessivamente tra il 1994 ed il 1998 si è assistito ad una redistribuzione delle componenti dei trasferimenti statali (tab. 1) – all'interno di una riduzione della loro entità totale – a favore di quelle a maggiore valenza perequativa, (fondo ordinario, fondo squilibri fiscalità locale, fondo ordinario investimenti). D'altro lato, si può osservare come alcune componenti rigide dei trasferimenti (fondo consolidato e fondo sviluppo investimenti) pesino ancora per il 38% del totale. Mentre per quanto concerne il fondo sviluppo investimenti non è possibile che attendere il suo esaurimento, per quanto concerne il fondo consolidato potrebbe essere auspicabile una sua confluenza in quello ordinario (totale o parziale) per farvi entrare una logica perequativa. Torneremo su questi aspetti in seguito.

Tabella 1 – Dinamica delle varie tipologie di trasferimenti statali.

	1994	%	1998	%
Fondo ordinario	13576,6	51,70	13245	54,05
Fondo squilib. fisc. loc	741,8	2,82	1833,7	7,48
Fondo consolidato	3625,1	13,80	3523,1	14,38
Fondo sviluppo inv.	8073	30,74	5797	23,66
Fondo ord. inv.	246	0,94	108	0,44
Totale	26262,5	100,00	24506	100,00

Fonte: elaborazione su dati Relazione sulla situazione economica del paese, annate varie.

1.2. *Aspetti problematici dello schema concettuale utilizzato dal Ministero per la perequazione*

Il meccanismo perequativo descritto nel precedente paragrafo presenta notevoli problemi sia di natura concettuale che applicativa. È bene analizzarli brevemente perché è proprio a partire da una diversa soluzione offerta ai medesimi problemi che è stato predisposto il modello perequativo contenuto nella seconda parte di questo lavoro.

In primo luogo la scelta dei servizi indispensabili: questi attualmente risultano uniformi a livello nazionale, mentre potrebbero o non sussistere, o essere individuati in maniera diversa nelle singole regioni⁴. Si tratta di un aspetto direttamente collegato alle autonomie dei sistemi federali.

In secondo luogo, l'individuazione dei fabbisogni è in linea di massima legata a variabili al di fuori della sfera di influenza dei Comuni, e, per questo, non dovrebbe comportare il rischio di comportamenti strategici.

Infine su di un piano più strettamente tecnico va segnalata la scelta di usare fattori determinanti singoli, senza valutare la possibilità di effetti additivi e/o moltiplicativi sui fabbisogni specifici di spesa di più di un fattore.

Passando alle entrate, una peculiarità emerge immediatamente. I trasferimenti non sono ripartiti complessivamente sulla base di un meccanismo del tipo *standard budget*, identificando la quota a beneficio dell'ente sulla base del differenziale positivo tra le *spese standard* e le *entrate standard*. Il meccanismo è ibrido. Abbiamo infatti visto come si tenga conto solo degli accertamenti ICI relativi al 1993 per definire la quota originaria di trasferimenti, senza nessuna logica di incentivo dello sforzo fiscale. Tutti Comuni che hanno tollerato in quell'anno ampie sacche di evasione si sono visti riconoscere un contributo di base maggiore, che solo in seguito sarà sottoposto a meccanismi perequativi. Non si tratta – sulla base delle definizioni date nei precedenti capitoli – di un gettito *standardizzato*. La finalità del fondo per la perequazione delle basi imponibili sembrano allora quelle di garantire a tutti i Comuni la possibilità di avere risorse aggiuntive rispetto a quelle che hanno senza applicare aliquote nettamente più elevate della media. I Comuni devono essere cioè messi in condizioni di parità di partenza per poter fornire servizi aggiuntivi rispetto a quelli indispensabili. Sono però note le gravi difficoltà che si incontrano nella individuazione delle

⁴ Come avviene negli Stati australiani sulla base delle metodologie elaborate dalle diverse Local Government Grants Commissions (cfr. Piperno, 1998)

basi imponibili e delle aliquote effettive ponderate dei comuni, con la conseguenza che si dovrà ricorrere ai dati di gettito effettivo e non potenziale. È evidente l'incentivo perverso che viene dato così ai Comuni.

1.3. L'impatto sul Piemonte del nuovo sistema di trasferimenti

È bene in conclusione di questa parte offrire qualche elemento di riflessione di natura quantitativa rispetto agli effetti del nuovo sistema di finanziamento dei comuni in Piemonte. Nonostante la rilevanza di questi processi non esistono analisi approfondite che consentano di individuare chi guadagna e chi perde con il nuovo sistema nel nostro paese. A livello regionale soccorrono alcune ricerche dell'Ires attraverso i dati forniti dall'Osservatorio sulla finanza locale della Regione Piemonte (Ires, 1998).

Se osserviamo la dinamica dei trasferimenti in Piemonte nelle varie componenti dei trasferimenti possiamo constatare limitate modifiche nella loro distribuzione tra le regioni (tab. 2). Globalmente il peso del Piemonte nella ripartizione dei trasferimenti con finalità perequative resta sostanzialmente costante, mentre si assiste ad una leggera crescita della Lombardia e della Sicilia.

Le modifiche sono effettivamente ascrivibili in prevalenza alla distribuzione del Fondo per gli squilibri della fiscalità locale, mentre limitato appare l'impatto del fondo ordinario e pressoché nullo quello del Fondo consolidato. Quello che si può quindi dire è che la riforma ha avuto sinora un impatto limitato, anzi probabilmente è stata proprio la preoccupazione dell'impatto a regime che ha portato ad un ritardo dell'attuazione della medesima. Le simulazioni sull'impatto della riforma non hanno avuto molta pubblicità ma da quel poco che è emerso nella stampa specialistica e nei convegni è la significativa riduzione di risorse che avrebbe colpito i Comuni maggiori, a partire dai capoluoghi di provincia. Su 96 Comuni capoluogo in Italia solo 20 avrebbero visto un incremento dei trasferimenti nell'anno di avvio della riforma, concentrati nel centro sud (sette in Sicilia). Dei nove Comuni capoluogo di area metropolitana solo per Bari si poteva prevedere una crescita dei trasferimenti (tab. 3).

Limitandosi al Piemonte le simulazioni diffuse dal Ministero degli Interni nel 1997 (tab. 4) evidenziavano la previsione di un calo dei trasferimenti in tutti i Comuni capoluogo ad eccezione di Cuneo ed Alessandria, ed in ben 33 su 41 dei Comuni superiori a 15000 abitanti⁵.

⁵ Si tratta dei Comuni che costituiscono da anni l'archivio di base dell'Osservatorio sulla finanza locale dell'Ires.

Tabella 2 – Distribuzione dei tre fondi per il finanziamento delle spese correnti dei Comuni 1994-1998 (miliardi di lire)

	Fondo ordinario				Fondo squil. Fisc.				Fondo consolidato			
	94	98	94(%)	98(%)	94	98	94(%)	98(%)	94	98	94(%)	98(%)
Piemonte	893,3	886,2	6,58	6,69	20,2	64,1	2,72	3,50	228	226	6,29	6,41
Valle d'Aosta	10,9	0	0,08		0,1	0	0,01	0,00	6,4		0,18	0,00
Lombardia	1758	1697	12,95	12,81	44,8	147,5	6,04	8,04	427,6	424	11,80	12,02
Liguria	329,7	370,1	2,43	2,79	13,7	39,6	1,85	2,16	110,9	82,4	3,06	2,34
Veneto	744,8	775,7	5,49	5,86	23,1	74	3,11	4,04	179,6	179	4,95	5,07
Friuli V.-Giulia	218,2	0,7	1,61	0,01	3,6	0	0,49	0,00	64,9	0	1,79	0,00
Emilia Romagna	688,6	706,8	5,07	5,34	7,1	23,2	0,96	1,27	224	221	6,18	6,27
Toscana	809	773,6	5,96	5,84	8,6	25,4	1,16	1,39	224,5	222	6,19	6,31
Umbria	222,5	218,5	1,64	1,65	14,3	31	1,93	1,69	51,3	50,4	1,42	1,43
Marche	318	310,1	2,34	2,34	13,3	30,6	1,79	1,67	85	84,9	2,34	2,41
Lazio	967,9	984	7,13	7,43	24,9	102,1	3,36	5,57	376,6	376	10,39	10,68
Abruzzo	286,2	283,4	2,11	2,14	17,2	40	2,32	2,18	71,4	71,2	1,97	2,02
Molise	74,8	75,4	0,55	0,57	4,7	11,7	0,63	0,64	22,2	22,2	0,61	0,63
Campania	2176	2113	16,03	15,96	173	392,7	23,32	21,42	661,2	674	18,24	19,13
Puglia	1129	1113	8,32	8,40	49,3	121,9	6,65	6,65	205,8	206	5,68	5,84
Basilicata	221,6	216,7	1,63	1,64	17,5	38,7	2,36	2,11	64,5	64,5	1,78	1,83
Calabria	670,7	679,8	4,94	5,13	63,6	142,8	8,57	7,79	205,1	205	5,66	5,82
Sicilia	1631	1608	12,02	12,14	214,1	482,6	28,86	26,32	330	330	9,10	9,36
Sardegna	425	432,4	3,13	3,26	28,7	65,8	3,87	3,59	86,1	85,8	2,38	2,44
Italia	13577	13245	100	100	741,8	1834	100	100	3625	3523	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero del Bilancio, Relazione sulla situazione economica del paese, varie annate.

Tabella 3 – Stima dell'impatto del D.Lv. n. 244/97 sui trasferimenti ai comuni metropolitani (miliardi di lire)

	Trasferimenti con ICI '96	Variazione annua	Incid. %
Torino	645,2	-11,773	-1,82
Milano	960,4	-20,489	-2,13
Venezia	216,8	-1,958	-0,90
Genova	424,9	-5,573	-1,31
Bologna	258,2	-3,571	-1,38
Firenze	284,6	-6,060	-2,13
Roma	1583,1	-24,066	-1,52
Napoli	1119,8	-0,042	0,00
Bari	199,7	0,873	0,44

Fonte: Ministero degli Interni.

Non è questa la sede per approfondire le simulazioni degli effetti della riforma. Il meccanismo – come si è già ricordato – è destinato a subire modifiche in base alla delega prevista dalla L. n. 133/99. È bene però sottolineare l'importanza di dotarsi di strumenti adeguati di verifica dell'impatto dei nuovi sistemi di trasferimento da parte della Regione attraverso adeguate basi dati, in parte già esistenti attraverso l'Osservatorio sulla finanza locale. La possibilità di gestire in prima persona tali trasferimenti – come viene proposto in questo ed in un altro lavoro sulla perequazione della finanza regionale strettamente collegato (Revelli, 2000), è infatti legata anche alla capacità di controllarne gli effetti.

Tabella 4 – Stima dell'impatto negativo del D.Lv. n. 244/97 sui trasferimenti ai Comuni piemontesi superiori a 15000 abitanti nel 1998

	Trasferimenti attuali (milioni) (1997)	Trasferimenti pro capite (L.)	Riduzione annuale (milioni)	Valore %	Popolazione
ACQUI TERME	7616	380517	-99	-1,30	20017
ALBA	10957	369812	-81	-0,74	29630
ALPIGNANO	5183	296668	-34	-0,66	17472
ARONA	4452	294006	-35	-0,79	15143
ASTI	37181	505864	-250	-0,67	73500
BEINASCO	7083	382112	-169	-2,39	18537
BIELLA	19001	393389	-380	-2,00	48303
BORGOSIESA	4472	309736	-14	-0,31	14440
CASALE MONFERRATO	14530	382954	-92	-0,63	37943
CHIERI	11018	342776	-41	-0,37	32145
CHIVASSO	9041	370413	-9	-0,10	24409
CIRIÈ	5822	321169	-61	-1,05	18130
COLLEGNO	16931	357411	-312	-1,84	47374
COSSATO	4679	306680	-12	-0,26	15259
DOMODOSSOLA	6913	365599	-146	-2,11	18911
GRUGLIASCO	14401	352775	-134	-0,93	40824
IVREA	10855	434193	-269	-2,48	25002
MONCALIERI	23000	391239	-524	-2,28	58789
NICHELINO	15526	349304	-261	-1,68	44451
NOVI LIGURE	11578	396773	-120	-1,04	29181
NOVARA	45738	443937	-108	-0,24	102219
PINEROLO	12776	366783	-116	-0,91	34833
RIVOLI	17473	332528	-193	-1,10	52548
SETTIMO TORINESE	15495	324047	-83	-0,54	47820
TORINO	645169	698911	-11773	-1,82	923106
VALENZA	8850	422488	-150	-1,69	20948
VENARIA	9391	310081	-21	-0,22	33221
VERCELLI	20714	426839	-284	-1,37	48531
Totale	1015845	536721	-15771	-1,55	1892686

Fonte: Ministero degli Interni; Lega delle autonomie locali, 1998.

Tabella 1. - I dati di base della spesa per la ricerca e lo sviluppo in Italia, 1990-2000. I dati sono espressi in miliardi di lire (1 euro = 1.366 lire).

Anno	Ricerca e Sviluppo (R&D)		Ricerca e Sviluppo (R&D) in % del Pil		Fonte
	Importo	Esportazioni	Importo	Esportazioni	
1990	1.100	1.100	0,4	0,4	OCSE
1991	1.150	1.150	0,4	0,4	
1992	1.200	1.200	0,4	0,4	OCSE
1993	1.250	1.250	0,4	0,4	
1994	1.300	1.300	0,4	0,4	OCSE
1995	1.350	1.350	0,4	0,4	
1996	1.400	1.400	0,4	0,4	OCSE
1997	1.450	1.450	0,4	0,4	
1998	1.500	1.500	0,4	0,4	OCSE
1999	1.550	1.550	0,4	0,4	
2000	1.600	1.600	0,4	0,4	OCSE

Fonte: Ministero degli Interni.

Non è questo la sede appropriata per discutere le implicazioni degli effetti della riforma. Il meccanismo - come si è già discusso - è destinato a subire modifiche in base alle indicazioni della L. n. 30/99. È bene però ricordare l'importanza di alcuni di questi aspetti. Dopo aver analizzato l'impatto del nuovo sistema di finanziamento della ricerca, è opportuno valutare gli effetti sul sistema di ricerca e sviluppo. La riforma è destinata a modificare il modo di operare delle imprese e delle università, come viene proposto in quanto ad un altro lavoro sulla performance della ricerca (Bianchi, 2000), e sulla legge anche alla capacità di coinvolgere gli utenti.

