

SPESA STANDARD E PEREQUAZIONE DELLA CAPACITÀ FISCALE
DEI COMUNI TARENTINI: UNA PROPOSTA DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE DI RIFORMA ISTITUZIONALE (L.P. 16 GIUGNO 2006, N. 3)

UMBERTO GALMARINI E LEONZIO RIZZO

pubblicazione internet realizzata con contributo della



Spesa Standard e Perequazione della Capacità Fiscale dei Comuni Trentini: Una Proposta di Attuazione della Legge di Riforma Istituzionale (L.P. 16 giugno 2006, n. 3)

Umberto Galmarini^{a,c,1} e Leonzio Rizzo^{b,c,1}

^aUniversità degli Studi dell'Insubria, Como

^bUniversità degli Studi di Ferrara

^cComitato per la Finanza Locale, Provincia Autonoma di Trento

18 Luglio 2007

Sommario

L'obiettivo del lavoro è duplice. Il primo è quello di riesaminare, sia sotto il profilo teorico sia sotto il profilo empirico, il modello della spesa standard impiegato negli ultimi 15 anni dalla Provincia Autonoma di Trento per effettuare il riparto del fondo perequativo destinato al finanziamento della spesa corrente dei comuni trentini. Il secondo obiettivo è quello di illustrare i possibili sviluppi della finanza locale trentina derivanti dall'attuazione della legge di riforma istituzionale recentemente approvata dal Consiglio Provinciale del Trentino. A questo riguardo, viene avanzata e simulata empiricamente una proposta di riforma che prevede la sostituzione dell'attuale fondo perequativo con una compartecipazione dei comuni trentini alla base imponibile provinciale dell'Irpef. In linea con quanto disposto dall'art. 24, commi 1 e 2, della L.P. 16 giugno 2006, n. 3, la compartecipazione risulta suddivisa in due quote. Una prima quota, che attribuisce a ciascun comune una data percentuale (uniforme per tutti i comuni) della propria base imponibile locale (quella riferibile al territorio), in modo da garantire l'autosufficienza finanziaria ai comuni con maggiore capacità fiscale. Una seconda quota, che viene attribuita attraverso il riparto del nuovo fondo perequativo solo ai comuni con minore capacità fiscale e maggiori fabbisogni di spesa, tenendo in debito conto dei livelli di spesa storica.

Indice

1	Introduzione	2
1.1	Struttura del rapporto	3
1.2	Argomenti non trattati (sviluppi futuri)	3
2	La base informativa: I bilanci dei comuni	4
2.1	Gli aggregati di bilancio "tradizionali"	4
2.2	La gestione di parte corrente	7
2.3	La gestione in conto capitale	14
2.4	Il quadro finanziario dei comuni trentini	14

¹Questo rapporto nasce dal lavoro svolto in collaborazione con alcuni membri del Comitato per la Finanza Locale e con alcuni funzionari del Servizio Autonomie Locali della Provincia Autonoma di Trento. Ringraziamo Elena Contrini, Marco Costantini, Livia Ferrario, Francesca Galassi, Piero Giarda, Lorenzo Graziola e Alessandro Petretto per i commenti e i suggerimenti che ci hanno fornito. Restiamo ovviamente i soli responsabili per ogni tipo di errore o imprecisione.

3	Spesa standard e perequazione	17
3.1	L'identità contabile di parte corrente	17
3.2	Il modello della spesa standard	23
3.3	La spesa standard dei comuni trentini	26
	Spesa standard pro capite e popolazione: la curva a "U"	26
	La dinamica della popolazione	29
	I fattori geografici, sociali ed economici	29
	Spesa standard, trasferimenti standard e indicatori di fabbisogno	30
	Spesa e trasferimenti standard, avanzi di bilancio, ed entrate proprie	32
	Endogenità delle entrate proprie	32
3.4	Spesa standard e riparto del fondo perequativo	33
	Entrate standard	34
	Avanzi di bilancio	34
	Il <i>gap</i> fra trasferimenti teorici e trasferimenti storici	35
4	Riforma istituzionale: compartecipazione all'Irpef e nuovo fondo perequativo	36
4.1	Un modello per il nuovo fondo perequativo	37
4.2	Un esempio numerico	41
5	Una simulazione empirica di riforma della finanza locale	45
5.1	Struttura della finanza locale "a regime"	45
5.2	Il primo anno di attivazione della riforma	51
5.3	Il riparto delle quote <i>incrementali</i> a partire dal secondo anno	52
5.4	I risultati della simulazione	53
6	Entrate proprie standard e sforzo fiscale	54
7	Appendice: le determinanti della spesa standard	54

1 Introduzione

A partire dal 1991, il Servizio Autonomie Locali della Provincia Autonoma di Trento effettua il riparto annuale delle risorse incrementalmente assegnate sul Fondo perequativo sulla base di criteri "oggettivi" che tengono conto dei fabbisogni di spesa e della capacità fiscale dei comuni beneficiari. Lo strumento utilizzato per effettuare il riparto dei trasferimenti è costituito da un modello, basato sulla nozione di *spesa standard*, elaborato dal prof. Piero Giarda e dalla dott.ssa Livia Ferrario all'inizio degli anni Novanta. L'obiettivo di questo rapporto è duplice. Il primo è quello di riesaminare, dopo circa 15 anni di applicazione, il modello della spesa standard su cui si fonda il meccanismo di riparto del Fondo perequativo. L'evoluzione nel frattempo avvenuta nella finanza dei comuni (si pensi, ad esempio, all'istituzione dell'ICI) giustificano infatti l'opportunità di una rivisitazione del modello, sia sotto il profilo teorico sia sotto il profilo empirico. Il secondo obiettivo è quello di illustrare i possibili sviluppi della finanza locale trentina derivanti dall'attuazione della legge di riforma istituzionale recentemente approvata dal Consiglio Provinciale del Trentino.¹ A questo riguardo, la proposta che qui presenti-

¹Legge Provinciale 16 giugno 2006, n. 3, recante "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino." Le norme che qui rilevano sono quelle contenute nel Capo VI, su "Disciplina della finanza locale."

amo ipotizza la sostituzione dell'attuale Fondo perequativo con una compartecipazione dei comuni trentini alla base imponibile dell'Irpef.

1.1 Struttura del rapporto

Il rapporto è organizzato in quattro parti. La prima parte (par. 2) descrive la banca dati impiegata per stimare la spesa standard e per simulare la proposta di riforma della finanza locale trentina. Per gli aspetti finanziari, la banca dati comprende i dati di bilancio della gestione di cassa per i cinque anni che vanno dal 2001 al 2005. Nella costruzione del *database* uno sforzo particolare è stato prestato alla riclassificazione delle poste di bilancio in modo da ottenere degli aggregati di entrata e di spesa che risultino corrispondenti con quelli definiti nel modello teorico della spesa standard. Si segnala inoltre che la banca dati comprende non solo la gestione di parte corrente ma anche quella in conto capitale, anche se la proposta di riforma qui presentata riguarda solo la parte corrente. Le informazioni contenute nel *database* presentano pertanto anche un interesse autonomo, in quanto forniscono una fotografia dettagliata dell'evoluzione della finanza dei comuni trentini nell'arco dei cinque anni considerati.

La seconda parte del rapporto (par. 3) illustra e riesamina il modello impiegato per stimare la spesa corrente standard dei comuni trentini, e presenta anche alcune stime ottenute con il nuovo *database*. Si descrive inoltre in che modo il concetto di spesa standard può essere utilizzato per il riparto del fondo perequativo. La terza parte del rapporto (par. 4) esamina i principî e i criteri che dovrebbero guidare il processo di applicazione della riforma istituzionale della finanza locale trentina, in linea con quanto disposto dall'art. 24 della L.P. 16 giugno 2006, n. 3, e dagli articoli 117 e 119 del Titolo V della Costituzione. Viene in particolare presentato un modello teorico per il riparto del nuovo fondo perequativo alimentato da una compartecipazione dei comuni alla base imponibile dell'Imposta personale sul reddito. Infine, la quarta parte del rapporto (par. 5) presenta una simulazione empirica del nuovo modello di finanza locale.

1.2 Argomenti non trattati (sviluppi futuri)

Il presente rapporto illustra una proposta di riforma della finanza locale trentina *dato* l'assetto vigente delle funzioni amministrative svolte dai comuni. Come noto, la legge di riforma istituzionale prevede anche l'istituzione delle Comunità di valle, un livello di governo intermedio fra Provincia e comuni, in sostituzione dei Comprensori territoriali. La legge prevede inoltre che i comuni trasferiscano alcune delle funzioni da loro svolte in capo alla Comunità di appartenenza, principalmente con l'obiettivo di razionalizzare la spesa. Il lavoro di analisi che il Comitato per la Finanza Locale sta effettuando in merito ai possibili trasferimenti di funzioni (dalla Provincia alle Comunità, dai comuni alle Comunità) ed ai connessi meccanismi di finanziamento e di perequazione delle risorse, andrà pertanto ad integrare la proposta contenuta in questo rapporto.

Un secondo tema in corso di esame riguarda la stima delle entrate *standard* e dello sforzo fiscale dei comuni trentini. Come illustrato più avanti, mentre la stima della spesa standard utilizza, fra le variabili esplicative, le entrate proprie *effettive* dei comuni, la formula per il riparto del fondo perequativo impiega le entrate standardizzate. I criteri utilizzati per la stima delle entrate standard andranno fra breve ad aggiornare il presente rapporto.

2 La base informativa: I bilanci dei comuni

La stima della spesa standard e il riparto del fondo perequativo fanno uso di due tipi di informazioni: dati di bilancio dei comuni, desunti dal conto consuntivo, e dati riguardanti la struttura demografica, geografica e socio-economica degli enti locali. In questo paragrafo definiamo e illustriamo gli aggregati di bilancio che vengono utilizzati per stimare la spesa standard. Alle variabili strutturali è dedicata l'appendice 7.

2.1 Gli aggregati di bilancio “tradizionali”

Gli aggregati di bilancio “tradizionali” sono riportati, per la gestione di cassa, per il complesso dei comuni trentini e per gli anni 2001-05, nelle Tabelle 1a-b, rispettivamente a valori correnti e a valori reali 2005.² A valori correnti, nell'arco dei cinque anni considerati, il tasso annuale medio di crescita delle entrate tributarie (titolo 1) è risultato pari al 5,4%, quello delle entrate extratributarie (titolo 3) il 2,3%, quello dei trasferimenti correnti (titolo 2) il 3,2%. Poiché le spese correnti (titolo 1) sono mediamente cresciute del 2,6% all'anno, parte della crescita delle entrate correnti ha contribuito alla crescita sostenuta, in media il 7,3% all'anno, dell'avanzo di parte corrente. Sul fronte della gestione in conto capitale, si registra un profilo sostanzialmente stabile delle entrate proprie (alienazione di beni patrimoniali e oneri di urbanizzazione, titolo 4 categorie 1 e 5) e dei trasferimenti (titolo 4, categorie 2, 3 e 4), rispettivamente -0,2 e 0,1% di crescita annua media. La spesa per investimenti (titolo 2 delle spese, al netto delle concessioni di crediti) è cresciuta mediamente del 2% all'anno, grazie soprattutto ai consistenti avanzi di parte corrente.

La spesa per investimenti, complessivamente pari a 2.186.684 migliaia di euro nei cinque anni considerati, risulta finanziata per il 76% dalle entrate proprie e dai trasferimenti in conto capitale (1.662.492 migliaia di euro), per il 22,1% dall'avanzo di parte corrente (483.873 migliaia di euro) e solo per l'1,54% dall'accensione di prestiti (33.733 migliaia di euro). L'esigua quota rimanente, pari allo 0,3% della spesa per investimenti (6.586 migliaia di euro), risulta finanziata dagli incassi derivanti dallo smobilizzo di crediti e attività finanziarie (27.854 migliaia di euro), la cui quota residua (21.268 migliaia di euro), insieme all'avanzo sulle gestioni conto terzi (3.226 migliaia di euro), va infine ad alimentare l'incremento del fondo cassa (24.494 migliaia di euro).

Passando ai valori reali 2005, si veda la Tabella 1b, si osserva la lieve flessione delle spese correnti (in media -0,2% all'anno), accompagnata da una flessione più accentuata delle spese in conto capitale (mediamente -0,8% all'anno). Sul fronte delle entrate correnti, la crescita delle entrate tributarie è risultata mediamente pari al 2,5%, mentre risultano stabili i trasferimenti (+0,3%) e in flessione le entrate extratributarie (-0,6%). In termini reali, risultano invece in forte calo le entrate proprie (-2,9%) e i trasferimenti in conto capitale (-2,6%).

I dati che abbiamo illustrato, che come abbiamo sottolineato fanno riferimento agli aggregati “tradizionali” dei bilanci pubblici, pur se certamente di una qualche utilità, non permettono, a nostro avviso, di cogliere in pieno e in modo adeguato la

²I dati sono pertanto espressi in euro 2005. I deflatori utilizzati sono quelli impiegati dall'ISTAT per calcolare il PIL a prezzi costanti, e sono: 1.1192 per il 2001, 1.0826 per il 2002, 1.0505 per il 2003 e 1.0208 per il 2004.

Tabella 1a: Aggregato dei comuni trentini, Dati sintetici di bilancio (in migliaia di euro, valori correnti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	
ET1	111.811	129.044	125.817	141.635	137.919	530.949	527.403	551.189	574.795	588.995	ST1
ET2	333.816	333.025	346.094	332.941	377.964						
ET3	172.197	168.343	179.382	178.871	188.345	86.875	103.009	100.104	78.652	115.233	AVC
AVC	86.875	103.009	100.104	78.652	115.233						
ET4C15	82.614	71.440	75.668	71.595	82.034	408.795	455.310	439.150	440.741	442.687	ST2N
ET4C234	253.717	230.939	264.507	274.809	255.168						
DISK	-14.412	49.923	-1.129	15.685	-9.748						
d_DEB	5.229	-14.859	14.919	12.231	16.213	-14.412	49.923	-1.129	15.685	-9.748	DISK
						843	-31.323	13.751	-10.167	-958	d_CRED
						17.569	-31.222	1.651	8.061	28.435	d_CASSA
						1.229	-2.237	646	-1.348	-1.516	DIS_CT
	959.385	917.932	1.006.388	1.012.082	1.057.643	959.385	917.931	1.006.388	1.012.082	1.057.643	

segue **Tabella 1a: Aggregato dei comuni trentini, Dati sintetici di bilancio** (variazioni percentuali, valori correnti)

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	media	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	media	
ET1	15,4	-2,5	12,6	-2,6	5,4	-0,7	4,5	4,3	2,5	2,6	ST1
ET2	-0,2	3,9	-3,8	13,5	3,2						
ET3	-2,2	6,6	-0,3	5,3	2,3	18,6	-2,8	-21,4	46,5	7,3	AVC
AVC	18,6	-2,8	-21,4	46,5	7,3						
ET4C15	-13,5	5,9	-5,4	14,6	-0,2	11,4	-3,5	0,4	0,4	2,0	ST2N
ET4C234	-9,0	14,5	3,9	-7,1	0,1						

Legenda Tabelle 1a-e

ET1	entrate titolo 1 (entrate tributarie)	spese titolo 1	ST1
ET2	entrate titolo 2 (trasferimenti correnti)	avanzo di parte corrente	AVC
ET3	entrate titolo 2 (entrate extratributarie)	spese tit. 2 al netto delle concessioni di crediti (intervento 10)	ST2N
AVC	avanzo di parte corrente	disavanzo del conto capitale	DISK
ET4C15	entrate titolo 4, cat. 1 e 5 (alienazione beni e oneri urb.)	concessioni di crediti	d_CRED
ET4C234	entrate titolo 4, cat. 2, 3 e 4 (trasferimenti di capitale)	meno riscossione crediti (entrate tit. 4 cat. 6)	
DISK	disavanzo del conto capitale	variazione del fondo cassa	d_CASSA
d_DEB	accensione prestiti (entrate titolo 5) meno rimborso debiti (spese titolo 3)	disavanzo del conto terzi (spese tit. 4 meno entrate tit. 6)	DIS_CT

Tabella 1b: Aggregato dei comuni trentini, Dati sintetici di bilancio (in migliaia di euro, valori reali 2005)

	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	
ET1	125.140	139.710	132.172	144.580	137.919	594.244	570.993	579.030	586.745	588.995	ST1
ET2	373.610	360.550	363.575	339.863	377.964						
ET3	192.725	182.256	188.443	182.590	188.345	97.232	111.523	105.160	80.288	115.233	AVC
AVC	97.232	111.523	105.160	80.288	115.233						
ET4C15	92.463	77.344	79.490	73.083	82.034	457.528	492.942	461.331	449.904	442.687	ST2N
ET4C234	283.963	250.026	277.867	280.522	255.168						
DISK	-16.130	54.049	-1.186	16.011	-9.748						
d_DEB	5.852	-16.087	15.673	12.485	16.213	-16.130	54.049	-1.186	16.011	-9.748	DISK
						943	-33.912	14.445	-10.378	-958	d_CRED
						19.663	-33.803	1.735	8.229	28.435	d_CASSA
						1.375	-2.422	679	-1.376	-1.516	DIS_CT
	1.073.754	993.799	1.057.220	1.033.123	1.057.643	1.073.754	993.798	1.057.220	1.033.123	1.057.643	

segue **Tabella 1b: Aggregato dei comuni trentini, Dati sintetici di bilancio** (variazioni percentuali, valori reali 2005)

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	media	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	media	
ET1	11,6	-5,4	9,4	-4,6	2,5	-3,9	1,4	1,3	0,4	-0,2	ST1
ET2	-3,5	0,8	-6,5	11,2	0,3						
ET3	-5,4	3,4	-3,1	3,2	-0,6	14,7	-5,7	-23,7	43,5	4,3	AVC
AVC	14,7	-5,7	-23,7	43,5	4,3						
ET4C15	-16,4	2,8	-8,1	12,2	-2,9	7,7	-6,4	-2,5	-1,6	-0,8	ST2N
ET4C234	-12,0	11,1	1,0	-9,0	-2,6						

struttura economico-finanziaria dei comuni, soprattutto in funzione della stima della spesa standard e della definizione dei criteri di riparto del fondo perequativo. Il resto di questo paragrafo è perciò dedicato alla riclassificazione dei bilanci comunali.

2.2 La gestione di parte corrente

Per effettuare la riclassificazione dei dati di bilancio, abbiamo innanzitutto suddiviso le funzioni svolte dai comuni in due grandi categorie, una contenente i Servizi di Interesse Economico (SIE) e una, residuale, contenente i Servizi Sociali e Istituzionali (SSI). Il raggruppamento dei Servizi di Interesse Economico è composto da: servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione acque), smaltimento rifiuti, distribuzione gas, distribuzione energia elettrica, centrale del latte, teleriscaldamento, farmacie, gestione dei beni patrimoniali dell'ente (fabbricati, terreni, boschi, cave, suolo pubblico). Come illustreremo fra breve, i Servizi di Interesse Economico concorrono alla definizione della spesa corrente netta solo per la quota di spese non coperte da proventi e tariffe (cioè solo nel caso in cui il servizio sia in "perdita"), mentre non concorrono alla definizione della spesa netta quando i proventi superano le spese (cioè nel caso in cui il servizio realizzi un "profitto").³ Per contro, le spese riferite alla categoria residuale dei Servizi Sociali e Istituzionali concorrono per intero alla definizione della spesa netta, indipendentemente dal livello di proventi raccolti. I Servizi Sociali e Istituzionali includono: funzioni generali di amministrazione (organi istituzionali, anagrafe, segreteria generale, ecc.), polizia locale, istruzione pubblica, cultura, sport, promozione turistica, viabilità e illuminazione pubblica, trasporti pubblici locali,⁴ territorio e ambiente (urbanistica, parchi, ecc.), interventi di carattere sociale (asili nido, servizi agli anziani, cimiteri), sviluppo economico.

La riclassificazione della gestione di parte corrente dei comuni trentini è riassunta nella Tabella 2. I dati riportati fanno riferimento all'aggregato dei comuni appartenenti alla Provincia, alla gestione di cassa nel periodo 2001-2005, e sono espressi in termini pro capite medio per i cinque anni di riferimento.

Cominciamo dalla parte sinistra della tabella, che fa riferimento alle risorse di parte corrente. Il Titolo 2 delle entrate (ET2) contiene i trasferimenti di parte corrente. Questi sono stati riclassificati in cinque categorie principali: i trasferimenti sul fondo perequativo (TP), i trasferimenti specifici dalla Provincia (TSPAT), i trasferimenti dalla Provincia per funzioni delegate e i trasferimenti da altri enti del settore pubblico (TFDAE), la quota di Fondo investimenti minori che i comuni hanno allocato fra le entrate correnti (FIM_C) e infine i trasferimenti che finanziano le operazioni finanziarie inerenti alle spese in conto capitale (TKT2). Esaminiamo in maggiore dettaglio queste

³In base alla normativa provinciale, sulla maggior parte dei Servizi di Interesse Economico il comune ha l'obbligo di coprire le spese con proventi e tariffe ma non può realizzare sistematicamente dei profitti. Per contro, il servizio preposto al realizzo di profitti, anche consistenti, è quello relativo alla gestione dei beni patrimoniali dell'ente (sfruttamento boschi, cave, ecc.).

