

Trasferimenti intergovernativi: principi teorici e soluzioni applicate - Economia e Politiche Pubbliche - Prof. Leonzio Rizzo

Una questione cruciale all'interno di uno stato federale è quella riguardante i rapporti finanziari fra Stato, Regioni ed enti locali nonché la perequazione del flusso di risorse, trasferite e compartecipate, che i vari livelli di governo attribuiscono ai livelli di governo che si trovano più in basso nella gerarchia territoriale. Questa lezione prende in esame il tema della perequazione dei trasferimenti intergovernativi focalizzando l'attenzione su due concetti centrali dei meccanismi che governano l'allocazione dei trasferimenti: il fabbisogno di spesa e la capacità fiscale. Descriveremo i principi teorici che dovrebbero guidare il disegno di un sistema di trasferimenti intergovernativi che si proponga di perseguire gli obiettivi dell'efficienza nelle decisioni finanziarie degli enti locali e dell'equità distributiva fra le giurisdizioni territoriali che compongono la federazione. L'illustrazione delle soluzioni adottate in alcuni stati federali accompagna la descrizione dei principi teorici.

Il par. 1 illustra le cause dell'esistenza, negli Stati federali, di situazioni di vertical fiscal imbalance e discute i problemi posti dalla necessità di finanziare il gap tra uscite ed entrate, sia di tipo verticale sia di tipo orizzontale, dei governi locali. Il riconoscimento di questi problemi porta all'analisi, sviluppata nei parr. 2 e 3, dei criteri di misurazione della capacità fiscale e del fabbisogno di spesa. Infine, il par. 4 discute le metodologie di riparto dei trasferimenti basate sulla capacità fiscale e sul fabbisogno di spesa.

1 Vertical e horizontal fiscal imbalance

All'interno di uno stato federale l'assegnazione delle responsabilità di spesa e di raccolta del gettito tributario molto raramente conduce ad una perfetta corrispondenza tra entrate ed uscite per ogni livello di governo. In particolare, si verifica sempre una situazione cosiddetta di vertical fiscal imbalance, poiché le fonti di gettito di cui dispongono i governi locali non sono sufficienti a coprire le spese cui devono far fronte; conseguentemente, la situazione opposta, con entrate superiori alle spese, si presenta al livello del governo federale che in questo modo è in grado di provvedere, tramite un adeguato sistema di trasferimenti, a finanziare il deficit di risorse dei governi locali. Le ragioni di tale assetto della finanza federale stanno nella presunzione che l'attribuzione ai governi locali di funzioni molto ampie sul versante delle entrate possa portarli, sotto la spinta degli incentivi alla competizione fiscale, a raccogliere un gettito inferiore a quello che sarebbe necessario per soddisfare gli effettivi bisogni della collettività. Si preferisce quindi armonizzare la gestione delle entrate attribuendo i maggiori tributi ad un'autorità di governo centrale. Di

converso, si ritiene che la decisione sui livelli di spesa possa essere meglio gestita e determinata dai governi locali, che conoscono meglio del governo centrale le esigenze e le necessità della popolazione (fanno ovviamente eccezione i beni pubblici puri e quelli con rilevanti effetti di spillover territoriali, nel qual caso considerazioni di efficienza suggeriscono l'attribuzione della funzione di spesa al governo centrale).

