

**STANDARD DI SPESA E DI ENTRATA NELLA LEGGE DELEGA
SUL FEDERALISMO FISCALE.
UN'ANALISI CON UN MODELLO CGE**

FABIO FIORILLO, LORENZO ROBOTTI E FRANCESCA SEVERINI

Standard di spesa e di entrata nella Legge Delega sul Federalismo Fiscale. Un'analisi con un modello CGE.

F. Fiorillo, L. Robotti, F. Severini*

XXI Conferenza SIEP
Pavia, 24-25 settembre, 2009.

Sommario

La Legge Delega sul Federalismo Fiscale costituisce il punto di partenza verso la riorganizzazione della struttura finanziaria del Paese e fissa i principi generali che regolano i rapporti tra centro, inteso come Governo/Stato Centrale e periferia ovvero Enti decentrati.

I criteri di quantificazione dei costi standard, riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni per le regioni e alle funzioni fondamentali per gli Enti Locali, non sono tuttavia ancora del tutto chiari, come pure restano piuttosto incerti i meccanismi di valutazione del gettito standard e quindi dei trasferimenti perequativi che dovrebbero finanziare tale fabbisogno. La scelta del criterio di valutazione è fondamentale dal momento che, stando alle disposizioni di legge, dalla quantificazione dei gettiti e dei costi standard dipende l'entità dei trasferimenti perequativi da parte dello Stato. Date le condizioni di divario tra capacità fiscale e di spesa degli Enti Locali del Nord rispetto a quelli del Sud, una diversa definizione dei criteri standard genera effetti distributivi molto differenti.

Attraverso l'utilizzo di un modello computazionale di equilibrio economico generale (CGE) basato sulla SAM bi-regionale e multisetoriale per l'Italia per il 2003, è possibile avere indicazioni tendenziali sugli effetti che la riforma può generare in termini di disponibilità finanziarie e quindi di autonomia degli Enti Locali, nonché di impegno finanziario dello Stato centrale e distribuzione del reddito.

1 Introduzione

Gli Enti Locali sono chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011 in un contesto economico

*Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Economia, Piazzale Martelli n.8, 60121 ANCONA. email: f.fiorillo@univpm.it, l.robotti@univpm.it, f.severini@univpm.it

piuttosto delicato, caratterizzato da una situazione di preoccupante crisi economica e finanziaria. Secondo il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria il processo di risanamento della finanza pubblica deve necessariamente passare attraverso l'attuazione del federalismo fiscale, indispensabile per aprire la strada ad una stagione di riforme e attivare meccanismi di responsabilizzazione verso gli elettori locali (*accountability*).

La Legge Delega sul Federalismo Fiscale, approvata in via definitiva dal Senato della Repubblica il 29 aprile 2009 in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, costituisce il punto di partenza verso questa riorganizzazione della struttura finanziaria del Paese e fissa i principi generali che regolano i rapporti tra centro, inteso come governo/stato centrale e periferia ovvero Enti decentrati.

La Legge promuove i principi di territorialità e autonomia degli Enti e prevede l'identificazione oltre che dei livelli di risorse, anche delle funzioni e dei servizi assegnati agli Enti Locali. In particolare la Delega richiede la quantificazione del fabbisogno finanziario *standard* per i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) erogati dalle Regioni e per le *funzioni fondamentali* degli Enti Locali, da coprire integralmente attraverso le entrate proprie assistite da un fondo di perequazione (art.119 comma 3 della Costituzione) ove le capacità fiscali dei territori non siano sufficienti. In questo modo si cerca di assicurare una certa omogeneità di offerta sul territorio nazionale dei servizi o prestazioni fondamentali e si tende a lasciare uno spazio di autonomia e differenziazione più ampio per tutte le altre funzioni.