⁴Date le sue caratteristiche, il trasporto pubblico locale avrebbe potuto rientrare fra i Servizi di Interesse Economico. Si è optato invece di farlo rientrare fra i Servizi Sociali e Istituzionali per due motivi. Il primo è che solo i due grandi comuni trentini, Trento e Rovereto, svolgono questo tipo di servizio (su un'area vasta che comprende anche i comuni limitrofi). Il secondo motivo è che il trasporto locale risulta in gran parte finanziato da trasferimenti specifici erogati dalla Provincia, e solo in misura contenuta da proventi.

Tabella 2: Conto consuntivo di parte corrente dei comuni trentini, dati di cassa, euro pro capite, media 2001-2005

1.399	ET2 741	FIM_C 62				1.128	AVINT 239	AVC 208		1.399
		TKT2 102						INTP_SSI_AMM 31		
		TP 410								
		FSSC 46	TSPAT 85	TS 167						
		A_ET2 39								
		TFD 73						TFDAE 82		
		TAE 9								
	ET1 (al netto della TARSU) 214	ICI 193		ET 214		ENC 555	SCN 889	SCN_SSI 862		
		ADD_ENEL 11								
		ADD_IRPEF 0,5								
		A_ET1 10								
	ET3 (+TARSU) 444	A_ET3 67		PR 83		EPC 387	PERD 27	SC_SIE (inclusi interessi passivi) 242		
		A_RIMB 17								
		INTA_DIV 27		INT_PROF 90						
		TAR_SIE 208	PR_SIE 277							PROF 62
		TARSU 63								
		RIMB_SIE 6								
RIMB_SSI 56										

Nota: L'altezza dei blocchi non è proporzionata ai rispettivi valori

voci. I trasferimenti TP includono le quote del fondo perequativo e del fondo ordinario; si tratta di trasferimenti di tipo generale, la cui erogazione non è legata a specifiche funzioni di spesa. A partire dal 1992, e nell'arco di dieci anni, le quote "storiche" del fondo ordinario sono confluite nel fondo perequativo, i cui criteri di riparto sono basati in parte sui trasferimenti storici e in parte sul modello della spesa standard. I trasferimenti TKT2 contengono i contributi in conto annualità e il fondo ammortamento mutui; si tratta perciò di trasferimenti la cui finalità è quella di finanziare il servizio e il rimborso dei debiti contratti dal comune per finanziare le spese di investimento. Il Fondo Investimenti Minori (che fa parte dei trasferimenti di capitale, Titolo IV, cat. 3, delle entrate) è finalizzato al mantenimento e alla manutenzione della dotazione infrastrutturale dei comuni; fino al 2005, i comuni avevano la facoltà di far transitare sulle entrate di parte corrente (Titolo II) una quota del Fondo Investimenti Minori; FIM_C contiene pertanto la quota di fondo allocata fra le entrate di parte corrente. La variabile TFDAE contiene i trasferimenti dalla Provincia per funzioni delegate (TFD) e quelli erogati ai comuni dalla Regione e da altri enti del settore pubblico (TAE); si tratta perciò di trasferimenti che possono, in alcuni casi, avere destinazione vincolata, e il cui ammontare è in genere sufficiente a coprire per intero i servizi finanziati. Infine, TSPAT contiene i trasferimenti sul fondo specifici servizi comunali (FSSC) e tutti gli altri trasferimenti erogati dalla Provincia per specifiche funzioni (A_ET2, si tratta della voce che raccoglie il residuo sul Titolo 2 delle entrate). Alcuni programmi di trasferimento rientranti in questa categoria (ad esempio quello relativo agli asili nido) prendono la forma di un co-finanziamento, accanto ai proventi raccolti dal comune, alla copertura delle spese del servizio (i cosiddetti *matching grants*). TSPAT e TFDAE sono poi aggregati nella voce trasferimenti specifici TS.

Il Titolo 1 delle entrate (ET1) risulta classificato in: imposta comunale sugli immobili (ICI), addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica (ADD_ENEL), addizionale sull'imposta personale sul reddito (ADD_IRPEF), tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (TARSU), e infine la voce residuale contenente le altre tasse ed entrate tributarie (A_ET1; ad esempio i diritti sulle pubbliche affissioni, l'imposta di soggiorno). Le voci ICI, ADD_ENEL, ADD_IRPEF e A_ET1 vanno poi a costituire l'aggregato delle entrate tributarie (ET), mentre la TARSU, essendo destinata al finanziamento di un servizio di interesse economico, e in considerazione del suo graduale passaggio da tassa a tariffa (già effettuato da vari comuni), viene fatta rientrare nell'aggregato dei proventi sui servizi di interesse economico (PR_SIE).

Le entrate del Titolo 3 (ET3) sono suddivise nei seguenti aggregati. Partendo dalla parte bassa della Tabella 2, abbiamo i rimborsi spese da comuni consorziati, convenzionati o associati per i servizi sociali e istituzionali (RIMB_SSI). Poiché si tratta di spese sostenute per conto di altri comuni, il loro importo viene sottratto sia sul lato delle entrate sia sul lato delle spese, al fine di evitare duplicazioni di spesa. I proventi sui servizi di interesse economico (PR_SIE) risultano composti dalle tariffe riscosse dal comune (TAR_SIE), dalla TARSU (che, come abbiamo detto sopra, è assimilata ad una tariffa) e dai rimborsi spese da comuni consorziati, convenzionati o associati (RIMB_SIE). Abbiamo poi gli interessi su crediti, gli utili netti delle aziende speciali e i dividendi (INTA_DIV), e infine la voce residuale del Titolo 3, PR, che contiene i proventi sui servizi sociali e istituzionali (A_ET3, ad esempio le rette degli asili nido, i proventi degli impianti sportivi, ecc.) e i rimborsi spese da comuni consorziati,

convenzionati o associati (A_RIMB, la voce residuale dei rimborsi spese). Per quanto riguarda i servizi di interesse economico, viene poi eseguita la seguente operazione. Per ciascun servizio, si calcola, facendo la differenza fra proventi e spese, il profitto o la perdita generata dal servizio. I profitti (PROF) sono poi inclusi fra le entrate, mentre le perdite (PERD) sono incluse, nella parte destra della Tabella 2, fra le spese. Profitti, interessi, utili e dividendi vengono poi aggregati nella variabile INT_PROF.

Le entrate tributarie (ET), i proventi (PR) e gli interessi e i profitti (INT_PROF) vanno poi a costituire l'aggregato delle entrate proprie correnti (EPC). Infine, entrate proprie e trasferimenti specifici definiscono le entrate nette correnti del comune (ENC; si definiscono "nette" perché sono al netto dei rimborsi sui servizi sociali e istituzionali e della quota di proventi sui servizi di interesse economico che non si traducono in profitti).

Passiamo ora, osservando il lato destro della Tabella 2, all'impiego delle risorse. La spesa corrente netta del comune, SCN, viene calcolata a partire dal Titolo 1 delle spese (ST1), dapprima sottraendo gli interessi passivi sui servizi sociali e istituzionali e gli ammortamenti (INTP_SSI_AMM),⁵ i rimborsi sui servizi sociali e istituzionali (RIMB_SSI) di cui al Titolo 3 delle entrate, le spese correnti sui servizi di interesse economico (SC_SIE), e infine sommando le perdite realizzate sui medesimi servizi (PERD).⁶ Al netto delle perdite, si ottiene la spesa corrente netta sui servizi sociali e istituzionali (SCN_SSI). Dalla differenza fra il totale dei primi tre Titoli delle entrate (ET1, ET2, ET3) e il Titolo 1 della spesa (ST1), si ottiene l'avanzo di parte corrente (AVC). Infine, avanzo e interessi passivi vanno a costituire l'aggregato AVINT.

Le variabili che abbiamo appena descritto facendo riferimento alla Tabella 2 sono elencate nella Tabella 3, unitamente ai codici delle varie poste del conto consuntivo. Infine, la Tabella 4 contiene i dati complessivi (per l'intera Provincia) di entrata e di spesa corrispondenti ai valori pro capite riportati nella Tabella 2. Facendo riferimento ai dati pro capite, la Tabella 2 mostra che, a fronte di una spesa corrente netta di 889 euro, le entrate tributarie sono pari a 214 euro (di cui 193 di ICI e solo 50 centesimi di addizionale all'Irpef, che nel 2005 è stata applicata da un solo comune), i proventi risultano pari a 83 euro, mentre gli interessi e i profitti sono pari a 90 euro. Le entrate proprie correnti (387 euro) sono perciò pari al 43,5% della spesa corrente netta. Poiché il fondo perequativo (410 euro) e i trasferimenti specifici (167 euro) sono pari al 64,9% della spesa, ne consegue che in totale vi sono 75 euro che vanno a confluire nell'avanzo di parte corrente, che risulta alimentato per intero anche dal fondo investimenti minori di parte corrente (62 euro) e dai trasferimenti per ammortamento mutui e contributi in conto annualità (102 euro), per un avanzo complessivo (inclusi gli interessi passivi) di 239 euro pro capite.

⁵Si sottraggono solo gli interessi passivi imputati ai servizi sociali e istituzionali perché si è già tenuto conto di quelli imputati ai servizi di interesse economico. Per questi ultimi, quando il servizio fa profitti, gli interessi passivi sono già stati dedotti dai proventi insieme alle altre spese correnti di gestione. Quando, invece, il servizio genera una perdita, gli interessi passivi concorrono, insieme alle altre spese di gestione, a determinare la perdita imputata alla spesa netta.

⁶La spesa corrente netta, SCN, corrisponde alla variabile dipendente definita da Giarda e Ferrario per stimare la spesa standard. La sola differenza consiste nella definizione dell'aggregato dei Servizi di Interesse Economico, che nel nostro caso è più ampio, e in un diverso trattamento dei rimborsi da comuni consorziati, convenzionati o associati.

Tabella 3: Classificazione delle poste del Conto Consuntivo (parte corrente)

ET2	Entrate Titolo 2
FIM_C	Fondo Investimenti Minori, quota allocata sulla parte corrente (ET2, R260)
TKT2	Fondo ammortamento mutui, contributi in conto annualità (ET2, R245+R250+R255)
TP	Fondo perequativo e fondo ordinario (trasferimenti generali) (ET2, R230+R235)
FSSC	Fondo specifici servizi comunali (biblioteche, trasporto urbano, custodia forestale, campi nomadi, asili nido-dal 2005 sul fondo perequativo) (ET2, R240)
TFD	Trasferimenti dalla PAT per funzioni delegate (ET2, C3)
TAE	Trasferimenti da altri enti del settore pubblico (Organismi comunitari e internazionali, Regione, Unioni di comuni, Comprensori, ASL, ecc.) (ET2, C1+C4+C5)
TFDAE	Trasferimenti specifici per funzioni delegate dalla PAT e da altri enti, TFD+TAE
A_ET2	Altri trasferimenti specifici dalla PAT (residuo Titolo 2), ET2-(FIM_C+TKT2+TP+FSSC+TFDAE)
TSPAT	Totale trasferimenti specifici dalla PAT, FSSC+A_ET2
TS	Totale trasferimenti specifici, TSPAT+TFDAE
ET1	Entrate Titolo 1
ICI	Gettito ICI (ET1, R5+R10)
ADD_ENEL	Gettito addizionale Enel (ET1, R20)
ADD_IRPEF	Gettito addizionale Irpef (ET1, R35)
TARSU	Gettito Tarsu (ET1, R95+R100)
A_ET1	Altre entrate titolo 1 (residuo Titolo 1), ET1-(ICI+ADD_ENEL+ADD_IRPEF+TARSU)
ET	Entrate tributarie, ICI+ADD_ENEL+ADD_IRPEF+A_ET1
ET3	Entrate Titolo 3
A_RIMB	Concorsi e rimborsi non riconducibili a rimborsi spese da parte di soggetti consorziati/convencionati/associati ET3C5, R1300+R1345+R1360+R1370+R1400+R1415+R1435+R1450+R1470+R1510+R1540+R1585
RIMB_SIE	Rimborsi spese da soggetti consorziati/convencionati/associati per i servizi di interesse economico ET3C5, R1325+R1490+R1495+R1500+R1590+R1595+R1600+R1605+R1610+R1615
RIMB_SSI	Rimborsi spese da soggetti consorziati/convencionati/associati per i servizi sociali e istituzionali, ET3C5 al netto di A_RIMB e RIMB_SIE Include R1620 (IVA a credito) e R1625 (Altri proventi non derivanti da servizi pubblici, da beni dell'ente, da interessi su crediti, o da utili o partec.)
TAR_SIE	Proventi e tariffe sui servizi di interesse economico (vedi sotto) ET3, R750+R755+R760+R765+R840+R845+R850+R855+R860+R865+R950+R955+R960+R965+R970+R975+R980
PR_SIE	TAR_SIE+TARSU+RIMB_SIE
PROF	Totale profitti sui servizi di interesse economico (vedi sotto)
INTA_DIV	Interessi attivi, Utili netti di aziende speciali e partecipate, Dividendi (ET3, C3+C4)
INT_PROF	Interessi attivi e profitti, INTA_DIV+PROF
A_ET3	Residuo Titolo 3, ET3+TARSU-RIMB_SSI-PR_SIE-INTA_DIV-A_RIMB
PR	Proventi e tariffe sui servizi sociali e istituzionali più altri proventi, A_ET3+A_RIMB
EPC	Entrate proprie correnti, ET+PR+INT_PROF
ENC	Entrate nette correnti, EPC+TS

segue **Tabella 3: Classificazione delle poste del Conto Consuntivo (parte corrente)**

ST1	Spese correnti Titolo 1
INTP_SSI_AMM	Interessi passivi netti (al netto di quelli imputati ai servizi di interesse economico) + Ammortamenti (ST1I6+ST1I9)
SC_SIE	Spese sui servizi di interesse economico (T1F1S5+T1F9S4+T1F9S5+T1F12S1+T1F12S2+T1F12S3+T1F12S4+T1F12S5+T1F12S6) (vedi sotto)
PERD	Totale perdite sui servizi di interesse economico (vedi sotto)
SCN	Spesa corrente netta, ST1+PERD-(INTPN_AMM+SP_SIE+RIMB)
SCN_SSI	Spesa corrente netta per beni e servizi pubblici (esclusi quelli di interesse economico), SCN-PERD
AVC	Avanzo corrente, ET1+ET2+ET3-ST1
AVINT	Avanzo corrente e Interessi passivi netti, AV+INTPN_AMM
SCNN	Spesa corrente netta al netto dei trasferimenti per funzioni delegate e da altri enti e al netto dei proventi, SCN-(TFDAE+PR)
Pofitti/Perdite sui Servizi di Interesse Economico (Entrate meno Spese)	
ACQFOGN	Acquedotto, fognatura, depurazione acque, R750+R755+R760+R1490+R1495 - T1F9S4
RIFIUTI	Servizio smaltimento rifiuti, R95+R100+R765+R1500 - T1F9S5
GAS	Distribuzione gas, R840+R1590 - T1F12S1
LATTE	Centrale del latte, R845+R1595 - T1F12S2
ELETTR	Distribuzione energia elettrica, R850+R1600 - T1F12S3
RISC	Teleriscaldamento, R855+R1605 - T1F12S4
FARM	Farmacie, R860+R1610 - T1F12S5
ALSPR	Altri servizi produttivi, R865+R1615 -T1F12S6
PATRIM	Gestione fabbricati, boschi, cave, R950+R955+R960+R965+R970+R975+R980+R1325 - T1F1S5

Tabella 4: Conto consuntivo di parte corrente, Aggregato dei comuni trentini, dati di cassa, media 2001-2005 (euro*1000)

685.888	ET2 363.112	FIM_C 30.158				553.083	AVINT 117.087	AVC 101.887		685.888
		TKT2 49.869						INTP_SSI_AMM 15.200		
		TP 201.146								
		FSSC 22.443	TSPAT 41.601	TS 81.940						
		A_ET2 19.158								
	TFD 35.736	TFDAE 40.339								
	TAE 4.602									
	ET1 (al netto della TARSU) 105.123	ICI 94.737		ET 105.123		ENC 271.910	SCN 435.997	SCN_SSI 422.540		
		ADD_ENEL 5.322								
		ADD_IRPEF 235								
		A_ET1 4.829								
	ET3 (+TARSU) 217.653	A_ET3 32.642		PR 40.931		EPC 189.971	PERD 13.457	SC_SIE (inclusi interessi passivi) 118.824		
		A_RIMB 8.289								
		INTA_DIV 13.322		INT_PROF 43.917						
		TAR_SIE 101.999	PR_SIE 135.963							PROF 30.596
TARSU 30.781										
RIMB_SIE 3.182										
RIMB_SSI 27.438										RIMB_SSI 27.438

Nota: L'altezza dei blocchi non è proporzionata ai rispettivi valori

2.3 La gestione in conto capitale

La riclassificazione operata sul conto capitale è illustrata nella Tabella 5. Sul lato delle entrate, abbiamo le risorse derivanti dall'accensione di debiti (ACC_DEB, titolo 5), quelle derivanti dalla riscossione di crediti e dalla vendita di attività finanziarie (RISC_CRED, contenente il titolo 4, categoria 6, e la risorsa 1710 del titolo 4, categoria 1), quelle derivanti dall'alienazione di beni (AL_B, titolo 4, categoria 1, al netto dei proventi dalla vendita di attività finanziarie), e quelle derivanti dagli oneri di urbanizzazione (ON_URB, risorse 2700 e 2705 del titolo 4, categoria 5). Abbiamo poi i trasferimenti dalla Provincia Autonoma, suddivisi nel Fondo Investimenti Minori (FIM, che include sia la parte allocata sul conto capitale, FIM_K, che quella allocata sulla parte corrente, FIM_C) e negli altri trasferimenti provinciali (TK_PAT, titolo 4, categoria 3 al netto di FIM_K), e da ultimo i trasferimenti da altri soggetti pubblici o privati (A_TK).

Sul lato delle spese, il titolo 2 risulta suddiviso in spese di investimento, ST2N, cioè le spese "nette" del titolo 2, al netto delle spese per concessione di crediti, CONC_CRED (intervento 10 del titolo 2). Abbiamo infine le spese per rimborso debiti (RIMB_DEB, titolo 3).

Per quanto riguarda le operazioni finanziarie, dalla differenza fra ACC_DEB e RIMB_DEB definiamo la variabile D_DEB (variazione dei debiti) e dalla differenza fra CONC_CRED e RISC_CRED la variabile D_CRED2 (variazione dei crediti, che si differenzia da D_CRED definito sopra nella Tabella 1a per l'inclusione dei proventi dalla vendita di attività finanziarie). Infine, la variazione del fondo cassa (differenza fra fondo al 31/12 e fondo all'1/1 dello stesso anno) è definita nella variabile D_CASSA.

2.4 Il quadro finanziario dei comuni trentini

Combinando le riclassificazioni della gestione corrente e della gestione in conto capitale descritte sopra, il bilancio aggregato dei comuni trentini è sintetizzato nella Tabella 6. Ci sono sei categorie di entrate dedicate al finanziamento della spesa corrente netta SCN: le entrate proprie, ET, INT_PROF e PR, e i trasferimenti correnti, TFDAE, TSPAT e TP. I trasferimenti TKT2 e FIM_C, formalmente facenti parte della parte corrente, non sono stati inclusi perché riteniamo facciano sostanzialmente parte rispettivamente del conto capitale e della gestione finanziaria dei debiti. Di conseguenza, è stata definita una diversa e più ristretta nozione di avanzo di parte corrente, AVC2, il cui valore pro capite medio negli anni 2001-2005 è pari a 76 euro, contro i 208 dell'avanzo tradizionale AVC. Si noti che mentre tutti i comuni del trentino presentano un avanzo AVC positivo, ve ne sono 43 che (aggregando i cinque anni presi in considerazione) presentano un avanzo AVC2 di segno negativo.

Anche per la spesa per investimenti è stata definita una spesa *netta*, SKN, ottenuta sottraendo dalla spesa lorda, ST2N, i trasferimenti in conto capitale, A_TK, da enti del settore pubblico diversi dalla PAT. Le risorse trasferite dalla PAT per finanziare gli investimenti sono suddivise in due fondi, FIM e TK_PAT, mentre le entrate proprie comprendono gli oneri di urbanizzazione, ON_URB, e le alienazioni di beni patrimoniali, AL_B, oltre alle risorse trasferite dalla gestione corrente, AVC2.