I trasferimenti intergovernativi devono quindi svolgere il doppio ruolo di colmare, da un lato, il *gap fiscale di tipo verticale* e, dall'altro, il *gap fiscale di tipo orizzontale* perseguendo, rispettivamente, l'efficienza nelle decisioni finanziarie degli enti locali e l'equità fra territori nelle risorse disponibili per soddisfare i bisogni pubblici. Per quanto concerne la *copertura del gap verticale*, il legislatore deve avere cura di disegnare un assetto federale che, pur attribuendo ai governi locali il massimo grado di autonomia finanziaria, minimizzi al contempo le possibilità che essi hanno di adottare dei comportamenti «opportunistici» (moral hazard) in quanto destinatari dei trasferimenti. In particolare, occorre evitare che i trasferimenti diano ai governi locali degli incentivi a spendere più di quanto avrebbero fatto nel caso in cui avessero dovuto reperire autonomamente le risorse finanziarie trasferite. Come pure è necessario evitare che i trasferimenti diano ai governi locali degli incentivi a far leva sulle entrate proprie in misura inferiore a quanto vi avrebbero fatto ricorso nel caso in cui i trasferimenti dallo stato centrale non fossero stati disponibili. Per quanto riguarda la *copertura del gap fiscale orizzontale*, il legislatore deve avere cura di disegnare il sistema dei trasferimenti in modo da ottenere un dato livello di perequazione delle risorse finanziarie attribuite ai governi locali, e di uniformità nell'erogazione dei beni pubblici locali, sui quali vi sia un generale consenso a tutti i livelli di governo. Dalla quantificazione del gap fiscale verticale e del gap fiscale orizzontale si determina l'entità delle risorse complessivamente trasferite fra i vari livelli di governo. L'*entità del gap fiscale verticale* dipende dall'allocazione delle funzioni di entrata e di spesa fra governo centrale e governi locali. L'*entità del gap fiscale orizzontale* dipende dal grado di eterogeneità esistente fra i territori locali. Da un lato, l'attribuzione di risorse proprie ai governi locali può determinare, in presenza di basi imponibili locali distribuite in modo sperequato sul territorio, marcate disparità orizzontali sotto il profilo delle risorse proprie disponibili, anche qualora i fabbisogni di spesa siano uniformemente distribuiti fra i territori. In modo speculare, le differenze nelle condizioni geografiche e socio-economiche dei vari territori possono determinare notevoli disparità orizzontali nei fabbisogni di spesa, anche nel caso in cui le basi imponibili locali sono distribuite in modo uniforme sul territorio. La copertura dei gap fiscali non può però avvenire attribuendo a ciascun governo locale un trasferimento pari alla differenza fra spesa effettivamente sostenuta e risorse proprie effettivamente raccolte. Affinché il sistema dei trasferimenti sia finanziariamente sostenibile è necessario definire delle misure di gettito e di spesa locale che non diano ai governi locali incentivi perversi all'espansione della spesa e all'insufficiente ricorso alle entrate proprie. Per ottenere questo obiettivo si ricorre alle nozioni di *fabbisogno di spesa standard* e di *entrate proprie standard*, dalla cui differenza si ottiene un saldo standard che definisce l'entità del gap che il governo centrale deve coprire con un trasferimento all'ente locale. La misurazione delle entrate standard e dei fabbisogni standard assume quindi un ruolo fondamentale all'interno del sistema dei trasferimenti.

2 Misurazione della capacità fiscale e dello sforzo fiscale

La *capacità fiscale* di un ente locale è costituita dal gettito che l'ente è potenzialmente in grado di raccogliere attraverso la tassazione delle basi imponibili locali esercitando un livello medio di sforzo fiscale. A sua volta, lo *sforzo fiscale* è funzione del livello delle aliquote applicate e della qualità e intensità dell'attività di accertamento delle basi imponibili. In termini operativi, la capacità fiscale può essere calcolata misurando il gettito ottenibile dall'applicazione di aliquote di imposta standard alle corrispondenti basi imponibili standard. Lo *sforzo fiscale* esercitato da un ente locale può essere genericamente definito come un indicatore del grado di utilizzo della propria base imponibile potenziale. Esso dipende pertanto dal livello delle aliquote applicate, dal livello delle varie agevolazioni concesse sotto forma di deduzioni dalla base imponibile o di detrazioni di imposta e infine dal livello ed efficacia dell'attività di accertamento e di contrasto all'evasione. Lo *sforzo fiscale* può essere perciò misurato dal rapporto fra il gettito effettivo ed una qualche misura della capacità fiscale. Ad esempio, nel caso dell'IMU comunale, l'indice di sforzo fiscale è costituito dal rapporto fra gettito effettivo e gettito standard dell'IMU, dove il gettito standard può essere calcolato applicando alla base imponibile IMU del Comune un'aliquota d'imposta uniforme pari all'aliquota minima stabilita dalla legge, oppure l'aliquota mediamente applicata da tutti i Comuni. La decomposizione del gettito effettivo nelle due componenti, sforzo fiscale (che dipende dalle scelte compiute dall'ente locale nell'esercizio della propria autonomia tributaria) e capacità fiscale (che dipende da fattori esogeni fuori dal controllo dell'ente locale), costituisce un importante elemento nella definizione dei criteri di allocazione dei trasferimenti perequativi.

