

La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali

Una simulazione per la Toscana

Silvia Duranti, Claudia Ferretti, Leonardo Ghezzi, Letizia Ravagli e Nicola Sciclone
IRPET

N. 5 - Luglio 2011

1. IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO: UNA PRIMA VALUTAZIONE

La legge delega sul federalismo fiscale (Legge n. 42/2009) ha avviato un processo di riforma del sistema di finanza pubblica, che introduce numerose e significative trasformazioni per le regioni, le province ed i comuni. Tra i principi ispiratori della riforma vi sono: l'autonomia di entrata e di spesa e la maggiore responsabilizzazione dei livelli di governo decentrati; il superamento graduale del criterio della spesa storica e l'individuazione del costo e del fabbisogno standard quali indicatori per la valutazione dell'azione pubblica; la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio; il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

La concreta attuazione della riforma del sistema di finanziamento di regioni ed enti locali passa per una molteplicità di atti amministrativi e un lungo periodo di transizione. La fase attuale, quella della formulazione e approvazione dei decreti legislativi, non è ancora conclusa. Ad oggi, hanno terminato l'iter di approvazione sette decreti legislativi sui seguenti temi: federalismo demaniale; ordinamento transitorio di Roma Capitale; fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province; federalismo fiscale municipale; autonomia tributaria di regioni e province e costi standard nel settore sanitario; risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali; armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi.

Il disegno che il percorso legislativo attualmente in corso sta delineando non è esente da limiti e contraddizioni. È sufficiente ripercorrere le parole chiave che emergono dalla lettura della legge delega e dei successivi decreti attuativi per rendersene conto.

- *Autonomia di spesa e di entrata*

L'autonomia di spesa degli enti decentrati è messa a rischio dal delicato quadro finanziario del paese; l'attuazione del federalismo sta, infatti, avvenendo in concomitanza con una serie di interventi molto consistenti di riequilibrio dei conti pubblici. I tagli agli enti decentrati previsti nel 2010 e quelli imposti con la manovra recentemente varata dal Consiglio dei Ministri, cui si aggiungono i vincoli stringenti imposti con il patto di stabilità interno, sembrano andare nella direzione opposta a quella di una crescita dell'autonomia di spesa.

Dal lato delle entrate, poi, il quadro che emerge è quello di una contenuta autonomia: sono previsti più riassetto, semplificazioni o sblocchi di tributi già esistenti che nuove forme di autonomia¹. Contemporaneamente la possibilità concessa alle regioni di introdurre detrazioni, deduzioni differenziate a livello territoriale o forme di progressività sull'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF rischia di rendere difficile il coordinamento del sistema tributario tra livelli di governo previsto dalla Costituzione (Zanardi, 2011b). In aderenza al dettato costituzionale, i decreti prevedono inoltre la soppressione dei trasferimenti, provenienti dai livelli di governo superiori, che sostituiscono con forme di compartecipazioni ai gettiti erariali e regionali². Le compartecipazioni non forniscono tuttavia un vero e proprio margine di manovra delle imposte, che rimangono a tutti gli effetti dei tributi erariali (Zanardi, 2011c). L'unica vera forma di nuova entrata sembra quella derivante dalla partecipazione delle regioni e dei comuni al contrasto all'evasione, su cui i decreti scommettono molto. C'è da chiedersi però quali saranno i margini effettivi di recupero di gettito.

- *Correlazione tra prelievo fiscale e beneficio*

Il caso più emblematico è quello sull'imposizione immobiliare. Con l'IMU è stato deciso lo spostamento, di fatto, del carico fiscale sulle seconde case e sugli immobili strumentali delle imprese. E' mancato quindi il coraggio di ripristinare l'imposizione sulla prima casa, mentre "il principio del beneficio dovrebbe rivolgersi anche ai proprietari che traggono doppiamente vantaggio dai servizi pubblici locali, dalla loro utilizzazione diretta e dalla loro capitalizzazione nel valore degli immobili (...)" (Petretto, 2011a). In altre parole, quello che manca è la corrispondenza fra i soggetti che finanziano e quelli che usufruiscono dei servizi.

- *Superamento del criterio della spesa storica*

Il superamento della spesa storica non è facile da mettere in atto, data la forte sperequazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali. Un esempio della difficoltà di attuazione di tale principio proviene dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali ai comuni prevista per il 2011. L'accordo raggiunto recentemente tra governo ed enti locali sulle modalità di alimentazione e di riparto del fondo di riequilibrio finisce per pareggiare i conti rispetto al passato più che abbandonarlo, prevedendo il pareggio per 4.657 comuni, una perdita di al massimo lo 0,28% per 1.835 comuni (con più di 5.000 abitanti) e un incremento delle risorse per 218 comuni.

- *Perequazione*

Su questo argomento di centrale importanza, ossia su come le risorse si ridistribuiscono tra Nord e Sud, tra regioni/enti locali ricchi e poveri i decreti restano ambigui. Quello sul federalismo municipale non detta alcuna previsione di dettaglio e rimanda, infatti, a successivo decreto; mentre per le regioni non si aggiunge molto a quanto già stabilito dalla 42/2009 (Zanardi, 2011c). Sembra difficile inoltre immaginare il funzionamento del fondo perequativo senza l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi standard.

- *Fabbisogni e costi standard*

Per i comuni il decreto sui fabbisogni non contiene i dettagli sulla modalità con cui effettivamente saranno calcolati; sappiamo solo che della determinazione se ne occuperanno SOSE ed IFEL, ma non quali metodologie saranno concretamente utilizzate. Per le regioni le modalità di determinazione dei costi standard in sanità non risultano del tutto chiare e sono suscettibili di diverse interpretazioni; alcune di queste arrivano a dimostrare che la quota del fabbisogno standard nazionale di ciascuna regione è pari

¹ È il caso, ad esempio, della limitata variabilità dell'aliquota dell'IMU ($\pm 0,3\%$) o ancora dell'IMU secondaria che è più una riduzione ed una semplificazione del numero di tributi che una nuova forma di imposizione (Petretto, 2011a).

² L'articolo 119 del titolo quinto della Costituzione prevede in sostanza l'abolizione del sistema di trasferimenti erariali agli enti decentrati con l'eccezione degli interventi speciali. Come nota Petretto (2008) tuttavia "questa limitazione (...) ha introdotto un elemento di eccessiva rigidità che è ignoto in tutte le forme di federalismo fiscale adottate da altri paesi, anche a struttura federale".

semplicemente alla sua quota di popolazione pesata, con “il paradossale risultato di evidenziare come ininfluenti i costi standard stessi” (Petretto, 2011b). Non si tiene conto inoltre di criteri di pesatura aggiuntivi rispetto alla struttura per età della popolazione, come indicatori di deprivazione sociale. I costi e i fabbisogni standard devono essere rivisti ogni anno, a danno della certezza delle risorse e della capacità di programmazione pluriennale delle regioni (Zanardi, 2011c). Per le funzioni essenziali diverse dalla sanità si rinvia ogni determinazione.

- *Capacità fiscale*

Per la parte delle funzioni non fondamentali e non essenziali è prevista una perequazione basata sulle capacità fiscali. Per i comuni tuttavia non è indicato espressamente quali sia il tributo da impiegare per perequare le differenze nelle capacità fiscali dei singoli comuni, né tanto meno il coefficiente di perequazione che sarà utilizzato. Per le regioni, il coefficiente di perequazione è stato stabilito in misura non inferiore al 75%, ma si rinvia ad approfondimenti tecnici per misurare le diverse capacità fiscali (Muraro, 2011).

- *Funzioni fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni*

La riforma ricostruisce il sistema di finanza locale senza ancora sapere “chi fa cosa” (Tosi, 2011). La determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, che è stata demandata in via provvisoria alla legge delega sul federalismo fiscale e ripresa dal decreto attuativo sulla determinazione dei fabbisogni standard, attende, infatti, ancora la conclusione dell’iter legislativo; il disegno di legge di riforma degli enti locali e Carta delle autonomie locali è stato approvato alla Camera ed è attualmente fermo al Senato. Per le regioni il decreto sull’autonomia tributaria e sui costi standard del sistema sanitario sulle modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie diverse dalla sanità non fa altro che rinviare alla legge statale che ne dovrà disporre.

- *Fase a regime e transitoria*

I decreti prevedono un’attuazione graduale e progressiva della riforma. Ma in questa fase transitoria si dimostra molto più forte la tendenza a rimanere ancorati al passato, anziché quella di avvicinarsi alla fase a regime. La strada per una concreta attuazione del federalismo sembra perciò ancora molto lunga. Per di più, recentemente è stata approvata una legge che prevede la proroga del termine finale per l’esercizio della delega da ventiquattro a trenta mesi e quella per l’adozione di eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi da due a tre anni a decorrere dall’entrata in vigore dei decreti legislativi da integrare o correggere. I decreti legislativi approvati per diventare operativi rimandano poi ad una serie molto estesa di atti amministrativi ancora da emanare.

- *Coordinamento enti di governo*

Si rileva la mancanza di un disegno organico della riforma, che disciplina separatamente i diversi livelli di governo per alcune tipologie di spesa regionale quali l’assistenza o l’istruzione e per molte funzioni di comuni tipicamente cofinanziate da più livelli di governo (Zanardi, 2011a). Anche l’aver trattato separatamente i trasferimenti delle regioni ai comuni rispetto a quelli statali denota la mancanza di una visione d’insieme. I decreti prevedono, infatti, una forma di perequazione anche per i trasferimenti regionali, attraverso un fondo di riequilibrio; tale fondo non ha alcun collegamento con il fondo perequativo dello Stato che, di fatto, ancora non è normato (Zanardi, 2011a). È proprio su questo tema che interveniamo in questo lavoro, con un’ipotesi di fiscalizzazione dei trasferimenti regionali ai comuni e di perequazione attraverso il fondo di riequilibrio regionale, immaginando un coordinamento con i fondi perequativi previsti a livello nazionale.

2. LA FISCALIZZAZIONE DEI TRASFERIMENTI REGIONALI

Uno degli obiettivi del processo federalista in atto nel nostro paese è il superamento del sistema di finanza derivata, che nel corso degli anni ha assicurato ai comuni e alle province il finanziamento mediante trasferimenti. La legge 42/2009 all'articolo 11 detta i principi e i criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, tra cui al comma 1, lettera e) la soppressione sia dei trasferimenti statali sia dei trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle funzioni fondamentali e di quelle diverse da quelle fondamentali ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali. Sulla soppressione dei trasferimenti regionali ai comuni e alle province interviene, in attuazione della legge delega, il decreto legislativo 68/2011 agli articoli 12 e 19.