Accanto ad una valutazione del fabbisogno finanziario secondo i costi standard è indispensabile che anche le entrate vengano computate con un criterio analogo al fine di determinare in modo corretto l'entità dei trasferimenti perequativi da parte dello Stato. Date le condizioni di divario tra capacità fiscale e di spesa degli Enti Locali del Nord rispetto a quelli del Sud, una diversa definizione dei criteri standard può generare effetti distributivi molto differenti tra le due aree, per non parlare dei livelli e della qualità dei servizi erogati ai cittadini, nonchè dell'efficienza delle stesse amministrazioni locali.

Allo stato attuale, la legge non fornisce indicazioni chiare sui criteri di quantificazione dei costi standard e tanto meno delle entrate standard. Questo non consente di effettuare per il momento previsioni sulla efficacia della norma, nè tanto meno di valutare quali possono essere gli impatti di queste proposte sui conti pubblici e sui bilanci degli enti locali. Alcuni [Muraro, 2009, Guerra, 2009] ritengono prematuro il dibattito sul successo o fallimento della riforma dal momento che mancano ancora gli elementi fondamentali per una tale considerazione. Se il federalismo, così come è stato immaginato dal legislatore, si propone di riorganizzare i rapporti tra centro e periferia, ci si può ragionevolmente attendere un risparmio di risorse dovuto ad minori trasferimenti complessivi verso gli enti locali. Inoltre, il riferimento al criterio dei costi standard inoltre, dovrebbe eliminare le

inefficienze insite nella spesa storica.

Malgrado la legge sul Federalismo Fiscale risulti ancora a livello di principi generali, quindi priva di informazioni precise che consentono di fare calcoli esatti sugli impatti della sua attuazione, questo lavoro propone delle stime di spesa ed entrata standard ed offre alcuni spunti di riflessione sui possibili esiti della riforma in termini di disponibilità finanziarie e autonomia degli Enti Locali, nonché di impegno finanziario dello Stato centrale. A tal fine è stato sviluppato un modello computazionale di equilibrio economico generale basato sulla SAM bi-regionale per l'Italia per l'anno 2003 [Pretaroli and Socci, 2008], che tiene conto non soltanto degli effetti diretti, ma anche di tutti gli altri effetti indiretti ed idotti di una policy.

La prima parte del lavoro propone alcune alternative per la valutazione di entrata e spesa standard per gli Enti Locali. Nella seconda parte del lavoro invece, si propone un'analisi comparata degli effetti che le diverse modalità di valutazione di entrata e spesa standard possono procurare sulla finanza degli Enti Locali e sull'economia dei territori in termini di distribuzione del reddito attraverso l'impiego di un modello computazionale di equilibrio economico generale (CGE) per l'Italia.

2 I valori standard e il finanziamento ideale degli Enti Locali

La nostra analisi si concentra in particolare sulla struttura della finanza degli Enti Locali (Comuni e Province) che trova negli art.11-13 della Legge delega un fondamento ancora piuttosto vago e generico. In mancanza di un modello analitico chiaramente specificato, vengono estese alla finanza degli EELL le disposizioni ed i principi generali adottati per le regioni distinguendo:

- spese ricoducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera *p* della Costituzione;
- spese relative alle altre funzioni;
- spese finanziate con contributi speciali (dello Stato o dell'Unione Europea).

Relativamente ai Comuni, per le spese ricoducibili alle funzioni fondamentali (art.12, primo comma, lettere *a* e *b*) si prevede il finanziamento integrale del fabbisogno standard mediante il gettito di tributi propri (disciplinati dalla legge statale), di una compartecipazione all'IVA, di un'addizionale comunale all'Irpef, di un'imposta immobiliare e del fondo perequativo. I tributi di scopo non sono destinati alle funzioni fondamentali, ma sono intesi a copertura delle altre funzioni.