Dalla differenza fra spese ed entrate in conto capitale si ottiene il disavanzo del conto capitale, DISK2 (aggregando i cinque anni presi in considerazione, sono 47 i comuni

et6 entrate conto terzi			
et5 accensioni di prestiti		ACC_DEB	
et4c6 riscossione di crediti		RISC_CRED	
et4c1 alienazione di beni patrimoniali	et4r1710 proventi vendita attività finanziarie		
	residuo et4c1 alienazione beni	AL_B	
et4c2 trasferimenti di capitale dallo stato		A_TK	
et4c4 trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico			
et4c5 trasferimenti di capitale da altri soggetti	residuo et4c5 altri soggetti	ON_URB	
	r2700+r2705 oneri urbanizzazione		
et4c3 trasferimenti di capitale dalla PAT	r1900+r1905 fondo investimenti comunali	TK_PAT	
	r1915 opere interesse provinciale		
	residuo et4c3 trasferimenti per specifiche funzioni		
	r1910 fondo investimenti minori	FIM_K	FIM
r260 utilizzo quota FIM in parte corrente	FIM_C		

Tabella 5: Riclassificazione del conto capitale

st2 spese titolo 2	st2i10 concessioni di crediti	CONC_CRED
	residuo st2 investimenti	ST2N
st3 rimborsi di prestiti		RIMB_DEB
st4 spese conto terzi		

$D_DEB = ACC_DEB - RIMB_DEB$ (variazione debiti)
 $D_CRED2 = CONC_CRED - RISC_CRED$ (variazione crediti)
 $D_CASSA = CASSA_FIN - CASSA_IN$ (variazione fondo cassa)
 $OP_FIN = D_DEB - D_CRED2 - D_CASSA$ (saldo operazioni finanziarie)
 $DIS_CT = st4 - et6$ (disavanzo conto terzi)

Tabella 6: Conto consuntivo dei comuni trentini, dati di cassa, euro pro capite, media 2001-2005

ET 214	965	SCN 889					
INT_PROF 90							
PR 83							
TFDAE 82							
TSPAT 85							
TP 410							
			A_TK 18				
			AVC2 76				
FIM_C 62		FIM 92		SKN 922		ST2N 940	
FIM_K 30							
		TK_PAT 507					
		ON_URB 79					
		AL_B 61					
TKT2 102		saldo da finanziare 139				DISK2 108	
D_DEB 14						INTP_SSI_AMM 31	
		D_CRED2 -32					
		D_CASSA 10					

(quadratura con saldo entrate / spese conto terzi)

trentini che presentano un disavanzo negativo, pertanto un avanzo). Sommando a questo gli interessi passivi, INTP_SSI_AMM, si ottiene il saldo netto da finanziare, la cui copertura può essere affidata a quattro tipi di risorse: i trasferimenti correnti TKT2 (contributi in conto annualità e fondo ammortamento mutui), l'incremento di debito (D_DEB), la riduzione dei crediti e delle attività finanziarie (meno D_CRED), e infine l'impiego di risorse giacenti sul fondo cassa (meno D_CASSA).

Gli aggregati di bilancio riclassificati secondo i criteri illustrati nella Tabella 6 sono riportati, per la gestione di cassa, per il complesso dei comuni trentini e per gli anni 2001-05, nelle Tabelle 7a-b, rispettivamente a valori correnti e a valori reali 2005. L'ultima batteria di dati che presentiamo con riferimento all'aggregato dei comuni trentini è contenuta nelle Tabelle 1c-e, e 7c-e.

3 Spesa standard e perequazione

3.1 L'identità contabile di parte corrente

Sulla base della riclassificazione dei dati di bilancio descritta nel paragrafo precedente, si vedano le Tabelle 2 e 6, l'identità contabile che caratterizza il bilancio di parte corrente del comune i può essere scritta, in termini sintetici, come (tutti le variabili sono espresse in valori pro capite):

$$ET_i + \Pi_i + PR_i + TFDAE_i + TSPAT_i + TP_i = SCN_i + AVC2_i. \quad (1)$$

Anche se tutte le variabili sono state già descritte sopra, vale la pena fare una breve sintesi. Le risorse di parte corrente (i primi tre Titoli delle entrate), contenute nel lato sinistro dell'identità contabile, sono suddivise in sei aggregati. Le entrate tributarie ET_i includono l'ICI, l'addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica, l'addizionale Irpef, più altri tributi minori; questo aggregato include le entrate proprie che non sono dedicate in via esclusiva al finanziamento di specifici servizi, come le tariffe e i proventi. La variabile Π_i (che denota, per semplificare la notazione, la variabile INT_PROF definita sopra) include gli utili netti delle aziende speciali, i dividendi e i profitti sui Servizi di Interesse Economico e sullo sfruttamento dei beni dell'ente (per alcuni comuni del Trentino, si pensi alle cave e allo sfruttamento dei boschi, si tratta di una fonte rilevante di entrata). I proventi e le tariffe sui Servizi Sociali e Istituzionali (rette degli asili nido, proventi dalla gestione degli impianti sportivi, ecc.) sono aggregati nella variabile PR_i . Le rimanenti tre categorie di risorse riguardano i trasferimenti. $TFDAE_i$ contiene i trasferimenti erogati dalla Provincia ai comuni per lo svolgimento di funzioni delegate (ad esempio i trasporti pubblici nei grandi centri) e quelli erogati dalla Regione e altri enti del settore pubblico; si tratta di trasferimenti che possono avere destinazione vincolata al finanziamento di specifici servizi. $TSPAT_i$ raggruppa i trasferimenti specifici sui vari servizi (ad esempio gli asili nido), erogati in genere dalla Provincia sotto forma di cofinanziamento (*matching grants*) alle spese sostenute dal comune; una quota rilevante di questi trasferimenti viene attribuita dalla Provincia ai comuni sulla base di parametri oggettivi (nel caso degli asili nido, la Provincia finanzia una quota del costo standard per utente). Infine, il fondo perequativo, del quale ci occuperemo diffusamente in seguito, è rappresentato da TP_i .

Tabella 7a: Aggregato dei comuni trentini, Dati di bilancio riclassificati (in migliaia di euro, valori correnti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	
ET	82.243	99.478	98.555	111.654	108.359						
PR	31.916	37.932	41.217	39.824	43.914						
INT_PROF	49.033	45.605	48.742	48.256	55.798						
TFDAE	34.124	39.315	38.350	36.348	43.546						
TSPAT	30.274	35.548	41.110	45.989	45.504						
TP	185.873	177.240	188.628	187.158	216.604						
<i>entrate proprie</i>	163.192	183.015	188.514	199.734	208.071	394.415	398.448	420.195	440.202	457.325	SCN
<i>trasferimenti</i>	250.271	252.103	268.088	269.494	305.654	19.048	36.671	36.407	29.026	56.400	AVC2
AVC2	19.048	36.671	36.407	29.026	56.400						
AL_B	32.991	27.198	33.857	22.849	23.342						
ON_URB	30.037	29.052	32.157	42.866	51.885						
FIM	70.450	40.274	37.350	26.176	36.505						
TK_PAT	202.268	219.105	250.330	265.957	244.819	399.123	449.746	429.564	432.130	434.157	SKN
<i>entrate proprie</i>	63.028	56.251	66.014	65.715	75.228						
<i>trasferimenti</i>	272.719	259.380	287.680	292.134	281.323						
DISK2	44.329	97.444	39.463	45.255	21.206						
TKT2	58.957	48.773	47.974	39.253	40.089	44.329	97.444	39.463	45.255	21.206	DISK2
d_DEB	5.229	-14.859	14.919	12.231	16.213	15.718	14.583	14.309	13.821	13.478	INTP_SSI_AMM
						-14.658	-44.655	6.823	-14.304	-5.301	d_CRED2
						17.569	-31.222	1.651	8.061	28.435	d_CASSA
						1.229	-2.237	646	-1.348	-1.516	DIS_CT
OP_FIN nette	813.395	784.663	873.189	878.561	926.579	813.395	784.662	873.189	878.561	926.579	
	2.318	61.018	6.445	18.474	-6.921						

segue Tabella 7a: Aggregato dei comuni trentini, Dati di bilancio riclassificati (variazioni percentuali, valori correnti)

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	media	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	media	
ET	21,0	-0,9	13,3	-3,0	7,1						
PR	18,9	8,7	-3,4	10,3	8,3						
INT_PROF	-7,0	6,9	-1,0	15,6	3,3						
TFDAE	15,2	-2,5	-5,2	19,8	6,3						
TSPAT	17,4	15,6	11,9	-1,1	10,7						
TP	-4,6	6,4	-0,8	15,7	3,9						
<i>entrate proprie</i>	12,1	3,0	6,0	4,2	6,3	1,0	5,5	4,8	3,9	3,8	SCN
<i>trasferimenti</i>	0,7	6,3	0,5	13,4	5,1	92,5	-0,7	-20,3	94,3	31,2	AVC2
AVC2	92,5	-0,7	-20,3	94,3	31,2						
AL_B	-17,6	24,5	-32,5	2,2	-8,3						
ON_URB	-3,3	10,7	33,3	21,0	14,6						
FIM	-42,8	-7,3	-29,9	39,5	-15,2						
TK_PAT	8,3	14,3	6,2	-7,9	4,9	12,7	-4,5	0,6	0,5	2,1	SKN
<i>entrate proprie</i>	-10,8	17,4	-0,5	14,5	4,5						
<i>trasferimenti</i>	-4,9	10,9	1,5	-3,7	0,8						
DISK2	119,8	-59,5	14,7	-53,1	-16,8						
						119,8	-59,5	14,7	-53,1	-16,8	DISK2
TKT2	-17,3	-1,6	-18,2	2,1	-9,2	-7,2	-1,9	-3,4	-2,5	-3,8	INTP_SSI_AMM

Tabella 7b: Aggregato dei comuni trentini, Dati di bilancio riclassificati (in migliaia di euro, valori reali 2005)

	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	
ET	92.047	107.699	103.533	113.976	108.359						
PR	35.721	41.068	43.299	40.651	43.914						
INT_PROF	54.878	49.375	51.204	49.259	55.798						
TFDAE	38.192	42.564	40.287	37.103	43.546						
TSPAT	33.883	38.487	43.187	46.945	45.504						
TP	208.031	191.889	198.155	191.049	216.604						
<i>entrate proprie</i>	182.646	198.141	198.036	203.886	208.071	441.433	431.379	441.419	449.354	457.325	SCN
<i>trasferimenti</i>	280.105	272.940	281.629	275.097	305.654	21.318	39.702	38.246	29.630	56.400	AVC2
AVC2	21.318	39.702	38.246	29.630	56.400						
AL_B	36.924	29.446	35.567	23.324	23.342						
ON_URB	33.618	31.453	33.781	43.758	51.885						
FIM	78.849	43.603	39.237	26.720	36.505						
TK_PAT	226.381	237.214	262.974	271.487	244.819	446.702	486.917	451.261	441.114	434.157	SKN
<i>entrate proprie</i>	70.542	60.900	69.348	67.081	75.228						
<i>trasferimenti</i>	305.229	280.817	302.211	298.207	281.323						
DISK2	49.613	105.498	41.456	46.196	21.206	49.613	105.498	41.456	46.196	21.206	DISK2
TKT2	65.985	52.804	50.397	40.069	40.089	17.591	15.789	15.032	14.108	13.478	INTP_SSI_AMM
d_DEB	5.852	-16.087	15.673	12.485	16.213	-16.405	-48.346	7.168	-14.602	-5.301	d_CRED2
						19.663	-33.803	1.735	8.229	28.435	d_CASSA
						1.375	-2.422	679	-1.376	-1.516	DIS_CT
OP_FIN nette	910.360	849.515	917.294	896.826	926.579	910.360	849.514	917.294	896.826	926.579	
	2.595	66.061	6.771	18.858	-6.921						

segue Tabella 7b: Aggregato dei comuni trentini, Dati di bilancio riclassificati (variazioni percentuali, valori reali 2005)

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	media	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	media	
ET	17,0	-3,9	10,1	-4,9	4,2						
PR	15,0	5,4	-6,1	8,0	5,3						
INT_PROF	-10,0	3,7	-3,8	13,3	0,4						
TFDAE	11,4	-5,3	-7,9	17,4	3,3						
TSPAT	13,6	12,2	8,7	-3,1	7,7						
TP	-7,8	3,3	-3,6	13,4	1,0						
<i>entrate proprie</i>	8,5	-0,1	3,0	2,1	3,3	-2,3	2,3	1,8	1,8	0,9	SCN
<i>trasferimenti</i>	-2,6	3,2	-2,3	11,1	2,2	86,2	-3,7	-22,5	90,4	27,5	AVC2
AVC2	86,2	-3,7	-22,5	90,4	27,5						
AL_B	-20,3	20,8	-34,4	0,1	-10,8						
ON_URB	-6,4	7,4	29,5	18,6	11,5						
FIM	-44,7	-10,0	-31,9	36,6	-17,5						
TK_PAT	4,8	10,9	3,2	-9,8	2,0	9,0	-7,3	-2,2	-1,6	-0,7	SKN
<i>entrate proprie</i>	-13,7	13,9	-3,3	12,1	1,6						
<i>trasferimenti</i>	-8,0	7,6	-1,3	-5,7	-2,0						
DISK2	112,6	-60,7	11,4	-54,1	-19,1	112,6	-60,7	11,4	-54,1	-19,1	DISK2
TKT2	-20,0	-4,6	-20,5	0,1	-11,7	-10,2	-4,8	-6,1	-4,5	-6,4	INTP_SSI_AMM

Tabella 1c: Dati sintetici di bilancio (euro*1000)

media 2001-2005 (valori correnti)			
ET1	129.245	554.666	ST1
ET2	344.768		
ET3	177.428	96.775	AVC
AVC	96.775		
ET4C15	76.670	437.337	ST2N
ET4C234	255.828		
DISK	8.064		
d_DEB	6.747	8.064	DISK
		-5.571	d_CRED2
		4.899	d_CASSA
		-645	DIS_CT
	990.686	990.686	

Tabella 1d: Dati sintetici di bilancio (euro*1000)

media 2001-2005 (valori reali 2005)			
ET1	135.904	584.001	ST1
ET2	363.112		
ET3	186.872	101.887	AVC
AVC	101.887		
ET4C15	80.883	460.878	ST2N
ET4C234	269.509		
DISK	8.599		
d_DEB	6.827	8.599	DISK
		-5.972	d_CRED2
		4.852	d_CASSA
		-652	DIS_CT
	1.043.108	1.043.108	

Tabella 1e: Dati sintetici di bilancio (euro)

media 2001-2005 (valori reali 2005 pro capite)			
ET1	277	1.191	ST1
ET2	741		
ET3	381	208	AVC
AVC	208		
ET4C15	165	940	ST2N
ET4C234	550		
DISK	18		
d_DEB	14	18	DISK
		-12	d_CRED2
		10	d_CASSA
		-1	DIS_CT
	2.128	2.128	

Tabella 7c: Dati di bilancio riclassificati (euro*1000)

media 2001-2005 (valori correnti)			
ET	100.058		
PR	38.961		
INT_PROF	49.487		
TFDAE	38.337		
TSPAT	39.685		
TP	191.100		
entrate proprie	188.505	422.117	SCN
trasferimenti	269.122	35.510	AVC2
AVC2	35.510		
AL_B	28.047		
ON_URB	37.200		
FIM	42.151		
TK_PAT	236.496	428.944	SKN
entrate proprie	65.247		
trasferimenti	278.647		
DISK2	49.539		
TKT2	47.009	49.539	DISK2
d_DEB	6.747	14.382	INTP_SSI_AMM
		-14.419	d_CRED2
		4.899	d_CASSA
		-645	DIS_CT
OP_FIN nette	855.277	855.277	
	16.267		

Tabella 7d: Dati di bilancio riclassificati (euro*1000)

media 2001-2005 (valori reali 2005)			
ET	105.123		
PR	40.931		
INT_PROF	52.103		
TFDAE	40.339		
TSPAT	41.601		
TP	201.146		
entrate proprie	198.156	444.182	SCN
trasferimenti	283.085	37.059	AVC2
AVC2	37.059		
AL_B	29.721		
ON_URB	38.899		
FIM	44.983		
TK_PAT	248.575	452.030	SKN
entrate proprie	68.620		
trasferimenti	293.558		
DISK2	52.794		
TKT2	49.869	52.794	DISK2
d_DEB	6.827	15.200	INTP_SSI_AMM
		-15.497	d_CRED2
		4.852	d_CASSA
		-652	DIS_CT
OP_FIN nette	900.115	900.115	
	17.473		

Tabella 7e: Dati di bilancio riclassificati (euro)

media 2001-2005 (valori reali 2005 pro capite)			
ET	214		
PR	83		
INT_PROF	106		
TFDAE	82		
TSPAT	85		
TP	410		
entrate proprie	404	906	SCN
trasferimenti	577	76	AVC2
AVC2	76		
AL_B	61		
ON_URB	79		
FIM	92		
TK_PAT	507	922	SKN
entrate proprie	140		
trasferimenti	599		
DISK2	108		
TKT2	102	108	DISK2
d_DEB	14	31	INTP_SSI_AMM
		-32	d_CRED2
		10	d_CASSA
		-1	DIS_CT
OP_FIN nette	1.836	1.836	
	36		

Il lato destro dell'identità contabile (1) suddivide gli impieghi delle risorse di parte corrente in due aggregati: la spesa corrente netta, SCN_i , e l'avanzo di parte corrente riclassificato, $AVC2_i$. Come abbiamo illustrato in dettaglio nel paragrafo precedente, l'aggregato di spesa corrente è definito come spesa *netta* perché si tratta della spesa corrente complessiva (Titolo 1 delle spese) al netto degli interessi passivi e degli ammortamenti imputati ai Servizi Sociali e Istituzionali, e al netto dei rimborsi da comuni consorziati, associati o convenzionati (la cui quota è sottratta anche dalle entrate). Inoltre, per quanto riguarda i Servizi di Interesse Economico si è proceduto nel modo seguente. Per quelli in perdita, alle spese di gestione sono stati sottratti i corrispondenti proventi e rimborsi, in modo che la spesa netta includa solo le perdite su questi servizi. Analogamente, per i servizi che realizzano profitti, sul lato delle entrate vengono inclusi solamente i profitti (proventi e rimborsi al netto delle spese di gestione). L'avanzo $AVC2_i$, risulta uguale, si veda la Tabella 2, all'avanzo corrente "tradizionale" AVC_i , più gli interessi passivi sui servizi sociali e istituzionali $INTP_SSI_AMM_i$, al netto dei trasferimenti di parte corrente $TKT2_i$, a copertura degli oneri per il servizio dei debiti contratti per il finanziamento delle spese in conto capitale (contributi in conto annualità, ammortamento mutui), e al netto del fondo investimenti minori allocato sulla parte corrente FIM_C_i .

3.2 Il modello della spesa standard

L'ingrediente principale del meccanismo di riparto del Fondo perequativo utilizzato dalla Provincia Autonoma di Trento è costituito dalla spesa corrente *standard*. Il fabbisogno di spesa dei comuni non è una nozione primitiva, decisa "a tavolino" e "dall'alto" dall'ente superiore di governo sulla base di criteri di natura normativa. Esso è invece una nozione "derivata" sulla base dei comportamenti medi (standard) adottati dai comuni, comportamenti che però devono trovare riscontro in indicatori "oggettivi" di fabbisogno che fanno riferimento alle caratteristiche demografiche, geografiche, sociali ed economiche degli enti locali.

L'equazione che può essere impiegata per stimare la spesa standard dei comuni ha la seguente struttura:

$$SCNN_i = \alpha_0 + \sum_{v=1}^V \alpha_v X_{vi} + \beta_1 ET_i + \beta_2 \Pi_i + \varepsilon_i, \quad (2)$$

dove la *variabile dipendente* è data dalla spesa corrente netta al netto dei trasferimenti per funzioni delegate e dei proventi:

$$SCNN_i = SCN_i - (TFDAE_i + PR_i). \quad (3)$$

In base all'equazione (2), la spesa pro capite $SCNN_i$ è una funzione lineare di V variabili demografiche e socio-economiche X_{vi} , come la popolazione, il tasso di crescita della popolazione, le presenze turistiche, la quota di anziani sulla popolazione residente. La spesa netta dipende inoltre dalle entrate tributarie, ET_i , e dai profitti sui Servizi di Interesse Economico, Π_i . Infine, il termine di errore ε_i cattura l'impatto sulla spesa di tutti i fattori non osservabili e non direttamente riconducibili alle determinanti dei fabbisogni di spesa.

Sulle variabili demografiche e socio-economiche torniamo più sotto illustrando i risultati della stima del modello. Ora ci occupiamo di un altro aspetto legato alla specificazione dell'equazione (2) che parte dall'osservazione che la spesa corrente risulta finanziata, come abbiamo visto esaminando il lato sinistro dell'identità (1), da sei categorie di risorse. Per specificare l'equazione da stimare occorre decidere (i) quali risorse sottrarre dalla spesa per definire la variabile dipendente, (ii) quali risorse includere fra i regressori, e di conseguenza (iii) quali risorse non risultano né sottratte alla spesa né incluse fra i regressori. Vediamo quali sono i criteri che dovrebbero guidare questa scelta e le implicazioni che ne derivano.