In relazione ai comuni, all'articolo 12 il decreto 68/2011 prevede a decorrere dal 2013 la soppressione da parte delle regioni a statuto ordinario dei trasferimenti regionali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, diretti al finanziamento delle spese dei comuni aventi carattere di generalità e permanenza. Il comma 2 del citato articolo stabilisce che con efficacia a decorrere dal 2013 ciascuna regione a statuto ordinario determini, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle Autonomie Locali, d'intesa con i comuni del proprio territorio, una compartecipazione ai tributi regionali e in via prioritaria all'addizionale regionale all'IRPEF o individui tributi che possono essere integralmente devoluti, in modo tale da garantire un gettito corrispondente all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi³. Al comma 4 è stabilito che, con efficacia a decorrere dal 2013, ciascuna regione istituisca un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, in cui confluisce una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione all'addizionale all'IRPEF o dei tributi devoluti, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti. Il comma 5 fissa infine in tre anni la durata del Fondo sperimentale regionale di riequilibrio.

La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali è un concentrato di tutte le problematiche e le contraddizioni emerse nell'attuazione del federalismo fiscale poiché implica: una fase transitoria ed una a regime e quindi la necessità di creare un ponte fra il trasferimento storico ed il superamento di tale criterio; il conferimento agli enti locali di un certo grado di autonomia di entrata attraverso la loro capacità fiscale, tenendo conto della necessità di perequare le differenze rispetto a determinati obiettivi (fabbisogno standard piuttosto che capacità fiscale media); il problema dell'autonomia di spesa che rischia di ridursi con l'impatto dei tagli, con la conseguente riduzione dell'ammontare di risorse che la regione può effettivamente fiscalizzare; la distinzione fra funzioni fondamentali o altre funzioni, nell'ipotesi di garantire la certezza del finanziamento per le prime e non per le seconde; il problema della misurazione dei fabbisogni standard nel caso in cui si decida di attuare un meccanismo di perequazione basato sui fabbisogni.

In questo contributo ci soffermiamo pertanto sul tema della fiscalizzazione dei trasferimenti regionali, in particolare ai comuni, in quanto rappresenta un interessante caso di studio dei problemi aperti, e non ancora risolti, del processo di riforma federale in atto nel nostro paese.

L'attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 68/2011 si dovrebbe sostanziare nelle seguenti tre fasi: I) ricognizione dei trasferimenti da sopprimere; II) fiscalizzazione dei predetti trasferimenti; III) perequazione attraverso il fondo regionale sperimentale di riequilibrio. Per ognuna di queste fasi saranno presentati le metodologie impiegate e i risultati ottenuti in un primo esercizio di simulazione che abbiamo condotto sui comuni toscani.

³ La compartecipazione ai tributi regionali o l'individuazione dei tributi devoluti può essere rivista in base al sopravvenire di disposizioni legislative regionali che interessino le funzioni dei comuni. Si stabilisce inoltre che l'individuazione dei trasferimenti regionali da fiscalizzare è oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

2.1 I trasferimenti da sopprimere

Questo paragrafo riporta i risultati di una prima ricognizione dei trasferimenti da sopprimere dalla Regione Toscana ai comuni toscani. Per individuare tali trasferimenti sono stati utilizzati i dati tratti dal bilancio della Regione Toscana del 2009. Come spiegato nell'allegato 2 della relazione tecnica del governo sul federalismo fiscale, la COPAFF ritiene che la principale grandezza di riferimento per ciò che riguarda l'attuazione della 42/2009 deve essere individuata nei valori di competenza. I trasferimenti da sopprimere sono stati perciò individuati selezionando tra gli impegni quelli il cui codice gestionale indica trasferimenti correnti o in conto capitale ai comuni.

Per svolgere il nostro esercizio, è tuttavia necessario conoscere l'ammontare di trasferimenti erogato al singolo comune. Dato che dal bilancio regionale non è possibile estrarre gli impegni per singolo ente, sono stati considerati i mandati di pagamento, che consentono invece di individuare il singolo ente beneficiario, relativi agli impegni individuati come da sopprimere. In definitiva, le analisi sono state svolte utilizzando i pagamenti avvenuti nel 2009 per gli impegni assunti nel 2009 considerati da sopprimere⁴.

I trasferimenti impegnati dalla Regione Toscana ai comuni complessivamente nel 2009 sono pari a circa 343,4 milioni di euro. Tra questi, circa 203,2 milioni di euro risultano da fiscalizzare in base ad una prima ricognizione effettuata analizzando gli impegni assunti dalla Regione Toscana per trasferimenti agli enti locali nel triennio 2008-2010⁵. La maggioranza dei trasferimenti da fiscalizzare (il 72%) finanzia spese per l'esercizio di funzioni fondamentali.

La tabella 1 mostra la distribuzione degli impegni per i trasferimenti che finanziano l'esercizio di funzioni fondamentali per funzione⁶ e tipo di spesa. La maggior parte dei trasferimenti è destinata a spese correnti (il 79%). Tra questi, il 46% è diretto al settore dei trasporti, il 33% all'assistenza sociale e il 19% all'istruzione e il diritto allo studio. Ovviamente non a tutti gli impegni assunti nel 2009 corrispondono pagamenti effettuati nello stesso anno. Per le funzioni fondamentali i pagamenti erogati nel 2009 per impegni assunti nel 2009 corrispondono a circa a 110 milioni di euro, il 76% degli impegni assunti.

Tabella 1
IMPEGNI PER TRASFERIMENTI AI COMUNI DA FISCALIZZARE PER FINANZIAMENTO DI FUNZIONI FONDAMENTALI
PER TIPOLOGIA E FUNZIONE (2009)
Valori in migliaia di euro

Funzione	In conto capitale	Correnti	TOTALE
Amministrazione generale ed organi istituzionali	0	2.069	2.069
Istruzione e diritto allo studio	12.984	21.997	34.981
Viabilità e trasporti	2.700	53.143	55.843
Gestione del territorio e dell'ambiente	0	163	163
Assistenza sociale	14.186	38.348	52.534
TOTALE	29.870	115.720	145.590

La tabella 2 riporta la distribuzione dei trasferimenti destinati all'esercizio di funzioni non fondamentali per funzione e tipo di spesa. La maggior parte dei trasferimenti serve a finanziare spese in conto capitale (69%); si osserva inoltre una prevalenza dei trasferimenti diretti all'industria e all'energia (33%) e all'edilizia abitativa (23%). Per le funzioni non fondamentali la quota di impegni assunti nel 2009 e pagati nello stesso anno è di appena il 31%. I pagamenti per funzioni non fondamentali si aggirano sui 18 milioni di euro, e per alcune funzioni, per le quali sono presenti impegni nel 2009, non è effettuato nessun pagamento nello stesso anno.

⁴ La mancanza del dato sugli impegni per singolo ente locale è un limite della simulazione. Considerando i pagamenti, si trascura la parte di impegni per la quale il pagamento avviene negli anni successivi.

⁵ Una prima selezione ha portato ad escludere dalla fiscalizzazione i trasferimenti finanziati con fondi comunitari, fondi FAS nonché con mutui (limiti statali e regionali). A questo punto è stata verificata la presenza dei requisiti di generalità e permanenza per singolo impegno.

⁶ La suddivisione in funzioni presente nel bilancio regionale è stata qui ricondotta alla classificazione delle funzioni fondamentali indicata nella legge delega e nel decreto sulla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali.

Tabella 2

IMPEGNI PER TRASFERIMENTI AI COMUNI DA FISCALIZZARE PER FINANZIAMENTO DI FUNZIONI NON FONDAMENTALI PER TIPOLOGIA E FUNZIONE (2009)
Valori in migliaia di euro

Funzione	In conto capitale	Correnti	TOTALE
Difesa della salute e relative strutture	0	4	4
Edilizia abitativa	201	12.928	13.129
Foreste	1.043	481	1.524
Industria e fonti di energia	18.767	0	18.767
Interventi non ripartibili a favore della finanza locale	0	3.271	3.271
Opere pubbliche non considerate negli altri settori	10.045	48	10.093
Organizzazione della cultura e relative strutture	4.594	950	5.544
Ricerca scientifica	0	49	49
Spese non attribuite	0	209	209
Sport e tempo libero	1.000	1	1.001
Sviluppo dell'economia montana	220	125	345
Turismo e industria alberghiera	3.707	0	3.707
TOTALE	39.577	18.064	57.641

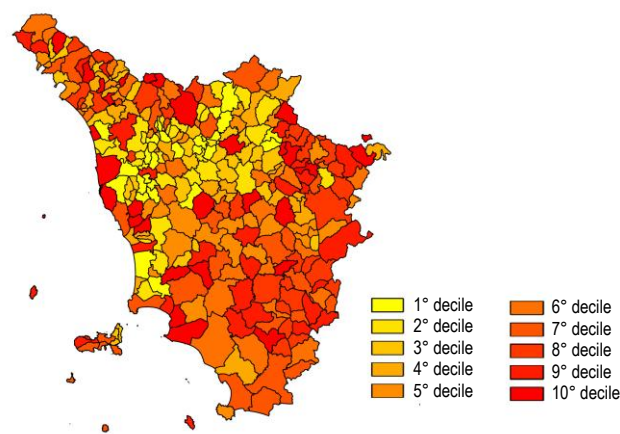
Questa prima ricognizione dei trasferimenti regionali presenta ovviamente molti limiti dovuti alla diversa interpretazione che è possibile dare alle caratteristiche di generalità e permanenza che i trasferimenti devono avere per essere soppressi. L'ammontare di risorse da fiscalizzare potrebbe ridursi molto quanto più interpretiamo in maniera stringente questi criteri. In particolare, è la definizione di generalità che presenta maggiori problemi. In molti casi, infatti, sebbene la normativa preveda che il trasferimento abbia il carattere della generalità, l'impegno di spesa e soprattutto il pagamento è diretto ad una minoranza di enti. Ulteriore complicazione si presenta quando il trasferimento, sebbene diretto al finanziamento di funzioni di competenza di comuni e province, è erogato ad organismi diversi come le società della salute, i consorzi di comuni, le unioni di comuni. Altra problematica è emersa per il settore dei trasporti, in cui la maggior parte del finanziamento complessivo è diretto alle province, ma una parte è erogata ad un sottoinsieme di comuni⁷.

Per superare questa ultima criticità abbiamo ipotizzato che i trasferimenti per il trasporto pubblico siano erogati direttamente ai comuni dalla regione, suddividendo l'ammontare dei trasferimenti erogati alle province nel 2009 (pari a circa 139 milioni di euro di pagamenti) tra i comuni in proporzione alla spesa comunale per viabilità e trasporto risultante dal bilancio consuntivo (impegni 2008). L'ammontare complessivo di pagamenti per funzioni fondamentali, con l'ipotesi che i trasferimenti per il trasporto siano erogati direttamente ai comuni, risulta quindi uguale a circa 250 milioni di euro, anziché 110 milioni di euro. In conclusione, i trasferimenti da fiscalizzare risultano complessivamente pari a circa 268 milioni di euro, di cui 250 per funzioni fondamentali e 18 per funzioni non fondamentali.