In termini formali, le entrate pro-capite di ogni Comune E_i possono essere espresse come:

$$E_i = t_i B_i + TR_i \quad (1)$$

dove i rappresenta il Comune o la classe di Comuni considerata, t_i l'aliquota effettiva d'imposta, B_i la base imponibile dichiarata dei tributi propri di ogni Comune e TR_i il valore procapite dei trasferimenti che ogni Ente Locale riceve complessivamente dallo Stato Centrale, dalle Regioni e dalle Province sempre in termini pro-capite.

La condizione di parità di bilancio dei Comuni è garantita dall'eguaglianza tra entrate e spese pro-capite. In base alla Legge sul Federalismo Fiscale, queste sono rappresentate da spese per funzioni fondamentali F_i e altre spese G_i . Le spese per funzioni fondamentali vengono finanziate integralmente in base al criterio del costo standard e, ragionando in termini pro-capite, si configurano come:

$$F_i = F_i^* + \Delta F_i \quad (2)$$

dove F_i^* rappresenta il livello standard del fabbisogno da finanziare integralmente, mentre ΔF_i è lo scostamento (positivo o negativo) della spesa storica dei Comuni per funzioni fondamentali dallo standard. La spesa pro-capite di ogni Comune può dunque essere indicata come:

$$S_i = F_i^* + \Delta F_i + G_i \quad (3)$$

Finanziare integralmente rispetto agli standard, come disposto anche dall'art.117 della Costituzione, significa che attraverso i trasferimenti perequativi è possibile coprire esattamente la differenza tra entrate e spesa standard:

$$TR_i^* = F_i^* - t^* B_i^* \quad (4)$$

dove t^* indica l'aliquota d'imposta standard e B_i^* la base imponibile standard di ogni Comune, diversa dalla base imponibile dichiarata B_i in presenza di evasione fiscale o sommerso. Sostituendo l'espressione ottenuta nelle precedenti è possibile riscrivere il bilancio del comune i -esimo come:

$$S_i - E_i = F_i^* + \Delta F_i + G_i - (t_i B_i + F_i^* - t^* B_i^*) \quad (5)$$

con E_i corrispondente alle entrate pro-capite dei Comuni. Semplificando l'espressione si ottiene:

$$S_i - E_i = \Delta F_i + G_i + (t^* - t_i) B_i^* + t_i (B_i^* - B_i). \quad (6)$$

Imponendo il pareggio di bilancio, la condizione che permette ad ogni Comune di effettuare spese per altre funzioni non fondamentali è data da:

$$G_i = (t_i - t^*) B_i^* - t_i (B_i^* - B_i) - (F_i - F_i^*) > 0 \quad (7)$$

dove G_i , che indica la spesa per funzioni non fondamentali, sarà maggiore di zero quando:

- le aliquote d'imposta applicate sono maggiori delle aliquote standard (primo addendo),
- la differenza tra base imponibile standard e base imponibile dichiarata è negativa (il secondo addendo dimostra quindi una capacità di recupero della base imponibile superiore alla media nazionale),
- si creano risparmi di spesa rispetto allo standard (terzo addendo).

Tutta la finanza dei Comuni pertanto è strettamente connessa alla definizione degli standard di entrata, che dipendono a loro volta dalla definizione delle aliquote t^* , del computo delle basi imponibili B_i^* e dagli standard di spesa F_i^* a loro volta legati alla definizione delle funzioni fondamentali.

La questione va pertanto affrontata sotto diversi punti di vista dal momento che l'adozione di un criterio piuttosto che un altro per la valutazione degli standard, influenza in modo decisivo l'ammontare dei trasferimenti perequativi, favorendo o penalizzando alcuni Comuni piuttosto che altri. In altri termini, una perequazione basata sulla spesa storica piuttosto che sulla spesa standard ad esempio, potrebbe garantire maggiori risorse ai Comuni che sono meno efficienti nella spesa, vale a dire che hanno livelli di spesa iniziali molto alti. Dall'altro lato, quando la perequazione avviene sul gettito effettivo, vale a dire sulle entrate storiche calcolate come prodotto tra aliquote di legge e base imponibile dichiarata, e non tiene conto dei differenziali di evasione fiscale, i Comuni che hanno aliquote d'imposta più basse ovvero un maggiore livello di evasione fiscale, potrebbero essere favoriti da trasferimenti più consistenti.