Molteplici sono le tecniche impiegate nei vari stati federali per misurare la capacità fiscale dei governi locali. Una procedura degna di nota è quella approntata negli Stati Uniti dalla US Advisory Commission on Intergovernmental Relations [1993] e denominata Representative Revenue System (Rrs). Il sistema, che si applica, sia agli Stati, sia alle istituzioni di governo inferiori, considera il complesso delle entrate proprie, che risultano classificate in 27 fonti di gettito tra cui le imposte generali sulle vendite, l'imposta personale sul reddito, l'imposta sulle società, le imposte sugli alcolici, la tassa sul possesso di automobili, i canoni per concessioni di licenze e permessi, le sanzioni amministrative, i profitti delle aziende pubbliche di proprietà dei governi locali. Per ciascuna categoria di gettito, si calcola un'aliquota standard nazionale ottenuta dividendo il gettito complessivamente raccolto da tutti i governi locali per la base imponibile standard nazionale. Per determinare la capacità fiscale dei governi locali il passaggio finale consiste nel moltiplicare l'aliquota standard per la base imponibile standard locale, ottenendo in questo modo l'ammontare di gettito che il governo locale può potenzialmente raccogliere applicando un livello medio di sforzo fiscale.

3 Misurazione del fabbisogno di spesa

Gli esperti nel disegno e programmazione delle politiche fiscali hanno sviluppato delle tecniche di stima del fabbisogno di spesa degli enti locali compatibili con le informazioni disponibili. Nel seguito ne descriviamo due: la prima, che utilizza indicatori di fabbisogno appositamente costruiti; la seconda, che utilizza la strumentazione econometrica. In base alla prima tecnica, si procede innanzitutto all'individuazione di una serie di indicatori, pescando fra le

variabili demografiche, geografiche, sociali ed economiche che in qualche modo si pensa possano rappresentare o determinare i fabbisogni di spesa dei governi locali. Tipicamente, la lista degli indicatori di fabbisogno include la popolazione residente, la quota di anziani e la quota di giovani sul totale della popolazione, misure di disagio sociale come il tasso di disoccupazione o la quota di popolazione con reddito al di sotto della soglia di povertà. A ciascun indicatore viene poi attribuito un peso che ne determina l'importanza relativa, facendo in modo che la somma dei pesi sia pari a uno. In alcuni casi la scelta dei pesi è il frutto della contrattazione fra governo centrale e governi locali. Il passo successivo prevede di calcolare, per ciascun governo locale e per ciascun indicatore di fabbisogno, il rapporto fra indicatore locale e indicatore aggregato per l'insieme degli enti locali. La somma, per ogni governo locale, di questi rapporti, ponderati con il peso assegnato a ciascun indicatore, determina infine il fabbisogno di spesa del governo locale espresso come quota percentuale della spesa complessivamente sostenuta dai governi locali. La metodologia appena descritta è quella utilizzata dalla Commonwealth Grants Commission of Australia [1983; 2002]. L'esemplificazione che segue, ripresa da Shah [2006], illustra come funziona la procedura. Si consideri una federazione formata da 10 governi locali. I fabbisogni di spesa dipendono dal numero di disoccupati, di giovani e di famiglie con un unico genitore. Una Commissione indipendente assegna ai tre indicatori di fabbisogno dei pesi pari, rispettivamente, al 40, 35 e 25%. La spesa complessiva è pari a 5 milioni di euro. Si consideri ora il governo locale A e si supponga che i disoccupati residenti siano pari al 4,8% dei disoccupati residenti nelle 10 giurisdizioni; la percentuale di giovani è pari al 3% e quella delle famiglie con un unico genitore è pari al 2,2%. Il fabbisogno di spesa del governo locale A risulta perciò pari a $5\text{milioni} \cdot (0,048 \cdot 0,4 + 0,03 \cdot 0,35 + 0,022 \cdot 0,25) = 176\text{mila euro}$, pari al 3,52% della spesa complessiva. La seconda tecnica, della quale si fornisce un'applicazione al caso dei Comuni italiani nel par. 3.3, si avvale dell'analisi econometrica. Il fabbisogno di spesa è stimato partendo dai dati di spesa storica dei governi locali, che rappresentano la variabile dipendente di un modello di regressione lineare che ha come variabili indipendenti degli indicatori di fabbisogno del tipo di quelli considerati sopra (popolazione, quota di anziani, di giovani, ecc.). I pesi assegnati ai vari indicatori corrispondono ai coefficienti stimati attraverso la regressione e il fabbisogno di spesa dei governi locali è pari ai fitted values che si ricavano dal modello stimato. È quindi evidente la diversità di approccio delle due tecniche illustrate. Mentre nella prima l'assegnazione dei pesi ai vari indicatori di fabbisogno avviene sulla base di considerazioni di natura normativa circa la loro importanza relativa, nella seconda i pesi risultano determinati dalle relazioni statistiche che legano gli indicatori di fabbisogno con gli effettivi comportamenti di spesa degli enti locali.