Una volta individuati i trasferimenti generali e permanenti da fiscalizzare è quindi possibile effettuare una prima analisi descrittiva. Dal grafico 3, che rappresenta i comuni toscani per decile di trasferimento pro capite, emerge un'elevata variabilità: il trasferimento pro capite oscilla, infatti, tra i 15 euro del comune di Massarosa e i 580 euro del comune di Montieri. Il decile più elevato è sette volte quello più basso. Si osserva inoltre una concentrazione di trasferimenti pro capite elevati nelle zone della Garfagnana, del Casentino, della Val di chiana e in quelle più a sud della Maremma. I trasferimenti pro capite sono contenuti invece nell'area metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia.

⁷ Da questo punto di vista sarebbe auspicabile, prima dell'avvio della fiscalizzazione, un riordino delle funzioni (per legge statale o regionale) conferite ai diversi soggetti istituzionali.

Grafico 3
 COMUNI TOSCANI PER DECILE DI TRASFERIMENTO PRO CAPITE



La tabella 4 riporta i coefficienti di correlazione tra il trasferimento pro capite e le principali variabili di fabbisogno (come la quota di anziani, di bambini o piuttosto il tasso di povertà).

Tabella 4
 COEFFICIENTI DI CORRELAZIONE CON IL TRASFERIMENTI PRO CAPITE

Variabile	Coefficiente di correlazione
Popolazione 65-enni e più	0,2361*
Densità demografica	-0,042
Pop in età < 5 anni	-0,1573*
Tasso di povertà	0,1633*
Tasso di disoccupazione	0,015
Imponibile pro capite	-0,076
Altitudine	0,1987*

* Statisticamente significativi

Come si nota, il trasferimento pro capite risulta incorrelato o scarsamente correlato, con coefficienti di correlazione non significativi o con il segno sbagliato rispetto alle variabili considerate. Sembra assente pertanto una qualche forma di regolarità nei criteri con cui sono attualmente assegnati i trasferimenti.

2.2 La fiscalizzazione dei trasferimenti

In questo paragrafo si analizzano gli effetti della fiscalizzazione dei trasferimenti ipotizzando che non sia attuato alcun meccanismo di perequazione. L'articolo 12 del decreto 68/2011 prevede che la fiscalizzazione avvenga in via prioritaria attraverso una compartecipazione al gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. In questo lavoro ipotizziamo in alternativa che i trasferimenti da sopprimere siano sostituiti da una riserva di aliquota sulla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF.

La riserva d'aliquota da attribuire a ciascun comune si ottiene rapportando l'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere alla base imponibile totale dell'addizionale regionale all'IRPEF ed è tale che il gettito ottenuto applicandola al totale delle base imponibile dei comuni toscani è equivalente al totale dei trasferimenti da fiscalizzare, come mostra la [1]⁸. Ogni comune, in assenza di perequazione, riceve in sostituzione dei trasferimenti il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota di equilibrio alla propria base imponibile.

⁸ Sostituendo nella [1] il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF al posto della relativa base imponibile si ottiene la quota di compartecipazione sull'addizionale regionale all'IRPEF anziché la riserva d'aliquota.

$$\alpha = \frac{\sum_{i=1}^{287} TR_i}{\sum_{i=1}^{287} B_i} \quad \text{t.c.} \quad \sum_{i=1}^{287} G_i = \alpha \times \sum_{i=1}^{287} B_i = \sum_{i=1}^{287} TR_i \quad [1]$$

dove:

TR_i = trasferimenti regionali al comune i

B_i = base imponibile addizionale regionale all'IRPEF del comune i

α = aliquota di equilibrio

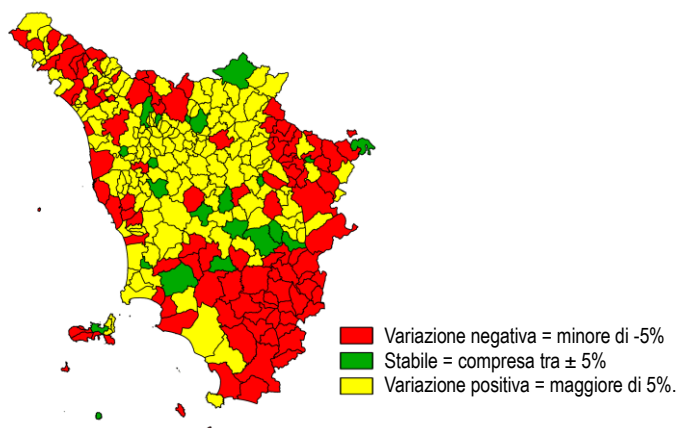
G_i = gettito del comune i ad aliquota di equilibrio

$i = 1, \dots, 287$ comuni

Nel nostro esercizio di simulazione l'ammontare complessivo dei trasferimenti da fiscalizzare è pari a circa 268 milioni di euro. L'aliquota che, applicata alla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, garantisce un gettito equivalente all'ammontare dei trasferimenti soppressi, è uguale allo 0,56%. Applicando tale aliquota alla base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF di ciascun comune⁹ si ottiene il gettito ad aliquota di equilibrio. Gli effetti della fiscalizzazione dei trasferimenti dipendono dal confronto tra il gettito ad aliquota di equilibrio e il trasferimento storico.

Il grafico 5 mostra l'impatto della fiscalizzazione dei trasferimenti regionali sui comuni toscani. I comuni che si allontanano dal trasferimento storico oltre il limite del $\pm 5\%$ sono 265, di cui 159 ricevono più risorse rispetto a quante ne avevano, mentre 106 all'opposto ne ricevono di meno. I tassi di variazione sono molto sostenuti oscillando tra -91% e +326%. Per 101 comuni la variazione è superiore al +50%, per 33 è inferiore al -50%.

Grafico 5
VARIAZIONE % TRA GETTITO AD ALIQUOTA DI EQUILIBRIO E TRASFERIMENTO STORICO



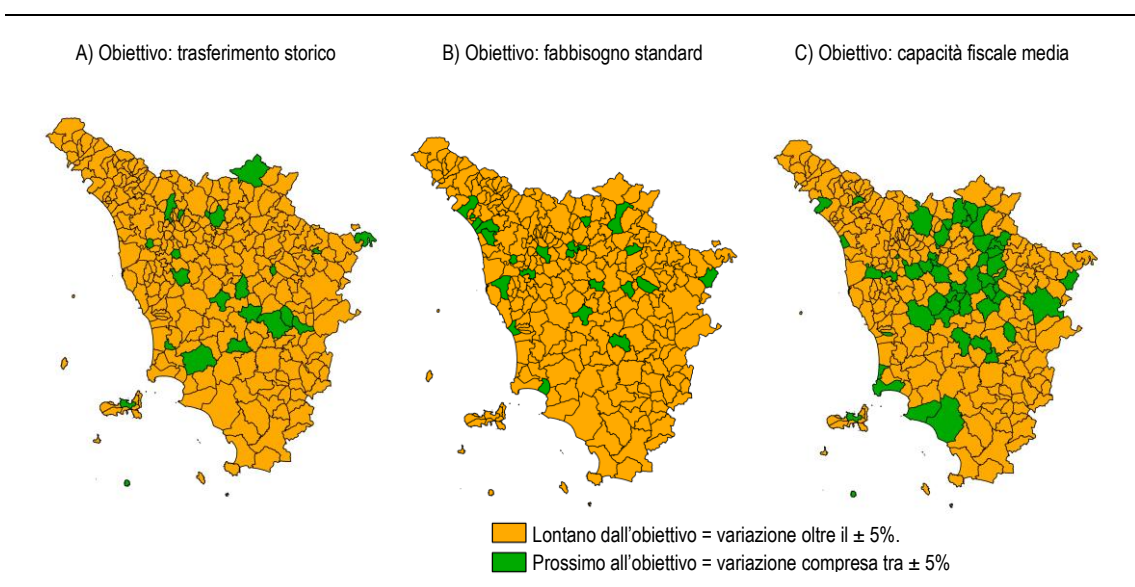
La fiscalizzazione genera dunque uno spostamento molto consistente di risorse tra comuni. A fronte di questo spostamento la regione ha a disposizione un fondo di riequilibrio della durata di tre anni per mettere in atto un meccanismo di perequazione. La perequazione potrebbe essere diretta ad abbandonare il più gradualmente possibile il trasferimento storico, in modo che i comuni non subiscano

⁹ I dati sulla base imponibile a livello comunale dell'addizionale regionale all'IRPEF provengono da Cent - Cruscotto delle ENTRate Tributarie e si riferiscono al 2007 (anno d'imposta 2008).

cambiamenti radicali da un anno all'altro nelle proprie risorse disponibili. Un'altra possibilità è che la regione, nell'ottica di un coordinamento con i fondi perequativi nazionali, preveda una forma di perequazione che avvicini il più possibile le risorse di ciascun comune al fabbisogno standard¹⁰ (per le funzioni fondamentali), oppure alla capacità fiscale media regionale. I grafici che seguono mostrano sinteticamente quanto gli obiettivi che abbiamo supposto (tornare allo storico, andare verso i fabbisogni standard oppure verso la capacità fiscale media) sono distanti dal gettito ad aliquota di equilibrio¹¹, in sintesi quanto sia necessaria la perequazione.

In tutti e tre i grafici sono poco numerosi i comuni prossimi all'obiettivo (tasso di variazione compreso tra il $\pm 5\%$) anche se si nota una maggior presenza nel terzo, dovuta alla contenuta sperequazione nelle capacità fiscali tra i comuni toscani. La sola fiscalizzazione dei trasferimenti porta i comuni molto lontani sia dal passato sia dal futuro. Nel prossimo paragrafo presentiamo alcune possibili forme di perequazione che la regione potrebbe attuare e con quali risultati.

Grafico 6
VARIAZIONE % TRA GETTITO AD ALIQUOTA DI EQUILIBRIO E OBIETTIVO DA RAGGIUNGERE



2.3 La perequazione attraverso il fondo sperimentale regionale di riequilibrio

L'articolo 12 del decreto legislativo 68/2011 al comma 4 prevede che le regioni al fine di attuare la fiscalizzazione dei trasferimenti in modo progressivo e territorialmente equilibrato istituiscano un fondo sperimentale regionale di riequilibrio in cui confluisce una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione all'addizionale regionale all'IRPEF o dei tributi devoluti in sostituzione dei trasferimenti. In base alla nostra interpretazione di questo comma, presentiamo qui di seguito un modello generale di perequazione, ne proponiamo quattro possibili specificazioni e ne riportiamo i risultati di un'applicazione sui comuni toscani.