Per quanto riguarda il primo punto, la variabile dipendente è stata definita, si veda l'equazione (3), al netto dei trasferimenti per funzioni delegate perché si tratta di trasferimenti concentrati in pochi comuni (fra i quali i due più grandi, Trento e Rovereto), i cui criteri di assegnazione sono autonomi rispetto a quelli che governano gli altri trasferimenti, e le cui spese corrispondenti sono pertanto di difficile standardizzazione; inoltre, i trasferimenti $TFDAE_i$ e le spese corrispondenti dovrebbero pareggiare. La sottrazione dei proventi sui servizi sociali e istituzionali, PR_i , è invece dettata da tre ordini di considerazioni. La prima è di tipo econometrico: i proventi sono endogeni perché risultano in gran parte determinati dalle spese al cui finanziamento sono destinati; pertanto, l'inclusione dei proventi fra le variabili esplicative può portare a stime distorte dei parametri del modello.⁷ La seconda motivazione è di tipo sostanziale: considerare la spesa al netto dei proventi implica che il meccanismo di riparto del fondo perequativo riconosca per intero lo sforzo tariffario esercitato dai comuni su questa fonte di entrata. In altri termini, tutte le risorse sottratte alla spesa corrente SCN_i per definire la variabile dipendente $SCNN_i$, essendo escluse dal processo di standardizzazione, non risultano perequate attraverso il riparto del fondo perequativo. Anche la terza motivazione è di tipo sostanziale. La deduzione dei proventi rende omogenei i dati di spesa dei comuni che gestiscono i servizi (sociali e istituzionali) in economia con i dati di spesa dei comuni che hanno affidato esternamente la gestione del servizio. Nel primo caso, dopo aver dedotto i proventi, rimane incluso nella variabile $SCNN_i$ solo il disavanzo derivante dalla gestione del servizio. Nel secondo caso, non si registrano proventi nel bilancio del comune (che sono incassati dalla società che ha in appalto il servizio); si registrano invece fra le spese i contributi che il comune eroga alla società di gestione per coprire i disavanzi di bilancio.⁸

Per quanto riguarda il punto (ii), si noti che fra i regressori dell'equazione (2) sono state incluse le entrate tributarie ET_i e i profitti Π_i , cioè le due fonti di entrata propria che non hanno destinazioni specifiche. I rispettivi coefficienti β_1 e β_2 dovrebbero essere compresi fra zero e uno.⁹ Dati due comuni con il medesimo fabbisogno di spesa ma

⁷ Il problema dell'endogenità dei proventi può ovviamente essere risolto se si dispone di appropriate variabili strumentali, che nel caso in esame non sono tuttavia disponibili.

⁸ Il problema del tipo di gestione, diretta o affidata e terzi, non si pone per i servizi di interesse economico, dal momento che, come abbiamo visto, si imputano le perdite alla spesa netta e i profitti alle entrate proprie.

⁹ Per quanto riguarda la stima dei coefficienti β_1 e β_2 , l'impiego dei minimi quadrati ordinari (OLS) risulta adeguato solo quando le entrate tributarie e i profitti possono essere considerate variabili esogene. In caso di endogenità fra entrate e spesa, è necessario utilizzare i minimi quadrati a due stadi (2SLQ) dopo avere individuato gli opportuni strumenti per stimare i coefficienti delle entrate. Sull'endogenità delle entrate tributarie torniamo nel par. 3.3 quando discutiamo alcune stime della spesa standard.

diverso livello di entrate proprie pro capite, il comune con maggiore dotazione di risorse sarà in genere in grado di spendere di più.¹⁰ La spesa può risultare indipendente dalle entrate tributarie e dai profitti ($\beta_1 = \beta_2 = 0$) solo in due situazioni. La prima è quando la Provincia, attraverso il riparto dei trasferimenti, attua una completa perequazione delle entrate, assegnando al comune con maggiore dotazione un trasferimento di importo inferiore a quello assegnato al comune con minore dotazione (in termini pro capite, la differenza è pari al differenziale di entrate pro capite);¹¹ la seconda è quando, pur in assenza di completa perequazione (cioè quando la differenza fra i due trasferimenti è inferiore al differenziale di entrate), il comune con maggiore dotazione destina le maggiori risorse (non perequate) alla spesa per investimenti.

Per quanto riguarda, infine, il punto (iii), le rimanenti due fonti di entrata, $TSPAT_i$ e TP_i , non risultano né sottratte dalla spesa corrente SCN_i per definire la variabile dipendente $SCNN_i$, né incluse fra le variabili indipendenti dell'equazione (2). Per cogliere le implicazioni di questo fatto, si possono sottrarre ET_i e Π_i da entrambi i membri dell'equazione (2) e infine utilizzare l'identità contabile (1) per scrivere:

$$(TP_i + TSPAT_i) - AVC2_i = \alpha_0 + \sum_{v=1}^V \alpha_v X_{vi} - (1 - \beta_1)ET_i - (1 - \beta_2)\Pi_i + \varepsilon_i, \quad (4)$$

Questa equazione è equivalente¹² alla (2) e mostra che le determinanti della spesa coincidono con quelle della somma dei trasferimenti TP_i e $TSPAT_i$ *al netto* dell'avanzo di parte corrente $AVC2_i$.

Se i comuni non realizzassero avanzi correnti ($AVC2_i = 0$), trasferendo in questo modo risorse sul conto capitale, allora la standardizzazione della spesa effettuata stimando l'equazione (2) risulterebbe del tutto equivalente alla standardizzazione dei trasferimenti ($TP_i + TSPAT_i$) in base all'equazione (4). Tuttavia, poiché quasi tutti i comuni sono in avanzo, mentre i restanti sono in disavanzo, i trasferimenti standard non coincidono con la spesa standard. In altri termini, la stima dei trasferimenti standard attraverso l'equazione

$$(TP_i + TSPAT_i) = \hat{\alpha}_0 + \sum_{v=1}^V \hat{\alpha}_v X_{vi} - (1 - \hat{\beta}_1)ET_i - (1 - \hat{\beta}_2)\Pi_i + \varepsilon_i, \quad (5)$$

conduce generalmente a valori stimati dei parametri $\hat{\alpha}_v$, $v = 1, \dots, V$, $\hat{\beta}_1$ e $\hat{\beta}_2$ diversi dai corrispondenti parametri α_v , $v = 1, \dots, V$, β_1 e β_2 ottenuti dalla stima dell'equazione (2). Il confronto fra le stime dei coefficienti delle entrate dell'equazione (2), con le corrispondenti stime dei coefficienti dell'equazione (5), permette di cogliere in che misura l'impatto delle entrate tributarie e dei profitti sulla spesa risulti "mediato" dalle politiche della Provincia finalizzate alla perequazione delle entrate, e in che misura risulti invece determinato dalle scelte dei comuni in merito alla parziale destinazione delle entrate al finanziamento degli avanzi di parte corrente.

¹⁰ Il più elevato livello di entrate pro capite può essere dovuto a maggiore base imponibile (capacità fiscale), ad aliquote più elevate (sforzo fiscale), o ad una combinazione fra le due.

¹¹ Ovviamente, nella misura in cui la maggiore dotazione di risorse è il risultato anche di un più elevato sforzo fiscale, una perequazione molto forte delle entrate produrrebbe pesanti effetti di disincentivo al comune con maggiore dotazione.

¹² La (2) e la (4) sono equivalenti nel senso che la stima delle due equazioni produce gli stessi coefficienti stimati.

3.3 La spesa standard dei comuni trentini

La Tabella 8 mostra i risultati di alcune regressioni a minimi quadrati ordinari (OLS) della spesa standard (2), colonne [1], [3] e [4] della tabella, e dei trasferimenti standard (5), colonna [2]. I dati di bilancio utilizzati fanno riferimento alla gestione di cassa; poiché, soprattutto nei piccoli comuni, i dati presentano un'ampia variabilità, si è deciso di utilizzare la media dei valori pro capite dei cinque anni 2001-2005. Per le variabili demografiche e socio-economiche, le fonti sono costituite dal Censimento generale della popolazione del 2001 e da rilevazioni del Servizio statistica della Provincia Autonoma di Trento.¹³ I valori in parentesi riportati sotto i valori dei coefficienti si riferiscono alla t-statistica.

In tutte le stime effettuate, la spesa standard è funzione della popolazione corrente, della dinamica della popolazione, e infine di alcuni indicatori demografici, geografici, sociali ed economici.

Spesa standard pro capite e popolazione: la curva a “U”

La spesa standard pro capite (ma anche i trasferimenti standard) hanno un andamento a “U” in funzione della popolazione. L'inverso della popolazione (seconda riga della Tabella 8) determina il tratto discendente della curva, e cattura l'impatto dei costi fissi che ciascun comune deve sostenere indipendentemente dalla dimensione demografica. La popolazione (terza riga della Tabella) determina invece il tratto ascendente della curva, e cattura il più ampio ventaglio di funzioni svolto dai comuni più grandi rispetto a quelli di minore dimensione. Con riferimento alla stima [3], la curva a “U” della spesa pro capite è rappresentata graficamente, in funzione del logaritmo della popolazione, nelle Figure 1a e 1b. In entrambi i grafici, la curva a “U” è stata tracciata inserendo nell'equazione stimata il valore medio di tutti i regressori diversi dalla popolazione. La curva rappresenta pertanto la spesa standard pro capite del comune medio o rappresentativo, cioè quello con una quota di anziani, di turisti, densità abitativa, entrate tributarie (e così via per tutti i regressori, che illustreremo fra breve) pari alla media della Provincia.¹⁴ La Figura 1a rappresenta la curva a “U” insieme ai valori pro capite effettivi della spesa corrente netta. In genere, i comuni che stanno sopra la curva sono quelli i cui valori degli altri regressori (turisti, entrate tributarie, anziani, ecc.) stanno sopra la media provinciale (i comuni “ricchi” e/o “bisognosi”), mentre i comuni con spesa effettiva sotto la curva a “U” hanno in genere valori degli altri regressori sotto la media provinciale. Il grafico della Figura 1b permette invece di visualizzare gli scostamenti fra spesa effettiva e spesa standard; gli scostamenti fra i punti riportati nel grafico e la curva a “U” sono infatti uguali ai residui della regressione. I comuni sopra (sotto) la curva a “U”, pertanto, hanno una spesa effettiva superiore (inferiore) alla spesa standard.

¹³Quando i dati sono disponibili, anche per le variabili demografiche e socio-economiche sono stati impiegati i valori medi del periodo 2001-05.

¹⁴Medie semplici, cioè non ponderate con la popolazione.

Tabella 8: Regressioni Spesa standard, Trasferimenti e Entrate tributarie

variabile dipendente (dati 2001-2005)	SCNN [1]	TP_TSPAT [2]	SCNN [3]	SCNN [4]	ET [5]	SCNN [6]
costante	303.54	403.44	180.67	148.20	-41.618	118.71
	4.60	7.15	2.68	2.28	-0.80	1.75
1 / popolazione	80299	41997	79611	90265		89154
	12.11	7.41	11.82	12.61		12.25
popolazione	0.00470	0.00362	0.00436	0.00362		0.00356
	4.45	4.00	4.17	3.54		3.44
dinpop1	-11296	-9463.3	-10331	-7804.8		-8002.9
	-6.23	-6.10	-6.02	-4.47		-4.52
dinpop2	6165.6	5331.2	5564.9	4239.3		4335.4
	6.55	6.62	6.22	4.65		4.69
anziani	248.00	30.544	192.09	355.94	-462.87	423.5
	0.84	0.12	0.69	1.29	-2.98	1.50
turisti	0.15490	0.21581	0.04832	0.08760	0.28023	-0.02082
	2.52	4.11	0.76	1.43	7.18	-0.24
frazionamento	90.274	73.054	85.548	65.304		64.406
	3.04	2.88	2.95	2.33		2.27
densità abitativa			0.11990	0.11127		0.10838
			3.91	3.79		3.64
altitudine media			0.15651	0.10512		0.10509
			4.00	2.67		2.64
altitudine (varianza)			1.07464	0.65174		0.35572
			1.05	0.66		0.35
tasso di disoccupazione			919.43	397.35		345.92
			2.09	0.91		0.78
entrate tributarie	0.63097	-0.19671	0.59273	0.55476		0.75889
	6.57	-2.15	6.47	6.26		5.09
profitti	0.42038	-0.07824	0.39361	0.37867		0.3792
	9.89	7.15	9.75	9.79		9.68
minoranze linguistiche (D)				127.64		122.51
				2.95		2.78
scuola materna (D)				51.791		52.981
				3.35		3.38
assistenza scolastica (D)				25.929		19.423
				1.18		0.86
biblioteche, musei (D)				32.167		28.202
				1.93		1.65
unità locali (sett. privato)					1093.5	
					6.12	
base imponibile Irpef					0.00481	
					1.12	
quota diplomati					266.67	
					2.68	
abitazioni pro capite					125.11	
					6.03	
R-squared	0.7971	0.5250	0.8249	0.8443	0.8295	0.8403
Adj R-squared	0.7885	0.5049	0.8140	0.8314	0.8248	0.8270

Figura 1a: La curva a "U" dei comuni trentini (spesa corrente netta, media 2001-05)

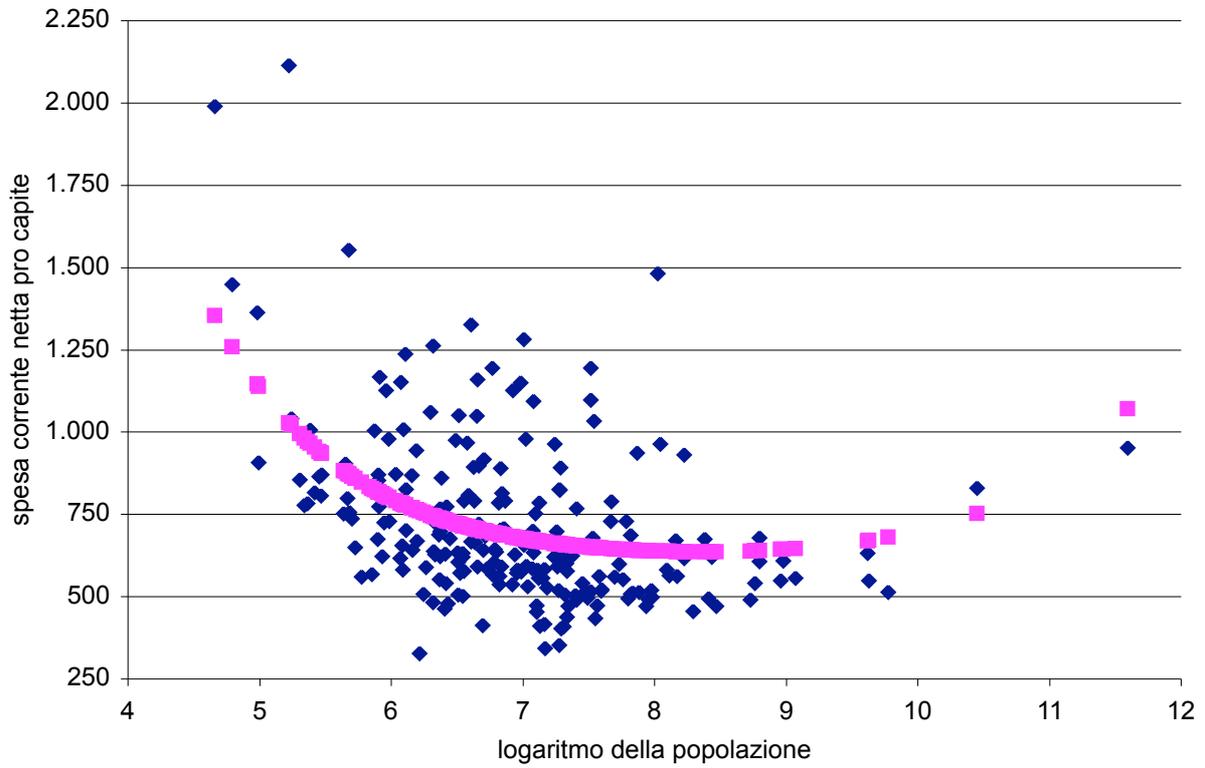
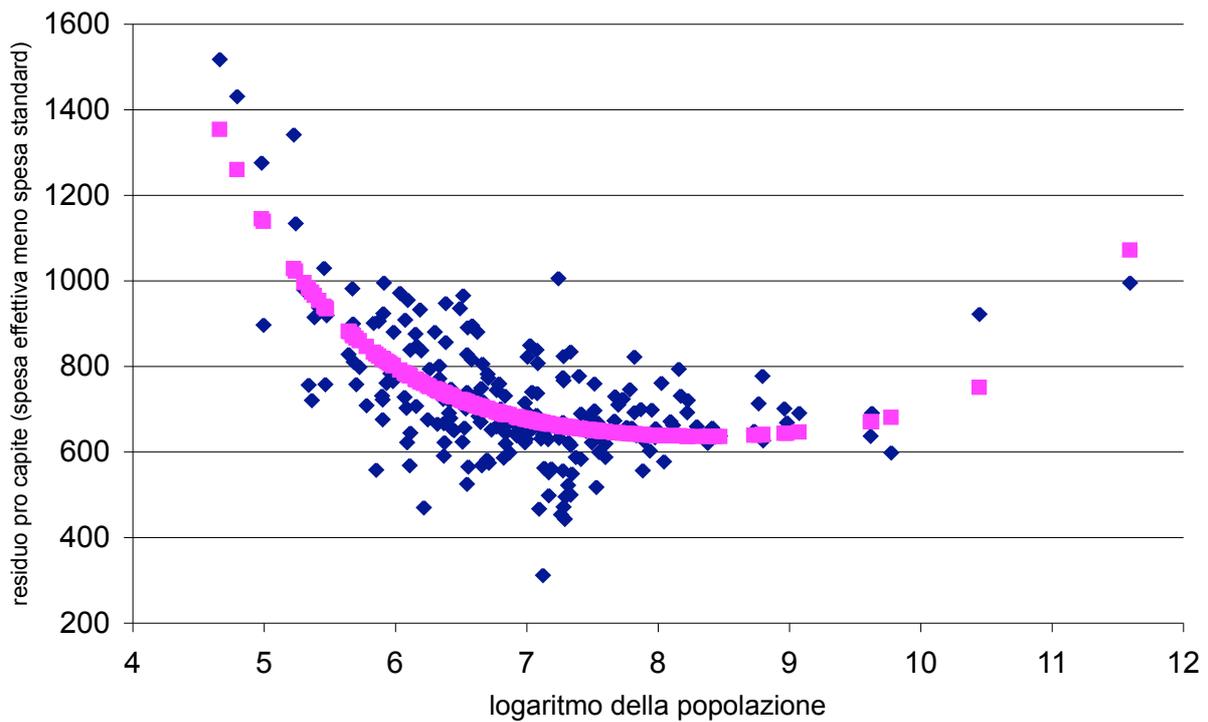


Figura 1b: La curva a "U" dei comuni trentini (spesa corrente netta, media 2001-05)



La dinamica della popolazione

L'impatto sulla spesa standard della dinamica della popolazione è catturato dai regressori "dinpop1" e "dinpop2". La variabile "dinpop1" è uguale al rapporto fra popolazione media 1991-95 e popolazione media 2001-05, meno uno. La variabile "dinpop2" è uguale al quadrato del rapporto fra popolazione media 1991-95 e popolazione media 2001-05, meno uno. Se la popolazione residente di un comune è rimasta costante, $\text{dinpop1}=\text{dinpop2}=0$, e pertanto il contributo di queste due variabili alla spesa standard è nullo. Quando, per contro, la popolazione è aumentata o si è ridotta, abbiamo i seguenti effetti sulla spesa standard. Poiché il coefficiente stimato di dinpop1 è negativo, mentre quello di dinpop2 è positivo, ne risulta che la spesa standard è, *coeteris paribus*, più elevata sia nei comuni che hanno perso popolazione sia in quelli che hanno visto aumentare *in misura consistente* la loro popolazione (per i dettagli analitici, si rinvia all'appendice 7). I comuni con popolazione declinante si trovano infatti nell'impossibilità di adeguare in tempi brevi le strutture e l'offerta dei servizi pubblici ad un più basso numero di utenti.¹⁵ I comuni con una accentuata espansione demografica, per contro, dovendo potenziare la propria offerta di servizi, si trovano nella necessità di sostenere un livello di spesa pro capite superiore a quello di comuni simili ma con popolazione stazionaria.