PARTE SECONDA

Obiettivo del lavoro è la definizione di un nuovo modello per la riorganizzazione dei servizi di parte comune dal governo centrale ed Elemento delle Regioni e Comuni oggetto di un quadro operativo di ruolo attivo nell'elaborazione delle scelte. A tal fine, il presente di studio analizza l'attuale stato del trattamento di parte comune - basato su un fondo comune dedicato al finanziamento dei servizi indispensabili, su un fondo autonomo che ricopre il restante spazio economico - e propone leggi speciali e un nuovo modello per gli equilibri di bilancio locale e per la gestione dei servizi sociali e sanitari - con un'attenzione particolare sul ruolo economico svolto in questi settori finanziari e i fabbisogni di spesa. La formula adottata è una versione modificata del modello analizzato in D'Amico, 1998, 1999, che si basa su quattro principi: la separazione delle responsabilità, la trasparenza, la solidarietà e la partecipazione.

Il nuovo sistema di trattamento è stato applicato sperimentalmente nei Comuni di tre regioni italiane: Piemonte, Toscana e Calabria, tramite uffici incaricati rappresentativi dell'area territoriale nazionale. Al di là delle accurate verifiche compiute dalla ricerca di campo, sarà possibile confrontare i risultati delle simulazioni con l'attuale sistema dei trasferimenti, al fine di valutare l'impatto che l'attuazione di questo nuovo modello avrà sui Comuni.

Prima di essere fatto oggetto del modello, è stata studiata la situazione di realtà che lo giustificano, utilizzando, in modo particolare, dati metodologici analizzati applicati dal Ministero degli Interni, in particolare:

che analizza in un'ottica retrospettiva, con le statistiche 1997 e 1998, i trasferimenti di parte comune attualmente esistenti e a partire da oggi, i Comuni in grado di erogare un livello standard di servizi in tutti i settori di spesa ad un livello standard di efficienza operativa.

Il trattamento prospettivo applicato ad ogni Comune si basa sul rispetto del principio secondo il quale l'importo massimo di fabbisogno di spesa, quando non è noto, è determinato in base ai dati storici e statistici che indicano sull'andamento del costo unitario della erogazione del servizio di analisi.

La differenza dell'attuale modello adottato dal Ministero, che utilizza per le spese degli utenti di default a livello provinciale, sono gli indicatori della variabilità dei valori non disponibili a livello comunale. La parte relativa ai servizi sociali dei Comuni non è stata analizzata al fine della progettazione degli equilibri economici e strutturali produttivi ed è stato ipotizzato un livello di spesa per ogni servizio e un costo medio per unità di servizio, ipotizzando un livello di spesa per unità di servizio.

La formula di una qualche riduzione della spesa demografica di spesa,

1. INTRODUZIONE

Obiettivo del lavoro è la definizione di una nuova metodologia per la determinazione dei trasferimenti di parte corrente dal governo centrale ai Comuni o dalle Regioni ai Comuni nel caso in cui queste operino un ruolo attivo nell'allocazione delle risorse. A tal fine, si propone di sostituire l'attuale sistema dei trasferimenti di parte corrente – basato su un fondo ordinario destinato al finanziamento dei servizi indispensabili, su un fondo consolidato che raccoglie i contributi erariali derivanti da passate leggi speciali e su un fondo perequativo per gli equilibri di fiscalità locale e per incentivi per lo sforzo fiscale e tariffario – con un meccanismo basato sul riparto combinato secondo la capacità finanziaria ed i fabbisogni di spesa. La formula adottata è una versione modificata del modello australiano (Piperno, 1998, 1999), che non si limita a garantire la perequazione delle capacità fiscali, ma considera anche le differenti necessità di spesa che caratterizzano i Comuni.

Il nuovo sistema di trasferimenti è stato applicato sperimentalmente sui Comuni di tre regioni italiane, Piemonte, Toscana e Calabria, ritenute sufficientemente rappresentative dell'intero territorio nazionale. Al di là delle necessarie semplificazioni imposte dalla carenza di alcuni dati, sarà possibile confrontare i risultati delle simulazioni con l'attuale sistema dei trasferimenti, al fine di valutare l'impatto che l'attuazione di questa nuova metodologia comporta.

Prima di entrare nello specifico del modello, è utile sintetizzare gli elementi di novità che lo caratterizzano, differenziandolo in modo sostanziale dalla metodologia attualmente applicata dal Ministero degli Interni. In particolare:

- ⇒ si introduce un unico fondo perequativo, volto a sostituire tutti i trasferimenti di parte corrente attualmente esistenti e a garantire che ogni Comune sia posto nelle condizioni di erogare un livello standard di servizi in tutti i settori di spesa ad un livello standard di efficienza operativa;
- ⇒ il trasferimento perequativo spettante ad ogni Comune si basa sul riparto combinato secondo la capacità finanziaria ed i fabbisogni di spesa, tenendo conto delle oggettive differenze socio-economiche e territoriali che incidono sull'ammontare dei costi e/o delle entrate dei comuni oggetto di analisi;
- ⇒ a differenza dell'attuale metodologia adottata dal Ministero, che utilizza per la stima degli indici di degrado a livello provinciale, sono qui utilizzate solo variabili i cui valori sono disponibili a livello comunale;
- ⇒ la quasi totalità dei servizi erogati dai Comuni sono considerati ai fini della perequazione; fanno eccezione i servizi a carattere produttivo ed un numero ridotto di servizi i cui costi dovrebbero essere coperti dai relativi proventi e/o da trasferimenti specifici;
- ⇒ si procede ad una sensibile riduzione delle classi demografiche di comuni.

Il lavoro risulta così organizzato. Il successivo paragrafo illustra la metodologia proposta, basata sul riparto combinato secondo la capacità tributaria ed i fabbisogni di spesa. La metodologia descritta è quindi applicata ad un campione composto dai Comuni di tre regioni: Piemonte, Toscana e Calabria. In particolare, il terzo paragrafo illustra alcune questioni di ordine metodologico, mentre il quarto paragrafo presenta i risultati della simulazione.

2. LA METODOLOGIA

Un fondo perequativo per la finanza locale dovrebbe basarsi su una metodologia di facile applicazione, capace di garantire la massima trasparenza nella determinazione ed erogazione dei trasferimenti di parte corrente ai Comuni e ridurre al minimo gli interventi di natura discrezionale da parte del soggetto responsabile dei trasferimenti. Il sistema proposto si basa sul riparto combinato secondo la capacità tributaria ed i fabbisogni di spesa dei singoli Comuni. Infatti, ciascun Comune "dovrebbe avere la capacità di fornire lo standard medio dei servizi pubblici di sua competenza, nell'ipotesi che lo faccia con livelli medi di efficienza operativa ed utilizzando un livello di sforzo fiscale medio" (Commonwealth Grants Commission, 1995). Pertanto, in presenza di un divario tra fabbisogni di spesa standardizzati e capacità fiscale standardizzata (vedi par. 2.3 e 2.4), lo Stato - o la Regione stessa - trasferisce risorse ai Comuni al fine di garantire la fornitura di servizi pubblici ad un livello di qualità prefissato applicando un'aliquota standard alla base imponibile comunale.

2.1. *I fabbisogni di spesa*

L'applicazione di un criterio di equità fiscale orizzontale pone la questione di stabilire se solo parte della spesa comunale o tutta la spesa debba essere oggetto di perequazione. Nel primo caso ci si limita ad identificare i servizi fondamentali assicurati obbligatoriamente dai Comuni - come da D.lgl. 504/92 e successive modifiche - che possono essere interamente coperti da trasferimenti¹. Tuttavia, il tentativo di definire a priori dei servizi fondamentali appare discutibile, dal momento che accanto ai servizi indicati nel testo di legge, i comuni garantiscono simultaneamente una pluralità di servizi di varia natura.

L'intenzione di questo lavoro è di limitare il più possibile interventi di natura discrezionale nella determinazione dei trasferimenti. Pertanto, nel calcolare l'ammontare dei fabbisogni di spesa è stato considerato l'intero complesso dei servizi erogati dai comuni² senza definire nessuna copertura percentuale a priori per alcune tipologie di servizi. L'unica eccezione è costituita dall'esclusione di alcuni servizi a carattere produttivo (farmacie, servizio idrico, erogazione gas metano, macello) e di alcuni servizi particolari (carcere mandamentale e giardini zoologici), i cui costi

¹ Organi istituzionali; Servizi generali; Ufficio tecnico; Anagrafe, Statistica, Leva; Giustizia; Polizia locale; Polizia amministrativa; Nettezza urbana; Istruzione primaria; Istruzione secondaria; Servizio necroscopico; Servizio idrico e fontane; Fogne, collettori e depuratori; Viabilità, Illuminazione pubblica.

² È questo l'impostazione seguita da Bordignon (1997), che identifica quattro tipologie di servizi: i beni pubblici ed i beni meritori, finanziati con la fiscalità generale; i servizi a domanda individuale, che nel calcolo dei trasferimenti rientrano solo nella misura eccedente i livelli di copertura obbligatoria; infine i servizi a carattere produttivo, per i quali l'applicazione del criterio del beneficio implica l'esclusione dal computo dei trasferimenti. Anche in quest'ultimo caso, però, rimane un elemento di arbitrarietà nel definire il grado di copertura dei diversi servizi con trasferimenti e nell'individuazione dei "servizi indispensabili", per cui nel suddetto modello è previsto un vincolo aggiuntivo teso a garantire al comune risorse sufficienti per finanziare questi servizi.

dovrebbero essere coperti dai relativi proventi e/o da trasferimenti specifici nel caso siano attivati. Nel caso dei servizi a carattere produttivo, infatti, una gestione efficiente dovrebbe garantire la copertura dei costi [Bordignon, 1998], mentre nel caso di alcuni servizi particolari il bacino di utenza si estende al di là dei confini comunali, da cui la necessità di prevederne la copertura a carico della fiscalità generale nel caso in cui siano attivati.

2.2. Le classi demografiche

Il processo di determinazione dei fabbisogni di spesa richiede di identificare per ogni tipologia di servizio la *spesa standard* pro capite, cioè il livello di spesa pubblica che consenta di fornire un livello di servizio considerato standard ad un livello medio di efficienza. Nel caso dei Comuni italiani, tuttavia, la molteplicità dei soggetti presenti e la loro eterogeneità in termini di popolazione residente rende necessario operare un calcolo della spesa standard per classi demografiche.

L'attuale sistema di trasferimenti applicato dal Ministero degli Interni prevede la ripartizione in 12 classi demografiche. Nelle intenzioni del legislatore questa suddivisione dovrebbe consentire di tenere conto, in sede di ripartizione dei trasferimenti, delle maggiori spese dei Comuni di piccole dimensioni, imputabili a diseconomie di scala nei servizi caratterizzati da elevati costi fissi, così come dal maggior livello di spesa dei Comuni di grandi dimensioni dovuto al maggior numero di servizi forniti in costi unitari ??? frase non comprensibile. Tuttavia, l'eccessiva parcellizzazione delle classi potrebbe non favorire il processo di accorpamento tra Comuni auspicato dalla nuova disciplina in materia (cfr. D.leg. 244/97). A tale scopo sono state identificate 6 classi demografiche, procedendo ad una aggregazione delle 12 classi attualmente previste dal Ministero degli Interni. In particolare è stata prevista una sola classe per i Comuni fino a 1.999 abitanti, mentre la classe oltre 250.000 abitanti di fatto include i soli Comuni definiti metropolitani dalla L. 142/90 e dalla L. ???.

Tabella 1 – Classi demografiche

Classe 1	0-1.999 Abitanti
Classe 2	2.000-9.999 Abitanti
Classe 3	10.000-19.999 Abitanti
Classe 4	20.000-59.999 Abitanti
Classe 5	60.000-249.999 Abitanti
Classe 6	Oltre 250.000 Abitanti

2.3. Le spese standard e standardizzate

Per ogni singola classe demografica d , con $d = 1, \dots, 6$, la *spesa standard* pro capite per il servizio i in un ipotetico anno³ t (non indicato per economia di

³ È possibile prevedere medie pluriennali, come nella simulazione dei paragrafi successivi.

simboli) è uguale alla spesa media pro capite a livello nazionale per quella classe:

$$\bar{s}_d^{-i} = \frac{\sum_n s_{n,d}^i}{\sum_n P_{n,d}} \quad (1)$$

dove $s_{n,d}^i$ indica la spesa per il servizio i nel comune n di classe d , con $n = 1, \dots, N$ che identifica il numero di comuni presenti nella classe oggetto di analisi, e dove $P_{n,d}$ indica la popolazione residente nel comune n di classe d . La spesa standard, tuttavia, non tiene conto dei fattori specifici al di fuori del controllo dei Comuni che rendono necessario spendere in termine pro capite di più (o di meno) rispetto agli altri comuni per garantire lo stesso standard, oppure che riducono o aumentano la sua capacità di ottenere risorse a parità di sforzo (le cosiddette *disabilities*).

La metodologia prevede di applicare un indicatore di fabbisogno, $\phi_{n,d}^i$, a ciascuna tipologia di servizio i nel comune n di classe d , al fine di determinare la *spesa standardizzata*, cioè la spesa che consente di fornire il livello di servizi standard, dati gli indicatori di fabbisogno. La spesa standardizzata pro capite del Comune n di classe d , è uguale a:

$$s_{n,d}^* = \sum_i \phi_{n,d}^i \bar{s}_d^{-i} \quad (2)$$

Una questione cruciale è rappresentata dal calcolo del parametro che registra i fattori esterni al di fuori del controllo dei singoli Comuni. Seguendo quanto attualmente applicato in Australia, l'indicatore di fabbisogno per il Comune n di classe d è espresso come rapporto tra il valore del fattore esterno registrato nel comune n ed il valore medio nella classe d . In pratica, il fattore di fabbisogno è uguale a:

$$\phi_{n,d}^i = \left(\frac{x_{n,d}}{P_{n,d}} \right) / \left(\frac{\bar{x}_d}{\bar{P}_d} \right) \quad (3)$$

dove $x_{n,d}$ è il valore della variabile che influenza i costi di fornitura del servizio i non direttamente controllabile dal Comune; \bar{x}_d e \bar{P}_d sono le medie nazionali rispettivamente del fattore esterno e della popolazione relativa alla classe demografica d .