Il nostro modello di perequazione prevede che la regione istituisca un fondo di riequilibrio (FR) uguale al 30% del gettito complessivo derivante dall'applicazione dell'aliquota di equilibrio (α) alla base

¹⁰ I fabbisogni standard per ciascun comune sono stati calcolati con il metodo RES, di cui si veda i dettagli in appendice. Una volta stimati, i fabbisogni standard sono stati usati per individuare un criterio di riparto dei trasferimenti erogati ai comuni, secondo una procedura di tipo *top-down*. In particolare, i trasferimenti totali sono stati distribuiti ai comuni in proporzione ai fabbisogni standard stimati. Nel corso della nostra analisi per fabbisogno standard intenderemo il trasferimento calcolato in proporzione al fabbisogno standard.

¹¹ Per la perequazione il cui obiettivo è avvicinare ai fabbisogni standard il gettito ad aliquota di equilibrio è ottenuto moltiplicando l'aliquota di equilibrio per le sole funzioni fondamentali (rapporto tra l'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere per funzioni fondamentali e base imponibile complessiva) per la base imponibile.

imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF (B_i).

$$FR = 0,3 \times \alpha \times \sum_{i=1}^{287} B_i \quad [2]$$

Ciascun comune ottiene come risorse da capacità fiscali (R_i') il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio.

$$R_i' = 0,7 \times \alpha \times B_i \quad [3]$$

Sotto determinate condizioni ogni comune riceve in aggiunta un ammontare di risorse da perequazione (R_i'') pari ad una quota q_i del fondo di riequilibrio.

$$R_i'' = q_i \times FR \quad [4]$$

Le risorse complessive (R_i) di ciascun comune sono uguali alla somma delle risorse da capacità fiscale e delle risorse da perequazione.

$$R_i = R_i' + R_i'' \quad [5]$$

Questo schema generale può essere associato a diversi criteri di perequazione. La scelta dell'uno o l'altro criterio dipende dalla struttura di preferenze di ciascuna regione. La quota q_i del fondo di riequilibrio cambia in base al criterio di perequazione scelto.

In questo lavoro si propongono quattro diversi criteri di perequazione applicati ai comuni toscani:

- I. criterio del trasferimento storico;
- II. criterio del fabbisogno standard;
- III. criterio della capacità fiscale media;
- IV. criterio combinato di fabbisogno standard e capacità fiscale media.

Il criterio del trasferimento storico è finalizzato a rendere più graduale il passaggio dal trasferimento storico alle risorse post fiscalizzazione. Gli altri criteri di perequazione invece hanno lo scopo di accelerare il processo di attuazione del federalismo fiscale, nell'ottica di un coordinamento con i fondi perequativi previsti dall'articolo 13 della legge 42/2009.

- *Criterio del trasferimento storico*

La perequazione con il criterio del trasferimento storico ha l'obiettivo di ridurre la distanza tra le risorse disponibili in seguito all'applicazione dell'articolo 12 del decreto 68/2011 e quelle assegnate l'anno precedente sottoforma di trasferimento. Per far questo la regione si serve di un fondo di riequilibrio che è uguale al 30% del gettito complessivo ad aliquota di equilibrio. Ciascun comune ottiene il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio, come risorse da capacità fiscale, e quelli che con tali risorse non riescono a raggiungere il proprio trasferimento storico ottengono una quota del fondo di riequilibrio. I comuni per i quali le risorse da capacità fiscale superano lo storico invece non partecipano al meccanismo di perequazione e beneficiano integralmente di tali risorse.

In particolare, tutti i comuni per i quali le risorse da capacità fiscale (R_i') (70% del gettito ad aliquota di equilibrio) sono inferiori al trasferimento storico (TR_i) ricevono in aggiunta una quota q_i del fondo di riequilibrio FR come risorse da perequazione (R_i''). Le risorse complessive (R_i) di ciascun comune sono uguali alla somma delle risorse da capacità fiscale e delle risorse da perequazione.

$$\text{Se } R'_i < TR_i \Rightarrow R_i = R'_i + R''_i = 0,7 \times \alpha \times B_i + q_i \times FR \quad [6]$$

La quota del fondo di riequilibrio per ciascun comune misura quanto pesa la differenza tra le risorse da capacità fiscale e il trasferimento storico di quel comune sul totale delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e il trasferimento storico per gli n comuni con differenza negativa¹².

$$q_i = \frac{R'_i - TR_i}{\sum_{i:(R'_i - TR_i) < 0}^n (R'_i - TR_i)} \quad [7]$$

I comuni con risorse da capacità fiscale maggiori o uguali al trasferimento storico non partecipano alla perequazione e ricevono esattamente il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio come risorse complessive.

$$\text{Se } R'_i \geq TR_i \Rightarrow R_i = R'_i = 0,7 \times \alpha \times B_i \quad [8]$$

- *Criterio del fabbisogno standard*

La legge delega sul federalismo fiscale prevede il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni; l'articolo 13 stabilisce l'istituzione di un fondo perequativo la cui dimensione "è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate". Nell'ottica di un coordinamento con tale fondo perequativo ipotizziamo che la regione utilizzi il fondo di riequilibrio regionale in modo da permettere a ciascun comune il finanziamento del suo fabbisogno standard per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Con questo criterio di perequazione, si considerano separatamente i trasferimenti per funzioni fondamentali e quelli per le altre funzioni. Dalla [1] si ricavano due diverse aliquote di equilibrio, una per le fondamentali e una per le non fondamentali¹³. Per le funzioni diverse da quelle fondamentali non si effettua alcuna perequazione e per esse le risorse complessive (R_i^{NF}) sono uguali alle risorse da capacità fiscale (R_i^{NF}) equivalenti al 100% del gettito ad aliquota di equilibrio.

$$R_i^{NF} = R_i^{NF} = \alpha^{NF} \times B_i \quad \text{con} \quad \alpha^{NF} = \frac{\sum_{i=1}^{287} TR_i^{NF}}{\sum_{i=1}^{287} B_i} \quad [9]$$

dove:

TR_i^{NF} = trasferimenti regionali al comune i per le funzioni non fondamentali

α^{NF} = aliquota di equilibrio per le funzioni non fondamentali

Per la parte relativa alle funzioni fondamentali, l'obiettivo della perequazione è quello di avvicinare il più possibile le risorse dei comuni al fabbisogno standard. A questo scopo la regione istituisce un fondo di riequilibrio che è uguale al 30% del gettito complessivo ad aliquota di equilibrio. Ciascun comune riceve il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio, come risorse da capacità fiscale, e quelli che con tali

¹² Nella [7] tali differenze sono espresse in valori assoluti. La somma delle quote è uguale ad 1.

¹³ Anche le grandezze dalla [2] alla [5] sono calcolate separatamente per le funzioni fondamentali e per le altre funzioni e si distinguono dall'apice "F" per le prime e "NF" per le seconde.

risorse non riescono a raggiungere il proprio fabbisogno ottengono una quota del fondo di riequilibrio. I comuni per i quali le risorse da capacità fiscale superano il fabbisogno standard invece non partecipano al meccanismo di perequazione e beneficiano integralmente di tali risorse.

Nel dettaglio, tutti i comuni con risorse da capacità fiscali (R_i^F) inferiori al fabbisogno standard (FS_i) ottengono risorse complessive (R_i^F) uguali alla somma delle risorse da capacità fiscale e delle risorse da perequazione ($R_i^{''F}$) (una quota q_i^F del fondo di riequilibrio FR^F).

$$\text{Se } R_i^F < FS_i \Rightarrow R_i^F = R_i^F + R_i^{''F} = 0,7 \times \alpha^F \times B_i + q_i^F \times FR^F \quad \text{con} \quad \alpha^F = \frac{\sum_{i=1}^{287} TR_i^F}{\sum_{i=1}^{287} B_i} \quad [10]$$

dove:

FS_i = fabbisogno standard del comune i per le funzioni fondamentali

TR_i^F = trasferimenti regionali al comune i per le funzioni fondamentali

α^F = aliquota di equilibrio per le funzioni fondamentali

FR^F = fondo di riequilibrio per le funzioni fondamentali

La quota del fondo di riequilibrio per ciascun comune è il peso della differenza tra le risorse da capacità fiscale e il fabbisogno di quel comune sul totale delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e il fabbisogno per gli n comuni con differenza negativa¹⁴.

$$q_i^F = \frac{R_i^F - FS_i}{\sum_{i:(R_i^F - FS_i) < 0} (R_i^F - FS_i)} \quad [11]$$

I comuni con risorse da capacità fiscale superiori al fabbisogno non partecipano alla perequazione e ricevono esattamente le proprie risorse da capacità fiscale come risorse complessive.

$$\text{Se } R_i^F \geq FS_i \Rightarrow R_i^F = R_i^F = 0,7 \times \alpha^F \times B_i \quad [12]$$

Le risorse finali (R_i) sono la somma delle risorse complessive per le funzioni fondamentali e di quelle per le non fondamentali.

$$R_i = R_i^F + R_i^{NF}$$

- *Criterio della capacità fiscale media*

La legge delega sul federalismo fiscale prevede che per le funzioni non fondamentali sia istituito un fondo perequativo che riduca le differenze nelle capacità fiscali pro capite, in modo da avvicinare tutti i comuni ad un livello medio pro capite di capacità fiscale. In questo esercizio si attua una perequazione secondo il criterio della capacità fiscale per tutte le funzioni (sia fondamentali sia altre) e si ipotizza di eliminare le differenze anziché ridurle (perequazione totale). A questo fine la regione impiega un fondo di riequilibrio

¹⁴ Nella [11] tali differenze sono espresse in valori assoluti. La somma delle quote è uguale ad 1.

che è uguale al 30% del gettito complessivo ad aliquota di equilibrio. Ciascun comune ottiene il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio, come risorse da capacità fiscale, e quelli che con tali risorse non riescono a raggiungere la propria capacità fiscale media ottengono una quota del fondo di riequilibrio. I comuni per i quali le risorse da capacità fiscale sono maggiori alla capacità fiscale media invece non partecipano al meccanismo di perequazione e beneficiano integralmente di queste risorse.