Per dare un'idea di quanto impatti sulla spesa standard la dinamica della popolazione, possiamo quantificare il peso combinato delle variabili dinpop1 e dinpop2 con riferimento alla stima [3] della Tabella 8. Il comune che nel periodo considerato ha subito il massimo decremento di popolazione, meno 21,3%, si vede assegnare, *coeteris paribus*, rispetto ai comuni con popolazione stazionaria, 622 euro pro capite in più di spesa standard. Sull'altro versante, il comune che ha osservato la massima espansione demografica, più 28,8%, si vede assegnare, *coeteris paribus*, rispetto ai comuni con popolazione stazionaria, 99,7 euro pro capite in più di spesa standard. La dinamica della popolazione ha pertanto un impatto fortemente asimmetrico, che premia in misura più accentuata i comuni con popolazione declinante rispetto a quelli in forte espansione demografica. Si noti anche che il "premio" ai comuni con popolazione crescente matura solo quando il tasso di crescita supera il 16,7%. Per i comuni con tasso di crescita della popolazione positivo ma inferiore al 16,7%, l'effetto combinato delle variabili dinpop1 e dinpop2 è invece quello di ridurre, *coeteris paribus*, rispetto ai comuni con popolazione stazionaria, la spesa standard; l'impatto è tuttavia ridotto, essendo compreso fra zero ed il valore massimo di 28,7 euro pro capite per i comuni con tasso di crescita pari al 7,7%.

I fattori geografici, sociali ed economici

Le restanti variabili impiegate nelle regressioni della spesa standard fanno riferimento a fattori geografici e socio-economici. Per una descrizione dettagliata dei vari indicatori, si veda l'appendice 7. La stima [1] è quella più simile al modello originario stimato negli anni Novanta.¹⁶ Si noti che gli anziani (misurati dalla quota di popolazione di

¹⁵ A questo si aggiunge il fatto che i comuni che perdono popolazione sono in genere anche quelli con un'elevata quota di anziani sul totale della popolazione. Si veda più sotto a proposito della variabile "anziani".

¹⁶ Sul confronto puntuale fra il modello originario e quello qui presentato si veda il par. ????

età superiore ai 65 anni) risultano poco significativi. Il motivo è che l'impatto degli anziani sulla spesa è quasi interamente assorbito dalla dinamica della popolazione, poiché i comuni che perdono popolazione sono anche quelli con una quota elevata di anziani. Determinanti significative della spesa standard sono invece il livello delle attività turistiche (l'indicatore è calcolato sulla base delle presenze turistiche) e il grado di frazionamento del territorio in frazioni e località abitate. La stima [3] aggiunge alla [1] altre quattro determinanti di spesa. Fra queste, risultano significative la densità abitativa, l'altitudine media (come media ponderata delle frazioni e delle località abitate di cui si compone il comune) e il tasso di disoccupazione. Poco significativo, ma di segno corretto, è invece l'indicatore che misura la dispersione in altitudine del territorio comunale. Si noti infine che l'aggiunta delle variabili relative all'altitudine del comune rende poco significativo l'impatto sulla spesa delle presenze turistiche. La stima [4] considera fra le determinanti della spesa standard anche quattro *dummy variables*. Fra queste, risulta molto significativa quella relativa alla presenza di minoranze linguistiche (si tratta di 12 comuni, ai quali viene destinata una quota aggiuntiva sul fondo perequativo), e la *dummy* che indica la presenza del servizio di scuola materna. Meno significativa risulta invece la *dummy* relativa alla presenza del servizio di assistenza scolastica e quella relativa a biblioteche e musei.¹⁷

Con riferimento alla stima [3] della Tabella 8, il contributo delle varie determinanti di spesa può essere individuato dai dati contenuti nella Tabella 9. Si prenda, ad esempio, la quota di anziani sulla popolazione totale. Il coefficiente che risulta dalla regressione è pari a 192,09. Moltiplicando questo numero per la quota media provinciale di anziani¹⁸ si ottiene 36,4. Questo significa che, *coeteris paribus*, un comune con una quota di anziani pari alla media provinciale ha un livello aggiuntivo di spesa standard pari a 36,4 euro pro capite. Rispetto al comune medio, il comune con la più elevata quota di anziani si vede riconoscere, in aggiunta ai 36,4 euro pro capite, altri 23,8 euro. Sul versante opposto, il comune con la quota più bassa di anziani, si vede decurtare i 36,4 euro di 14,5 euro.

Spesa standard, trasferimenti standard e indicatori di fabbisogno

Dal confronto fra i coefficienti della regressione della spesa [1] e quella dei trasferimenti [2] possiamo anche vedere che su alcuni indicatori di fabbisogno la Provincia riconosce mediamente, a parità di condizioni, incrementi dei trasferimenti superiori agli effettivi incrementi di spesa; ad esempio, un incremento di 100 punti dell'indice che cattura il livello delle attività turistiche fa aumentare, *coeteris paribus*, i trasferimenti standard di circa 21,6 euro, a fronte di un incremento della spesa standard di soli 15,5 euro. Viceversa, per altri indicatori, la Provincia riconosce incrementi dei trasferimenti inferiori agli effettivi incrementi di spesa; ad esempio, un incremento di un punto del grado di frazionamento incrementa, *coeteris paribus*, la spesa standard di 90,3 euro mentre incrementa i trasferimenti standard di soli 73 euro.

¹⁷Le *dummy* relative alla presenza di un dato servizio sono state costruite assegnando il valore 1 quando la corrispondente voce di spesa è maggiore di zero in almeno tre dei cinque anni considerati, e zero in tutti gli altri casi.

¹⁸Media semplice, cioè non ponderata con la popolazione.

Tabella 9: Spesa standard, Curva ad "U" e impatto delle variabili geografiche e socio-economiche (dati 2001-2005)

spesa corrente netta (SCNN)	328 min	
regressione [3] della Tabella 8	2115 max	
	725 media	
	coefficiente	
costante	180,67	
	2,68	
1 / popolazione	79611	
	11,82	
popolazione	0,00436	
	4,17	
dinpop1	-10.331	99,7 max incremento pop (+28,8%)
	-6,02	622,0 max decremento pop (-21,3%)
dinpop2	5564,9	-28,7 crescita pop 7,7%
	6,22	0,00 crescita pop 16,7%
	coefficiente*regressore	
anziani	192,09	36,4 medio
	0,69	-14,5 min-medio
		23,8 max-medio
turisti	0,04832	9,6 medio
	0,76	-9,6 min-medio
		48,6 max-medio
frazionamento	85,548	29,3 medio
	2,95	-29,3 min-medio
		51,1 max-medio
densità abitativa	0,11990	12,1 medio
	3,91	-11,6 min-medio
		420,4 max-medio
altitudine media	0,15651	111,0 medio
	4,00	-97,7 min-medio
		122,3 max-medio
altitudine (varianza)	1,07464	2,5 medio
	1,05	-2,5 min-medio
		99,8 max-medio
tasso di disoccupazione	919,43	35,6 medio
	2,09	-35,6 min-medio
		115,7 max-medio
entrate tributarie	0,59273	130,3 medio
	6,47	-95,2 min-medio
		628,9 max-medio
profitti	0,39361	54,1 medio
	9,75	-53,9 min-medio
		582,0 max-medio
R-squared	0,8249	
Adj R-squared	0,8140	

Spesa e trasferimenti standard, avanzi di bilancio, ed entrate proprie

Veniamo ora alle variabili di entrata. Nella regressione della spesa standard [1] il coefficiente delle entrate tributarie ET è 0,63 mentre quello dei profitti Π è 0,42. Per interpretare il valore assunto da questi due coefficienti è necessario osservare le corrispondenti stime ottenute nella regressione dei trasferimenti [2], pari rispettivamente a $-0,20$ e $-0,08$. Il fatto che, a parità di condizioni (cioè considerando comuni simili in termini di fabbisogno di spesa), 100 euro in più di entrate tributarie pro capite si traducano mediamente in un “taglio” di 20 euro nei trasferimenti sembra indicare che la Provincia, nel ripartire i trasferimenti correnti, abbia perequato in una misura pari a circa il 20% le entrate tributarie dei comuni. Per quanto riguarda i profitti, il grado di perequazione è ancora più contenuto, circa l’8%.¹⁹ L’interpretazione del coefficiente delle entrate tributarie nell’equazione della spesa può essere allora la seguente. Poiché 100 euro in più di entrate riducono, *coeteris paribus*, i trasferimenti di 20 euro mentre fanno aumentare di soli 63 euro la spesa (contro gli 80 disponibili), se ne può dedurre che i restanti 17 euro di maggiori entrate vanno a confluire nel finanziamento degli investimenti. La quota di profitti non perequati (92 euro ogni 100) che viene dirottata sul conto capitale è invece pari a 50 euro (92 meno i 42 che rimangono sulla parte corrente).

Endogenità delle entrate proprie

L’equazione [5] della Tabella 8 stima le determinanti delle entrate tributarie ET. Il modello è in grado di spiegare più dell’80% della variabilità delle entrate, che sono funzione delle presenze turistiche, delle unità locali del settore privato, della quota di popolazione in possesso di un diploma e delle abitazioni pro capite. Poco significativa, ma col segno corretto, è solo la base imponibile dell’imposta sul reddito. La regressione [5] della Tabella 8 può essere impiegata sia per stimare le entrate standard e lo sforzo fiscale dei comuni,²⁰ sia per individuare le variabili atte a “strumentare” le entrate tributarie nella stima della spesa standard. La stima dell’equazione [4] della spesa

¹⁹Secondo questa interpretazione dei coefficienti delle entrate nella regressione dei trasferimenti, la perequazione della capacità fiscale è nulla se il coefficiente stimato è prossimo a zero, mentre è completa se è vicino a uno. Occorre tuttavia prestare un po’ di cautela nel dare questo tipo di interpretazione ai coefficienti delle entrate. Nel caso della regressione presentata nella Tabella 8, il fatto che emerga un grado di perequazione delle entrate tributarie e dei profitti molto contenuto non indica necessariamente che la Provincia non abbia perseguito obiettivi di perequazione della capacità fiscale, per almeno due ragioni. La prima deriva dal fatto che alcuni indicatori di fabbisogno costituiscono allo stesso tempo una determinante delle entrate tributarie. Si prenda ad esempio il caso del turismo, dove un più elevato numero di presenze turistiche causa sia un aumento del fabbisogno di spesa sia un aumento delle entrate. In questo caso la Provincia può optare per una perequazione consistente delle maggiori entrate che derivano dal turismo e allo stesso tempo riconoscere il fabbisogno di spesa legato al turismo, o in alternativa perequare solo lievemente le maggiori entrate dei comuni turistici e allo stesso tempo erogare sotto forma di trasferimento solo una quota del fabbisogno di spesa legato al turismo, ottenendo in entrambi i casi gli stessi risultati nell’allocazione dei trasferimenti. La seconda ragione per cui i coefficienti delle entrate non permettono di identificare in modo univoco l’entità della perequazione della capacità fiscale attuata dalla Provincia dipende dal fatto che la stima della Tabella 8 si riferisce solo ai trasferimenti correnti. Poiché una quota delle entrate proprie finanzia le spese di investimento, è possibile che un ulteriore *round* di perequazione venga attuato attraverso il riparto dei trasferimenti in conto capitale.

²⁰Sulla stima delle entrate standard e dello sforzo fiscale, si veda il par. 6.

standard, con le entrate tributarie strumentate, è contenuta nell'equazione [6] della Tabella 8.

Le entrate proprie ET_i possono dar luogo ad un problema di endogenità nella stima dell'equazione della spesa, dal momento che le decisioni di spesa dei comuni potrebbero essere simultanee alle decisioni di entrata. L'endogeneità può sussistere anche quando, come nel nostro caso, le spese non sono interamente finanziate dalle entrate proprie. Sotto il profilo teorico possiamo pensare ad un processo decisionale a due stadi. Al primo stadio, la Provincia sceglie il trasferimento da erogare ai comuni. Al secondo stadio, i comuni scelgono il livello di spesa e di imposte, dato il trasferimento e il livello delle altre entrate proprie (i profitti).²¹ In questo contesto, le stime che presentiamo si riferiscono al secondo stadio, cioè quello che mette in relazione la spesa con le entrate per un dato trasferimento. È quindi necessario strumentare le entrate per evitare di ottenere stime distorte dei coefficienti, utilizzando come strumento delle variabili che determinano le entrate ma non la spesa. Come si può vedere confrontando le colonne [4] e [6] della Tabella 8, mentre il coefficiente delle entrate nella regressione non strumentata è pari a 0,55, quello ottenuto con gli strumenti è pari a 0,76. Il coefficiente delle entrate nella regressione non strumentata risulta pertanto sottostimato.

3.4 Spesa standard e riparto del fondo perequativo

Una volta stimata l'equazione (2), la spesa standard del comune i è definita dalla seguente equazione:

$$SSN_i = a_0 + \sum_{v=1}^V a_v X_{vi} + b_1 ET_i + b_2 II_i + PR_i + TFDAE_i, \quad (6)$$

dove si segue la convenzione di indicare con lettere romane i valori stimati dei “veri” coefficienti denotati dalle corrispondenti lettere greche. Si noti che la spesa standard è definita sommando ai valori stimati (*fitted values*) della spesa $SCNN_i$ i proventi PR_i e i trasferimenti per funzioni delegate $TFDAE_i$ (risorse che, come abbiamo osservato, non risultano perequate). Gli scostamenti fra spesa netta effettiva, SCN_i , e spesa standard, SSN_i , sono pertanto pari ai residui della regressione, e_i , dell'equazione (2). I comuni con $e_i > 0$ hanno un livello di spesa effettiva superiore alla spesa standard; il contrario quelli con $e_i < 0$.

In questo paragrafo illustriamo in che modo la spesa standard può essere impiegata, in un sistema, come quello attuale, di finanza derivata, per il riparto del fondo perequativo. Ciò ci permette, in particolare, di mettere in luce il problema che sorge dal fatto che i comuni trentini abbiano consistenti avanzi di parte corrente, e come risolverlo. A partire dal paragrafo successivo, considereremo invece il passaggio da un sistema di finanza locale basato sui trasferimenti ad uno basato su trasferimenti e compartecipazioni al gettito di tributi erariali.

²¹Non vi sono ragioni per pensare che i profitti (utili netti delle aziende speciali, dividendi e profitti sui servizi a carattere produttivo) siano determinati dalla spesa in conto corrente: le aziende speciali e partecipate hanno autonomia finanziaria e non beneficiano della spesa pubblica comunale. Gli utili, i dividendi e i profitti rappresentano però un'entrata per il comune, che viene utilizzata per finanziare la spesa corrente, influenzandone quindi l'entità.

La funzione assegnata al fondo perequativo a partire dalla sua istituzione nel 1991 è quella di garantire a ciascun comune un ammontare di risorse complessive sufficiente a finanziare la spesa standard. Pertanto, le quote “teoriche” del fondo perequativo sono definite dalla differenza fra spesa standard e risorse di parte corrente (escluso ovviamente il trasferimento perequativo):

$$\begin{aligned} TP_i^* &= SSN_i - (ET_i + \Pi_i + PR_i + TFDAE_i + TSPAT_i) = \\ &= a_0 + \sum_{v=1}^V a_v X_{vi} - (1 - b_1)ET_i - (1 - b_2)\Pi_i - TSPAT_i. \end{aligned} \quad (7)$$

Sul riparto del fondo perequativo definito nell’equazione (7) vi sono tre considerazioni da fare.

Entrate standard

La prima nasce dall’osservazione che le entrate tributarie e i profitti spiazzano il trasferimento sul fondo perequativo, in misura tanto più accentuata quanto più alto è il valore dei parametri $(1 - b_1)$ e $(1 - b_2)$ che costituiscono, come abbiamo visto sopra, una *proxy* del grado di perequazione della capacità fiscale (chiaramente, lo spiazzamento è nullo se $b_1 = b_2 = 1$). Il meccanismo di riparto può pertanto costituire, soprattutto per quanto riguarda le entrate tributarie, un disincentivo allo sforzo fiscale esercitato dai comuni. Per evitare questo problema, è sufficiente sostituire nell’equazione (7) le entrate tributarie effettive con le entrate tributarie *standard* (su queste, si veda il par. 6). La perequazione della capacità fiscale agisce in questo modo solo sulle entrate standard, che sono indipendenti dai comportamenti dei comuni, mentre ciascun comune può interamente appropriarsi dei frutti del proprio sforzo fiscale.²²

Avanzi di bilancio

La seconda considerazione emerge dal confronto fra trasferimento teorico (7) e trasferimento effettivo, o “storico”. Utilizzando l’identità (1) per manipolare la prima riga dell’equazione (7) si ottiene:

$$TP_i^* = TP_i + (SSN_i - SCN_i) - AVC2_i. \quad (8)$$

Il trasferimento teorico TP_i^* è uguale al trasferimento storico TP_i , più la differenza fra spesa standard e spesa effettiva (e questo, come previsto, penalizza i comuni con spesa effettiva superiore alla standard mentre avvantaggia quelli con spesa standard

²²Nel caso dell’ICI, le entrate standard possono essere misurate applicando alla base imponibile di ciascun comune l’aliquota mediamente applicata da tutti i comuni (oppure l’aliquota minima imposta per legge). Lo sforzo fiscale risulta così determinato dalla differenza fra entrate effettive ed entrate standard. Questa soluzione non è tuttavia sempre praticabile, o perché le basi imponibili non sono note, o perché i “dettagli” dei vari tributi non permettono di effettuare la standardizzazione (si pensi alla selva di detrazioni e di aliquote speciali che caratterizzano l’ICI). L’alternativa è allora quella di standardizzare le entrate tributarie in modo analogo a quanto fatto per la spesa, regredendo le entrate su una serie di indicatori geografici e socio-economici, interpretando i *fitted values* come entrate standard e i residui come sforzo fiscale.

superiore a quella effettiva), *meno* l'avanzo di parte corrente $AVC2_i$. Poiché la formula (7) sottrae alla spesa standard *il totale* delle risorse di parte corrente (escluso il perequativo), ne consegue che il riparto teorico assicura il finanziamento della spesa standard ma non quello degli avanzi di parte corrente (che infatti non risultano inclusi nella variabile dipendente dell'equazione (2) che stima la spesa standard), lasciando così indeterminato il riparto di una quota del fondo perequativo.²³ Per il riparto di questa quota residua si possono proporre almeno tre soluzioni.

1. Non disponendo di alcuna informazione in merito alle determinanti degli avanzi, una prima soluzione è quella di riconoscere il loro ammontare "storico" nel trasferimento sul fondo perequativo, che pertanto diventa $TP_i^{**} = TP_i^* + AVC2_i$. Si tratta di una soluzione conservativa che avalla lo *status quo* sul fronte degli avanzi, lasciando alla spesa standard il compito di riallocare solo una parte del fondo perequativo.
2. Una seconda soluzione è quella di ripartire anche la quota di fondo perequativo che finanzia gli avanzi in proporzione alla spesa standard. In questo caso, il trasferimento teorico non corregge soltanto le differenze fra spesa standard e spesa effettiva, ma anche quelle fra spesa standard e avanzo corrente (accentuando, o riducendo, a seconda dei casi, lo scostamento fra trasferimento teorico e trasferimento storico). È questa la soluzione implicitamente adottata dalla Provincia dall'istituzione del fondo perequativo ad oggi.
3. Infine, la terza soluzione nasce dal ribaltamento dell'ottica adottata in quella precedente. Non è più il fondo perequativo che finanzia gli avanzi, ma le entrate tributarie e i profitti. Infatti, come abbiamo potuto osservare esaminando i risultati della regressione, una quota delle entrate e una quota dei profitti vanno confluire nel finanziamento delle spese in conto capitale. Il trasferimento teorico sul fondo perequativo può allora essere definito da

$$\begin{aligned} TP_i^{**} &= TP_i^* + \omega_1 ET_i + \omega_2 \Pi_i = \\ &= a_0 + \sum_{v=1}^V a_v X_{vi} - (1 - \omega_1 - b_1) ET_i - (1 - \omega_2 - b_2) \Pi_i - TSPAT_i. \end{aligned} \quad (9)$$

dove ω_1 e ω_2 rappresentano rispettivamente le quote "standard" di entrate tributarie e di profitti che vanno a finanziare gli avanzi. È questa la soluzione che personalmente troviamo più adeguata. Ovviamente, le risorse proprie standard trasferite al finanziamento dell'avanzo dovranno poi essere perequate in sede di attribuzione dei trasferimenti in conto capitale.