2.4. Le entrate standard e standardizzate

L'entrata standard pro capite è definita come l'entrata tributaria che si avrebbe se fosse applicata un'aliquota standard su di una base imponibile standard (per ogni categoria di entrata). Essa è uguale all'entrata pro capite media per quella classe di Comuni calcolata nell'anno precedente o su una media di più anni precedenti.

Procedendo in modo del tutto analogo a quanto esposto nel caso delle spese, l'entrata standard pro capite del Comune n di classe d relativa alla categoria di entrata j è pari a:

$$e_d^{-j} = \frac{\sum_n \bar{\varphi}_d^j B_{n,d}^j}{\sum_n B_{n,d}} \quad (4)$$

dove $\bar{\varphi}_d^j$ è l'aliquota media relativa all'entrata j per i Comuni di classe d e $B_{n,d}^j$ indica la base imponibile per le entrate j nel Comune n di classe d .

Anche in questo caso si può prevedere l'introduzione di fattori di correzione per le entrate. Per il Comune n di classe d l'entrata standardizzata, cioè l'ammontare di risorse proprie raccolte se fosse esercitato uno sforzo fiscale standard, è pari a:

$$e_{n,d}^* = \sum_j \xi_{n,d}^j e_d^{-j} \quad (5)$$

dove $\xi_{n,d}^j = \left(\frac{k_{n,d}}{P_{n,d}} \right) / \left(\frac{\bar{k}_d}{P_d} \right)$ rappresenta il fattore di correzione e $k_{n,d}$ è il valore della variabile non controllabile dal Comune n di classe d che influenza la categoria di entrata j ; \bar{k}_d è la media nazionale della stessa variabile relativamente ai comuni di classe d .

2.5. I trasferimenti perequativi

L'ammontare del trasferimento pro capite spettante al Comune n di classe d , $T_{n,d}$, è pari alla differenza tra spese standardizzate ed entrate standardizzate:

$$\begin{aligned} T_{n,d} &= s_{n,d}^* - e_{n,d}^* & \text{se } s_{n,d}^* - e_{n,d}^* > 0 \\ T_{n,d} &= 0 & \text{se } s_{n,d}^* - e_{n,d}^* \leq 0 \end{aligned} \quad (6)$$

sotto il vincolo che il fondo perequativo esogenamente dato, \bar{T} , sia uguale a:

$$\bar{T} = \gamma \sum_d T_d \quad (7)$$

con $0 < \gamma \leq 1$ e $T_d = \sum_n T_{n,d}$. Il parametro γ indica il divario ammesso tra spese standardizzate ed entrate standardizzate. Se $\gamma = 1$ la copertura è completa: il fondo perequativo consente la copertura completa dei disavanzi registrati a livello locale. Viceversa, per $\gamma < 1$ la copertura è parziale: anche in presenza di trasferimenti perequativi persiste un divario tra spese ed entrate. In questo modo è lasciata ai Comuni l'autonomia di scegliere lo standard di servizi attraverso la determinazione delle aliquote fiscali (sforzo fiscale): valori della spesa pro capite superiori a quelli standard devono essere finanziati da entrate fiscali superiori a quelle standard. Il valore da

attribuire al parametro γ costituisce una scelta di natura politica, la cui analisi è al di là dello scopo di questo lavoro.

Una precisazione finale riguarda il periodo di transizione. Infatti, è necessario che l'introduzione di un sistema di trasferimenti nuovo avvenga per gradi, consentendo in tal modo agli enti locali di modificare le decisioni di spesa e le entrate proprie adeguandole al nuovo sistema di trasferimenti. A questo fine, si può prevedere che l'attribuzione dei trasferimenti avvenga per una quota secondo il sistema attualmente in corso, sostituendola progressivamente con l'ammontare risultante dall'applicazione della nuova metodologia⁴.

La ricerca, con l'aiuto di piccoli Comuni, ha permesso di verificare la possibilità di applicare il modello di simulazione, con il problema del fatto dimensionale dell'ente locale, basata la ricerca sui livelli di diffusione dei servizi ed i relativi costi, con l'obiettivo di creare strutture e strutture egualmente deviate (Visco Comandini, 1996). Infine la Calabria, la regione con il più basso livello di reddito pro-capite del paese, in cui i problemi della riforma legati ai bassi livelli di sviluppo sono più evidenti. D'altra parte, è l'alta redditività, questa simulazione rappresenta un'ipotesi di lavoro in cui, per quanto riguarda i costi, dopo la simulazione è quello di evidenziare alcuni risultati di massima rispetto all'applicazione della nuova metodologia.

Come illustrato nella pagina precedente, ogni ente individuato nel campo demografico. La tabella 2 illustra il campione utilizzato in questa simulazione. Il campione presenta il maggior numero di comuni di piccole dimensioni, più all'80% del comune della classe L'Ente il 50% del comune della Toscana e della Calabria appartenente alla classe 2, nella classe 3, rispetto al numero maggiore di Comuni in Toscana (6) rispetto al Piemonte (3), e alla Calabria (4), la cui rete è presente come Comuni con una popolazione superiore ai 250.000 abitanti, infine nella classe 4, rispetto alle due Comuni, Dora e Firenze.

Le fonti dei dati utilizzati per questa simulazione sono i Certificati del Comune, forniti dal Ministero degli Interni - Direzione Centrale per le Politiche Locali e i Servizi Politici e le basi dati ANCI/EL. Per quanto concerne l'ammontare delle spese per servizi si è ricorso a medie biennali 1993-1994 e al 1995 l'anno fiscale più recente per il quale sono disponibili i dati relativi ai certificati originali del conto comunale. Qualità di questi dati è nei valori sono espressi in lire 1994, ha consentito di calcolare alcuni indicatori di spesa rispetto al singolo comune, la spesa di servizi e risultati ottenuti. Nel caso delle strutture, invece, i dati si riferiscono al solo anno 1995, a causa delle modificazioni strutturali del sistema tributario locale, che hanno impedito di ricostruire l'effetto di medie biennali. In questa caso le categorie di servizi sono state raggruppate, dove necessario, al fine di adeguare alla struttura strutturale in vigore.

Il paragrafo 10 della Costituzione, l'articolo 107, due sub-paragrafi, stabilisce un quadro di principi della autonomia finanziaria (specie ad esempio) dei comuni oggetto di indagini, mentre il terzo sub-paragrafo analizza un problema piuttosto delicato per l'applicazione della metodologia proposta, cioè la

⁴ In Appendice 2, nel capitolo 1, primo e secondo della ricerca, sono stati presentati i dati di partenza e i risultati ottenuti, con l'obiettivo di verificare la possibilità di applicare il modello di simulazione, con il problema del fatto dimensionale dell'ente locale, basata la ricerca sui livelli di diffusione dei servizi ed i relativi costi, con l'obiettivo di creare strutture e strutture egualmente deviate (Visco Comandini, 1996).

⁴ Sull'argomento si veda Bordignon (1997) e Visco Comandini (1998).

La funzione di utilità del consumatore è data da:

$$U = \sum_{j=1}^n p_j x_j$$

La funzione di utilità è concava e omogenea di grado 1. La funzione di utilità è data da:

$$U = \sum_{j=1}^n p_j x_j$$

La funzione di utilità è concava e omogenea di grado 1. La funzione di utilità è data da:

$$U = \sum_{j=1}^n p_j x_j$$

La funzione di utilità è concava e omogenea di grado 1. La funzione di utilità è data da:

$$U = \sum_{j=1}^n p_j x_j$$

La funzione di utilità è concava e omogenea di grado 1. La funzione di utilità è data da:

$$U = \sum_{j=1}^n p_j x_j$$

$$U = \sum_{j=1}^n p_j x_j \quad (5)$$

La funzione di utilità è concava e omogenea di grado 1. La funzione di utilità è data da:

$$U = \sum_{j=1}^n p_j x_j$$

La funzione di utilità è concava e omogenea di grado 1. La funzione di utilità è data da:

$$U = \sum_{j=1}^n p_j x_j$$

2.5. Trasferimenti proporzionali

L'importo del trasferimento pro capite speso al Comune i di classe k è pari alla differenza tra spesa standardizzata ed entrate standardizzate:

$$\begin{aligned} T_{ik} &= e_{ik} - r_{ik} = \frac{e_{ik}}{P_{ik}} - \frac{r_{ik}}{P_{ik}} \\ T_{ik} &= 0 \quad \text{se} \quad e_{ik} - r_{ik} = 0 \end{aligned} \quad (6)$$

sotto il vincolo che il fondo perequativo complessivo deve essere uguale a:

$$\bar{T} = \gamma \sum_{i,k} T_{ik} \quad (7)$$

con $\gamma \in [0, 1]$ e $T_{ik} = \sum_{i,k} T_{ik}$ il parametro γ indica il divario ammissibile tra spesa standardizzata ed entrate standardizzate. Se $\gamma = 1$ la copertura è completa il fondo perequativo copre la copertura completa dei bilanciari rispetto al livello locale. Viceversa, per $\gamma < 1$ la copertura è parziale: anche in presenza di trasferimenti proporzionali persiste un divario tra spesa ed entrate. In questo modo è lasciato al Comune l'autonomia di scegliere lo standard di servizi attraverso la determinazione delle aliquote fiscali (aliquota fiscale) valore della spesa pro capite superiore a quello standard (questo valore standard di entrate fiscali superiori a quello standard). Il valore di γ è determinato dal legislatore.

3. LA SIMULAZIONE

Al fine di esaminare gli effetti sui trasferimenti perequativi della metodologia descritta nel precedente paragrafo, si è proceduto ad effettuare una: il Piemonte, la Toscana e la Calabria. Esse dovrebbero risultare sufficientemente rappresentative sia dal punto di vista economico-sociale che territoriale: il nord, il centro e il sud del paese. Se da una parte il Piemonte è caratterizzato da un elevato numero di Comuni di ridotte dimensioni, per contro la Toscana presenta una quota di piccoli Comuni inferiore a quella nazionale, tale da ridurre in quest'ultimo caso il problema del fattore dimensionale dell'ente locale. Inoltre la Toscana presenta livelli di diffusione dei servizi relativamente elevati, cui corrispondono entrate tributarie e tariffarie egualmente elevate [Visco Comandini, 1996]. Infine, la Calabria, la regione con il più basso livello di reddito pro-capite del paese, in cui i problemi della finanza legati ai bassi livelli di sviluppo sono più evidenti. D'altro canto, è utile sottolinearlo, questa simulazione rappresenta semplicemente un'ipotesi di lavoro: in altri termini, per quanto verosimile possa essere, scopo della simulazione è quello di evidenziare alcuni risultati di massima generati dall'applicazione della nuova metodologia.

Come illustrato nelle pagine precedenti, sono state individuate sei classi demografiche. La tabella 2 illustra il campione utilizzato in questa simulazione⁵. Il Piemonte presenta il maggior numero di comuni di piccole dimensioni, pari all'80.14% dei comuni della classe 1. Circa il 50% dei comuni della Toscana e della Calabria appartengono alla classe 2. Nella classe 5 si registra un numero maggiore di Comuni in Toscana (8) rispetto al Piemonte (3) e alla Calabria (4), in cui non è presente alcun Comune con una popolazione superiore ai 250.000 abitanti. Infine nella classe 6 rientrano solo due Comuni: Torino e Firenze.

Le fonti dei dati utilizzate per questa simulazione sono i Certificati del conto consuntivo, forniti dal Ministero degli Interni - Direzione Centrale per la Finanza Locale e i Servizi Finanziari, e la banca dati ANCITEL 98. Per quanto attiene l'ammontare delle spese per servizi si è ricorso a medie triennali 1993-1995, essendo il 1995 l'anno finanziario più recente per il quale sono disponibili i dati relativi ai certificati comunali dei conti consuntivi. L'utilizzo di medie triennali, i cui valori sono espressi in lire 1995, ha consentito di eliminare eventuali picchi di spesa registrati in singoli anni, anche se la dinamica di crescita è risultata ridotta. Nel caso delle entrate, invece, i dati si riferiscono al solo anno 1995, a causa delle modificazioni strutturali del sistema tributario occorse, che hanno impedito di ricorrere all'uso di medie triennali⁶. In questo caso le categorie di entrata sono state integrate, dove necessario, al fine di adeguarle alla normativa attualmente in vigore.

Il paragrafo risulta così strutturato. I successivi due sub-paragrafi forniscono un quadro di sintesi della situazione finanziaria (spese ed entrate) dei comuni oggetto di indagine, mentre il terzo sub-paragrafo analizza un problema piuttosto delicato per l'applicazione della metodologia proposta, cioè la

⁵ In Appendice A2.1 sono forniti i grafici a dispersione delle spese pro capite: nella generalità dei casi si osserva un andamento complessivamente lineare delle spese all'interno delle specifiche classi demografiche.

⁶ A regime, il metodo prevede il calcolo di medie triennali anche per le entrate.

determinazione degli indicatori di fabbisogno utilizzati per il calcolo delle spese standardizzate.

Tabella 2 – Il campione di analisi

	Piemonte	Toscana	Calabria	Totale
Classe 1: da 1 a 1999 abitanti				
popolazione	680.862	72.943	205.047	958.852
numero comuni	892	59	162	1113
imponibile IRPEF per abitante (.000)	12.065	10.137	5.098	10.949
Classe 2: da 2000 a 9999 abitanti				
popolazione	1.038.903	769.897	860.306	2.669.106
numero comuni	255	151	211	617
imponibile IRPEF per abitante	13.621	11.586	4.817	10.112
Classe 3: da 10000 a 19999 abitanti				
popolazione	447.846	577.490	334.314	1.359.650
numero comuni	32	42	25	99
imponibile IRPEF per abitante	14.660	12.582	5.865	11.557
Classe 4: da 20000 a 59999 abitanti				
popolazione	907.025	802.428	239.564	1.949.017
numero comuni	26	25	7	58
imponibile IRPEF per abitante	14.949	13.573	7.206	13.421
Classe 5: da 60000 a 250000 abitanti				
popolazione	265.422	738.187	430.972	1.434.581
numero comuni	3	8	4	15
imponibile IRPEF per abitante	16.044	14.280	9.354	13.319
Classe 6: oltre 250000 abitanti				
popolazione	962.507	403.294	---	1.365.801
numero comuni	1	1	---	2
imponibile IRPEF per abitante	17.756	18.378	---	18.067
Campione complessivo				
popolazione	4.302.565	3.364.239	2.070.203	9.737.007
numero comuni	1209	286	409	1904
imponibile IRPEF per abitante	12.538	11.719	5.077	10.811

Fonte: ANCITEL 98.