Nello specifico, i comuni con risorse da capacità fiscale (R'_i) inferiori alla capacità fiscale media (CFM_i) partecipano alla perequazione e ricevono una quota del fondo di riequilibrio (R''_i). Le risorse complessive (R_i) di ciascun comune sono uguali alla somma delle risorse da capacità fiscale e delle risorse da perequazione.

$$\text{Se } R'_i < CFM_i \Rightarrow R_i = R'_i + R''_i = 0,7 \times \alpha \times B_i + q_i \times FR \quad [13]$$

La capacità fiscale media di ciascun comune è uguale alla media pro capite del gettito ad aliquota di equilibrio moltiplicata per la popolazione di ciascun comune come mostra la [14].

$$CFM_i = \alpha \times \frac{\sum_{i=1}^{287} B_i}{\sum_{i=1}^{287} pop_i} \times pop_i \quad [14]$$

dove:

pop_i = popolazione del comune i

La quota del fondo di riequilibrio misura il peso della differenza tra le risorse da capacità fiscale e la capacità fiscale media di quel comune sul totale delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e la capacità fiscale media per gli n comuni con differenza negativa¹⁵.

$$q_i = \frac{R'_i - CFM_i}{\sum_{i:(R'_i - CFM_i) < 0} (R'_i - CFM_i)} \quad [15]$$

I comuni con risorse da capacità fiscale superiori alla propria capacità fiscale media non partecipano alla perequazione e ricevono esattamente il 70% del proprio gettito ad aliquota di equilibrio come risorse complessive.

$$\text{Se } R'_i \geq CFM_i \Rightarrow R_i = R'_i = 0,7 \times \alpha \times B_i \quad [16]$$

- *Criterio combinato di fabbisogno e capacità fiscale media*

Con questo ultimo criterio si ipotizza che la regione, in un'ottica di coordinamento con i fondi perequativi previsti dall'articolo 13 della legge delega, preveda un diverso meccanismo di perequazione per le funzioni fondamentali e per le altre funzioni, basato sul fabbisogno standard per le prime e sulla capacità fiscale media per le seconde. Di seguito si descrivono in termini formali i due meccanismi di perequazione e le risorse complessive ottenute dalla loro combinazione. Per la parte relativa alle funzioni fondamentali il

¹⁵ Nella [15] tali differenze sono espresse in valori assoluti. La somma delle quote è uguale ad 1.

procedimento è analogo a quello già visto con il criterio del fabbisogno standard. Per le altre funzioni il procedimento è affine a quello del criterio della capacità fiscale media ma è applicato alle sole funzioni non fondamentali. Per entrambe le forme di perequazione si ipotizza che il fondo di riequilibrio sia il 30% del gettito complessivo ad aliquota di equilibrio.

Funzioni fondamentali

$$\alpha^F = \frac{\sum_{i=1}^{287} TR_i^F}{\sum_{i=1}^{287} B_i} \quad [17]$$

$$FR^F = 0,3 \times \alpha^F \times \sum_{i=1}^{287} B_i \quad [18]$$

$$R_i^F = 0,7 \times \alpha^F \times B_i \quad [19]$$

Se $R_i^F < FS_i \Rightarrow R_i^F = R_i^F + R_i^{''F} = 0,7 \times \alpha^F \times B_i + q_i^F \times FR^F$ [20]

$$q_i^F = \frac{R_i^F - FS_i}{\sum_{i:(R_i^F - FS_i) < 0} (R_i^F - FS_i)} \quad [21]$$

Se $R_i^F \geq FS_i \Rightarrow R_i^F = R_i^F = 0,7 \times \alpha^F \times B_i$ [22]

Funzioni non fondamentali

$$\alpha^{NF} = \frac{\sum_{i=1}^{287} TR_i^{NF}}{\sum_{i=1}^{287} B_i} \quad [23]$$

$$FR^{NF} = 0,3 \times \alpha^{NF} \times \sum_{i=1}^{287} B_i \quad [24]$$

$$R_i^{NF} = 0,7 \times \alpha^{NF} \times B_i \quad [25]$$

$$CFM_i^{NF} = \alpha^{NF} \times \frac{\sum_{i=1}^{287} B_i}{\sum_{i=1}^{287} pop_i} \times pop_i \quad [26]$$

Se $R_i^{NF} < CFM_i^{NF} \Rightarrow R_i^{NF} = R_i^{NF} + R_i^{''NF} = 0,7 \times \alpha^{NF} \times B_i + q_i^{NF} \times FR^{NF}$ [27]

$$q_i^{NF} = \frac{R_i^{NF} - CFM_i^{NF}}{\sum_{i:(R_i^{NF} - CFM_i^{NF}) < 0} (R_i^{NF} - CFM_i^{NF})} \quad [28]$$

Se
$$R_i^{NF} \geq CFM_i^{NF} \Rightarrow R_i^{NF} = R_i'^{NF} = 0,7 \times \alpha^{NF} \times B_i \quad [29]$$

Risorse finali

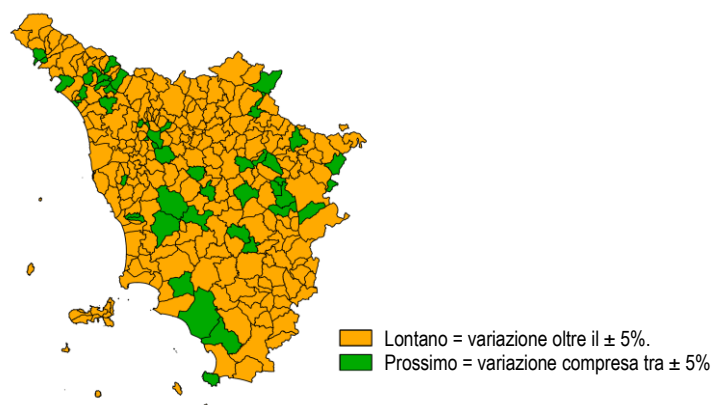
$$R_i = R_i^F + R_i^{NF} \quad [30]$$

- *I risultati delle simulazioni con i diversi criteri di perequazione*

Sulla base dei criteri di perequazione appena proposti, presentiamo alcune simulazioni svolte utilizzando i dati sui trasferimenti dalla Regione Toscana ai comuni toscani nel 2009. Con il **criterio del trasferimento storico** il fondo di riequilibrio è pari a circa 80 milioni di euro. I comuni che non partecipano al meccanismo di perequazione sono 107; per questi comuni il 70% del gettito ad aliquota di equilibrio risulta superiore al trasferimento storico. Tutti gli altri comuni partecipano al meccanismo di perequazione e la somma delle differenze tra le loro risorse da capacità fiscale e il loro trasferimento storico risulta uguale a circa 103 milioni di euro. E' chiaro quindi che per una perequazione totale, ossia per fornire a tutti i comuni risorse almeno uguali al trasferimento storico, sarebbe necessario un fondo di riequilibrio superiore del 28%. Il grafico 7 mostra la variazione tra le risorse ottenute dai comuni dopo la perequazione e il trasferimento storico. Dopo la perequazione, ancora l'83% dei comuni è lontano dal proprio trasferimento storico. Il 61% ha variazione minore del 15%, il 14% compresa tra il 15 e il 30% e il 25% ha variazione maggiore del 30%.

Grafico 7

VARIAZIONE % TRA RISORSE POST PEREQUAZIONE CON IL CRITERIO DEL TRASFERIMENTO STORICO E TRASFERIMENTO STORICO

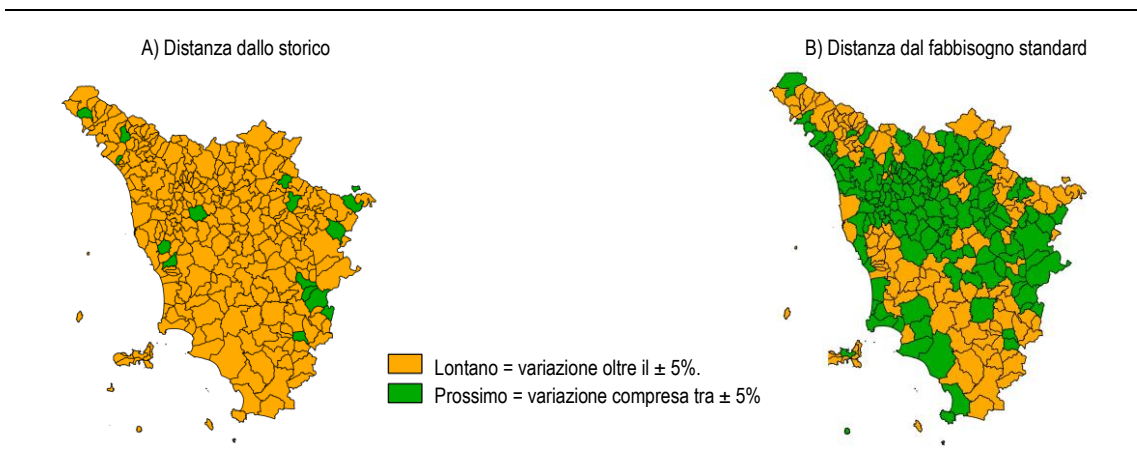


Con il **criterio del fabbisogno** attuiamo una perequazione solo per la parte delle funzioni fondamentali. L'aliquota di equilibrio per le funzioni fondamentali, pari al rapporto tra il totale dei trasferimenti per funzioni fondamentali e la base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, è pari allo 0,52%. Con il 70% del gettito ad aliquota di equilibrio 9 comuni riescono ad ottenere più risorse rispetto al fabbisogno; gli altri comuni non riescono a coprirlo e pertanto partecipano al meccanismo di perequazione.

Il fondo di riequilibrio, uguale al 30% del totale dei trasferimenti per funzioni fondamentali, è pari a circa 75 milioni di euro. La somma delle differenze tra le risorse da capacità fiscale e il fabbisogno per i comuni che partecipano alla perequazione è pari a circa 82 milioni di euro. Il fondo di riequilibrio non è quindi sufficiente a coprire interamente tali differenze; per una perequazione totale sarebbe necessario il 9% di risorse aggiuntive.

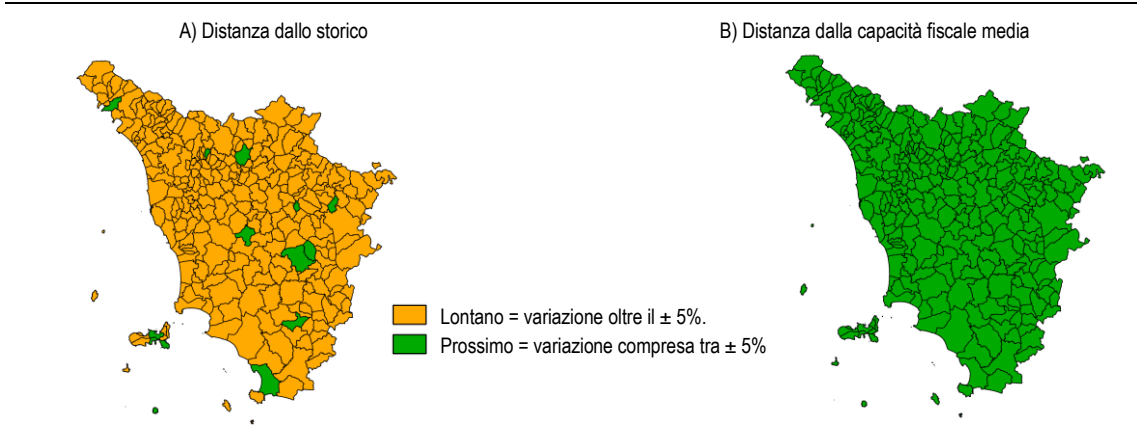
Il grafico 8 riporta la variazione delle risorse ottenute dai comuni dopo la perequazione rispetto al trasferimento storico e al fabbisogno. Dopo la perequazione, il 54% dei comuni è prossimo al proprio fabbisogno; la quasi totalità dei comuni ha una variazione minore del 15%. La perequazione avvicina molto al fabbisogno standard e contemporaneamente allontana i comuni dal trasferimento storico. Il trasferimento calcolato in proporzione al fabbisogno standard è evidentemente molto distante da quello effettivo.