Il gap fra trasferimenti teorici e trasferimenti storici

La terza e ultima considerazione che occorre fare in merito al riparto teorico del fondo perequativo è che esso implica in genere una consistente riallocazione delle risorse, determinando decurtazioni del trasferimento perequativo per alcuni comuni e incrementi

²³Se il riparto fosse effettuato impiegando l'equazione stimata dei trasferimenti standard (5), che però riflette i comportamenti medi dei comuni non solo sul fronte della spesa ma anche sul fronte degli avanzi, l'aggregato dei trasferimenti teorici risulterebbe uguale al totale dei trasferimenti effettivi.

per altri. Se il riparto è stabilito in base alla (9), la differenza fra “nuovo” e “vecchio” trasferimento perequativo dipende infatti sia dalla differenza fra spesa standard e spesa effettiva, sia dalla differenza fra entrate allocate virtualmente al finanziamento dell’avanzo e l’avanzo effettivo:

$$TP_i^{**} - TP_i = (SSN_i - SCN_i) + (\omega_1 ET_i + \omega_2 \Pi_i - AVC2_i). \quad (10)$$

A scopo illustrativo, si consideri che nella regressione [3] della spesa standard presentata nella Tabella 8, il residuo va da meno 356 euro pro capite a più 344 euro pro capite. Chiaramente, dati questi ordini di grandezza, un repentino passaggio dal “vecchio” al “nuovo” fondo perequativo risulta del tutto improponibile. Occorre perciò prevedere o una fase di transizione graduale dal vecchio al nuovo riparto (della durata, ad esempio, di dieci anni). Oppure, come si è fatto spesso nell’esperienza trentina, ripartire in base alla spesa standard solo le quote incrementali del fondo perequativo.²⁴

4 Riforma istituzionale: compartecipazione all’Irpef e nuovo fondo perequativo

Come si è accennato nell’Introduzione, il Consiglio Provinciale del Trentino ha recentemente approvato il testo della legge di Riforma istituzionale della Provincia Autonoma di Trento (Legge Provinciale 16 giugno 2006, n. 3). Per quanto riguarda la finanza locale, la legge recepisce i principî contenuti nel secondo e terzo comma dell’art. 119 della Costituzione. La legge provinciale stabilisce infatti che

Per il finanziamento della loro spesa corrente spetta ai comuni una quota del gettito dell’imposta sul reddito personale, definita in relazione alle basi imponibili o al gettito locale; tale quota è determinata in modo da garantire almeno la piena copertura del costo standardizzato delle funzioni nei comuni con più elevata capacità fiscale, definita in termini di gettito standardizzato. [art. 24, c. 1]

Per quanto riguarda il fondo perequativo il medesimo articolo stabilisce che

Per i fini del comma 1, spettano ai comuni con minore capacità fiscale le quote di un fondo perequativo finalizzato al riequilibrio della capacità fiscale locale e al finanziamento dei livelli standardizzati delle prestazioni pubbliche. Per la parte di fondo perequativo non destinata al finanziamento dei livelli standard di spesa la perequazione della capacità fiscale pro capite ponderata è portata a non meno del 90 per cento del valore medio provinciale dei gettiti standardizzati. Il riparto del fondo perequativo in favore dei comuni tiene conto della spesa storica. [art. 24, c. 2]

²⁴Una soluzione adottata è stata quella di suddividere l’incremento del fondo perequativo in due quote. La prima ripartita fra tutti i comuni in proporzione alla spesa standard. La seconda ripartita solo fra i comuni con spesa effettiva inferiore alla spesa standard, in modo da coprire una percentuale uniforme della differenza fra spesa standard e spesa effettiva.

In base ai commi citati, la riforma della finanza locale trentina dovrebbe essere caratterizzata (i) dalla sostituzione di alcuni programmi di trasferimenti con una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito, (ii) dal riferimento, nell'attribuzione della compartecipazione ai comuni e nel riparto del "nuovo" fondo perequativo, sia al criterio del fabbisogno di spesa sia al criterio della perequazione della capacità fiscale, e infine (iii) da forme di tutela della spesa storica nel passaggio dal vecchio al nuovo regime.

Procediamo nel modo seguente. In questo paragrafo illustriamo, in forma semplificata e sintetica, il modello teorico che potrebbe essere adottato per dare attuazione alla riforma istituzionale. La simulazione empirica del modello è invece contenuta nel paragrafo successivo.

4.1 Un modello per il nuovo fondo perequativo

Al fine di focalizzare l'attenzione sugli aspetti cruciali del processo di riforma istituzionale, il modello che viene presentato in questo paragrafo è volutamente estremamente sintetico. Tutte le complicazioni che emergono nella fase applicativa sono perciò rimandate al par. 5, che illustra la simulazione empirica del modello.

Prima di illustrare il modello teorico, è utile richiamare alcuni commi degli articoli 117 e 119, Titolo V, della Costituzione.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

[segue lista di materie dalla lettera *a*) alla lettera *l*)]

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

[segue lista di materie dalla lettera *n*) alla lettera *s*)] [art. 117, c. 2]

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. [art. 119, c. 2]

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

[art. 119, c. 3]

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. [art. 119, c. 4]

Si definiscono le seguenti variabili, in termini pro capite, riferite al comune i :

- EP_i : entrate proprie correnti *standard* (ICI, Addizionale Irpef, ecc.).
- ΔEP_i : quota di entrate proprie attribuibili allo sforzo fiscale. ΔEP_i è positivo (negativo) quando il comune esercita uno sforzo fiscale superiore (inferiore) a quello mediamente sostenuto dall'insieme dei comuni; a livello aggregato, si ha perciò $\overline{\Delta EP} = 0$. Per il comune i , il gettito effettivo derivante dalle entrate proprie è perciò pari a $EP_i + \Delta EP_i$.

- $TRASF_i$: trasferimenti correnti dalla Provincia, che devono essere soppressi e sostituiti da una compartecipazione alla base imponibile dell'Irpef.²⁵
- F_i : fabbisogno di spesa, riferito alle funzioni tutelate dalla lettera m) dell'art. 117. Si tratta di funzioni la cui competenza legislativa è esclusiva dello Stato, o concorrente fra Stato e Provincia Autonoma. Potremmo definirle le spese "primarie" (o essenziali).
- Z_i : altre spese, non tutelate dalla lettera m) dell'art. 117. Ad esempio, quelle che sono di competenza legislativa esclusiva della Provincia Autonoma, oppure semplicemente non afferenti ai diritti civili e sociali. Potremmo definirle le spese "secondarie".

L'identità contabile del comune i è perciò data da

$$EP_i + \Delta EP_i + TRASF_i = F_i + Z_i. \quad (11)$$

A livello aggregato, per l'insieme dei comuni, si ha, in termini pro capite (ricordando che $\overline{\Delta EP} = 0$),

$$\overline{EP} + \overline{TRASF} = \overline{F} + \overline{Z}. \quad (12)$$

A nostro giudizio, il comma 4 dell'art. 119, quando impone di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite ai comuni, si riferisce al vincolo *aggregato* (12). In altri termini, per il complesso dei comuni, i trasferimenti vigenti devono essere sostituiti da una compartecipazione di pari importo (ovviamente nell'ipotesi di assetto invariato circa le funzioni amministrative attribuite ai comuni, ovvero in assenza di attribuzione di nuove funzioni in base all'art. 118).²⁶ Come si mostra sotto, solo questa interpretazione del comma 4 dell'art. 119, e la distinzione fra spese primarie e secondarie data sopra, evita che insorga un conflitto insanabile fra il riferimento al criterio del fabbisogno di cui alla lettera m) dell'art. 117 e il riferimento esclusivo alla perequazione (incompleta) della capacità fiscale di cui al comma 3 dell'art. 119.

Nei termini del modello che stiamo esaminando, l'interpretazione data al comma 4 del 119 è che esso debba garantire il finanziamento integrale, *per il complesso dei comuni*, di \overline{F} più \overline{Z} , mentre l'interpretazione data alla lettera m) del 117 è che essa debba garantire, *a ciascun comune*, il solo finanziamento del fabbisogno di spesa primaria, F_i . Infine, l'interpretazione data al comma 3 del 119 è che vi sia una perequazione incompleta della capacità fiscale, ma solo della quota di capacità fiscale aggregata "destinata" al finanziamento delle spese secondarie \overline{Z} , in questo modo avvantaggiando un poco i comuni "ricchi" (quelli con maggiore capacità fiscale) e penalizzando un poco quelli "poveri" (quelli con minore capacità fiscale).

²⁵ Consideriamo il caso di una compartecipazione alla base imponibile dell'Irpef, ma il modello può essere immediatamente adattato al caso di una compartecipazione al gettito dell'Irpef.

²⁶ L'attuazione della legge di riforma istituzionale del Trentino ha portato anche all'istituzione di un organo di governo intermedio a Provincia e Comuni, le Comunità di valle, ciascuna composta da un gruppo di comuni appartenenti ad un'area territoriale omogenea (sono state recentemente istituite 16 Comunità). Con l'obiettivo di razionalizzare i servizi pubblici, la legge prevede la devoluzione di alcune competenze amministrative dalla Provincia ai Comuni e da questi alle Comunità.

Il meccanismo proposto soddisfa poi un'altra proprietà che a nostro giudizio è rilevante per dare concreta attuazione al comma 2 dell'art. 119, e cioè che ai comuni venga attribuita una compartecipazione alla base imponibile dell'Irpef *referibile al loro territorio*, e inoltre che questa compartecipazione "territoriale", che per sua natura è distribuita in modo non uniforme sul territorio, non venga poi nei fatti completamente livellata (cioè perequata al 100%) per effetto dei criteri di riparto del fondo perequativo. Che senso avrebbe infatti fare riferimento al territorio nella fase 1 (attribuzione della compartecipazione comunale) se poi nella fase 2 il fondo perequativo annullasse per intero le diverse capacità fiscali?

In linea con quanto appena detto, l'aliquota t applicata sulla base imponibile Irpef provinciale pro capite, \bar{B} , deve dare un gettito compartecipato uguale ai trasferimenti soppressi, $\overline{\text{TRASF}}$,

$$\overline{\text{TRASF}} = t\bar{B}.$$

La compartecipazione risulta poi suddivisa in due quote. Una prima quota, che prevede la compartecipazione, ad aliquota $q < t$, di ciascun comune alla base imponibile riferita al proprio territorio, B_i . Una seconda quota, che va ad alimentare il fondo perequativo. In termini formali:

$$CP_i = qB_i, \quad \text{compartecipazione riferita al territorio, con } \overline{CP} = q\bar{B}, \quad (13)$$

$$FP_i, \quad \text{fondo perequativo (da definire), con } \overline{FP} = (t - q)\bar{B}. \quad (14)$$

L'aliquota di compartecipazione q , definita sotto, deve permettere ai comuni con maggiore capacità fiscale di finanziare per intero le proprie funzioni senza partecipare al fondo perequativo, le cui quote vengono perciò attribuite, come previsto dal comma 3 dell'art. 119, soltanto ai comuni con minore capacità fiscale.

Si indichi con σ (rispettivamente, $1 - \sigma$) la quota di spesa totale mediamente destinata, dal complesso dei comuni, alle spese primarie (rispettivamente, secondarie):

$$\sigma = \frac{\bar{F}}{\bar{F} + \bar{Z}}, \quad 1 - \sigma = \frac{\bar{Z}}{\bar{F} + \bar{Z}}. \quad (15)$$

Si assume poi che, in aggregato, le entrate proprie e le entrate compartecipate non abbiano delle destinazioni specifiche, ma contribuiscano in egual misura e in proporzione alla loro incidenza sulla spesa totale al finanziamento delle spese primarie e delle spese secondarie:

$$\sigma(\overline{EP} + t\bar{B}) = \bar{F}, \quad (16)$$

$$(1 - \sigma)(\overline{EP} + t\bar{B}) = \bar{Z}. \quad (17)$$

La suddivisione delle risorse in base alle equazioni (16) e (17) è essenziale per assicurare coerenza al riparto del fondo perequativo. Il punto cruciale è che solo le capacità fiscali $(1 - \sigma)(\overline{EP} + t\bar{B})$ saranno perequate, in ragione inferiore al 100%, all'interno del meccanismo di riparto del fondo perequativo. Per contro, le risorse $\sigma(\overline{EP} + t\bar{B})$,

essendo destinate al finanziamento dei fabbisogni primari, sono già “automaticamente” perequate sulla base dei fabbisogni di spesa.²⁷

Sia $\lambda \in [0, 1]$ il coefficiente di perequazione della capacità fiscale delle risorse (17). L’equazione che definisce, data l’aliquota di compartecipazione q , le quote del fondo perequativo è la seguente:

$$EP_i + \underbrace{qB_i}_{CP_i} + FP_i = F_i + \underbrace{(\overline{EP} + \overline{B} - \overline{F})}_{\overline{Z} > 0} + (1-\lambda)(1-\sigma) [(EP_i - \overline{EP}) + t(B_i - \overline{B})]. \quad (18)$$

Al netto dello sforzo fiscale, le risorse complessive a disposizione del comune i (lato sinistro dell’equazione), devono permettere di finanziare (si veda il lato destro) il fabbisogno di spesa primario F_i , più il valore medio delle spese secondarie sostenute da tutti i comuni, \overline{Z} , più un termine (positivo per i comuni ricchi, negativo per i comuni poveri) che dipende dall’incompleta perequazione delle capacità fiscali, *sia sulle entrate proprie sia sulle entrate compartecipate, ma solo sulle quote assegnate al finanziamento delle spese secondarie*. Quando $\lambda = 1$, si ha piena perequazione della capacità fiscale, e perciò ciascun comune è in grado di finanziare le proprie spese primarie F_i più la media delle spese secondarie \overline{Z} . Si noti che è proprio il fatto di perequare al tasso λ solo la quota $1 - \sigma$ delle entrate proprie e delle entrate compartecipate ad assicurare che i comuni più poveri non si trovino, per effetto dell’incompleta perequazione delle capacità fiscali, con un ammontare di risorse totali insufficienti a coprire i fabbisogni primari F_i . Questa eventualità può verificarsi solo quando il comune esercita uno sforzo fiscale molto contenuto (ΔEP_i molto negativo). Ma al netto dello sforzo fiscale, il fondo perequativo definito dall’equazione (18) evita questo inconveniente. Infatti, manipolando algebricamente la (18) tenendo conto della (16), si ottiene

$$EP_i + \underbrace{qB_i}_{CP_i} + FP_i = F_i + (1-\sigma) \{ [(1-\lambda)EP_i + \lambda\overline{EP}] + t [(1-\lambda)B_i + \lambda\overline{B}] \}, \quad (19)$$

che mostra che le risorse complessive non possono essere inferiori a F_i .

Rimane infine da determinare l’aliquota di compartecipazione q . Il valore di q dovrebbe essere fissato in modo che le quote del fondo perequativo definite dalla (19) risultino non negative per tutti i comuni i . Si tratta, in altri termini, di “pescare” il comune dal quale risulta, ponendo $FP_i = 0$ nell’equazione (19), il più basso valore di q (cioè il comune che, relativamente agli altri, dispone di maggiori entrate proprie e compartecipate pro capite e di minore fabbisogno di spesa primario pro capite).

²⁷Se si vuole disporre di maggiore flessibilità nella definizione dell’aliquota locale di compartecipazione q (si veda sotto), si possono assegnare alle entrate proprie e alle entrate compartecipate quote differenziate di copertura delle spese primarie e secondarie. Formalmente, indicando rispettivamente con z_1 e z_2 le quote di entrate proprie ed entrate compartecipate assegnate al finanziamento delle spese primarie, le equazioni (16) e (17) sono scritte come:

$$\begin{aligned} z_1\overline{EP} + z_2t\overline{B} &= \overline{F}, \\ (1-z_1)\overline{EP} + (1-z_2)t\overline{B} &= \overline{Z}. \end{aligned}$$

Formalmente, la quota di compartecipazione q_i che annulla il fondo perequativo del comune i è data da

$$q_i^* = \frac{F_i + (1 - \sigma) \{ [(1 - \lambda)EP_i + \lambda\overline{EP}] + t [(1 - \lambda)B_i + \lambda\overline{B}] \} - EP_i}{qB_i}. \quad (20)$$

Rielaborando:

$$q_i^* = (1 - \sigma) \frac{t}{q} \left[(1 - \lambda) + \lambda \frac{\overline{B}}{B_i} \right] + (1 - \sigma) \left[\frac{(1 - \lambda)EP_i + \lambda\overline{EP}}{qB_i} \right] + \frac{F_i - EP_i}{qB_i}. \quad (21)$$

I primi due termini sono positivi. Il terzo termine può risultare negativo per i comuni con elevata dotazione di entrate proprie e/o bassi livelli di fabbisogno legato alle spese primarie. Per il comune “medio”, o rappresentativo, $B_i = \overline{B}$, $EP_i = \overline{EP}$, $F_i = \overline{F}$, si ottiene $q_i^* = t$. Per tutti gli altri comuni, $q_i^* \geq t$.

L'aliquota uniforme q^* che definisce la compartecipazione dei comuni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio è perciò data da

$$q^* = \min(q_i^*).$$

4.2 Un esempio numerico

In questo paragrafo illustriamo il funzionamento del modello attraverso un esempio numerico. Si supponga che la Provincia sia composta da 9 comuni e che, per semplicità, la popolazione residente sia la stessa in tutti i comuni. I 9 comuni si differenziano lungo tre dimensioni: il livello delle entrate proprie standard pro capite, il livello della base imponibile Irpef pro capite e infine il livello della spesa standard pro capite.²⁸ La Figura 2 riassume i dati del problema. Le entrate proprie assumono tre valori: 120, 150 e 180. Posto che i trasferimenti da sopprimere ammontano a 810, e che la base imponibile Irpef complessiva è pari a 11.250, l'aliquota complessiva di compartecipazione risulta pari a $t = 7,2\%$. Anche la base imponibile Irpef assume tre valori: 1.000, 1.250 e 1.500. Data l'aliquota del 7,2%, si hanno perciò tre possibili livelli di compartecipazione (piena) a livello locale, rispettivamente 72, 90 e 108. Siamo a questo punto in grado di classificare i 9 comuni in base alla loro capacità fiscale (si veda la Figura). I comuni A e B sono *molto poveri*, poiché sommando entrate proprie (120) e compartecipazione locale (72) si ottiene il minimo a livello provinciale (192). Seguono i comuni C e D, classificati come *poveri*, per un totale di $120 + 108 = 228$. Abbiamo poi i comuni *ricchi*, E e F, con $180 + 72 = 252$, e i comuni *molto ricchi*, G e H, con $180 + 108 = 288$ di capacità fiscale. Infine, il comune I ha una capacità fiscale pari alla media provinciale, $150 + 90 = 240$. Sul fronte della spesa standard, i comuni risultano divisi in tre gruppi: quelli *poco bisognosi* (A, C, E, G), la cui spesa standard è pari a 210, quello *molto bisognosi* (B, D, F, H), la cui spesa standard è pari a 270, e infine il comune I la cui spesa standard è pari alla media provinciale, 240. Per il modo in cui si incrociano capacità fiscale e spesa standard, i 9 comuni risultano diversi uno dall'altro.

Possiamo ora confrontare diversi criteri di perequazione. La Tabella 10a illustra il

²⁸ Poiché i comuni hanno la stessa popolazione, non fa alcuna differenza fare riferimento ai valori totali o ai valori pro capite. Immaginiamo tuttavia che i numeri presentati facciano riferimento ai valori pro capite.