3.1. *Classificazione dei servizi*

Come è stato evidenziato nel precedente paragrafo, il modello proposto non opera alcuna distinzione tra servizi indispensabili e non, bensì la totalità dei servizi erogati dall'ente locale concorrono alla determinazione dei fabbisogni di spesa, fatta eccezione per alcuni servizi produttivi e per alcune tipologie di servizi particolari (si veda il paragrafo 1).

Al fine di ottenere un sistema di trasferimenti di facile applicazione e trasparente si è provveduto a riclassificare le diverse voci di spesa di parte

corrente. La tabella 3 riporta la riclassificazione dei servizi effettuata ed i relativi codici, così come appaiono nei Certificati del conto consuntivo.

Tabella 3 – Classificazione delle voci di spesa

Voci di spesa	Codici certificati consuntivi (5.0.)
Amm. Gen. + Sic.Pubbl.	100,300
Istruzione	401,402,403,404,405,406, 611
Servizi culturali	407,409
Servizi inerenti le abitazioni	500
Servizio necroscopico	606
Fogne	608
Nettezza Urbana	609
Altri servizi	601,602,605,610,611, 612,613
Altri servizi sociali	603,614, 615, 616
Viabilità e servizio illuminazione	701, 703
Azioni campo economico	801, 803, 804, 805, 806

Si può osservare che alcune tipologie di servizi risultano da un'aggregazione di una pluralità di voci di spesa omogenee tra loro. L'idea è quella di garantire al Comune la copertura dei costi necessari per fornire un livello standard di servizi, lasciando, tuttavia, libera l'allocazione della spesa.

La tabella 4 riporta le spese medie pro capite per ognuna delle tipologie di spesa⁷ relative alle 6 classi demografiche individuate. Le spese per amministrazione generale e la giustizia, gli interventi nel campo delle abitazioni, il servizio necroscopico, la viabilità, l'illuminazione ed gli altri interventi nel campo dei trasporti, presentano un tipico andamento ad U. Per i Comuni di piccole dimensioni livelli di spesa elevati sono imputabili all'esistenza di economie di scala nei servizi caratterizzati da elevati costi, mentre l'elevato numero di servizi erogati è la causa dei livelli di spesa registrati nei Comuni di grandi dimensioni.

Molte delle voci di spesa pro capite considerate mostrano una dinamica crescente all'aumentare della fascia demografica. È il caso delle spese per istruzione, servizi culturali, altri servizi, altri servizi sociali, nettezza urbana e per azioni in campo economico. Ciò è da mettere in relazione al fatto che al crescere della dimensione corrisponde la necessità di attivare servizi aggiuntivi rispetto a quelli forniti nei piccoli Comuni.

Infine, per alcune tipologie di spesa si registra un sensibile incremento nel passaggio dalla quinta classe demografica alla sesta, a conferma della necessità di attivare nel caso dei Comuni metropolitani un numero adeguato di servizi e/o una elevata capillarità di distribuzione. È il caso dell'istruzione, dei servizi culturali, dei servizi inerenti le abitazioni, di altri servizi, di altri servizi sociali, della nettezza urbana e della viabilità.

⁷ Al fine di determinare la spesa media pro capite relativa ad ogni singola tipologia di servizio sono stati esclusi i comuni che presentavano un valore nullo. Evidentemente questo procedimento non esclude la possibilità che un comune che attivi un servizio al tempo t+1 rientri nel computo della spesa standard a partire da quell'anno.

Tabella 4 – Spesa media per servizi (valori pro capite in lire 1995; medie triennali 1993-1994-1995)

Categoria di spesa	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Amm. gen. e sic. Pubblica	393.050	283.264	275.179	301.958	335.267	393.400
Istruzione	105.774	140.453	165.408	195.530	200.217	361.200
Servizi culturali	8.695	13.541	24.830	32.751	38.770	72.341
Servizi inerenti le abitazioni	10.577	4.439	4.595	7.676	14.548	33.845
Servizio necroscopico	14.389	11.724	9.975	11.168	12.991	20.000
Fogne	24.598	30.120	41.306	42.850	37.719	18.306
Nettezza urbana	79.214	83.816	97.488	128.082	131.933	180.089
Altri servizi	24.890	29.236	40.593	54.035	69.646	98.118
Altri servizi sociali	42.979	54.324	59.264	79.850	94.088	240.557
Viabilità e servizio illuminazione	116.341	85.174	69.145	73.860	76.219	128.208
Azioni in campo economico	15.403	24.396	34.527	29.629	37.915	32.089

La successiva tabella 5 evidenzia l'incidenza percentuale delle voci di spesa prese in esame, fatta uguale a 100 la spesa totale, calcolata come somma delle spese di tutte le regioni e di tutte le classi demografiche al fine di evidenziare i servizi che assorbono maggiori risorse.

Le spese più rilevanti sono quelle per amministrazione generale e sicurezza pubblica, che rappresentano il 33,2% delle spese complessive, seguite da quelle per istruzione con il 19,75%; infine quelle per nettezza urbana rappresentano l'11,75% del totale.

Tabella 5 – Composizione percentuale delle singole voci di spesa su quella complessiva (medie triennali; valori assoluti in lire 1995; spesa totale = 100)

Categoria di spesa	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	% per ogni voce di spesa
Amm. Gen. e sic. Pubblica	4,00	8,02	3,97	6,24	5,10	5,70	33,02
Istruzione	1,08	3,98	2,38	4,04	3,05	5,23	19,75
Servizi culturali	0,06	0,36	0,35	0,68	0,59	1,05	3,09
Servizi inerenti le abitazioni	0,02	0,06	0,05	0,14	0,22	0,49	0,98
Servizio necroscopico	0,14	0,33	0,14	0,23	0,20	0,29	1,33
Fogne	0,25	0,84	0,58	0,89	0,57	0,27	3,39
Nettezza urbana	0,81	2,37	1,41	2,65	2,01	2,61	11,85
Altri servizi	0,24	0,81	0,57	1,12	1,06	1,42	5,23
Altri servizi sociali	0,43	1,51	0,82	1,65	1,43	3,48	9,34
Viabilità e servizio illuminazione	1,18	2,41	1,00	1,53	1,16	1,86	9,13
Azioni in campo economico	0,13	0,63	0,48	0,61	0,58	0,46	2,89
Totale							100,00

3.2. La classificazione delle entrate

La tabella 6 individua le entrate tributarie ed extra-tributarie utilizzate nel presente studio⁸. La disponibilità e l'attendibilità dei dati relativi alla base imponibile rappresenta un problema rilevante, data la possibilità di influenzare i risultati della simulazione.

L'addizionale IRPEF a favore dei comuni è stata calcolata applicando l'aliquota prevista a regime dello 0,5% all'imponibile Irpef 1997, espresso in lire 1995. Per quanto concerne l'Irap, come previsto dalla legge, il gettito è equivalente a quello della soppressa imposta Iciap.

Tabella 6 – Entrate

Entrate	Codici Certificati Consuntivi	Base imponibile	Fonte
IRPEF addizionale		Imponibile Irpef, 1994	ANCITEL98
Entrate tributarie:			
IRAP(ex-ICIAP)	3.111.2	Gettito 1995	Certif. Conto Consult.
ICI	3.111.3	Imponibile catastale 1997	ANCITEL98
TARSU	3.120.2	Imponibile catastale 1997	ANCITEL98
TOSAP e diritti dep.acque	3.120.1+3.130.2+3.130.3	Imponibile catastale 1997	ANCITEL98
Altre imposte	3.112.1+3.112.2+3.112.6+ 3.120.3+3.130.1+130.4	Imponibile catastale 1997	ANCITEL98
INVIM	3.112.3	Gettito 1995	Certif. Conto Consult.
Entrate extratributarie:			
Diritti	3.310.1	Gettito 1995	Certif. Conto Consult.
Proventi di servizi a domanda individuale	3.310.2	Gettito o Imponibile Irpef 1994	ANCITEL98
Altri proventi	3.310.4	Gettito 1995	Certif. Conto Consult.
Proventi di beni comunali	3.320.9	Gettito 1995	Certif. Conto Consult.
Concorsi, rimborsi o recuperi	3.350.9	Gettito 1995	Certif. Conto Consult.

Una questione piuttosto delicata è rappresentata dall'individuazione della *base imponibile* da adottare per l'applicazione dell'equazione (4). Per ogni categoria di entrata è necessario identificare una specifica base imponibile. Nel caso dell'ICI e della TARSU la base imponibile è rappresentata dall'imponibile catastale. Analogamente, anche per quanto concerne la

⁸ Nel calcolo della capacità fiscale sono state escluse le voci di entrata relative ai servizi esclusi dal calcolo dei fabbisogni di spesa.

TOSAP, i diritti di depurazione delle acque e le altre imposte minori si è fatto ricorso all'imponibile catastale, assumendo che la spesa di gran parte dei servizi tenda nel medio periodo a capitalizzarsi nel valore degli immobili [Visco Comandini, 1998]. A fronte di una facile reperibilità dei dati, tuttavia, i valori catastali sono determinati centralmente con risultati e tempi di aggiornamento molto diversi. Di qui la necessità di prevedere, a regime, un aggiornamento periodico e puntuale dell'archivio catastale, oltre all'uniformità dei sistemi di valutazione.

Il gettito ICI pro capite è più elevato nei Comuni di piccole dimensioni e in quelli di dimensione maggiore. Nel primo caso la causa è da imputarsi alla presenza rilevante di seconde case, per le quali non è prevista alcuna detrazione di imposta, mentre nel caso dei Comuni di maggiore dimensione si assiste ad un maggiore valore catastale medio delle abitazioni.

Per INVIM (le cui entrate riguardano solo pendenze del passato), diritti, altri proventi, proventi di beni comunali, concorsi, rimborsi e recuperi, è stato utilizzato il gettito del 1995, così come per le altre entrate extra-tributarie è stato considerato il gettito medio per classe demografiche.

Infine, per quanto concerne i proventi dei servizi a domanda individuale sono state utilizzate due differenti misure. Nel primo caso, assumendo che l'elasticità della domanda rispetto al reddito sia costante, si è utilizzato il reddito imponibile Irpef a livello comunale quale base imponibile. Nel secondo caso, è stato utilizzato il gettito effettivo.

3.3. Indicatori di fabbisogno

Una particolare attenzione ha riguardato la determinazione degli indicatori di fabbisogno (anche noti come *disability*) utilizzati per il calcolo delle spese standardizzate. Scopo di questi indicatori, il cui utilizzo è richiamato nell'articolo 10 della L. 133/???, è quello di correggere l'ammontare delle spese standard al fine di tenere conto delle differenti necessità di spesa indotte dall'esistenza di fattori specifici al di fuori del controllo degli amministratori locali.

L'individuazione degli indicatori è resa difficile dalla scarsità dell'informazione e dalla sua attendibilità, oltre alla difficoltà di accesso. A questo proposito anche la *Commonwealth Grants Commission* (1999) evidenzia l'impossibilità di includere tutti i potenziali fattori di correzione dal momento che: (i) la *disability* può risultare insignificante o troppo difficile da misurare; (ii) l'attività è tale che è possibile far pagare agli utenti l'intero costo del servizio; (iii) i differenziali di necessità sono coperti da trasferimenti specifici.

Gli indicatori di fabbisogno utilizzati sono specifici per ogni tipologia di spesa considerata, assumendo implicitamente che nell'equazione (2) il parametro $\phi_{n,d}^i$ sia uguale all'unità nel caso in cui nessun fattore di correzione venga applicato.

Il fattore di correzione utilizzato per le spese amministrative e di sicurezza pubblica è l'altitudine, ritenendo che questa determini un aggravio dei costi complessivi dell'amministrazione.

Per i servizi per l'istruzione è stata utilizzata la percentuale di popolazione nella fascia di età tra 0 e 14 anni. Infatti l'aggregazione operata di una pluralità di servizi destinati a diverse fasce di età ha reso necessario l'utilizzo

di un indicatore di fabbisogno per il complesso della popolazione in età scolastica.

La densità abitativa, calcolata come metri quadrati di abitazione a disposizione di ogni individuo, è il fattore di correzione applicato per i servizi inerenti le abitazioni.

La popolazione maggiore di 65 anni è stata introdotta quale fattore che concorre ad accrescere le spese per il servizio necroscopico.

Nel caso della spesa per nettezza urbana, illuminazione e per viabilità si è utilizzato quale fattore di correzione la percentuale di presenze turistiche, che, unitamente alla popolazione residente, rappresenta un buon indicatore della dimensione della popolazione fruitrice dei servizi forniti dall'ente locale.

Infine, quale indicatore di fabbisogno per servizi sociali è stata utilizzata la percentuale comunale di disoccupati dal momento che si ritiene che allo stato di disoccupazione siano collegati una pluralità di interventi sociali.

La tabella 7 presenta gli indicatori utilizzati per effettuare la simulazione.

Al fine di calcolare l'indicatore di fabbisogno relativo ai servizi generali, alla nettezza urbana e alla viabilità e servizio illuminazione, l'applicazione dell'equazione (3) avrebbe condotto ad esiti discutibili. Si consideri, per esempio, il caso dei Comuni che occupano le posizioni estreme con riferimento al livello altimetrico, Moncenisio e i Comuni a livello del mare. Nel caso dei servizi generali l'applicazione integrale dell'equazione (3) avrebbe comportato un trasferimento considerevole a favore del Comune montano a scapito di quelli marini ben al di là della necessaria correzione per tenere conto dei diversi costi legati all'incidenza dell'altitudine sulle spese generali. È pertanto necessario utilizzare una pluralità di fattori di fabbisogno sintetizzati da un unico valore, o, in alternativa, definire una percentuale massima di correzione ad opera del fattore di fabbisogno. In questo lavoro si è adottata questa seconda metodologia, per l'analisi della quale si rimanda all'Appendice A.