Grafico 8
VARIAZIONE % TRA RISORSE POST PEREQUAZIONE CON IL CRITERIO DEL FABBISOGNO STANDARD E FABBISOGNO STANDARD



Il **criterio della capacità fiscale media** è applicato a tutte le funzioni sia fondamentali sia non fondamentali. Il fondo di riequilibrio è uguale al 30% del totale dei trasferimenti soppressi (circa 80 milioni di euro). Tutti i comuni, eccetto Siena, hanno risorse da capacità fiscale inferiori alla propria capacità fiscale media. La somma delle differenza tra le risorse da capacità fiscale e la capacità fiscale media è uguale a circa 80 milioni di euro, cifra solo di qualche decina di migliaia di euro superiore all'ammontare del fondo di riequilibrio. Attraverso la perequazione è quindi possibile attribuire a ciascun comune la propria capacità fiscale media. Le risorse post fiscalizzazione e perequazione si aggirano sui 72 euro pro capite per tutti i comuni. Il grafico 9 mostra chiaramente che tutti i comuni raggiungono la propria capacità fiscale media; nello stesso tempo ci si allontana molto dal trasferimento storico.

Grafico 9
VARIAZIONE % TRA RISORSE POST PEREQUAZIONE CON IL CRITERIO DELLA CAPACITÀ FISCALE MEDIA E CAPACITÀ FISCALE MEDIA

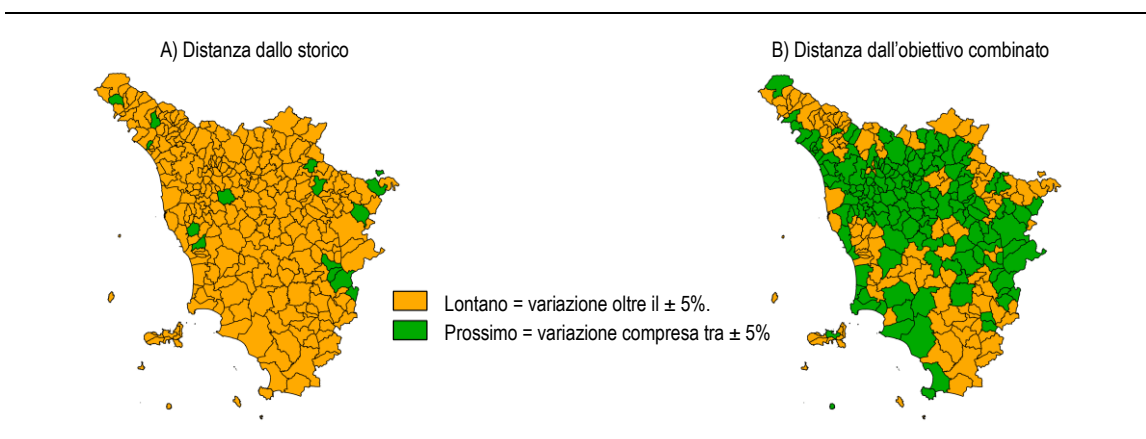


L'ultimo modello di perequazione è la **combinazione del criterio del fabbisogno** per le funzioni fondamentali e **della capacità fiscale media** per le funzioni non fondamentali. L'aliquota di equilibrio per le funzioni fondamentali, pari al rapporto tra i trasferimenti per queste funzioni e la base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, è pari allo 0,52% mentre il fondo di riequilibrio, pari al 30% dei trasferimenti per le suddette funzioni, è pari a circa 75 milioni di euro. Per la parte delle funzioni fondamentali i risultati sono analoghi a quelli già visti con il criterio del fabbisogno.

L'aliquota di equilibrio per le funzioni non fondamentali, pari al rapporto tra i trasferimenti per queste funzioni e la base imponibile dell'addizionale regionale all'IRPEF, è pari allo 0,04%. Il fondo di riequilibrio per le funzioni non fondamentali, pari al 30% dei trasferimenti per le predette funzioni, è pari a circa 5 milioni di euro. Per le funzioni non fondamentali l'ammontare di risorse necessario per attuare una perequazione totale è uguale a circa 5 milioni di euro, qualche migliaia di euro inferiore all'entità del fondo di riequilibrio.

Il risultato finale è la combinazione dei due criteri. Per realizzare una perequazione totale e quindi raggiungere il fabbisogno standard per le funzioni fondamentali e la capacità fiscale media per le altre funzioni sarebbe necessario il 9% di risorse in più per il riequilibrio (le risorse servono solo per la parte delle funzioni fondamentali perché per le altre la perequazione è quasi totale). Il grafico 10 mostra la variazione delle risorse ottenute dai comuni dopo la perequazione rispetto al trasferimento storico e all'obiettivo (fabbisogno standard per le funzioni fondamentali e capacità fiscale media per le altre). Dopo la perequazione, il 57% dei comuni è prossimo all'obiettivo; nello stesso tempo la variazione rispetto allo storico è rilevante.

Grafico 10
VARIAZIONE % TRA RISORSE POST PEREQUAZIONE CON IL CRITERIO COMBINATO E OBIETTIVO COMBINATO



I risultati dei quattro criteri di perequazione sono riassunti nella tabella 11. Il criterio della capacità fiscale media è quello con i migliori risultati. Data la contenuta disuguaglianza delle capacità fiscali tra i comuni toscani, il fondo di riequilibrio è sufficiente a riportare ciascun comune alla capacità fiscale media. Il criterio di perequazione che lascia più comuni lontani dall'obiettivo è quello basato sul trasferimento storico; per una perequazione completa sarebbe necessario il 28% di risorse in più. Il criterio di perequazione basato sui fabbisogni e il criterio combinazione di fabbisogni e capacità fiscale media portano a risultati simili (la maggioranza dei trasferimenti, infatti, finanzia spese per funzioni fondamentali): meno della metà dei comuni è ancora lontano dall'obiettivo e per una perequazione completa sarebbe necessario il 9% di risorse in più.

Tabella 11
RISULTATI DEI QUATTRO CRITERI DI PEREQUAZIONE

Criterio	Trasferimento storico	Fabbisogno standard	Capacità fiscale media	Combinato
% comuni lontani dall'obiettivo	83	46	0	43
% fondo in più per raggiungere l'obiettivo	28	9	0	9

3. CONCLUSIONI

In questo lavoro abbiamo presentato una serie di simulazioni per i comuni della Regione Toscana sulle modalità con cui è possibile attuare l'articolo 12 del decreto legislativo 68/2011, ossia la soppressione dei trasferimenti dalle regioni ai comuni e la loro fiscalizzazione. Grazie allo svolgimento di questi esercizi di simulazione abbiamo ricavato interessanti spunti di riflessione.

In primo luogo, abbiamo constatato una certa indeterminatezza sulle modalità con cui attuare la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali, sensazione a cui questo processo di attuazione del federalismo fiscale ci ha ormai abituati. Il percorso di attuazione dell'articolo 12 si concretizza in tre fasi: la ricognizione dei trasferimenti regionali da sopprimere; la fiscalizzazione dei trasferimenti e la perequazione/riequilibrio. Ciascuna delle tre fasi presenta molti problemi aperti, diverse possibili soluzioni con un risultato finale indeterminato. Nella fase di ricognizione dei trasferimenti da fiscalizzare, un primo problema deriva dalla difficoltà di reperire informazioni adeguate per individuare i trasferimenti da fiscalizzare. Nella nostra simulazione abbiamo utilizzato i dati sui pagamenti effettuati dalla Regione Toscana a favore degli enti locali non essendo disponibili dal bilancio della regione gli stanziamenti di competenza per singolo ente.

Ulteriori incertezze derivano dalle diverse interpretazioni che è possibile dare ai concetti di generalità e permanenza. Accade spesso, infatti, che i trasferimenti siano erogati ad una ristretta cerchia di enti, nonostante la normativa preveda che il trasferimento sia generale, oppure che lo stesso trasferimento in alcuni casi sia erogato direttamente ai comuni in altri ad enti diversi. Nel nostro esercizio, ad esempio, abbiamo optato per una semplificazione imputando tutti i trasferimenti per il trasporto pubblico locale ai comuni, anche quelli erogati alle province.

Sulla fase di fiscalizzazione, il decreto lascia un certo margine di autonomia; in questo lavoro abbiamo scelto una variante della strada indicata in via prioritaria dal decreto, ossia una riserva di aliquota sull'addizionale regionale all'IRPEF, ma ovviamente i risultati possono cambiare molto in base alla scelta effettuata da ciascuna regione.

Sull'ultima fase, quella della perequazione, abbiamo simulato gli effetti sui comuni toscani di quattro criteri di perequazione con risultati ancora una volta molto diversi tra loro. Il primo criterio di perequazione è quello meno gravoso per gli enti locali, perché prevede di abbandonare il trasferimento storico in maniera molto graduale, ma contemporaneamente rimanda nel tempo il processo di attuazione del federalismo. Le altre ipotesi invece tentano di accelerare l'attuazione del federalismo fiscale, legando il fondo di riequilibrio regionale ai fondi perequativi nazionali. I criteri differiscono anche nel diverso trattamento dei trasferimenti per funzioni fondamentali e per le altre funzioni. Nell'implementazione del criterio di perequazione basato sul fabbisogno, si è posto inoltre il problema della misurazione del fabbisogno standard, che abbiamo temporaneamente risolto con una nostra stima, ma che attende ancora una risposta a livello nazionale.