2.1 Il calcolo degli standard

2.1.1 Calcolo della base imponibile B_i^*

La definizione delle entrate standard è strettamente legata alla corretta valutazione della base imponibile di ogni Comune tipo oltre che alla determinazione delle aliquote d'imposta. In riferimento alla base imponibile, i dati Istat forniscono informazioni sulla base complessivamente dichiarata dai Comuni comprensiva di una quota di evasione non recuperabile, ma non tengono conto del differenziale di evasione fiscale tra gli enti nelle rispettive regioni. Questo impedisce di ottenere una giusta assegnazione dei gettiti standard e quindi crea scompensi ed inesattezze nell'attribuzione dei fondi perequativi.

Per risolvere il problema è dunque necessario aggiustare la base imponibile pro-capite dichiarata dal Comune i -esimo B_i considerando un tasso di evasione fiscale x_i diverso tra comuni, che questi devono impegnarsi a recuperare tramite l'accertamento per raggiungere il livello di entrate standard fissate dalla legge. In termini algebrici possiamo scrivere:

$$B_i^* = B_i(1 + x_i) \quad (8)$$

dove B_i^* rappresenta la base imponibile standard del comune i -esimo aggiustata per il differenziale di evasione fiscale.

I dati Istat di cui si dispone, non consentono di risalire in modo diretto a tale valore dal momento che non si dispone delle informazioni sulla base dichiarata B_i dei singoli Comuni. Si conoscono tuttavia le stime su x_i e sul valore aggregato della base imponibile standard B^* , che assumiamo sia corrispondente all'aggregato delle basi dichiarate B per un tasso di evasione medio (non recuperabile). Sfruttando i dati sul gettito complessivo storico (o entrate storiche) di ogni Comune E_i , siamo in grado di ricalcolare il gettito standard pro-capite così da riattribuire i differenziali di evasione tra i vari Comuni.

Definiamo quindi l'aliquota d'imposta apparente o teorica \tilde{t} come:

$$\tilde{t} = \frac{\sum_i P_i E_i}{\sum_i P_i B_i^*} \quad (9)$$

dove P_i è la popolazione e E_i il gettito storico (o entrata storica) procapite derivante dai tributi propri del Comune i -esimo. \tilde{t} non è altro che l'aliquota d'imposta media che tutti dovrebbero pagare per ottenere il gettito storico in assenza di evasione differenziata tra Comuni. Se il tasso di evasione x_i fosse uguale per tutti, potremmo dire che l'entrata standard E_i^* corrisponde all'entrata tributaria effettiva E_i , scontata di una evasione non recuperabile identica in tutti i Comuni x .

Dal momento che questo non corrisponde alla realtà, per stimolare l'accertamento della base imponibile, è necessario considerare il differenziale e ricalcolare un gettito standard E_i^* che premia le circoscrizioni che fanno meno evasione.

A tal fine definiamo l'aliquota media di legge \hat{t} come:

$$\hat{t} = \frac{\sum_i P_i E_i}{\sum_i P_i B_i} = \frac{\sum_i P_i E_i}{\sum_i P_i \frac{B_i^*}{1+x_i}} \quad (10)$$

che rappresenta l'aliquota effettivamente pagata da chi non evade e che può essere approssimata come:

$$\hat{t} \cong \frac{\sum_i P_i E_i (1 + x_i)}{\sum_i P_i B_i^*} \quad (11)$$

Dal momento che i dati relativi alle entrate storiche pro-capite di ogni comune E_i e all'aggregato della base imponibile standard B^{*1} sono noti (si vedano le considerazioni sulla base imponibile standard all'inizio di questo