Tabella 7 – Gli indicatori di fabbisogno

Voci di spesa	Indicatore di fabbisogno
Amm. Gen. + Sic.Pubbl.	Altitudine
Istruzione	Popolazione 0-14
Servizi culturali	Popolazione
Servizi inerenti le abitazioni	Densità abitativa
Servizio necroscopico	Popolaz. >65
Fogne	Popolazione
Nettezza Urbana	Presenze Turistiche
Altri servizi	Popolazione
Altri servizi sociali	Disoccupati
Viabilità e servizio illuminazione	Presenze Turistiche
Azioni campo economico	Popolazione

In un'indagine di tipo qualitativo, il ricercatore si pone l'obiettivo di comprendere il fenomeno in studio in modo più approfondito, attraverso l'analisi delle esperienze e delle percezioni dei partecipanti. Questo tipo di ricerca è particolarmente utile per esplorare temi complessi e per generare nuove ipotesi da testare in seguito.

La ricerca qualitativa si differenzia da quella quantitativa per il modo in cui vengono raccolti e analizzati i dati. Invece di utilizzare strumenti standardizzati, il ricercatore qualitativo si avvale di tecniche come le interviste, i focus group e l'osservazione partecipativa. L'analisi dei dati è anche più flessibile e interpretativa, consentendo di individuare pattern e significati che potrebbero sfuggire a un'analisi puramente statistica.

Tabella 1 - Caratteristiche della ricerca qualitativa

Caratteristica	Descrizione
Obiettivo	Comprendere il significato e l'esperienza del fenomeno studiato.
Metodi	Interviste, focus group, osservazione partecipativa, analisi di documenti.
Analisi	Analisi tematica, analisi del contenuto, analisi discorsiva.
Validità	Validità intrinseca, validità metodologica, validità procedurale.
Generalizzabilità	Generalizzabilità analitica, non generalizzabilità statistica.

Per essere considerata valida, la ricerca qualitativa deve soddisfare diverse condizioni. In primo luogo, il ricercatore deve essere trasparente nei confronti dei propri metodi e delle proprie scelte. Inoltre, è importante garantire la confidenzialità e l'anonimato dei partecipanti, oltre a ottenere il loro consenso informato.

4. I RISULTATI DELLA SIMULAZIONE

4.1. La distribuzione del trasferimento per classi demografiche

Con riferimento al modello esposto nel paragrafo 2, l'ammontare del fondo perequativo comunale (FPC) è pari a:

$$FPC = \sum_d \sum_n T_{n,d} \quad (8)$$

con $T_{n,d} = 0$ nel caso in cui $s_{n,d}^* - e_{n,d}^* \leq 0$ dal momento che stiamo qui escludendo la possibilità di trasferimenti tra Comuni. Qui di seguito sono riportate le diverse ipotesi di calcolo del FPC. Nella Tabella 8 è riportato il trasferimento di parte corrente attualmente effettuato, cui sono state sottratte le voci di spesa non considerate nelle successive ipotesi di trasferimento, al fine di confrontare il metodo di perequazione attuale con quello proposto nel presente lavoro.

Tabella 8 – Trasferimento attuale (valori in lire 1995; escluse le voci di spesa: giustizia, giardino e museo zoologico, gestione farmacie, servizio idrico e fontane, mattatoio)

	N. Comuni	Popolazione	Trasferimento attuale	Peso relativo dei trasferimenti di ogni classe sul totale	Trasferimento medio pro-capite
	1	2	3	4	5
Classe 1	1113	958.852	271.318.158.483	12,08	282.961
Classe 2	617	2.669.106	550.332.018.147	24,50	206.186
Classe 3	99	1.359.650	253.665.277.151	11,29	186.567
Classe 4	58	1.949.017	297.773.691.882	13,26	152.781
Classe 5	15	1.434.581	431.328.080.822	19,20	300.665
Classe 6	2	1.365.801	441.812.312.421	19,67	323.482
Totale	1.904	9.737.007	2.246.229.538.906	100,00	255.995

Un dato utile da utilizzare per successivi confronti con le ipotesi di calcolo, è rappresentato dalla colonna 3, che illustra il peso relativo dei trasferimenti per ogni classe demografica. La classe 2, quella dei Comuni con una popolazione tra 2.000 e 9.999 abitanti, da sola assorbe circa il 25% dei trasferimenti complessivi. La classe 3, per contro, assume il valore più basso, pari all'11,29%.

La prima ipotesi, *FPC1*, riportata nella tabella 9 assume che la spesa standard, ovvero la spesa media pro capite calcolata come media degli ultimi tre anni per i quali si dispone dei valori, sia uguale alla spesa standardizzata. Le entrate standardizzate sono quelle riportate in tabella 6, dove i proventi di servizi a domanda individuale sono calcolati come gettito medio per la classe oggetto di analisi.

L'ammontare complessivo del trasferimento è riportato nella colonna 3. La determinazione dei trasferimenti basata sulla spesa standard e le entrate

standardizzate determina una riduzione dell'ammontare complessivo dei trasferimenti assai contenuta, pari a circa 3 miliardi di lire. Il valore del trasferimento medio pro capite per tutte le classi registra un incremento, fatta eccezione per la classe demografica 5 il cui valore resta sostanzialmente stabile.

Tuttavia, se si osservano le percentuali di ripartizione del fondo complessivo, si può osservare una riduzione di 5,5 punti percentuali per la classe demografica 4, con popolazione tra i 20.000 e i 59.999 abitanti, a fronte di una crescita di circa 5 punti percentuali nel caso della classe demografica 6.

A questo proposito si deve evidenziare un fenomeno solo apparentemente paradossale. Si pensi alla classe demografica 1. In questo caso a fronte di una riduzione dell'ammontare complessivo, si osserva un incremento del trasferimento medio pro capite. Ciò è dovuto alla differente popolazione di riferimento nelle due ipotesi. Infatti, sotto diverse ipotesi di trasferimento può accadere che dei Comuni presentino un saldo negativo della (8) e pertanto vengano esclusi dal computo dei Comuni che fruiscono di un trasferimento.

La seconda ipotesi di trasferimento, *FPC2*, opera una correzione delle spese standard attraverso il ricorso agli indicatori di fabbisogno al fine di determinare le spese standardizzate. Ancora una volta, nel caso dei servizi a domanda individuale, si è utilizzato il gettito medio per la classe oggetto di analisi. La tabella 10 riporta il calcolo del FPC basato sulle entrate standardizzate e sui fabbisogni di spesa.

Sotto l'ipotesi *FPC2* si assiste ad una riduzione dell'ammontare complessivo di trasferimenti. Tuttavia si deve qui ricordare che questo risultato è in parte determinato dal modo in cui sono stati identificati i fattori di correzione. È, infatti, possibile prevedere la costruzione di indicatori più appropriati in relazione alla disponibilità dei dati.

I nuovi valori dei pesi relativi non sono molto dissimili dall'ipotesi *FPC1*. Infine, l'aumento del trasferimento medio pro capite rispetto alla situazione attuale risulta superiore in tutte le classi demografiche.

Tabella 9 – Trasferimenti basati sulle entrate standardizzate e sulle spese standard (*FPC1*: Ipotesi in cui le spese standardizzate sono uguali a quelle standard; proventi da servizi a domanda individuale = gettito; valori in lire 1995)

	N. Comuni	Popolazione	FPC1	Peso relativo dei trasferimenti di ogni classe sul totale	Trasferimento medio pro-capite
	1	2	3	4	5
Classe 1	1113	859.919	259.846.978.640	11,58	300.429
Classe 2	617	2.155.833	597.291.133.260	26,63	270.476
Classe 3	99	1.050.602	251.587.364.799	11,22	230.327
Classe 4	58	1.391.426	175.673.396.676	7,83	219.302
Classe 5	15	1.335.653	408.332.602.014	18,20	300.876
Classe 6	2	1.365.801	550.321.786.234	24,53	402.930
Totale	1.904	8.159.234	2.243.053.261.622	100,00	274.908

Tabella 10 – Trasferimenti basati sulle entrate standardizzate e sulle spese standardizzate (FPC2: Ipotesi in cui sono introdotti gli indicatori di fabbisogno; proventi da servizi a domanda individuale = gettito; valori in lire 1995)

	N. Comuni	Popolazione	FPC2	Peso relativo dei trasferimenti di ogni classe sul totale	Trasferimento medio pro-capite
	1	2	2	3	4
Classe 1	1113	844.900	254.959.400.185	11,42	301.763
Classe 2	617	2.178.017	592.578.546.210	26,53	272.073
Classe 3	99	1.041.060	251.587.364.799	11,26	241.665
Classe 4	58	897.317	175.673.396.676	7,87	195.776
Classe 5	15	1.335.653	408.332.602.014	18,28	305.718
Classe 6	2	1.365.801	550.321.786.2334	24,64	402.930
Totale	1.904		2.233.453.096.117	100,00	

Ciò che differenzia la terza ipotesi, *FPC3*, da quella precedente, è la modalità con cui sono stati calcolati i proventi da servizi a domanda individuale. Anziché il gettito, in questo caso è stata stimata la “tariffa media”, ricorrendo all'imponibile Irpef comunale come da stima Ancitel 98, sotto l'ipotesi di elasticità costante della domanda. La tabella 11 riporta i risultati di questa simulazione.

Tabella 11 – Trasferimenti basati sulle entrate standardizzate e la capacità tariffaria e sulle spese standardizzate (FPC3: Ipotesi in cui sono introdotti gli indicatori di fabbisogno; proventi da servizi a domanda individuale = aliquota media * imponibile IRPEF; valori in lire 1995)

	N. Comuni	Popolazione	FPC3	Peso relativo dei trasferimenti di ogni classe sul totale	Trasferimento medio pro-capite
	1	2	3	4	5
Classe 1	1113	873.413	281.682.409.752	10,99	322.508
Classe 2	617	2.296.270	672.194.930.974	26,23	292.733
Classe 3	99	1.117.602	294.518.422.698	11,49	263.527
Classe 4	58	1.116.487	219.914.003.680	8,58	196.970
Classe 5	15	1.335.653	460.811.985.051	17,98	345.009
Classe 6	2	1.365.801	633.991.780.355	24,74	464.190
Totale	1.904		2.563.113.532.509	100,00	392.115

È sotto questa ipotesi che l'ammontare complessivo di trasferimenti spettanti ad ogni classe registra il valore più elevato⁹, circa 317 miliardi in più dell'attuale trasferimento complessivo. Con riferimento alle singole

⁹ È utile qui ricordare che l'equazione (8) garantisce che i trasferimenti complessivamente erogati coincidano con l'ammontare del FPC esogeneamente dato. Pertanto, ne consegue che a fronte di un ammontare del FPC calcolato superiore a quello attualmente erogato, si assista ad un trasferimento a copertura solo parziale dei fabbisogni di spesa al netto delle entrate.

classi le variazioni osservate del peso relativo dei trasferimenti rispetto all'ipotesi FPC2 sono inferiori all'1%.

Per quanto concerne i trasferimenti medi pro capite i valori risultano superiori in tutte le classi demografiche.

4.2. *La distribuzione per regioni*

Nel sub-paragrafo precedente sono stati illustrati gli effetti che l'introduzione della nuova metodologia comporterebbe sull'ammontare di trasferimenti spettanti alle regioni nel loro complesso, senza alcun riferimento alle singole regioni. In questo sub-paragrafo, pertanto, si è provveduto ad una disaggregazione dei dati a livello regionale.

Le colonne (1), (2) e (3) della tabella 12 riportano l'ammontare dei trasferimenti spettanti alle tre regioni oggetto di analisi rispettivamente secondo l'ipotesi FPC1, FPC2 e FPC3.

La regione che risulta essere più svantaggiata dal nuovo sistema di trasferimenti è il Piemonte. Infatti, sotto tutte le ipotesi considerate e con riferimento alle 6 classi demografiche si osserva una diminuzione dell'ammontare dei trasferimenti, così come evidenziato nelle colonne (5), (6) e (7) che riportano la differenza tra trasferimenti attuali di parte corrente e quelli risultanti dall'applicazione del modello nelle diverse ipotesi considerate. Le uniche eccezioni sono rappresentate dai comuni appartenenti alla classe demografica 5, sotto l'ipotesi FPC3, ed il comune di Torino che vede accrescere l'ammontare dei trasferimenti sotto tutte le ipotesi considerate¹⁰.

Nel caso della Toscana, l'ammontare dei trasferimenti previsti dalla nuova metodologia è sempre inferiore a quelli attualmente erogati relativamente alle prime due classi demografiche. La situazione si presenta più articolata nel caso dei comuni con popolazione superiore alle 10.000 unità. Infatti, sotto l'ipotesi FPC1 i comuni appartenenti alle classi demografiche 3, 4 e 6 (Firenze) registrano un incremento dell'ammontare dei trasferimenti, mentre sotto l'ipotesi FPC2 il solo comune di Firenze beneficia di un incremento. Infine, l'ipotesi FPC3 garantisce un trasferimento positivo a favore dei comuni appartenenti alle classi demografiche 3 e 6.

Nel caso della Calabria l'applicazione della nuova metodologia (sotto tutte le ipotesi considerate) comporta un saldo sempre positivo della differenza tra ammontare dei trasferimenti previsti ed ammontare dei trasferimenti effettivi, a prescindere dalla classe demografica del comune. In particolare si segnalano i comuni la cui popolazione è compresa fra 2.000 e 9.999 abitanti ed i comuni la cui popolazione è compresa tra 60.000 e 249.999 abitanti, che presentano saldi sensibilmente superiori a quelli spettanti alle altre classi demografiche.

In sintesi, sembra rilevarsi un sensibile trasferimento di risorse dal nord Italia verso il sud Italia, con i comuni del centro che in alcuni risultano essere premiati dalla nuova metodologia di trasferimento. Numerose le possibili spiegazioni di questo fenomeno (non da ultima l'aver operato con un numero ridotto, anche se rappresentativo, di regioni), tra cui di particolare rilievo la differenza di base imponibile attualmente accertata – e quindi di gettito

¹⁰ In realtà, è necessario evidenziarlo, il ridotto numero di comuni rientranti nella classe 6 potrebbe compromettere in parte la valenza generale di questo risultato.

fiscale – tra le regioni considerate. Ne consegue, pertanto, così come osservato precedentemente, la necessità di un aggiornamento periodico e puntuale dell'archivio catastale, oltre alla possibilità di prevedere l'erogazione di *matching grants* in relazione all'aumento del gettito causato da una riduzione dell'evasione [Ragazzi, 1996].