In secondo luogo, sono emerse le difficoltà in cui il processo di attuazione del federalismo fiscale si trova ad operare. Tale processo avviene in concomitanza con una serie di interventi di finanza pubblica che stanno mettendo a dura prova gli enti locali e le regioni e in un contesto di ripresa economica molto debole. Il governo ha varato la manovra correttiva che mira ad ottenere il pareggio di bilancio nel 2014. Il testo attuale prevede ulteriori sacrifici per regioni ed enti locali rispetto a quelli già previsti con la manovra della scorsa estate. In aggiunta al concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsto dal decreto 78/2010 per il 2013 prorogato per il 2014 e gli anni successivi, l'articolo 20 prevede altri sforzi

in termini di fabbisogno e indebitamento netto pari a 9,6 miliardi complessivamente per gli enti locali e le regioni nel periodo 2013-2014. Con la versione attuale della manovra è inoltre messo in serio rischio il meccanismo di perequazione, poiché per i comuni la correzione dei conti dovrà avvenire attraverso tagli al fondo sperimentale di riequilibrio e al non ancora istituito fondo perequativo per gli anni 2013 e per gli anni 2014 e successivi. Di fronte a questi numeri, la questione della fiscalizzazione dei trasferimenti regionali ai comuni appare del tutto marginale per le risorse che coinvolge: piuttosto, a queste condizioni, ci si domanda quali saranno e se ci saranno risorse che effettivamente le regioni potranno fiscalizzare.

Il nostro esercizio è stato svolto su dati del 2009, non tenendo conto dei tagli ai trasferimenti operati a partire dal 2011 che incideranno fortemente sull'entità dei trasferimenti da fiscalizzare. Da una parte quindi viene da pensare che con queste correzioni dei conti pubblici, il processo di attuazione del federalismo fiscale rischierà di finire su un binario morto. D'altra parte se, con un certo ottimismo, si pensa al federalismo come una riforma strutturale che porterà una maggiore efficienza degli enti locali e in questo modo un risparmio di risorse grazie ai costi e ai fabbisogni standard, allora forse questo è proprio il momento giusto per accelerare il processo di attuazione. È anche vero che più di determinazione di costi e fabbisogni standard si tratta invece dell'individuazione di un criterio di riparto di un ammontare di risorse dato, che, di fatto, è esso stesso influenzato dalle manovre correttive. Il nostro esercizio in cui si ripartisce un dato fondo in base ai fabbisogni standard ne è un chiaro esempio.

4. APPENDICE: Come misurare il fabbisogno standard

Il fabbisogno standard può essere definito come il livello ottimale di prestazioni valutate a costi unitari efficienti. In pratica, il fabbisogno standard risulta difficile da misurare. Nella letteratura internazionale le tecniche di misurazione dei fabbisogni si distinguono a seconda che facciano o meno uso dei livelli di spesa effettivi. Le tecniche che fanno uso dei livelli di spesa effettivi si dividono a loro volta tra quelle che utilizzano il *Regression based cost approach* (RCA) o analisi delle determinanti e quelle che utilizzano il *Representative expenditure system* (RES). Tra le tecniche che non fanno uso dei livelli di spesa effettiva troviamo invece l'approccio delle Variabili ad hoc e l'approccio dell'Aggregazione statistica di variabili rilevanti (analisi delle componenti principali)¹⁶.

Nel decreto legislativo 216/2010 si stabilisce che la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni e province avviene sulla base della metodologia degli studi di settore. In particolare, come è spiegato in un approfondimento della relazione tecnica del governo sul federalismo fiscale, così come negli studi di settore l'obiettivo è individuare i livelli presunti di ricavo in funzione dei dati contabili e strutturali delle imprese, nell'ambito del federalismo fiscale lo scopo è determinare i livelli presunti di fabbisogno finanziario coerente con un accettabile livello di efficienza in funzione dei dati contabili ma anche strutturali degli enti locali. Come concretamente la metodologia sarà messa in pratica non risulta chiaro dal decreto legislativo né dalla relazione tecnica. Sicuramente delle due metodologie più tradizionali, vale a dire l'analisi delle determinanti e il RES, è escluso l'utilizzo.

Quale che sia la metodologia utilizzata a livello nazionale per la determinazione dei fabbisogni standard, la legge 42/2009 e i relativi decreti attuativi prevedono spazi di intervento e autonomia per ciascuna regione. In particolare, l'articolo 13, comma 1, lettera g) della 42/2009 prevede la possibilità che le regioni possano "avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata [...] e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture". Inoltre, alle regioni spetta un certo margine di autonomia sulle modalità con cui attuare il meccanismo di perequazione associato alla fiscalizzazione dei trasferimenti regionali ai comuni e alle province che può essere basato su stime dei fabbisogni standard.

¹⁶ Per i dettagli si veda Petretto (2010).

In quest'appendice descriviamo sinteticamente le due principali metodologie (analisi delle determinanti e RES) che possono essere utilizzate per la stima dei fabbisogni standard, in attesa della conclusione del lavoro di IFEL e SOSE. Per ciascuna delle due metodologie si riportano i risultati di un'applicazione sui comuni toscani.

- **Analisi delle determinanti**

Tra le tecniche che fanno uso dei livelli di spesa effettivi, la più diffusa in letteratura è l'analisi delle determinanti. L'analisi delle determinanti si basa sulla stima di una regressione in cui la variabile dipendente è la spesa comunale effettiva pro capite e in cui le covariate sono rappresentate da una serie di indicatori delle caratteristiche demografiche, geografiche, sociali ed economiche dei comuni. La spesa standard è ottenuta come somma dei coefficienti stimati moltiplicati per il valore della variabile esplicativa assunto da ciascun comune.

In Italia uno dei primi lavori di stima delle determinanti della spesa comunale, di cui un recente riesame è contenuto in Galmarini e Rizzo (2007), è stato utilizzato sin dal 1991 dal Servizio Autonomie Locali della provincia Autonoma di Trento per il riparto annuale delle risorse incrementali assegnate sul Fondo perequativo. Tra gli altri lavori segnaliamo Catapano *et al.* (2008), Argentiero *et al.* (2009), Rizzi e Zanette (2010), Rizzo *et al.* (2010).

Uno dei limiti più evidenti dell'analisi delle determinanti è che la variabile dipendente è la spesa effettiva: questo significa che il modello, per quanto accurato, può spiegare il comportamento effettivo (medio) di spesa dell'ente locale ma non quello standard. Nel comportamento effettivo dell'ente potrebbero essere inclusi sia inefficienze dovute allo spreco di risorse pubbliche sia aumenti della qualità dei servizi ai cittadini che il modello di regressione non riesce a distinguere e che dovrebbero inoltre rimanere fuori dal processo di standardizzazione.

Un secondo limite è ben spiegato da Rizzi e Zanette (2010) secondo i quali l'analisi delle determinanti in letteratura è stata impiegata come una tecnica descrittiva finalizzata a spiegare nel modo migliore possibile la spesa comunale pro capite. Il fabbisogno di spesa dovrebbe invece dipendere solo dalle differenze nelle caratteristiche strutturali della domanda di beni e servizi comunali e nel costo di produzione di tali beni e servizi e non dalle determinanti non strutturali della spesa come la dotazione di risorse finanziarie, l'efficienza produttiva dell'ente e le preferenze dei cittadini. Questa problematica è stata affrontata in precedenza dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali (2002) il quale sottolinea che "le variabili esplicative X_1, X_2, \dots, X_n non sono tutte quelle che influiscono sulla spesa, ma solo quelle che aprioristicamente si ritiene possano incidere sui fabbisogni di spesa".

L'analisi delle determinanti può in aggiunta presentare problemi nella stima dei coefficienti della regressione per l'esistenza di correlazione tra le covariate incluse. Inoltre spesso molti dei regressori inclusi hanno coefficienti non significativamente diversi da zero oppure non presentano il segno atteso. E' possibile poi che il residuo della regressione sia molto ampio per la mancanza di dati su variabili informative importanti. Infine, come per tutte le regressioni, "le stime sono altamente instabili (nel tempo e nello spazio) e poco trasparenti (cioè poco comprensibili ai più) e ciò può portare a risultati impraticabili perché non accettabili dal punto di vista politico" (Lorenzini *et al.*, 2010).

Di seguito presentiamo i risultati di una regressione della spesa comunale pro capite condotta sui comuni toscani. La variabile dipendente è la spesa corrente netta (impegni 2008) per il totale delle sei funzioni fondamentali individuate in via provvisoria nel decreto legislativo 216/2010 ossia le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella misura complessiva del 70%), le funzioni di polizia locale, le funzioni di istruzione pubblica, le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, le funzioni del settore sociale.

Tabella A1
RISULTATI DELLE STIME DEL MODELLO DI REGRESSIONE LINEARE

	DF	Somma dei quadrati	Media dei quadrati	F	Pr > F	
Modello	6	13.682.730	2.280.455	53,11	<.0001	
Errore	279	11.979.752	42.938			
Totale corretto	285	25.662.482				
Radice MSE	207,2		R-quadro	0,5332		
Media dipendente	755,9		R-quadro corr	0,5231		
Coeff var	27,4					

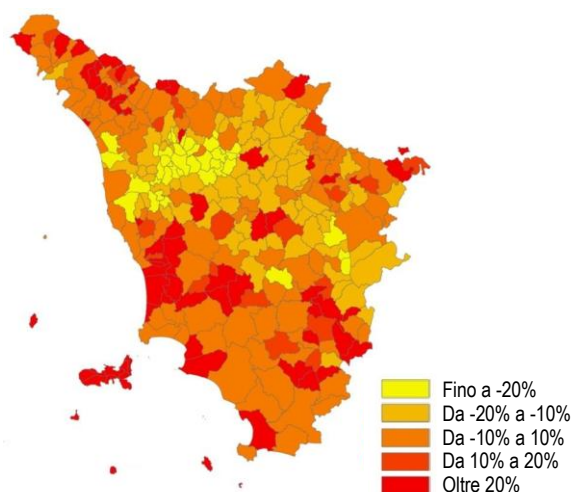
Variabile	DF	Stima dei parametri	Errore standard	Valore t	Pr> t	VIF
Intercetta	1	234,0	85,9	2,72	0,0069	0
Inverso della popolazione	1	256.340,0	35.900,0	7,14	<.0001	1,47357
Presenze turistiche pro capite	1	4,8	0,4	12,87	<.0001	1,0239
Asperità morfologica	1	1,2	0,7	1,67	0,0954	1,57085
% Popolazione > 65 anni	1	8,2	3,4	2,37	0,0186	1,52086
Pop presente ¹⁷ /giorno	1	0,0	0,0	2,53	0,0119	1,11963
Indice di povertà relativa	1	530,8	291,6	1,82	0,0698	1,02359

Il modello è il risultato di un processo di selezione delle variabili esplicative che ha portato ad escludere quelle che avrebbero generato problemi di multicollinearità e quelle non statisticamente significative (tra cui numero di frazioni, popolazione in case sparse, altitudine media, superficie, km di strada comunale, numero di famiglie, iscritti nei vari tipi di scuola, tasso di disoccupazione, numero di auto, moto, autobus, ecc.). Tra le covariate sono state incluse solo quelle che si ritiene incidano effettivamente sul fabbisogno di un comune e non anche le variabili che riescono a spiegare bene la variabilità della spesa comunale, che tuttavia non sono indicatori delle caratteristiche strutturali della domanda dei beni e dei servizi comunali (tra cui entrate tributarie, entrate da trasferimenti correnti, entrate extratributarie, patrimonio immobiliare).