¹Si tratta in sostanza del denominatore dell'equazione 11.

paragrafo), a questo punto il valore medio dell'aliquota di legge \hat{t} può essere calcolato e risulterà superiore a \tilde{t} . Definiamo quindi l'entrata storica complessiva E come:

$$E = \hat{t} \sum_i P_i B_i \quad (12)$$

ed l'entrata standard E^* come:

$$E^* = \tilde{t} \sum_i P_i B_i^* \quad (13)$$

Per costruzione, le due entrate (o anche gettiti di imposte) coincidono ma soltanto in termini aggregati. Quello che ogni comune dovrebbe incassare in realtà corrisponde a:

$$E_i^* = \tilde{t} B_i^* \quad (14)$$

che è ben diverso da:

$$E_i = \hat{t} B_i = \hat{t} \frac{B_i^*}{1 + x_i} \quad (15)$$

Siccome l'entrata storica procapite di ogni comune E_i è nota, per calcolare E_i^* è sufficiente correggere E_i nel seguente modo:

$$E_i^* = \tilde{t} \frac{E_i(1 + x_i)}{\hat{t}} \quad (16)$$

A questo punto, dividendo le entrate standard pro-capite del Comune i -esimo per l'aliquota apparente è possibile ottenere la base imponibile standard procapite di ogni Comune. In alternativa confrontando questa espressione con l'eq. 14 si ottiene:

$$B_i^* = \frac{E_i(1 + x_i)}{\hat{t}} \quad (17)$$

2.2 Calcolo del costo per funzioni fondamentali F_i^*

La spesa standard misura il livello di spesa procapite che il Comune dovrebbe sostenere per essere considerato in linea con i comportamenti di spesa medi (standard) adottati dai Comuni che presentano caratteristiche simili sotto il profilo demografico, geografico, socioeconomico, ma anche da un punto di vista di entrate tributarie e finanziarie procapite. Questo tipo di approccio dovrebbe consentire di superare le inefficienze legate al criterio della spesa storica e di attivare una maggiore responsabilizzazione e autonomia di spesa ai Comuni stessi Galmarini and Rizzo [2008].

La definizione del costo standard tuttavia, è considerato in letteratura un aspetto molto controverso e di difficile trattazione [Rizzi and Zanette, 2007, Petretto, 2008, ISAE, 2008]. La prestazione standard di un bene o servizio non è oggettivamente calcolabile a meno che non vengano utilizzati criteri ingegneristici (non applicabili in tutti i contesti) e qualora fosse possibile

dare una indicazione sul valore dell’offerta standard di un servizio, questa dovrebbe tenere conto della platea a cui il servizio è destinato ed essere sottoposta ad un regolare controllo di qualità, nonchè ad un aggiornamento costante specialmente in relazione ai costi per la fornitura [Biagi, 2008].

In merito a questo aspetto, il DDL sul Federalismo Fiscale non offre alcuna indicazione sui criteri di valutazione delle spese per funzioni fondamentali ma si limita ad indicare nell’80% la percentuale di spese da considerarsi fondamentali e nel 20% tutte le altre per il cosiddetto periodo “transitorio” di cinque anni (art.21, comma 1, lett. e, comma 1 e 2). Subito dopo, tuttavia, si elencano le spese che, sempre nel periodo “transitorio”, saranno da considerare fondamentali (art.21, comma 3, lett. a – f) e saranno valutate prendendo a riferimento gli ultimi bilanci certificati a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all’art.2 (art.21, comma 1, lett. e, comma 3). Questo sembra confondere non poco il meccanismo di finanziamento differenziato, se si pensa soprattutto al fatto che gli Enti Locali potrebbero gonfiare le voci del rediconto a proprio vantaggio, rendendo in questo modo ingestibile l’intero meccanismo [Osculati, 2009].