Tabella 10a: Perequazione in base alla capacità fiscale

						trasferimenti soppressi	810
						aliquota complessiva di compartecipazione	7,20 (t)
						aliquota locale di compartecipazione	4,32 (q)
						grado di perequazione della capacità fiscale	0,90 (λ)
comune	entrate tributarie proprie EP	base imp. Irpef B	compartecipazione Irpef q*B	fondo perequativo FP	risorse disponibili (spesa effettiva)		
A	120	1000	43,2	72	235,2		
B	120	1000	43,2	72	235,2		
C	120	1500	64,8	54	238,8		
D	120	1500	64,8	54	238,8		
E	180	1000	43,2	18	241,2		
F	180	1000	43,2	18	241,2		
G	180	1500	64,8	0	244,8		
H	180	1500	64,8	0	244,8		
I	150	1250	54,0	36	240,0		
media	150	1250	54,0	36	240,0		
totale	1350	11250	486,0	324	2160,0		

Tabella 10b: Perequazione in base al fabbisogno di spesa

						trasferimenti soppressi	810
						aliquota complessiva di compartecipazione	7,20 (t)
						aliquota locale di compartecipazione	2,00 (q)
comune	entrate tributarie proprie EP	base imp. Irpef B	compartecipazione Irpef q*B	fondo perequativo FP	risorse disponibili (spesa effettiva)	fabbisogno per spese primarie (100% spesa standard)	
A	120	1000	20	70	210	210	
B	120	1000	20	130	270	270	
C	120	1500	30	60	210	210	
D	120	1500	30	120	270	270	
E	180	1000	20	10	210	210	
F	180	1000	20	70	270	270	
G	180	1500	30	0	210	210	
H	180	1500	30	60	270	270	
I	150	1250	25	65	240	240	
media	150	1250	25	65	240	240	
totale	1350	11250	225	585	2160	2160	

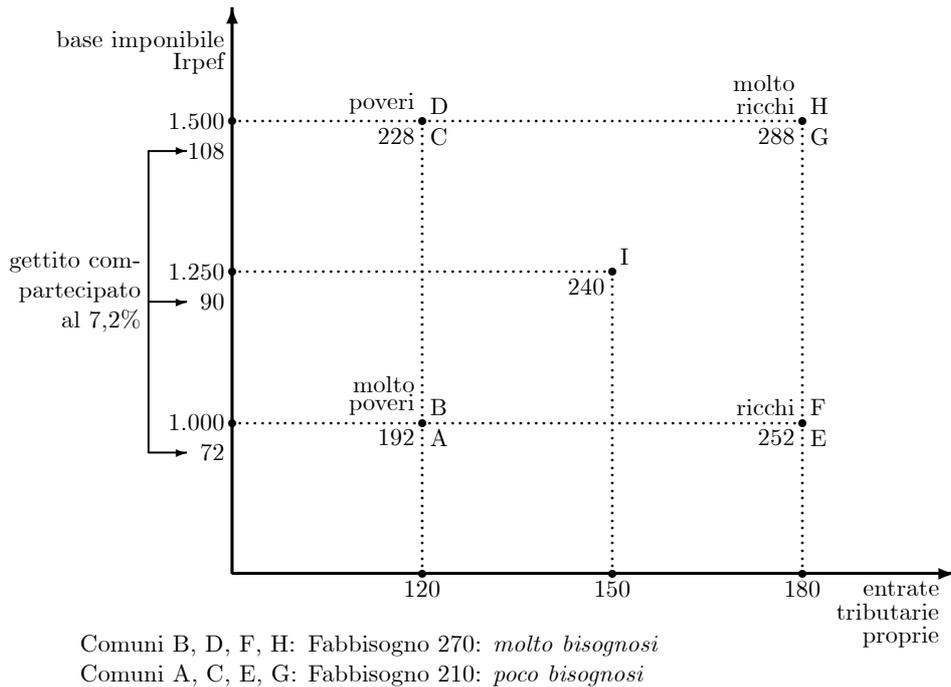


Figura 2: Esempio numerico: La distribuzione della capacità fiscale dei 9 comuni

caso di perequazione interamente basata sulla capacità fiscale, con grado di perequazione pari al 90%. L'aliquota locale di compartecipazione q che azzerava il fondo perequativo dei comuni G e H, i due *molto ricchi*, è pari al 4,32%. La spesa standard non gioca alcun ruolo nel definire le quote del fondo perequativo, che risultano formalmente definite dalla seguente equazione:

$$EP_i + qB_i + FP_i = (1 - \lambda)EP_i + \lambda\overline{EP} + t[(1 - \lambda)B_i + \lambda\overline{B}], \implies \\ \implies EP_i + 0,0432B_i + FP_i = 0,1EP_i + 0,9\overline{EP} + 0,072[0,1B_i + 0,9\overline{B}].$$

La Tabella 10b illustra il caso di perequazione interamente basata sul fabbisogno di spesa; nei termini del modello illustrato sopra, spesa standard e spese primarie coincidono (tutta la spesa standard è fabbisogno primario). L'aliquota locale di compartecipazione q che azzerava il fondo perequativo del comune G, quello *molto ricco e poco bisognoso*, è pari al 2%. Le capacità fiscali non giocano alcun ruolo nel definire le quote del fondo perequativo, che risultano formalmente definite dalla seguente equazione:

$$EP_i + qB_i + FP_i = F_i, \quad \text{dove } F_i = 100\% \text{ spesa standard}, \implies \\ \implies EP_i + 0,02B_i + FP_i = F_i.$$

Il caso di perequazione mista, nei termini del modello teorico illustrato sopra, è infine illustrato nella Tabella 10c. Le spese primarie (rispettivamente le spese secondarie) sono poste pari al 75% (rispettivamente 25%) della spesa standard. Il livello di perequazione della capacità fiscale (ma solo per la quota di risorse destinate al finanziamento delle spese secondarie) è pari al 90%. L'aliquota locale di compartecipazione

Tabella 10c: Perequazione mista (fabbisogno di spesa e capacità fiscale)

comune	entrate tributarie proprie EP	base imp. Irpef B	comparteci pazione Irpef q*B	fondo perequativo FP	risorse disponibili (spesa effettiva)	fabbisogno per spese primarie sigma*SS	spesa standard SS
A	120	1000	25,80	70,50	216,3	157,5	210
B	120	1000	25,80	115,50	261,3	202,5	270
C	120	1500	38,70	58,50	217,2	157,5	210
D	120	1500	38,70	103,50	262,2	202,5	270
E	180	1000	25,80	12,00	217,8	157,5	210
F	180	1000	25,80	57,00	262,8	202,5	270
G	180	1500	38,70	0,00	218,7	157,5	210
H	180	1500	38,70	45,00	263,7	202,5	270
I	150	1250	32,25	57,75	240,0	180,0	240
media	150	1250	32,25	57,75	240,0	180,0	240
totale	1350	11250	290,25	519,75	2160,0	1620,0	2160

trasferimenti soppressi	810
aliquota complessiva di compartecipazione	7,20 (t)
aliquota locale di compartecipazione	2,58 (q)
quota di spesa standard a copertura delle spese primarie	0,75 (sigma)
grado di perequazione della capacità fiscale	0,90 (lambda)

q che azzerava il fondo perequativo del comune G , quello *molto ricco e poco bisognoso*, è pari al 2,58%. Formalmente, le quote del fondo perequativo sono definite dalla seguente equazione:

$$\begin{aligned} EP_i + qB_i + FP_i &= F_i + (1 - \sigma) \{ (1 - \lambda)EP_i + \lambda\overline{EP} + t [(1 - \lambda)B_i + \lambda\overline{B}] \}, \implies \\ \implies EP_i + 0,0258B_i + FP_i &= 0,75\text{Spesa Standard}_i + \\ &+ 0,25 \{ 0,1EP_i + 0,9\overline{EP} + 0,072 [0,1B_i + 0,9\overline{B}] \}. \end{aligned}$$

Per il confronto fra i tre regimi di perequazione, si possono osservare la Tabella 10d e la Figura 3.

5 Una simulazione empirica di riforma della finanza locale

La simulazione che presentiamo in questo paragrafo costituisce una prima applicazione della proposta di riforma delineata nel corso di questo rapporto. Si ricorda che la simulazione concerne solo la gestione di parte corrente dei comuni, *date* le funzioni amministrative attualmente svolte dai comuni trentini. Il modello andrà ovviamente adattato e modificato man mano che il processo di devoluzione di competenze amministrative alle Comunità, sia da parte della Provincia sia da parte dei comuni, troverà attuazione. Dovrà inoltre essere affrontata la questione relativa al finanziamento delle spese di investimento (art. 24, commi 7, 8 e 9, della legge di riforma istituzionale).

5.1 Struttura della finanza locale “a regime”

La struttura e gli “ingredienti” del modello sono i seguenti.

1. **Trasferimenti soppressi e compartecipazione.** L’attuale fondo perequativo, TP, viene soppresso e sostituito da una compartecipazione alla base imponibile dell’Imposta personale sul reddito. Vengono invece mantenuti nella loro forma vigente i programmi di trasferimento per funzioni delegate, TFDAE, e quelli relativi ai trasferimenti specifici, TSPAT (che includono il Fondo Specifici Servizi Comunali). In termini pro capite, il vincolo di bilancio aggregato dei comuni trentini è dato da (si veda l’identità contabile 1):

$$\overline{ET} + \overline{\Pi} + \overline{\text{TSPAT}} + \overline{\text{TP}} = \overline{\text{SCNN}} + \overline{\text{AVC2}}, \quad (22)$$

dove la spesa corrente netta è definita al netto dei proventi PR e dei trasferimenti TFDAE (come abbiamo illustrato nel par. 3.2, le quote di spesa finanziate dai proventi e dai trasferimenti per funzioni delegate non vengono standardizzate):

$$\overline{\text{SCNN}} = \overline{\text{SCN}} - (\overline{\text{PR}} + \overline{\text{TFDAE}}). \quad (23)$$

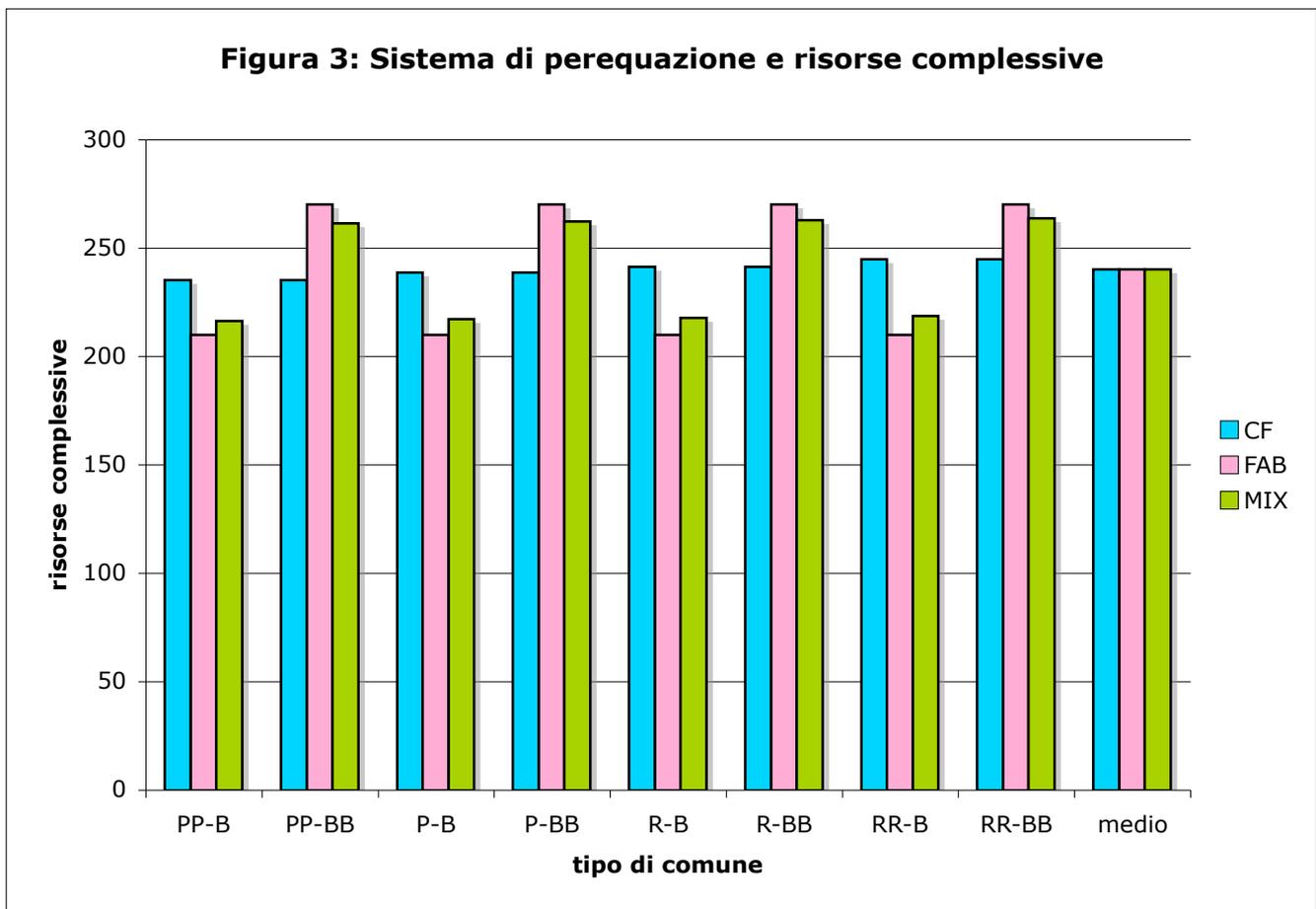
Sia \overline{B} il valore (pro capite) della base imponibile provinciale dell’Irpef. L’*aliquota complessiva* di compartecipazione, t , necessaria a finanziare i trasferimenti soppressi è perciò data da

$$t = \frac{\overline{\text{TP}}}{\overline{B}}. \quad (24)$$

Tabella 10d: Confronto fra i tre sistemi di perequazione

comune	entrate tributarie proprie EP	base imp. Irpef B	spesa standard SS	tipo di comune			risorse complessive		
							capacità fiscale CF	fabbi-sogno FAB	misto MIX
A	120	1000	210	molto povero	poco bisognoso	PP-B	235,2	210,0	216,3
B	120	1000	270	molto povero	molto bisognoso	PP-BB	235,2	270,0	261,3
C	120	1500	210	povero	poco bisognoso	P-B	238,8	210,0	217,2
D	120	1500	270	povero	molto bisognoso	P-BB	238,8	270,0	262,2
E	180	1000	210	ricco	poco bisognoso	R-B	241,2	210,0	217,8
F	180	1000	270	ricco	molto bisognoso	R-BB	241,2	270,0	262,8
G	180	1500	210	molto ricco	poco bisognoso	RR-B	244,8	210,0	218,7
H	180	1500	270	molto ricco	molto bisognoso	RR-BB	244,8	270,0	263,7
I	150	1250	240	in media	in media	medio	240,0	240,0	240,0
media	150	1250	240				240,0	240,0	240,0
totale	1350	11250	2160				2160,0	2160,0	2160,0

Figura 3: Sistema di perequazione e risorse complessive



Posto che nel 2005 il fondo perequativo ammonta a circa 217 milioni di euro, mentre la base imponibile 2003 (ultimo dato disponibile) dell'imposta sul reddito è pari a circa 5.814 milioni, l'aliquota di compartecipazione in grado di garantire la copertura dei trasferimenti soppressi è pari a circa il 3,7%. Anziché beneficiare di un trasferimento di 217 milioni di euro, il *complesso* dei comuni trentini ha così diritto al 3,7% della base imponibile *provinciale* dell'Irpef (che nell'anno iniziale vale 217 milioni di euro).

2. **Compartecipazione alla base imponibile locale e nuovo Fondo perequativo.** La compartecipazione dei comuni alla base imponibile dell'Irpef è suddivisa in due quote. Una prima quota, che attribuisce a ciascun comune l'*aliquota locale* q (inferiore all'aliquota complessiva t) della propria base imponibile locale B_i (quella riferibile al territorio). La compartecipazione attribuita al comune i è perciò data da

$$CP_i = qB_i. \quad (25)$$

L'aliquota q deve garantire l'*autosufficienza* finanziaria ai comuni con maggiore capacità fiscale. Vi è poi una seconda quota di compartecipazione, attribuita attraverso il nuovo fondo perequativo solo ai comuni con minore capacità fiscale. In termini aggregati, il nuovo fondo perequativo FP è perciò pari a

$$\overline{FP} = (t - q)\overline{B}. \quad (26)$$

3. **Spesa standard.** La spesa standard è definita in base al modello illustrato nel par. 3.2. In particolare, la spesa standard del comune i è definita dall'equazione stimata (6), al netto dei proventi e dei trasferimenti per funzioni delegate (cioè i *fitted values* della variabile dipendente $SCNN_i$):

$$SSNN_i = a_0 + \sum_{v=1}^V a_v X_{vi} + b_1 ET_i + b_2 \Pi_i. \quad (27)$$

4. **Spese primarie e Spese secondarie.** Si ipotizza che le spese *primarie*, F_i , e le spese *secondarie*, Z_i , definite nel par. 4.1, siano pari, per tutti i comuni, rispettivamente ad una quota σ e $1 - \sigma$, della spesa standard $SSNN_i$. Formalmente:

$$F_i = \sigma SSNN_i, \quad \overline{F} = \sigma \overline{SSNN}, \quad (28)$$

$$Z_i = (1 - \sigma) SSNN_i, \quad \overline{Z} = (1 - \sigma) \overline{SSNN}. \quad (29)$$

Il valore del parametro σ , che definisce la quota di spesa primaria sul totale, dovrebbe presumibilmente collocarsi all'interno dell'intervallo 70-90%. Nella simulazione abbiamo posto $\sigma = 0,8$. Questa ripartizione della spesa standard in spesa primaria e secondaria non ha chiaramente alcuna base scientifica. Ci proponiamo pertanto, in futuro, di proporre dei criteri economici per effettuare la scomposizione. Un approccio che si potrebbe utilizzare è quello di separare le varie categorie di spesa all'interno dei bilanci dei comuni, e stimare separatamente una funzione di spesa standard per le spese primarie ed una per le spese secondarie.

Tuttavia, i dati di bilancio disponibili non permettono di svolgere questo tipo di analisi in modo accurato, soprattutto a causa della non omogeneità dei criteri utilizzati dai comuni (in particolare quelli piccoli) per imputare le spese relative ai diversi servizi ai vari capitoli di bilancio. In alternativa si può utilizzare un approccio econometrico, che permetta di separare e stimare spese primarie e spese secondarie sulla base di un modello teorico di impostazione microeconomica.²⁹ Per il momento, ci accontentiamo dell'ipotesi *ad hoc* (28)–(29).

5. **Le quote di entrate proprie destinate all'avanzo corrente.** In linea con quanto discusso nel par. 3.4 a proposito degli avanzi di bilancio di parte corrente, si fissano i valori dei parametri ω_1 e ω_2 , che definiscono, rispettivamente, le quote standard di entrate tributarie ET_i e di profitti Π_i che vengono allocate al finanziamento degli avanzi di parte corrente. Formalmente, ω_1 e ω_2 devono soddisfare il vincolo aggregato (espresso in termini pro capite):

$$\omega_1 \overline{ET} + \omega_2 \overline{\Pi} = \overline{AVC2}. \quad (30)$$

In questo modo, per ciascun comune, le risorse proprie $\omega_1 ET_i + \omega_2 \Pi_i$ risultano di fatto non perequate, perché trasferite sul conto capitale. Saranno i criteri di attribuzione dei trasferimenti in conto capitale a perequare (eventualmente) queste risorse. Nella simulazione abbiamo posto $\omega_1 = 0,15$ e $\omega_2 = 0,48$. Questi due valori sono compatibili con il vincolo aggregato (30) e con le stime contenute nella Tabella 8. Si prenda la stima [3] della spesa netta standard e la stima [2] dei trasferimenti standard. Come abbiamo già osservato, poiché 100 euro in più di entrate tributarie riducono, *coeteris paribus*, i trasferimenti di 20 euro ma aumentano la spesa di soli 60 euro, ne consegue che i comuni allocano in media i 20 euro residui all'avanzo di parte corrente. Seguendo lo stesso ragionamento, si può calcolare che la quota di profitti che confluisce in avanzo corrente è pari a 52 euro. Ecco allora che i valori $\omega_1 = 0,15$ per le entrate tributarie e $\omega_2 = 0,48$ per i profitti sono in linea con le risultanze delle stime.

6. **Il finanziamento delle spese primarie e delle spese secondarie.** Si definiscono, come illustrato nel par. 4.1, le quote di entrate proprie, di entrate partecipate, e di trasferimenti specifici, allocate al finanziamento delle spese primarie e secondarie:

$$\sigma [(1 - \omega_1) \overline{ET} + (1 - \omega_2) \overline{\Pi} + t \overline{B} + \overline{TSPAT}] = \overline{F}, \quad (31)$$

$$(1 - \sigma) [(1 - \omega_1) \overline{ET} + (1 - \omega_2) \overline{\Pi} + t \overline{B} + \overline{TSPAT}] = \overline{Z}. \quad (32)$$

7. **Il nuovo Fondo perequativo.** Dato il coefficiente, $\lambda \in [0, 1]$, che definisce il grado di perequazione della capacità fiscale, e che si applica alle risorse destinate al finanziamento delle spese secondarie, si veda l'equazione (32), l'equazione che definisce, data l'aliquota di compartecipazione alla base imponibile locale q , le quote del nuovo fondo perequativo FP_i è la seguente (si tratta di un'estensione

²⁹ Per un esempio, si veda l'appendice ????

dell'equazione (18) del modello esaminato nel par. 4.1):

$$(1 - \omega_1)ET_i + (1 - \omega_2)\Pi_i + TSPAT_i + \overbrace{qB_i}^{CP_i} + FP_i = \\ = F_i + \bar{Z} + (1 - \lambda)(1 - \sigma)\Delta CF_i, \quad (33)$$

dove

$$\Delta CF_i = (1 - \omega_1)(ET_i - \overline{ET}) + (1 - \omega_2)(\Pi_i - \overline{\Pi}) + t(B_i - \overline{B}). \quad (34)$$

Il lato sinistro dell'equazione (33) contiene le risorse, che comprendono solo una quota $(1 - \omega_1)$ delle entrate tributarie proprie standard, ET_i , e una quota $(1 - \omega_2)$ dei profitti Π_i , in quanto le restanti quote ω_1 e ω_2 sono state allocate al finanziamento dell'avanzo di bilancio. Le risorse poi includono i trasferimenti specifici, $TSPAT_i$, la compartecipazione all'Irpef locale, CP_i , e infine il nuovo fondo perequativo FP_i . Dati ET_i , Π_i , $TSPAT_i$ e CP_i , il lato destro dell'equazione (33) definisce la quota del fondo perequativo spettante al comune i in funzione del fabbisogno di spesa primaria F_i , della quota capitaria uniforme \bar{Z} di spese secondarie, e infine dell'indicatore ΔCF_i che misura il differenziale di capacità fiscale rispetto alla media ($\Delta CF_i > 0$ per i comuni "ricchi", $\Delta CF_i < 0$ per quelli "poveri"). Il lato destro dell'equazione (33) può essere scritto come

$$(1 - \omega_1)ET_i + (1 - \omega_2)\Pi_i + TSPAT_i + \overbrace{qB_i}^{CP_i} + FP_i = \\ = F_i + (1 - \sigma) \{ (1 - \omega_1)[(1 - \lambda)ET_i + \lambda\overline{ET}] + \\ + (1 - \omega_2)[(1 - \lambda)\Pi_i + \lambda\overline{\Pi}] + t[(1 - \lambda)B_i + \lambda\overline{B}] + \overline{TSPAT} \},$$

il che mostra che le risorse complessive di ciascun comune non possono essere inferiori (al netto dell' sforzo fiscale) al fabbisogno di spesa primaria.