L'R-quadro della regressione si aggira attorno al 52%; i coefficienti stimati sono tutti significativi almeno al 10%. Al crescere delle presenze turistiche, della popolazione di ultra 65-enni e del livello di povertà la spesa comunale pro capite aumenta; anche l'asperità morfologica incide positivamente sulla spesa comunale.

Il grafico A2 mostra la variazione percentuale della spesa standard stimata di ciascun comune rispetto alla spesa standard stimata media dei comuni toscani. La maggioranza dei comuni ha una variazione inferiore al 20% (sia in positivo sia in negativo).

¹⁷ La popolazione presente è data dalla somma tra la popolazione residente in un determinato comune e la media giornaliera, calcolata nel mese di massima affluenza, delle presenze turistiche in quello stesso comune.



- **Representative expenditure system**

Il *Representative Expenditure System* (RES), sviluppato nel 1986 dalla *U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, è il metodo impiegato negli Stati Uniti per il calcolo dei fabbisogni standard degli Stati federati. L'approccio RES nasce dalla consapevolezza della difficoltà di effettuare una rigorosa stima econometrica del fabbisogno standard, a causa dell'impossibilità di considerare tutte le potenziali determinanti della spesa locale. Il RES si fonda perciò sull'idea che sia sufficiente individuare, per ogni macro-funzione, dei fattori rappresentativi della necessità di spesa a livello locale, definiti fattori di carico.

Diversi lavori (Refuse, 1990; Tannenwald e Turner, 2004; Yilmaz *et al.*, 2006) descrivono in dettaglio la stima, che si articola in diversi passaggi. Il primo consiste nella scelta delle macro-funzioni per le quali si vuole calcolare il fabbisogno standard. A seguito della scelta delle funzioni di spesa, sono individuati dei fattori di carico misurabili che influenzano l'entità della spesa necessaria alla fornitura dei servizi compresi in ogni funzione. Per ogni funzione può essere scelto un solo fattore di carico oppure una serie di variabili che, equamente o diversamente pesate, vanno a determinare un unico fattore di carico. Successivamente, il fattore di carico per macro-funzione è espresso come percentuale del fattore di carico nazionale, ottenuto dalla somma di quelli calcolati a livello locale. In questo modo si ottiene quindi un fattore di carico relativo, che esprime il fabbisogno di spesa oggettivo del governo locale in relazione al fabbisogno totale nazionale. I fattori di carico relativi ottenuti per i vari governi sub-nazionali sono poi moltiplicati con l'attuale spesa nazionale per data funzione, in modo che questa sia ripartita in base agli effettivi fabbisogni locali. Tale procedura, effettuata distintamente per ogni tipologia di spesa, permette quindi di ottenere il fabbisogno complessivo di ogni Stato federato.

In molti casi, il metodo RES usa la plausibilità come criterio di individuazione dei fattori di carico e dei pesi ad essi attribuiti (Ahmad *et al.*, 2004); tuttavia, la scelta è indubbiamente influenzata dalla letteratura, dalla disponibilità di dati e dalla consultazione con autorità competenti per area (Refuse, 1990; Tannenwald e Turner, 2004; Yilmaz *et al.*, 2006), nonché dalle preferenze politiche (Yilmaz, 2002). Esistono tuttavia delle stime RES che utilizzano l'analisi quantitativa per la scelta dei fattori e dei pesi (Shah, 1994), limitando così la soggettività e la scarsa precisione implicite dell'approccio RES di tipo tradizionale.

Rispetto all'approccio econometrico alla stima del fabbisogno standard, il metodo RES presenta indubbiamente il vantaggio di essere più facilmente percepibile dai policy makers e dai cittadini (Petretto,

2010). Tuttavia, è evidente il modesto rigore teorico alla base della stima (ad eccezione della variante proposta da Shah (1994)), nonché la difficoltà, per alcune funzioni di spesa, di individuare plausibili fattori rappresentativi del fabbisogno (Dafflon e Mischler, 2007). Permane inoltre la dipendenza dalla spesa storica, almeno a livello aggregato.

Il metodo RES applicato ai comuni toscani è presentato qui di seguito. Nella tabella A3 sono riportati i pesi per ciascun fattore di carico per le sei funzioni fondamentali individuate in via provvisoria nel decreto sulla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali. I fattori di carico e i relativi pesi sono stati scelti compatibilmente con i dati disponibili. Per ciascuna funzione è stato calcolato un unico indice di carico come media ponderata dei diversi fattori di carico con i relativi pesi. Gli indicatori sintetici ottenuti sono stati applicati alla spesa complessiva dei comuni toscani per singola funzione (impegni 2008). La spesa standard totale è stata calcolata come somma della spesa standard per singola funzione.

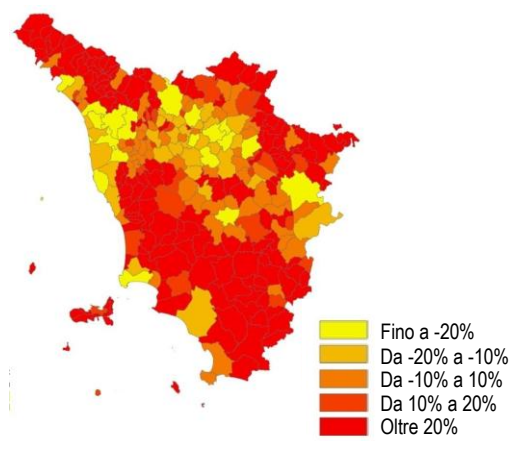
Tabella A3
FATTORI DI CARICO E RELATIVI PESI PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI

FUNZIONE FONDAMENTALE	FATTORI DI CARICO (E RISPETTIVI PESI)
Amministrazione, di gestione e di controllo	Popolazione
	% pop 18-24 (0,35)
Polizia locale	% pop > 25 (0,1)
	% km strade (0,25)
	% incidenti stradali (0,3)
Istruzione pubblica	% alunni (0,2)
	% plessi (0,2)
	% persone <18 anni con ISEE < 15.000 euro (0,6)
Viabilità e trasporti	% km strade (0,35)
	% auto (0,1)
	% autocarri (0,1)
	% pendolari in entrata (0,1)
	% densità demografica (0,35)
Gestione del territorio e dell'ambiente	% rifiuti smaltiti (0,6)
	% superficie non urbanizzata (0,2)
	% densità demografica (0,2)
Settore Sociale	Popolazione (0,1)
	% pop tra 65 e 79 anni (0,25)
	% pop >80 (0,35)
	% pop straniera (0,15)
	% povertà relativa (0,15)

Il segno % indica che ciascun valore comunale è stato rapportato al valore regionale ottenuto come somma dei valori assoluti comunali

Il grafico A4 mostra la variazione percentuale della spesa standard stimata di ciascun comune rispetto alla spesa standard stimata media dei comuni toscani. Per molti comuni lo scostamento rispetto alla media è di oltre il 20%. Rispetto all'analisi delle determinanti, la spesa standard oscilla di più attorno al valor medio.

Grafico A4
LA SPESA STANDARD DEI COMUNI IN BASE AL RES
Variazione % rispetto alla media



BIBLIOGRAFIA

- Ahmad E., Singh R., Fortuna M. (2004), "Towards More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China", *IMF Working Paper*, n. 04/98, Washington D. C.
- Argentiero A., Felici A., Mercuri M.C., Monacelli D. (2009), "Individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e stima della spesa standard", *Rapporto ISAE, Finanza pubblica e Istituzioni*, Giugno.
- Catapano C., Cesaroni T., Fontana A., Monacelli D. (2008), *L'individuazione di un benchmark per il fabbisogno di spesa dei comuni italiani: un'analisi per gruppi omogenei*, presentato alla XX riunione scientifica SIEP.
- Dafflon B., Mischler P. (2007), "Expenditure Needs Equalisation at the Local Level: Methods and Practice," in Kim J. e Lotz J. (eds.), *Measuring Local Government Expenditure Needs – The Copenhagen Workshop 2007*, Korean Institute of Public Finance and Danish Ministry of Social Welfare.
- Galmarini U., Rizzo L. (2007), *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, SIEP.
- Lorenzini S., Ferretti C., Peruzzi G. (2010), *Metodi di stima del fabbisogno degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale*, XXX Conferenza Italiana di Scienze Regionali.
- Muraro G. (2011), *Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere*, www.lavoce.info
- Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (2002), *Revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali*, Roma, Maggio.
- Petretto A. (2008), "La finanza degli Enti locali nelle più recenti proposte di legge in tema di federalismo fiscale", in Isae, Ires, Irpet, Srm, Irer (a cura di), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, FrancoAngeli, Milano, pp. 111-132.
- Petretto A. (2010), "Costi e fabbisogni standard per l'attuazione del federalismo fiscale" in Gorla G. e Casini Benvenuti S. (a cura di), *Avevo sentito parlare di regional Science. Un tributo a Giuliano Bianchi*, FrancoAngeli, Milano.
- Petretto A. (2011a), *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i Rapporti tra regione e Enti locali*, IRPET - Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, Marzo.
- Petretto A. (2011b), *La finanza delle regioni a statuto ordinario a seguito del D.Lgs recante Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, IRPET - Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, Aprile.

- Rafuse R. (1990), "Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity", *report M-174*, U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington D. C.
- Rizzi D., Zanette M. (2010), *Stima della spesa fondamentale standard dei comuni italiani*, Nota di lavoro, n. 05/NL, Dipartimento di Scienze Economiche, Università Cà Foscari di Venezia.
- Rizzo L., Ferraresi M., Mastrococco N. (2010), *La stima della spesa standard comunale nella Legge delega 42/2009: il caso dei comuni Pugliesi*, IPRES - Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno, Bari.
- Shah A. (1994), "A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfer in a Decentralized Federation", *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 1289, World Bank, Washington, April.
- Tannenwald R., Turner N. (2004), "Interstate Fiscal Disparity in State Fiscal Year 1999", *Public Policy Discussion Papers*, n. 9, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, MA.
- Tosi F. (2011), *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*, IRPET - Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, Giugno.
- Yilmaz S. (2002), "Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity", World Bank Institute.
- Yilmaz Y., Hoo S., Nagowski M., Rueben K., Tannenwald R. (2006), "Measuring Fiscal Disparities across the U.S. States: A Representative Revenue System/Representative Expenditure System Approach, Fiscal Year 2002", *New England Public Policy Center Working Paper*, n. 2, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, MA.
- Zanardi A. (2011a), *Perequazione: chi l'ha vista?*, www.lavoce.info
- Zanardi A. (2011b), *Il federalismo fiscale visto da Washington*, www.lavoce.info
- Zanardi A. (2011c), *Il federalismo regionale*, Seminario regione Emilia Romagna, 14 Giugno.