Nel modello che andremo a sviluppare, in linea con quanto stabilito per il momento dal DDL, assumiamo che il costo standard sia pari all’80% della spesa storica procapite media per gni classe di Comune tipo:

$$F_i^* = 0,8 \frac{\sum_i P_i S_i}{\sum_i P_i} \quad (18)$$

2.3 Calcolo dell’aliquota t^*

Una volta fissata la base imponibile standard pro-capite di ogni comune B_i^* e l’ammontare del fabbisogno finanziario per funzioni fondamentali secondo il criterio del costo standard F_i^* , per completare il processo di federalismo fiscale è necessario fissare le aliquote d’imposta standard appropriate. In questo lavoro si propongono diverse alternative di definizione delle aliquote d’imposta standard t^* partendo dal **caso ‘0’**, che rappresenta il benchmark, ed esaminando diversi scenari che possono in qualche modo fornire indicazioni al legislatore.

Caso 0: le entrate standard procapite corrispondono alle entrate procapite storiche, ovvero ai livelli dei gettiti storici dei tributi propri dei Comuni, quindi l’aliquota d’imposta standard t_i^* coincide con l’aliquota storica t_i :

$$t_i^* = t_i$$

Caso 1: le entrate standard procapite sono ricalcolate considerando come aliquota d’imposta standard quella che consente al Comune più virtuoso della nazione (ovvero, che ha costi standard procapite più bassi)

la copertura integrale del costo standard procapite di cui al precedente paragrafo:

$$t^* = \frac{F_i^*}{B_i^*} \text{ dove } i^* \text{ identifica il Comune per il quale } G_{i^*}^* = \min G_i^*$$

Caso 2: le entrate standard procapite sono calcolate considerando come aliquota d'imposta standard l'aliquota minima tra quelle che garantiscono ai Comuni italiani di coprire i costi per funzioni fondamentali secondo i criteri standard, quindi l'equilibrio del bilancio:

$$t^* = \min \frac{F_i^*}{B_i^*}$$

Caso 3: le entrate standard procapite sono calcolate considerando come aliquota d'imposta standard l'aliquota che consente al Comune italiano più ricco (che ha base imponibile standard più alta) di coprire integralmente il costo standard procapite:

$$t^* = \frac{F_i^*}{B_i^*} \text{ dove } i^* \text{ identifica il Comune per il quale } B_{i^*}^* = \max B_i^*$$

3 Analisi degli impatti del Federalismo Fiscale

L'esigenza di individuare i possibili risvolti economici e finanziari legati all'attuazione del DDL sul federalismo fiscale, ci spinge ad analizzare diversi scenari di policy attraverso l'impiego di un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) statico in grado di evidenziare l'effetto complessivo, in termini disaggregati, che le varie *policy* producono sui bilanci di Stato ed Enti Locali, catturando simultaneamente gli impatti diretti ed indiretti delle manovre.

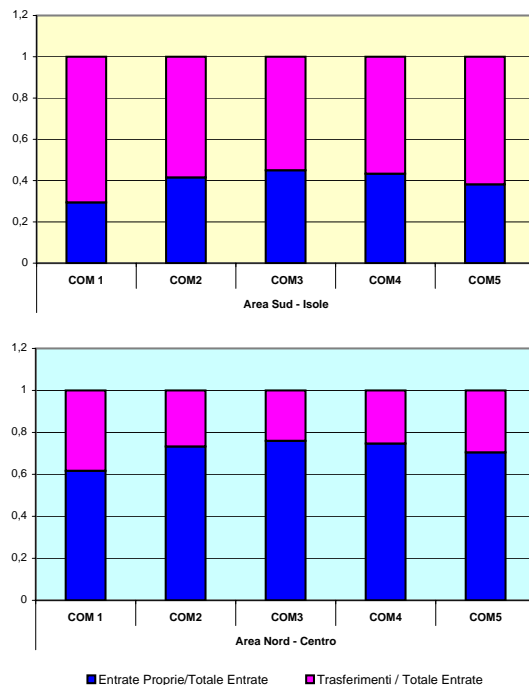
Il modello è sviluppato sulla base della matrice di contabilità sociale (SAM) per l'economia italiana [Pretaroli and Socci, 2008], per l'anno 2003, con struttura multisetoriale e multiregionale, predisposta per due macro aree (area Nord-Centro e area Sud-Isole), nella quale la Pubblica Amministrazione presenta una disaggregazione in sette diversi livelli di Governo corrispondenti a: Regione, Provincia e 5 classi di Comuni².