Tabella 12 – Ammontare dei trasferimenti pro capite secondo le diverse ipotesi considerate (valori in milioni di lire 1995; spese espresse come medie triennali 1993-95)

		FPC1	FPC2	FPC3	Trasfer. attuale	FPC1 T.attuale	FPC2 T.attuale	FPC3 T.attuale
		(a)	(b)	(c)	(d)	(a) – (d)	(b) – (d)	(c) – (d)
		1	2	3	4	5	6	7
Classe 1	PMN	143.408	131.469	149.797	162.342	-18.933	-30.873	-12.545
	TOS	16.731	15.713	17.776	18.022	-1.291	-2.309	-246
	CAL	98.102	107.778	114.109	90.954	7.148	16.824	23.155
Classe 2	PMN	132.932	90.489	119.582	143.163	-10.232	-52.674	-23.582
	TOS	92.506	73.878	93.979	109.975	-17.469	-36.097	-15.996
	CAL	357.664	428.212	458.635	297.194	60.470	131.018	161.441
Classe 3	PMN	32.843	24.147	36.646	57.732	-24.888	-33.585	-21.086
	TOS	71.060	55.422	72.553	67.734	3.326	-12.312	4.819
	CAL	138.079	172.019	185.319	128.200	9.879	43.819	57.119
Classe 4	PMN	109.685	35.381	55.756	142.105	-32.419	-106.724	-86.349
	TOS	76.446	27.106	40.884	74.161	2.285	-47.056	-33.277
	CAL	119.011	113.187	123.274	81.508	37.504	31.679	41.767
Classe 5	PMN	65.987	58.417	68.844	66.127	-140	-7.710	2.716
	TOS	137.501	131.330	156.446	174.226	-36.724	-42.895	-17.780
	CAL	198.377	218.585	235.523	190.975	7.402	27.610	44.547
Classe 6	PMN	401.841	330.244	389.208	329.094	72.748	1.150	60.115
	TOS	148.480	220.078	244.783	112.719	35.762	107.359	132.065
	CAL	0	0	0	0	0	0	0
Totale	PMN	886.697	670.147	819.832	900.562	-13.865	-230.416	-80.731
	TOS	542.725	523.526	626.422	556.836	-14.111	-33.310	69.585
	CAL	911.234	1.039.780	1.116.860	788.831	122.403	250.949	328.030

4.3. La distribuzione in Piemonte

Il processo di disaggregazione dei dati teso a migliorare la comprensione degli effetti della nuova metodologia prosegue in questo sub-paragrafo che presenta l'ammontare dei trasferimenti spettanti alle singole province del Piemonte. Analogamente a quanto illustrato precedentemente, le colonne (1), (2) e (3) della tabella 13 riportano l'ammontare dei trasferimenti spettanti alle otto province rispettivamente secondo l'ipotesi FPC1, FPC2 e FPC3. Quasi tutte le province piemontesi presentano saldi negativi della differenza tra ammontare dei trasferimenti previsti ed ammontare dei trasferimenti effettivi. Questo risultato, è utile ricordarlo, consegue da quanto illustrato

nel precedente sub-paragrafo, ovvero la tendenza a trasferire risorse dal nord Italia verso il sud Italia.

Tuttavia la provincia di Asti, con l'esclusione dei comuni la cui popolazione è compresa tra 10.000 e 19.999 abitanti, evidenzia sempre saldi positivi sotto tutte le ipotesi considerate. Valori positivi dei saldi, in particolar modo per i comuni fino a 9.999 abitanti, si registrano anche nella provincia di Cuneo. Infine, il comune di Alessandria (classe 5) e quello di Torino (classe 6) sono entrambi caratterizzati da saldi positivi, ad eccezione dell'ipotesi di trasferimento basata sulle entrate standardizzate e sulle spese standardizzate.

Tabella 13 – Ammontare dei trasferimenti pro capite in Piemonte secondo le diverse ipotesi considerate (valori in milioni di lire 1995; spese espresse come medie triennali 1993-95)

		FPC1	FPC2	FPC3	Trasfer. attuale	FPC1- T.attuale	FPC2 - T.attuale	FPC3 - T.attuale
		(a)	(b)	(c)	(d)	(a) - (d)	(b) - (d)	(c) - (d)
		1	2	3	4	5	6	7
Classe 1	TO	30.565	27.886	32.265	33.773	-3.209	-5.888	-1.508
	NO	4.821	3.665	4.453	7.655	-2.834	-3.990	-3.202
	VC	6.971	5.077	6.327	10.263	-3.291	-5.186	-3.936
	CN	38.320	38.210	41.913	38.937	-617	-727	2.975
	AS	23.188	22.034	24.262	21.755	1.433	279	2.508
	AL	21.378	16.094	19.580	29.146	-7.769	-13.052	-9.566
	BL	8.203	7.721	8.942	9.486	-1.283	-1.765	-544
	VB	9.963	10.782	12.054	11.327	-1.364	-545	728
Classe 2	TO	50.573	34.965	46.052	52.732	-2.160	-17.767	-6.681
	NO	6.413	2.789	5.077	8.956	-2.543	-6.167	-3.879
	VC	9.742	6.103	8.731	12.207	-2.464	-6.103	-3.476
	CN	40.215	28.946	36.210	35.687	4.528	-6.742	523
	AS	9.984	8.279	9.737	8.245	1.739	34	1.492
	AL	4.664	2.258	3.758	8.278	-3.613	-6.020	-4.519
	BL	4.602	1.889	3.294	9.917	-5.315	-8.028	-6.623
	VB	6.738	5.259	6.721	7.141	-403	-1.882	-420
Classe 3	TO	15.906	13.471	20.032	29.979	-14.072	-16.508	-9.946
	NO	0	0	0	1.398	-1.398	-1.398	-1.398
	VC	4.228	2.716	4.223	7.708	-3.480	-4.992	-3.485
	CN	1.234	81	1.242	4.936	-3.701	-4.855	-3.694
	AS	3.513	2.347	3.160	3.665	-152	-1.318	-505
	AL	940	91	576	1.974	-1.034	-1.883	-1.397
	BL	1.021	209	818	1.415	-394	-1.206	-597
	VB	5.999	5.232	6.593	6.657	-658	-1.425	-64
Classe 4	TO	67.382	30.230	43.100	85.209	-17.827	-54.979	-42.109
	NO	1.923	0	0	11.139	-9.216	-11.139	-11.139
	VC	0	0	0	0	0	0	0
	CN	21.582	1.753	5.740	19.384	2.197	-17.631	-13.644
	AS	0	0	0	0	0	0	0
	AL	14.393	2.302	4.535	17.650	-3.257	-15.348	-13.115
	BL	0	0	0	3.683	-3.683	-3.683	-3.683
	VB	4.406	1.096	2.381	5.040	-635	-3.944	-2.660
Classe 5	TO	0	0	0	0	0	0	0
	NO	0	0	0	0	0	0	0
	VC	18.681	15.950	19.922	26.247	-7.567	-10.298	-6.326
	CN	0	0	0	0	0	0	0
	AS	26.552	25.882	28.772	22.803	3.749	3.079	5.969
	AL	20.754	16.585	20.151	17.077	3.678	-491	3.074
	BL	0	0	0	0	0	0	0
	VB	0	0	0	0	0	0	0
Classe 6	TO	401.841	104.474	389.208	329.094	72.748	-224.619	60.115
	NO	0	0	0	0	0	0	0
	VC	0	0	0	0	0	0	0
	CN	0	0	0	0	0	0	0
	AS	0	0	0	0	0	0	0
	AL	0	0	0	0	0	0	0
	BL	0	0	0	0	0	0	0
	VB	0	0	0	0	0	0	0

Table 1. Summary of the results of the regression analysis for the different groups of variables. The dependent variable is the number of species in the different groups of variables. The independent variables are the different groups of variables. The results are given in the form of regression coefficients and standard errors.

Group	Variable	Coefficient	Standard Error	t-value	p-value
Group 1	X1	0.12	0.05	2.4	0.02
	X2	0.08	0.04	2.0	0.05
	X3	0.15	0.06	2.5	0.01
	X4	0.10	0.05	2.0	0.05
	X5	0.18	0.07	2.6	0.01
	X6	0.12	0.05	2.4	0.02
	X7	0.09	0.04	2.2	0.03
	X8	0.14	0.06	2.3	0.02
	X9	0.11	0.05	2.2	0.03
	X10	0.13	0.06	2.2	0.03
Group 2	X11	0.15	0.07	2.1	0.04
	X12	0.10	0.05	2.0	0.05
	X13	0.18	0.08	2.2	0.03
	X14	0.12	0.06	2.0	0.05
	X15	0.16	0.07	2.3	0.02
	X16	0.11	0.05	2.2	0.03
	X17	0.14	0.06	2.3	0.02
	X18	0.13	0.06	2.2	0.03
	X19	0.17	0.07	2.4	0.02
	X20	0.12	0.05	2.4	0.02
Group 3	X21	0.10	0.04	2.5	0.01
	X22	0.15	0.06	2.5	0.01
	X23	0.12	0.05	2.4	0.02
	X24	0.18	0.07	2.6	0.01
	X25	0.11	0.05	2.2	0.03
	X26	0.14	0.06	2.3	0.02
	X27	0.13	0.06	2.2	0.03
	X28	0.17	0.07	2.4	0.02
	X29	0.12	0.05	2.4	0.02
	X30	0.16	0.07	2.3	0.02
Group 4	X31	0.14	0.06	2.3	0.02
	X32	0.11	0.05	2.2	0.03
	X33	0.18	0.07	2.6	0.01
	X34	0.12	0.05	2.4	0.02
	X35	0.15	0.06	2.5	0.01
	X36	0.10	0.04	2.5	0.01
	X37	0.17	0.07	2.4	0.02
	X38	0.13	0.06	2.2	0.03
	X39	0.16	0.07	2.3	0.02
	X40	0.11	0.05	2.2	0.03

CONCLUSIONI

L'art 10 del collegato fiscale del 1999 (L.n. 133/99) ha aperto la strada per un ridisegno del sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti Locali. Per le prime, gradualmente, saranno eliminati i vincoli settoriali di spesa, in particolare per il Fondo sanitario. Il nuovo sistema di trasferimenti perequativi per le Regioni dovrà poi essere basato sull'egualizzazione della capacità fiscale e dovrà tener conto dei fabbisogni di spesa con specifico riferimento al settore sanitario¹¹. Per quanto concerne invece i gli enti locali (Comuni e Province), l'articolo in questione prevede la delega al governo per una *“revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa. La perequazione deve basarsi su quote capitarie definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali, e può essere effettuata per un periodo transitorio anche in funzione dei trasferimenti storici”*. Il sistema dovrebbe essere predisposto entro Giugno del 2000.

Nel corso di questo lavoro si è ripercorsa l'evoluzione del sistema di trasferimenti agli enti locali nell'ultimo decennio. Un'evoluzione faticosa e contraddittoria che solo col nuovo millennio dovrebbe trovare una sistemazione definitiva. Successivamente viene proposto un modello di ripartizione dei finanziamenti perequativi basato simultaneamente sui fabbisogni di spesa e sulla capacità fiscale. Il modello è analogo a quello sperimentato per la finanza regionale in altro lavoro (Revelli, 2000), proprio per garantire un sistema di perequazione omogeneo tra i vari livelli istituzionali.

Si tratta comunque di un esperimento di particolare interesse in quanto, relativamente alle funzioni aggiuntive per i Comuni previste dalle leggi Bassanini, la legge stabilisce un meccanismo di distribuzione dei trasferimenti rispetto alle funzioni aggiuntive del tipo capacità fiscale - fabbisogni di spesa, analogo a quello sperimentato col nostro modello. Il comma 11 dell'art. 48 della L. 27-12-97 n. 449 prevede infatti che i decreti di trasferimento delle risorse devono *“individuare la spesa sul territorio coerente con gli obiettivi che disciplinano l'attività dello stato nelle materie trasferite o comunque i criteri di ripartizione delle risorse sulla base di parametri oggettivi”* prevedendo una riduzione o un aumento dei trasferimenti ai singoli Comuni in relazione al gettito dell'addizionale comunale all'Irpef e le spese determinate come sopra. È previsto un periodo di tempo non superiore a dieci anni per portare la distribuzione territoriale della spesa calcolata su base storica ad una calcolata come sopra.

In coerenza con quanto previsto nel precedente lavoro sulla finanza regionale (Revelli, 2000), si può ipotizzare che la definizione dei parametri utilizzati per la stima delle entrate e delle spese standardizzate sia lasciata all'autonomia regionale, all'interno di alcune norme quadro della legislazione statale, che preveda anche l'istituzione di agenzie indipendenti, regolate dalle leggi regionali che abbiano per missione proprio la definizione delle metodologie di ripartizione dei trasferimenti perequativi

¹¹ In un'altra pubblicazione dell'IRES (Revelli, 1999) viene proposto un sistema perequativo della finanza regionale coerente con tali disposizioni.

agli enti locali. Un sistema di Grants Commissions regionali (Piperno, 1998), che prenda spunto dal modello australiano, potrebbe costituire un riferimento utile per rendere praticabile questo modello istituzionale alternativo. Del resto, la nascita di numerose Conferenze regioni autonomie locali nelle RSO con il compito di facilitare i processi di trasferimento e delega di funzioni dalle regioni agli enti locali conseguenti alle leggi Bassanini ha risposto - anche se in forme diverse da quelle dell'agenzia indipendente qui proposta - ad esigenze analoghe.