8. **L'aliquota q di compartecipazione alla base imponibile locale.** L'aliquota q deve essere fissata in modo che le quote del fondo perequativo definite dalla (33) risultino non negative per tutti i comuni i . Si tratta, in altri termini, di "pescare" il comune (o il gruppo di comuni) per il quale risulta, ponendo $FP_i = 0$ nell'equazione (33), il più basso valore di q_i , cioè il comune con maggiore capacità fiscale e/o minor fabbisogno di spesa primaria. Dalla simulazione si ottiene che per due fra i comuni più ricchi il valore di q_i che azzerava il fondo perequativo è negativo. Si tratta di comuni in grado di coprire per intero la spesa standard ricorrendo soltanto alle entrate proprie, che non necessitano pertanto né di compartecipazione né di una quota del fondo perequativo (in linea di principio dovrebbero contribuire ad alimentare il fondo perequativo con le entrate proprie in eccesso). Inoltre, ci sono solo sei i comuni con q_i positivo ma inferiore al 2%. Abbiamo perciò scelto di fissare la compartecipazione a $q^* = 2\%$. Questo ovviamente comporta, per gli otto comuni più ricchi, un incremento di risorse nel passaggio dai trasferimenti vigenti al nuovo regime della compartecipazione. Il costo totale (per la Provincia, o per gli altri comuni, dipende da chi ne sopporta l'onere) è però piuttosto contenuto, circa 1,7 milioni di euro, trattandosi di comuni piuttosto piccoli.

9. **Il confronto fra risorse “storiche” e risorse “a regime”.** È utile valutare cosa accadrebbe se già dal primo anno di attivazione della riforma venisse implementato il meccanismo sopra descritto, se cioè la riforma entrasse immediatamente a regime. È tuttavia ovvio che il processo di riforma dovrà prevedere un’adeguata fase di transizione dal vecchio al nuovo regime, secondo regole che illustriamo sotto. In base all’equazione (33), la quota di fondo perequativo assegnata a regime al comune i è pari a

$$\begin{aligned} FP_i = & F_i + \bar{Z} + (1 - \lambda)(1 - \sigma)\Delta CF_i - (1 - \omega_1)ET_i + \\ & -(1 - \omega_2)\Pi_i - TSPAT_i - qB_i. \end{aligned} \quad (35)$$

Poiché le risorse di parte corrente complessive sono (al netto dello sforzo fiscale ΔET_i) pari a

$$ET_i + \Pi_i + TSPAT_i + qB_i + PR_i + TFDAE_i + FP_i, \quad (36)$$

si ottiene, sostituendo (35) nella (36), che le risorse a regime, RIS_i^{reg} , sono pari a

$$RIS_i^{\text{reg}} = F_i + \bar{Z} + (1 - \lambda)(1 - \sigma)\Delta CF_i + \omega_1 ET_i + \omega_2 \Pi_i + PR_i + TFDAE_i. \quad (37)$$

Le risorse storiche, RIS_i^{sto} , combinando l’identità contabile (1) con l’equazione (3), risultano invece pari a

$$RIS_i^{\text{sto}} = \underbrace{\sigma SCNN_i + (1 - \sigma)SCNN_i + PR_i + TFDAE_i}_{SCN_i} + AVC2_i. \quad (38)$$

Facendo la differenza fra RIS_i^{reg} e RIS_i^{sto} , tenendo conto delle equazioni (28) e (29), e della definizione di spesa standard, si ottiene

$$RIS_i^{\text{reg}} - RIS_i^{\text{sto}} = \sigma(SSNN_i - SCNN_i) + \quad (39)$$

$$+ (1 - \sigma) [(\overline{SCNN} - SCNN_i) + (1 - \lambda)\Delta CF_i] + \quad (40)$$

$$+ (\omega_1 ET_i + \omega_2 \Pi_i - AVC2_i). \quad (41)$$

Sono tre le possibili fonti di discrepanza fra risorse storiche pre riforma e risorse a regime post riforma. La prima, si veda la riga (39), dipende dalla differenza fra spesa standard netta, $SSNN_i$, e spesa netta effettiva (o storica), $SCNN_i$, cioè dal valore del residuo e_i (con segno meno) della regressione della spesa standard. Tale differenza genera una discrepanza fra risorse pre e post riforma solo nella misura della quota σ , ovvero solo per la quota di spesa standard e di spesa effettiva che sono state imputate alle spese primarie. La seconda fonte di discrepanza, si veda la riga (40), dipende dalla differenza fra spese secondarie medie, $(1 - \sigma)\overline{SCNN}$, e spese secondarie storiche, $(1 - \sigma)SCNN_i$,³⁰ e dal differenziale di capacità fiscale ΔCF_i , ma solo nella misura $(1 - \sigma)(1 - \lambda)$. Infine, le terza fonte di discrepanza, si veda la riga (41), dipende dalla differenza fra avanzo corrente *standard*, $\omega_1 ET_i + \omega_2 \Pi_i$, e avanzo corrente effettivo, $AVC2_i$.

³⁰Le spese secondarie Z_i non risultano di fatto standardizzate in base al modello della spesa standard, ma standardizzate al livello medio pro capite provinciale \bar{Z} .

5.2 Il primo anno di attivazione della riforma

È evidente che il passaggio immediato dal sistema vigente al sistema riformato a regime non può essere realizzato, a causa della forte redistribuzione di risorse che ciò comporterebbe. Occorre pertanto prevedere una fase di transizione sufficientemente graduale da un regime all'altro, o addirittura prevedere un continuo approssimarsi per gradi verso l'assetto a regime il quale, poiché i dati strutturali dei comuni sono in continua evoluzione, cambia esso stesso in continuazione.

Nel primo anno di attivazione del nuovo regime di finanza locale, si può immaginare che la compartecipazione alla base imponibile dell'Irpef e il nuovo fondo perequativo debbano garantire a ciascun comune un ammontare di risorse complessive pari a quelle che sarebbero state attribuite in base ai criteri e alle regole di riparto del vigente fondo perequativo. Cambia cioè la modalità di finanziamento dei comuni, ma non la ripartizione delle risorse complessivamente disponibili fra i comuni. Nei termini del modello esposto sopra, ciò può essere ottenuto in termini formali assumendo che:

- $\sigma = 1$ (tutta le spesa standard è spesa primaria); pertanto si ha $\bar{Z} = 0$.
- $F_i = SSNN_i = SCNN_i$ (per tutti i comuni la spesa standard è posta uguale alla spesa storica).
- Per tutti i comuni l'avanzo standard, $\omega_1 ET_i + \omega_2 \Pi_i$, è posto uguale all'avanzo corrente effettivo, $AVC2_i$.

Sotto queste ipotesi, l'equazione (33) che definisce il fondo perequativo si riduce a:

$$ET_i + \Pi_i + TSPAT_i + \overbrace{qB_i}^{CP_i} + FP_i = SCNN_i + AVC2_i. \quad (42)$$

Ma poiché dall'identità contabile (1) e dall'equazione (3) si ha

$$SCNN_i + AVC2_i - (ET_i + \Pi_i + TSPAT_i) = TP_i$$

la (42) si riduce ulteriormente a

$$\overbrace{qB_i}^{CP_i} + FP_i = TP_i, \quad (43)$$

dove TP_i sono i trasferimenti soppressi (la quota storica del vecchio fondo perequativo).

Il primo anno di attivazione della riforma l'aliquota locale di compartecipazione q è pertanto definita dall'aliquota minima q_i^* fra quelle che azzerano il fondo perequativo FP_i , cioè quella del comune col più basso rapporto fra trasferimento soppresso e base imponibile Irpef:

$$q_i^* = \min_i q_i = \frac{TP_i}{B_i}. \quad (44)$$

5.3 Il riparto delle quote *incrementali* a partire dal secondo anno

A partire dal secondo anno, si possono adottare due soluzioni. Una è quella di “fissare” l’assetto a regime (quello ideale, dove si vuole arrivare) e di passare dall’assetto storico a quello a regime attraverso una fase di transizione, di durata sufficientemente lunga (dai cinque ai dieci anni) in modo da garantire gradualità nel passaggio dal vecchio al nuovo (soprattutto per i comuni che “ci perdono”). Si tratta di un’opzione ragionevole che ha però sempre trovato, nei vari tentativi messi in atto nel nostro paese, gravi ostacoli che ne hanno sempre interrotto l’applicazione col risultato di far prevalere l’assetto storico iniziale.³¹ Due sono i motivi che rendono difficile gestire una fase di transizione di questo tipo. Il primo è che il passaggio dal vecchio al nuovo regime, seppur graduale, può comportare la *riduzione* delle risorse assegnate ad alcuni enti locali, pur in presenza di risorse complessive *crescenti*. La seconda difficoltà nasce dal fatto che il “punto di arrivo” è esso stesso soggetto alle dinamiche economiche (ci sono enti che crescono, altri che si spopolano, si modificano le determinanti dei fabbisogni e delle basi imponibili). In altri termini, il bersaglio che si vuole colpire si muove nel tempo.

Un approccio alternativo (quello di fatto seguito dalla Provincia Autonoma di Trento negli ultimi anni) può allora essere quello di “far lavorare” il modello solo per ripartire le risorse incrementali che di volta in volta si rendono disponibili per effetto della crescita della base imponibile Irpef che alimenta la compartecipazione dei comuni. La procedura da utilizzare può essere la seguente.

1. Si definiscono a cadenza pluriennale (ad esempio ogni 3 anni) i valori dei parametri σ , q , t , λ , ω_1 e ω_2 in funzione delle condizioni economiche della finanza provinciale e locale (al tavolo di concertazione fra Provincia e Rappresentanza dei comuni). A cadenza pluriennale si può provvedere anche all’aggiornamento e alla manutenzione del modello della spesa standard.
2. Nell’anno T , sono garantite a ciascun comune le quote del fondo perequativo assegnate nell’anno precedente, $T - 1$. Viene ripartita in base al modello solo la *quota incrementale* del fondo perequativo rispetto all’anno precedente, derivante dalla crescita della base imponibile provinciale dell’Irpef, \overline{B} (e eventualmente delle aliquote di compartecipazione). Formalmente, la quota incrementale del fondo perequativo è data da

$$\Delta \overline{FP} = (t - q)\Delta \overline{B}. \quad (45)$$

3. Si calcola, per ciascun comune, la spesa standard $SSNN_i$ utilizzando come regressori i dati più recenti disponibili.³² Le spese standard individuali vanno poi “riscalate” in modo da avere che, in termini aggregati, la spesa *standard* complessiva sia pari alla spesa corrente netta *effettiva* complessiva:

$$\overline{SSNN} = \overline{SCNN}.$$

³¹Si pensi alla riforma dei trasferimenti erariali ai comuni delle Regioni a statuto ordinario introdotta all’inizio degli anni Novanta, che prevedeva una fase di transizione di tredici anni, o all’implementazione del d.lgs. 56/2000 per il finanziamento delle Regioni attraverso una compartecipazione al gettito dell’IVA, che prevedeva una fase di transizione decennale.

³²Quando non ricalcolati *ex novo* in base al punto 1, i coefficienti monetari delle variabili fisiche vanno opportunamente rivalutati.

4. Si suddivide la spesa standard in spesa primaria e spesa secondaria:

$$F_i = \sigma \text{SSNN}_i, \quad Z_i = (1 - \sigma) \text{SSNN}_i.$$

5. Si calcola la quota di fondo perequativo teorica (quella che si dovrebbe assegnare a regime) spettante nell'anno T , $\text{FP}_{i,T}^*$, utilizzando la seguente equazione, ripresa dalla (33):

$$\begin{aligned} (1 - \omega_1) \text{ET}_i + (1 - \omega_2) \Pi_i + \text{TSPAT}_i + \overbrace{q\text{B}_i}^{\text{CP}_i} + \text{FP}_{i,T}^* &= \\ &= F_i + \bar{Z} + (1 - \lambda)(1 - \sigma) \Delta \text{CF}_i, \end{aligned}$$

dove tutte le variabili sono riferite all'anno T .

6. Una volta calcolato il trasferimento teorico $\text{FP}_{i,T}^*$, si procede al confronto con il trasferimento assegnato nell'anno precedente (garantito), $\text{FP}_{i,T-1}$. Si possono verificare tre situazioni:

- (a) $\text{FP}_{i,T}^* < 0$. Il trasferimento teorico è negativo. Possono trovarsi in questa situazione i comuni che hanno beneficiato di una forte crescita della base imponibile locale dell'Irpef, o delle entrate proprie, o ancora il verificarsi di una crescita contenuta dei fabbisogni di spesa. Questi comuni non partecipano al riparto della quota incrementale (45) del fondo perequativo, e pertanto $\text{FP}_{i,T} = \text{FP}_{i,T-1}$. Incrementi delle risorse disponibili potranno aversi per effetto di incrementi della compartecipazione locale all'Irpef, $q\Delta \text{B}_i$, o delle entrate proprie (ET_i , Π_i , PR_i), o degli altri trasferimenti erogati dalla provincia (TSPAT_i , TFDAE_i).
- (b) $0 < \text{FP}_{i,T}^* < \text{FP}_{i,T-1}$. Il trasferimento teorico per l'anno T è inferiore a quello storico dell'anno $T - 1$. Come nel caso precedente, i comuni appartenenti a questa categoria non partecipano al riparto della quota incrementale del fondo perequativo.
- (c) $\text{FP}_{i,T-1} < \text{FP}_{i,T}^*$. Il trasferimento teorico per l'anno T è superiore a quello storico dell'anno $T - 1$. I comuni appartenenti a questa categoria partecipano al riparto della quota incrementale del fondo perequativo. Si noti che, a causa dell'esistenza dei comuni di tipo a e b , che assorbono una quota di risorse compartecipate superiore a quella teorica, le risorse incrementalmente non sono sufficienti a coprire, per tutti i comuni di tipo c , il *gap* esistente fra trasferimento teorico e trasferimento effettivo dell'anno precedente (in linea di principio, i comuni di tipo a e b dovrebbero "restituire" una quota del fondo perequativo). Il riparto delle risorse incrementalmente può allora essere effettuato in modo da coprire, per ogni comune, la medesima quota percentuale della differenza fra $\text{FP}_{i,T-1}$ e $\text{FP}_{i,T}^*$.

5.4 I risultati della simulazione

In corso di svolgimento.

- Effettuare il confronto fra risorse storiche e risorse teoriche a regime sulla base del modello di spesa standard stimato nel par. 3.2.
- Calcolare le aliquote di compartecipazione, complessiva e locale, nell'anno di attivazione della riforma.
- Per valutare il funzionamento del processo di riparto delle quote incrementali descritto nel par. 5.3 si può simulare il modello varando la riforma nel 2001, e poi effettuare il riparto del perequativo negli anni 2002-05.

6 Entrate proprie standard e sforzo fiscale

In preparazione.

7 Appendice: le determinanti della spesa standard

Questa appendice descrive in maggiore dettaglio le variabili strutturali impiegate per la stima della spesa standard di cui al par. 3.

La curva ad "U" mette in relazione la spesa netta pro capite con la popolazione residente e il tasso di variazione della popolazione. La sua struttura formale è la seguente:³³

$$C(\text{VD}_i; \alpha) = \frac{\alpha_1}{\text{POP}_i} + \alpha_2 \text{POP}_i + \alpha_4 \text{DINPOP}_i + \alpha_5 \text{QDINPOP}_i, \quad (46)$$

dove

$$\text{DINPOP}_i = \frac{\text{POP}(-t)_i}{\text{POP}_i} - 1, \quad \text{QDINPOP}_i = \left(\frac{\text{POP}(-t)_i}{\text{POP}_i} \right)^2 - 1. \quad (47)$$

Il primo termine, che è funzione dell'inverso della popolazione, determina il tratto discendente della curva. Il coefficiente α_1 dovrebbe catturare i costi fissi che il comune sostiene indipendentemente dalla propria dimensione demografica. Il secondo termine, che è funzione lineare della popolazione, determina invece il tratto ascendente della curva (α_2 è positivo), derivante dal più ampio ventaglio di funzioni svolto dai comuni più grandi rispetto a quelli di minore dimensione.

Il terzo e quarto termine catturano l'impatto sulla spesa standard del tasso di variazione della popolazione. Le variabili DINPOP_i e QDINPOP_i dipendono infatti da $\frac{\text{POP}(-t)_i}{\text{POP}_i}$, il rapporto che ha a denominatore la popolazione corrente e a numeratore la popolazione all'anno $-t$ rispetto a quello corrente (ad esempio, se $t = 5$, il rapporto fra popolazione 1998 e popolazione 2003). Quando la popolazione diminuisce, $\text{DINPOP}_i > 1$ e $\text{QDINPOP}_i > 1$. Che cosa ci si attende da queste due variabili? Un comune che perde popolazione dovrebbe avere, *coeteris paribus*, un livello di spesa standard superiore a quello di un comune con popolazione costante o in leggero incremento, dal momento che l'adeguamento delle strutture e dell'offerta dei servizi alla mutata

³³La curva stimata nel 1993 contiene anche un termine non lineare nella popolazione, $\alpha_6 \text{POP}_i^\gamma$, con $\gamma = 1.33$. Questo termine è stato ignorato nella presente formulazione poiché non risulta significativo nelle stime che vengono presentate sotto.

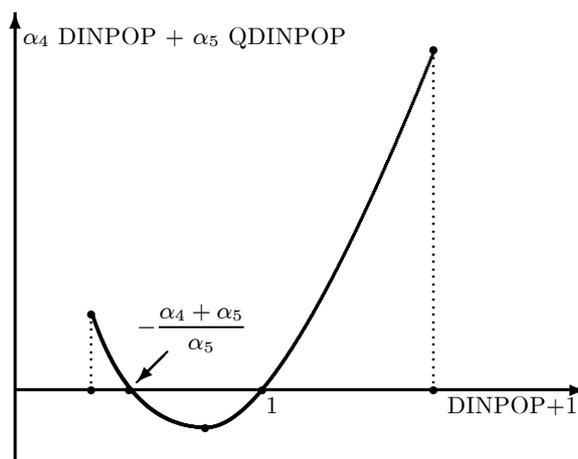


Figura 4: Dinamica demografica e spesa standard

popolazione richiede del tempo. È anche probabile che un comune che sperimenta un forte incremento della popolazione, dovendo potenziare in modo consistente la propria offerta di servizi, si trovi a dover sostenere un livello di spesa superiore a quello di comuni simili ma con popolazione stazionaria. La Figura 4 illustra. Quando $\alpha_4 < 0$, $\alpha_5 > 0$ e $-\alpha_4 > \alpha_5$, i comuni con popolazione declinante, o fortemente crescente, hanno una spesa standard superiore a quella dei comuni simili ma con popolazione costante; il contrario per i comuni con popolazione leggermente in aumento.

Passiamo ora all'esame della componente della spesa standard che dipende dai fattori socio-economici. Essa è data da:

$$\mathcal{S}(\text{VSE}_i; \sigma) = \sigma_1 \text{POP_FRAZ1}_i + \sigma_2 \text{POP65}_i + \sigma_3 \text{EXTUR}_i, \quad (48)$$

dove POP_FRAZ1_i indica la quota di popolazione residente nelle frazioni,³⁴ POP65_i la quota di popolazione con 65 anni e più. Per quanto riguarda il turismo, l'indicatore EXTUR_i è calcolato sulla base delle presenze turistiche pro capite, PRESTUR_i , secondo la seguente funzione:

$$\text{EXTUR}_i = \exp\left(1 - \frac{\text{PRESTUR}_i}{\max\{\text{PRESTUR}_i\}}\right) \times \text{PRESTUR}_i. \quad (49)$$

Oltre alle tre variabili descritte, il modello stimato nel 1993 include anche il numero di *addetti* pro capite nel settore privato e il valore pro capite delle *infrastrutture*. Nelle stime presentate nel par. 3.2, gli addetti sono stati esclusi perché il loro contributo alla spesa standard non risulta significativo; risulta invece significativo il numero pro capite delle *unità locali* del settore privato. La variabile riferita alle infrastrutture è stata invece esclusa poiché non è stato possibile aggiornare il dato calcolato nel 1993.

Le stime del modello presentate nel par. 3.2 mostrano invece che ci sono altre variabili economico-territoriali che potrebbero essere utilmente incluse nel nuovo modello della spesa standard. Fra queste, l'indice di *densità abitativa* (residenti per Km²), la media e la varianza dell'*altitudine* delle località abitate del comune.

³⁴Più precisamente, e secondo la classificazione dell'ISTAT, la popolazione residente nei centri abitati (escluso quello sede del municipio), nuclei abitati, e case sparse.

[Descrivere altri indicatori utilizzati]