4 Il riparto dei trasferimenti

Una volta calcolate le capacità fiscali e i fabbisogni di spesa degli enti locali, e dato il fondo complessivamente disponibile per i trasferimenti, è necessario individuare il meccanismo per l'allocazione dei trasferimenti. Le soluzioni possibili sono molteplici. Una di queste è quella che prevede la copertura del fiscal gap, dato dalla differenza tra fabbisogno di spesa e capacità fiscale, in modo da attribuire a ciascun ente locale con fiscal gap positivo una quota del fondo disponibile pari al rapporto fra fiscal gap locale e la somma dei fiscal gap positivi. I governi locali con fiscal gap negativo non partecipano al riparto del fondo. Il meccanismo descritto consolida in un'unica procedura

i criteri del fabbisogno e della capacità fiscale, assegnando le risorse disponibili in proporzione all'entità del fiscal gap. A parità di fabbisogno il trasferimento è maggiore per i governi locali con minore capacità fiscale, come pure a parità di capacità fiscale il trasferimento è maggiore per i governi locali con maggiore fabbisogno. Non è perciò possibile distinguere e pesare in modo diverso i due criteri di perequazione. Per tenere distinti i due criteri si possono prevedere due procedure separate, una per ciascun criterio. Partendo da quello della capacità fiscale, il trasferimento viene attribuito solo ai governi locali con capacità fiscale inferiore alla capacità fiscale media di tutti i governi locali; il trasferimento è in proporzione al rapporto fra scarto dalla media e somma degli scarti dalla media (solo quelli positivi) per tutti gli enti. La ripartizione in base al fabbisogno di spesa implica invece una ripartizione delle risorse ai governi locali in proporzione al relativo fabbisogno stimato. Il passo finale è quello di attribuire un peso a ciascun criterio (con somma pari a uno) e di assegnare le risorse disponibili in proporzione ai pesi stabiliti (che presumibilmente riflettono l'importanza attribuita ai due criteri dal livello di governo che eroga i trasferimenti).

Un caso assai noto e studiato di allocazione dei fondi federali basato sulla capacità fiscale è quello canadese [Bird e Slack 1990], denominato Representative Tax System (Rts). I trasferimenti alle Province sono calcolati ricorrendo ad una procedura in tre fasi. Nella prima si definiscono le basi imponibili oggetto di perequazione (nel caso specifico 33 basi imponibili). Nella seconda fase si calcolano le basi imponibili pro capite delle Province e la base imponibile pro capite standard come media di cinque Province (Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan e British Columbia); si calcola inoltre l'aliquota standard che è data dal rapporto tra il totale dei gettiti e il totale delle basi imponibili delle Province (per tutte le 33 basi imponibili considerate). Dal prodotto fra aliquota standard e base imponibile pro capite si ottiene il gettito standard della Provincia, e dal prodotto fra aliquota standard e base imponibile pro capite standard si ottiene il gettito standard per la federazione. Nella terza e ultima fase si calcola, per ciascuna Provincia e per ciascuna categoria di gettito, la differenza tra gettito standard federale e gettito standard provinciale, e si procede, per ciascuna Provincia, alla loro somma. Alle Province la cui somma è di segno positivo spetta una quota dei trasferimenti; a quelle la cui somma è di segno negativo non spetta alcun trasferimento. Si noti che nel Rts è del tutto assente ogni riferimento ai fabbisogni di spesa. Clark [1983], Courchene [1984] e Shah [1994] suggeriscono di colmare questa lacuna affiancando al Rts basato sulle capacità fiscali un Representative Expenditure System (Res) basato sui fabbisogni di spesa.