BIBLIOGRAFIA

- Bordignon M. e Emiliani N. (1997), *Un modello di perequazione per la nuova finanza regionale: teoria e stime quantitative*, Ministero del Tesoro, Commissione tecnica sulla spesa pubblica.
- Brosio G., Maggi M. e Piperno S. (1998), *Governo e Finanza locale*, Giappichelli, Torino.
- Commonwealth Grants Commission, (vari anni), *Report on General Revenue Grant Relativities*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Liberati P. (1998), Autonomia tributaria e perequazione: l'attuazione della proposta, in Buglione E. e Patrizi V. (a cura di) (1998), *Governo e governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, ISR-CNR. Giuffrè.
- Ma J. (1997), *Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries*, The World Bank, Economic Development Institute.
- Ministero dell'Interno, Direzione Centrale per la Finanza Locale e per i Servizi Finanziari (1995), *Ricerca sui parametri obiettivi per il riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali - Rapporto finale*.
- Piperno S. (1998), Il sistema di finanziamento dei livelli subcentrali di governo in Australia, *Economia Pubblica*, 5.
- Piperno S. (a cura di) (1999), *Modelli di Allocazione delle Risorse e delle Funzioni tra Regioni ed Enti Locali*, Giuffrè.
- Ragazzi G. (1996), Federalismo fiscale e sistemi di perequazione, *Politica Economica*, 3.
- Regione Lombardia (1997), La Finanza locale da finanza derivata a finanza autonoma: Problemi di ordinamento finanziario e contabile, *Quaderni Regionali di Ricerca*, 20.
- Revelli F. (2001), Una proposta di riforma della finanza regionale in Italia, *Working Paper IRES*, 145.
- Rubinfeld (1987), Local Public Goods, in Auerbach A. e M. Feldstein (a cura di), *Handbook of Public Economics*, North Holland.
- Visco Comandini V. (1998), La regionalizzazione della finanza locale, in Buglione E. e Patrizi V. (a cura di) (1998), *Governo e governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, ISR-CNR. Giuffrè.

BIBLIOGRAFIA

in relazione ad alcuni problemi di sviluppo economico e sociale del paese, in particolare in riferimento alla situazione attuale e alle prospettive future. Le opere citate sono:

1. **La situazione economica e sociale del paese** (1987), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 45, fasc. 1, pp. 1-40.

2. **La situazione economica e sociale del paese** (1988), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 46, fasc. 1, pp. 1-40.

3. **La situazione economica e sociale del paese** (1989), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 47, fasc. 1, pp. 1-40.

4. **La situazione economica e sociale del paese** (1990), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 48, fasc. 1, pp. 1-40.

5. **La situazione economica e sociale del paese** (1991), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 49, fasc. 1, pp. 1-40.

6. **La situazione economica e sociale del paese** (1992), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 50, fasc. 1, pp. 1-40.

7. **La situazione economica e sociale del paese** (1993), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 51, fasc. 1, pp. 1-40.

8. **La situazione economica e sociale del paese** (1994), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 52, fasc. 1, pp. 1-40.

9. **La situazione economica e sociale del paese** (1995), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 53, fasc. 1, pp. 1-40.

10. **La situazione economica e sociale del paese** (1996), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 54, fasc. 1, pp. 1-40.

11. **La situazione economica e sociale del paese** (1997), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 55, fasc. 1, pp. 1-40.

12. **La situazione economica e sociale del paese** (1998), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 56, fasc. 1, pp. 1-40.

13. **La situazione economica e sociale del paese** (1999), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 57, fasc. 1, pp. 1-40.

14. **La situazione economica e sociale del paese** (2000), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 58, fasc. 1, pp. 1-40.

15. **La situazione economica e sociale del paese** (2001), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 59, fasc. 1, pp. 1-40.

16. **La situazione economica e sociale del paese** (2002), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 60, fasc. 1, pp. 1-40.

17. **La situazione economica e sociale del paese** (2003), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 61, fasc. 1, pp. 1-40.

18. **La situazione economica e sociale del paese** (2004), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 62, fasc. 1, pp. 1-40.

19. **La situazione economica e sociale del paese** (2005), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 63, fasc. 1, pp. 1-40.

20. **La situazione economica e sociale del paese** (2006), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 64, fasc. 1, pp. 1-40.

21. **La situazione economica e sociale del paese** (2007), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 65, fasc. 1, pp. 1-40.

22. **La situazione economica e sociale del paese** (2008), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 66, fasc. 1, pp. 1-40.

23. **La situazione economica e sociale del paese** (2009), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 67, fasc. 1, pp. 1-40.

24. **La situazione economica e sociale del paese** (2010), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 68, fasc. 1, pp. 1-40.

25. **La situazione economica e sociale del paese** (2011), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 69, fasc. 1, pp. 1-40.

26. **La situazione economica e sociale del paese** (2012), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 70, fasc. 1, pp. 1-40.

27. **La situazione economica e sociale del paese** (2013), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 71, fasc. 1, pp. 1-40.

28. **La situazione economica e sociale del paese** (2014), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 72, fasc. 1, pp. 1-40.

29. **La situazione economica e sociale del paese** (2015), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 73, fasc. 1, pp. 1-40.

30. **La situazione economica e sociale del paese** (2016), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 74, fasc. 1, pp. 1-40.

31. **La situazione economica e sociale del paese** (2017), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 75, fasc. 1, pp. 1-40.

32. **La situazione economica e sociale del paese** (2018), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 76, fasc. 1, pp. 1-40.

33. **La situazione economica e sociale del paese** (2019), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 77, fasc. 1, pp. 1-40.

34. **La situazione economica e sociale del paese** (2020), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 78, fasc. 1, pp. 1-40.

35. **La situazione economica e sociale del paese** (2021), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 79, fasc. 1, pp. 1-40.

36. **La situazione economica e sociale del paese** (2022), di **Antonio Di Pietro**, in *Annali di Economia*, vol. 80, fasc. 1, pp. 1-40.

Rubinfeld (1987), Local Public Goods, in Auerbach A e M Feldstein (a cura di), Harvard

APPENDICE A

Si assuma l'esistenza di una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas per la produzione del servizio i nel comune n di classe demografica d :

$$s_{n,d}^i = (P_{n,d})^\alpha (x_{n,d})^\beta \quad (2.9)$$

dove x è il valore della variabile che influenza i costi di fornitura del servizio¹. Ne consegue che la spesa standardizzata è uguale a:

$$s_{n,d}^i = \left(\frac{P_{n,d}}{P_d} \right)^{\tilde{\alpha}} \left(\frac{x_{n,d}}{x_d} \right)^{\tilde{\beta}} s_d \quad (2.10)$$

dove i coefficienti $\tilde{\alpha}$ e $\tilde{\beta}$ sono stimati applicando il metodo dei minimi quadrati ordinari ad una trasformazione log-logaritmica della (2.9).

Il fattore di correzione utilizzato per le spese amministrative e di sicurezza pubblica è l'altitudine ritenendo che questa determini un aggravio dei costi complessivi dell'amministrazione. Nella classe 1 il coefficiente $\tilde{\alpha}$ presenta un valore negativo pari a $-0,32$, mentre il coefficiente $\tilde{\beta}$ è pari a $0,11$. Entrambi i coefficienti sono statisticamente significativi. L'esistenza di un valore negativo associato alla popolazione indica l'esistenza di diseconomie di scala legate alla dimensione sub-ottimale dei comuni più piccoli all'interno della classe oggetto di analisi. Anche per quanto concerne la classe dimensionale 2 i coefficienti risultano statisticamente significativi, rispettivamente uguale a $-0,06$ nel caso del coefficiente associato alla popolazione e pari a $-0,05$ nel caso del coefficiente associato all'altitudine. Le restanti classi dimensionali non presentano valori dei coefficienti statisticamente significativi e pertanto non si opera alcuna correzione, in modo tale che si ha coincidenza tra spesa standard e spesa standardizzata per quanto attiene queste classi.

Un procedimento analogo è stato applicato nel caso della spesa per nettezza urbana e per viabilità, utilizzando quale variabile esplicativa la percentuale di presenze turistiche². Nuovamente i valori dei coefficienti sono statisticamente significativi per le classi demografiche 1 e 2. In particolare, nel caso della spesa per nettezza urbana i valori dei coefficienti $\tilde{\alpha}$ e $\tilde{\beta}$ sono rispettivamente $-0,12$ e $0,12$ per la classe 1 e $-0,21$ e $0,10$ per la classe 2. Per quanto attiene la spesa per viabilità e servizio illuminazione i valori dei coefficienti sono $0,09$ e $0,21$ per la classe 1, mentre per la classe 2 sono $0,21$ e $0,12$.

¹ È possibile prevedere l'esistenza di più variabili esplicative, individuate sulla base del loro potere esplicativo.

² In questo caso, tuttavia, è da segnalare la mancanza di dati a nostra disposizione. Infatti, seguendo le indicazioni del Ministero degli interni, sarebbe opportuno utilizzare quale fattore di correzione anche la superficie urbana, oltre alla lunghezza delle strade nel caso della spesa per viabilità.

La funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas per la produzione del servizio è di grado α e di grado β rispetto a L e K rispettivamente.

La funzione di produzione del servizio è di grado α e di grado β rispetto a L e K rispettivamente. Per il servizio si ha:

$$Y = A L^\alpha K^\beta$$

La funzione di produzione del servizio è di grado α e di grado β rispetto a L e K rispettivamente. Per il servizio si ha:

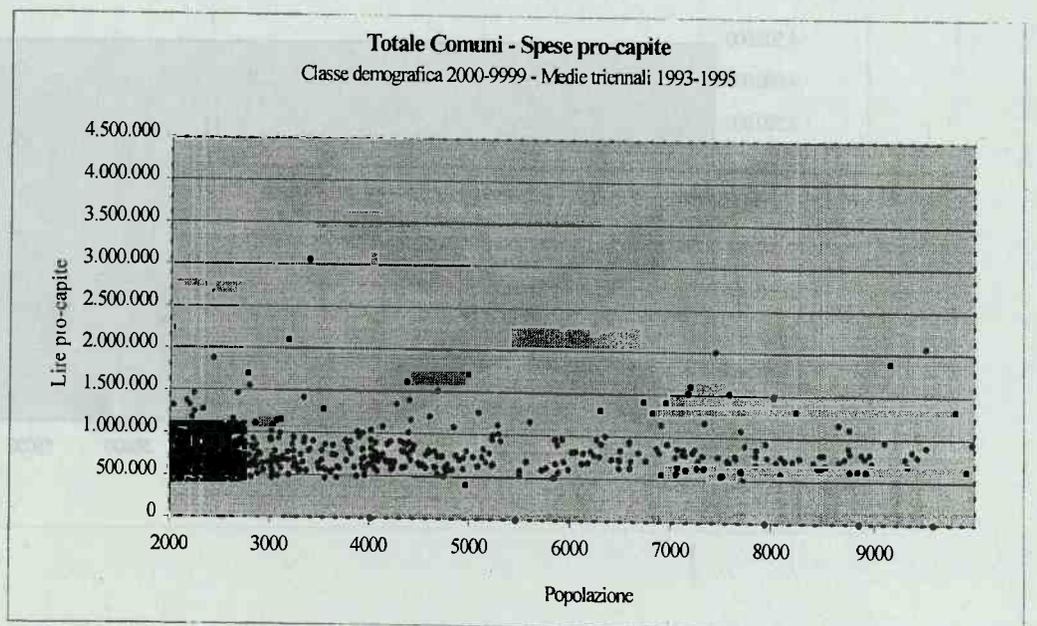
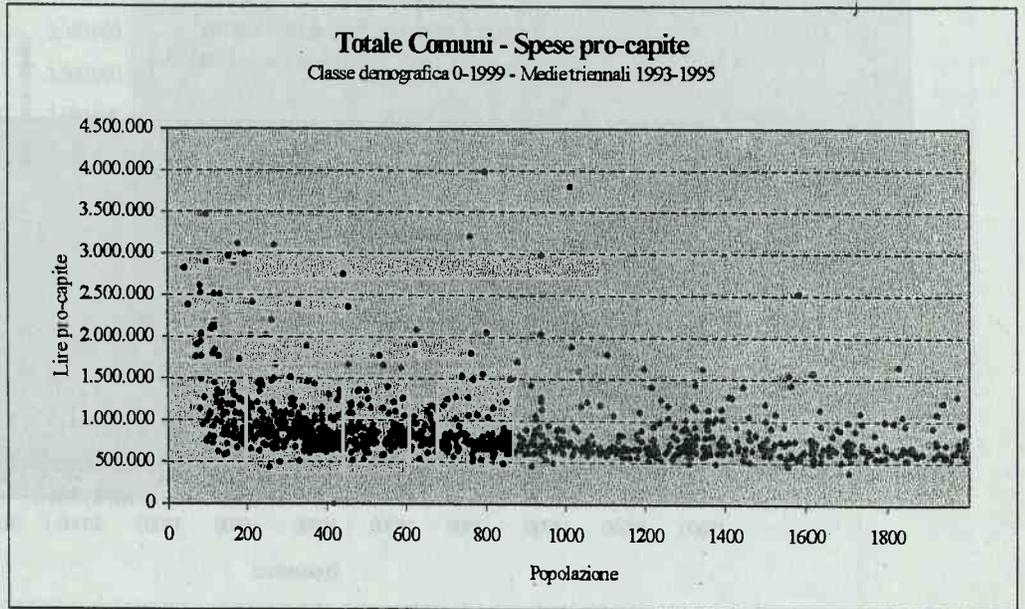
La funzione di produzione del servizio è di grado α e di grado β rispetto a L e K rispettivamente. Per il servizio si ha:

La funzione di produzione del servizio è di grado α e di grado β rispetto a L e K rispettivamente. Per il servizio si ha:

La funzione di produzione del servizio è di grado α e di grado β rispetto a L e K rispettivamente. Per il servizio si ha:

APPENDICE B

Grafici a dispersione delle spese



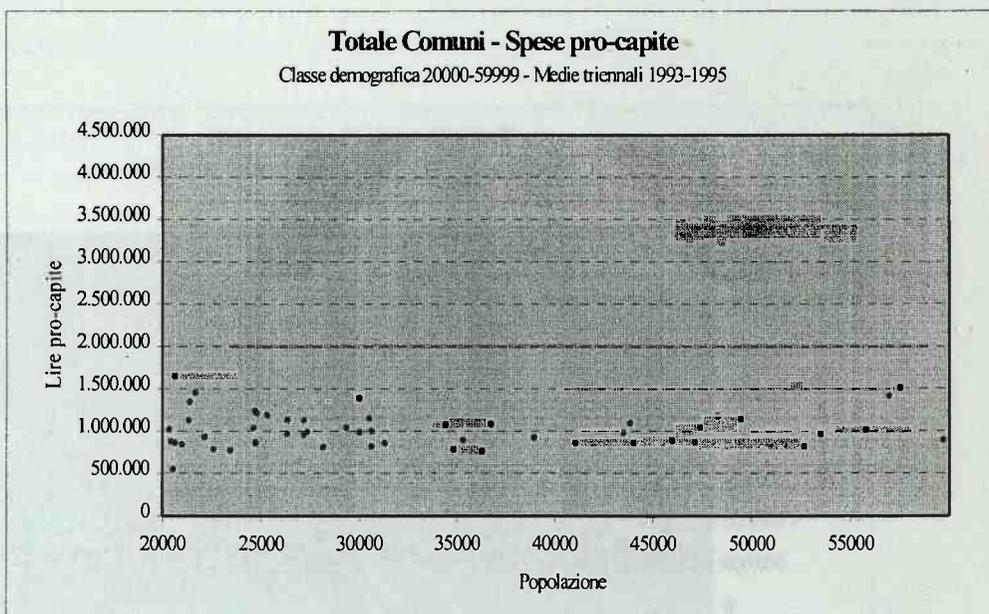
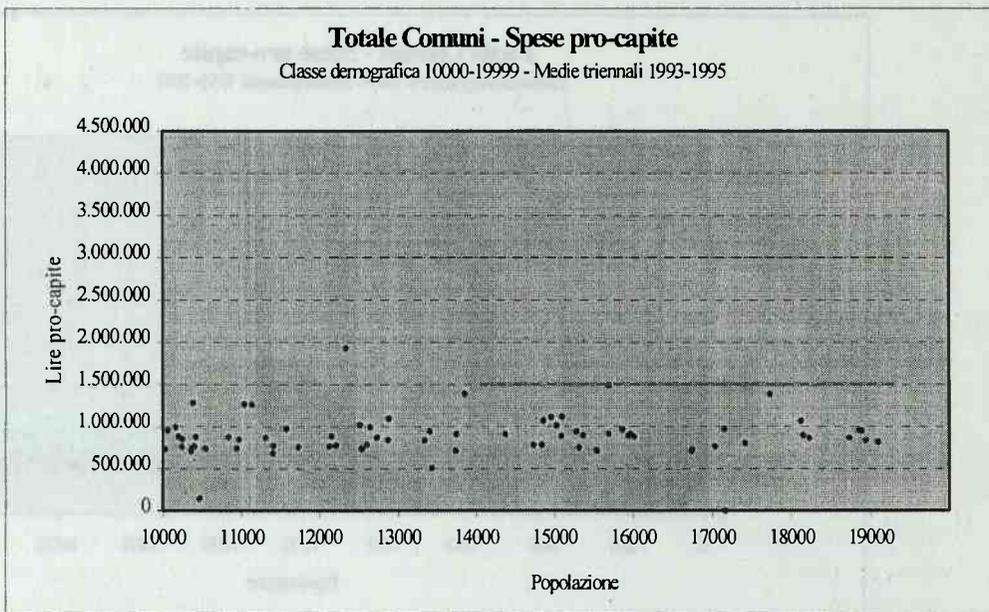


Figure 1: [Illegible text]

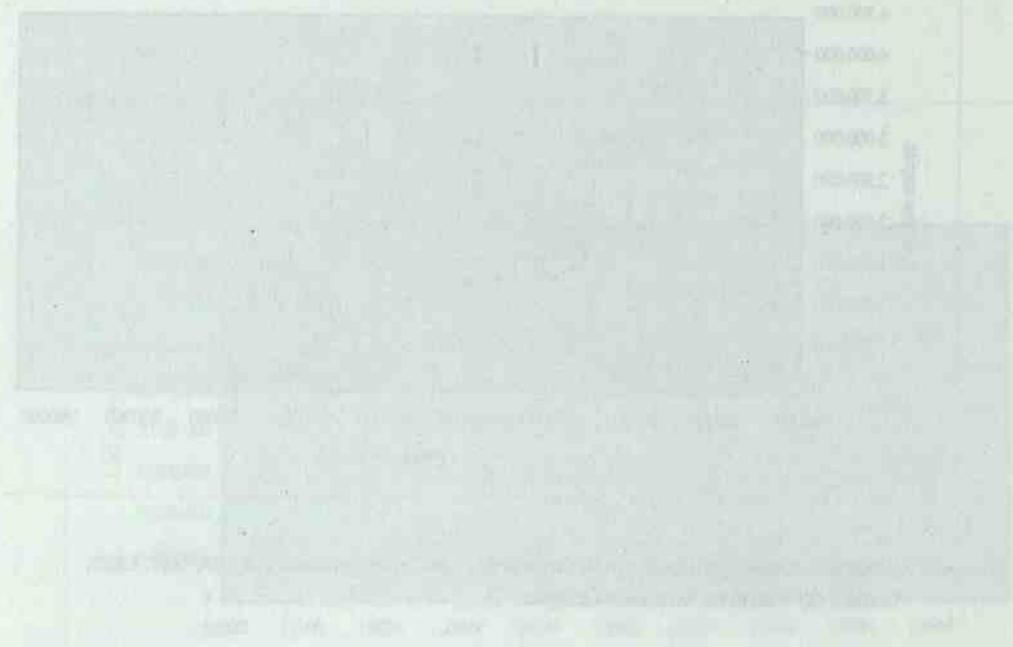


Figure 2: [Illegible text]



APPENDICE C

Spesa media per servizi

(valori pro capite in lire 1995; medie triennali 1993-1994-1995)

1. Amministrazione generale e sicurezza pubblica

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	319.799	393.050	283.264	275.179	301.958	335.267	393.400
Mediana	336.224	413.825	271.598	281.741	285.661	328.730	390.159
Deviazione standard	209.402	235.659	97539	66503	72589	61677	11192
Curtosi	16,49	13,06	24,11	2,09	1,38	1,05	
Asimmetria	3,23	2,96	3,38	-0,09	0,93	1,01	
Intervallo	2.202.617	2.081.015	1.226.752	434.981	391.332	225.014	15.828
Minimo	49.750	171.352	87.943	49.750	143.083	260.046	382.246
Massimo	2.252.367	2.252.367	1.314.695	484.731	534.415	485.059	398.073
Somma	748.512.825	521.437.401	176.499.773	27.369.906	17.412.696	5.012.730	780.319
Conteggio	1.904	1.113	617	99	58	15	2

2. Istruzione

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	191.316	105.774	140.453	-165.408	195.530	200.217	361.200
Mediana	113.252	82.048	134.326	166.085	198.358	214.270	369.015
Deviazione standard	66.392	65.111	47757	51974	39052	38689	26992
Curtosi	1,51	4,14	0,55	1,46	-0,06	1,13	
Asimmetria	0,61	1,28	0,55	0,21	-0,19	-1,02	
Intervallo	606.697	606.697	327.372	320.362	196.519	141.424	38.173
Minimo	0	0	24.875	33.249	89.998	108.520	349.928
Massimo	606.697	606.697	352.247	353.611	286.517	249.944	388.101
Somma	216.813.271	100.600.593	85.140.565	16.120.332	11.160.480	3.053.272	738.029
Conteggio	1.904	1.113	617	99	58	15	2

3. Servizi culturali

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	31.397	8.695	13.541	24.830	32.751	38.770	72.341
Mediana	6.125	3.565	7.863	16.228	31.926	39.073	73.999
Deviazione standard	18.285	16.554	15884	23796	20194	17522	5727
Curtosi	21,53	23,15	55,65	4,57	5,74	-0,79	
Asimmetria	3,57	4,21	5,30	2,00	1,66	-0,43	
Intervallo	222.637	144.814	222.619	129.377	120.031	58.052	8.100
Minimo	1	1	19	529	2.343	7.887	69.949
Massimo	222.638	144.815	222.638	129.906	122.374	65.939	78.049
Somma	18.064.466	6.064.886	7.025.878	2.322.620	1.910.468	592.616	147.998
Conteggio	1.409	662	576	96	58	15	2

4. Servizi inerenti le abitazioni

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	13.373	10.577	4.439	4.595	7.676	14.548	33.845
Mediana	3.078	4.342	1.898	2.696	5.056	11.369	32.498
Deviazione standard	16.646	25.830	7.486	5.528	7.638	10.697	4.651
Curtosi	33,01	12,73	9,80	9,85	4,46	2,11	
Asimmetria	4,95	3,28	2,94	2,65	1,97	1,61	
Intervallo	178.413	178.413	44.334	32.749	35.611	37.092	6.578
Minimo	3	3	6	9	8	2.310	29.209
Massimo	178.416	178.416	44.340	32.759	35.619	39.402	35.787
Somma	4.823.781	2.721.977	1.155.893	313.571	361.189	206.155	64.996
Conteggio	572	188	246	70	51	15	2

5. Servizio necroscopico

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	12.991	14.389	11.724	9.975	11.168	12.991	20.000
Mediana	10.015	8.298	11.888	9.052	10.466	14.539	19.345
Deviazione standard	13.213	16.229	7481	5540	5092	7098	2263
Curtosi	15,66	10,50	1,28	1,23	5,79	1,25	
Asimmetria	2,91	2,52	0,83	1,05	1,73	1,10	
Intervallo	135.991	135.991	44.506	25.909	30.022	26.373	3.201
Minimo	12	12	49	493	3.612	3.699	17.744
Massimo	136.002	136.002	44.555	26.403	33.633	30.071	20.945
Somma	24.358.720	15.117.296	7.385.336	962.936	648.714	205.750	38.689
Conteggio	1.839	1.058	609	97	58	15	2

6. Fogne

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	33.155	24.598	30.120	41.306	42.850	37.719	18.306
Mediana	19.540	16.748	22.396	30.517	34.053	35.758	22.701
Deviazione standard	42.153	27.900	44338	100993	60070	19473	15180
Curtosi	270,66	73,33	251,03	87,77	39,15	0,45	
Asimmetria	13,48	5,86	13,46	9,15	5,77	0,74	
Intervallo	1.003.302	478.440	901.704	1.002.432	452.996	69.733	21.468
Minimo	22	22	188	892	2.463	9.333	11.967
Massimo	1.003.324	478.462	901.892	1.003.324	455.459	79.065	33.435
Somma	50.474.930	25.281.958	17.798.896	4.118.756	2.646.411	583.507	45.402
Conteggio	1.840	1.059	609	97	58	15	2

7. Nettezza urbana

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	114.726	79.214	83.816	97.488	128.082	131.933	180.089
Mediana	71.064	68.146	71.043	90.951	116.269	130.044	208.240
Deviazione standard	64.320	71.241	51843	41804	51235	52376	97234
Curtosi	50,56	48,40	61,45	2,02	0,87	-0,37	
Asimmetria	5,63	5,79	5,91	1,11	0,82	0,37	
Intervallo	910.876	901.742	766.331	239.637	233.478	183.271	137.510
Minimo	0	9.134	0	21.400	43.755	55.590	139.485
Massimo	910.876	910.876	766.331	261.038	277.232	238.861	276.995
Somma	163.663.157	94.592.070	49.692.213	9.594.731	7.315.107	2.052.555	416.480
Conteggio	1.904	1.113	617	99	58	15	2

8. Altri servizi

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	51.190	24.890	29.236	40.593	54.035	69.646	98.118
Mediana	20.366	17.339	21.520	34.289	47.763	62.548	110.291
Deviazione standard	29.098	31.103	23035	23476	26754	33517	42047
Curtosi	23,10	29,59	14,78	0,54	1,28	-0,65	
Asimmetria	3,49	4,25	2,77	0,83	0,91	0,35	
Intervallo	363.273	363.273	233.032	106.692	132.441	120.410	59.464
Minimo	0	0	78	1.814	9.985	17.419	80.560
Massimo	363.273	363.273	233.110	108.506	142.426	137.829	140.023
Somma	51.023.194	26.015.269	16.770.527	3.786.963	3.127.569	1.102.282	220.583
Conteggio	1.811	1.030	609	97	58	15	2

9. Altri servizi sociali

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	91.341	42.979	54.324	59.264	79.850	94.088	240.557
Mediana	24.767	21.679	32.160	50.347	71.114	67.221	249.236
Deviazione standard	102.977	108.721	102142	42795	42753	63288	29976
Curiosi	272,21	309,67	159,22	5,42	3,73	2,64	
Asimmetria	13,31	14,66	10,39	1,86	1,38	1,81	
Intervallo	2.639.581	2.639.518	1.834.949	239.158	243.553	215.662	42.393
Minimo	59	122	59	2.285	9.129	26.842	228.039
Massimo	2.639.639	2.639.639	1.835.007	241.443	252.682	242.504	270.432
Somma	86.951.050	43.091.457	31.913.794	5.612.503	4.534.443	1.300.381	498.471
Conteggio	1.879	1.099	609	96	58	15	2

10. Viabilità e servizio illuminazione

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	88.457	116.341	85.174	69.145	73.860	76.219	128.208
Mediana	93.891	109.711	82.057	68.510	77.955	68.970	121.215
Deviazione standard	75.866	88.944	41666	28604	23164	18303	24154
Curiosi	26,90	20,75	6,03	4,65	1,96	-1,50	
Asimmetria	3,80	3,42	1,76	1,46	0,79	0,22	
Intervallo	1.030.307	1.018.601	335.593	194.598	127.132	54.674	34.159
Minimo	13.448	25.153	22.379	13.448	35.658	51.871	104.135
Massimo	1.043.754	1.043.754	357.972	208.046	162.790	106.545	138.294
Somma	213.307.558	145.485.294	55.088.197	6.939.812	4.388.226	1.163.598	242.429
Conteggio	1.904	1.113	617	99	58	15	2

11. Azioni in campo economico

	Tutto il campione	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
Media	29.420	15.403	24.396	34.527	29.629	37.915	32.089
Mediana	5.554	5.172	4.738	11.022	15.510	25.480	40.761
Deviazione standard	69.305	68.982	67445	80053	73632	59763	29953
Curiosi	149,03	253,00	43,27	19,02	39,84	12,74	
Asimmetria	9,94	13,72	6,26	4,25	5,96	3,47	
Intervallo	1.474.937	1.474.936	614.890	498.657	537.020	247.848	42.360
Minimo	0	1	0	1	173	4.120	19.581
Massimo	1.474.937	1.474.937	614.890	498.658	537.193	251.969	61.941
Somma	33.704.162	15.696.376	12.105.692	3.245.091	1.932.507	642.975	81.522
Conteggio	1570	840	559	96	58	15	2



***ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI
DEL PIEMONTE***



VIA NIZZA, 18 - 10125 TORINO - TEL. 011/6666.411