Dai dati si rileva una struttura delle entrate piuttosto differente tra le classi di Comuni, ma soprattutto tra le due aree come mostra la fig. 1.

La composizione percentuale delle entrate infatti, rileva una autonomia fiscale più marcata per i Comuni dell'area Nord-Centro specialmente

²L'articolazione dei Comuni per classi tipo è legata alla numerosità della popolazione residente: i. Comune 1, con popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti; ii. Comune 2, con popolazione residente da 5.000 a 15.000 abitanti; iii. Comune 3, con popolazione residente da 15.000 a 30.000 abitanti; iv. Comune 4, con popolazione residente da 30.000 a 60.000; v. Comune 5, con popolazione residente superiore ai 60.000 abitanti.

Figura 1: Composizione percentuale delle entrate dei Comuni nelle due Aree



di medie-piccole dimensioni. La quota di entrate proprie³ sul totale, è molto più alta nell'Area Nord-Centro rispetto al Sud-Isole e questo probabilmente per ragioni strutturali e di base imponibile.

Osservando una simile distribuzione delle entrate, è possibile fin d'ora immaginare che una riforma del federalismo fiscale che mira ad accrescere l'autonomia tributaria degli Enti Locali e una maggiore responsabilizzazione degli stessi, sicuramente avrà impatti più drammatici nell'area Sud-Isole richiedendo uno sforzo piuttosto forte non soltanto da parte degli stessi amministratori locali, i quali devono recuperare base imponibile, ma anche dell'Amministrazione Centrale che, se vuole garantire un livello standard dei servizi, dovrà continuare a sostenere con trasferimenti i bilanci di questi enti.

In realtà non siamo ancora in grado di affermare quali saranno effettivamente gli impatti della manovra prevista dal DDL del 5/9/2009 finchè non fissiamo i livelli di entrate e spese standard ed adeguiamo quindi i trasferimenti perequativi sulla base di questi ultimi.

³Sono state considerate come Entrate Proprie: Addizionale Comunale sull'Irpef, l'ICI, la TARSU, le compartecipazioni ai tributi erariali, e altre imposte proprie. L'aggregato trasferimenti invece comprende oltre ai trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione anche quelli provenienti da Regione, Province e Resto del Mondo.

3.1 Il modello CGE

Quello che si propone in questo lavoro è un modello CGE di tipo statico, strutturato come applicazione del sistema di equilibrio economico generale walrasiano [Arrow and Debreu, 1954], caratterizzato da soggetti massimizzanti⁴ e condizioni di *market clearing* e *zero profitti*, alle quali vengono aggiunte ipotesi *ad hoc* che permettono di considerare la rigidità dei prezzi, il razionamento delle quantità, i comportamenti non ottimizzanti da parte degli agenti, le imperfezioni e fallimenti del mercato, gli elementi istituzionali. Ad ogni ipotesi corrisponde la scrittura di una nuova equazione coerente con il resto del sistema. La specificazione delle variabili e la calibrazione dei parametri di ogni equazione avviene a partire dalla base dati costituita dalla SAM bi-regionale per l'Italia per il 2003. In particolare, il modello sviluppato in questo lavoro presenta le seguenti caratteristiche:

- la struttura economica descritta riprende lo schema multisettoriale e biregionale della SAM: 16 settori produttivi, 2 fattori della produzione (Lavoro Autonomo/Dipendente e Capitale), 2 consumatori privati (Famiglie e Imprese) e una serie di consumatori 'fittizi' rappresentati dai 7 livelli di Governo Locale (Regioni, Province e 5 classi di Comuni), un Governo Centrale ed il Resto del Mondo. Esclusi questi ultimi due, tutti gli altri agenti e settori sono suddivisi tra le due macroregioni Nord-Centro e Sud-Isole;
- i mercati dei beni e dei fattori produttivi sono perfettamente concorrenziali, dunque valgono le condizioni di *market clearing*, ad eccezione del mercato del lavoro dipendente. Per quest'ultimo in particolare, si modella la presenza di disoccupazione involontaria (offerta di lavoro superiore alla domanda) e di un sistema di contrattazione sindacale per tutti i settori produttivi *right to manage* [Böhringer et al., 2005];
- la soluzione l'equilibrio economico generale è data da un vettore di prezzi e livelli di attività che risolvono simultaneamente il sistema di equazioni, distinte in vari blocchi: blocco della produzione dei beni di consumo finale, della produzione dei beni di investimento, del comportamento delle Famiglie, Imprese e livelli di Governo dati i rispettivi vincoli di bilancio⁵.

3.2 Le simulazioni proposte

Attraverso l'utilizzo del modello CGE appena descritto, è possibile effettuare una serie di simulazioni, ovvero esercizi di statica comparata, che consento-

⁴Famiglie e rispettive funzioni di utilità, Imprese e funzione di profitti, specificazioni sul comportamento del Governo, dei Capitalisti, del Resto del Mondo.

⁵Per maggiori dettagli sulla costruzione teorica del modello e delle equazioni di comportamento si rimanda all'appendice A

no di rilevare gli impatti delle politiche economiche proposte sui principali aggregati economici. I risultati, espressi come scostamenti assoluti e percentuali dal *benchmark*, vanno interpretati come gli esiti dell'economia una volta che tutti gli effetti diretti ed indiretti si sono manifestati⁶. Di conseguenza, i risultati sono solo tendenziali e valgono finchè non intervengono nuove politiche o shock di altro genere nel sistema.

Benchè non si desideri testare in maniera puntuale gli effetti di proposte concrete, il modello descritto viene utilizzato per simulare gli impatti sui bilanci pubblici e sui redditi disponibili privati della riforma proposta dal DDL sul Federalismo Fiscale approvato in via definitiva dalle Camere il 29 aprile 2009. In particolare, attenendosi alle proposte di valutazione degli standard avanzate nella prima parte di questo lavoro (si veda il par. 2.1), vengono simulati diversi scenari di politica economica. Questi ci permettono di effettuare un confronto immediato sulle opportunità di adottare un metodo di valutazione piuttosto che un altro oltre a mettere in evidenza gli impatti che simili manovre hanno sull'intero sistema economico.

Ipotizzando costi per funzioni fondamentali pari all'80% della spesa storica di ogni classe di Comuni, il costo standard procapite è stato valutato in tutti gli scenari simulati, come media nazionale della spesa procapite per classe di Comune tipo (par. 2.2).

Quanto alla base imponibile standard, questa è stata calcolata per ogni classe di Comune tipo partendo dalla base imponibile storica dichiarata ed assumendo un'evasione fiscale pari al 10% per i Comuni della regione Nord-Centro e al 20% per i Comuni della regione Sud-Isole. Questo implica uno sforzo ulteriore per i Comuni dell'area Sud-Isole i quali si ritrovano a dover recuperare base imponibile oltre che subire la ristrutturazione della finanza locale secondo i dettami della legge.

Una volta fissata base imponibile e costo standard per ogni classe di Comuni, le simulazioni proposte si differenziano per il metodo adottato nella valutazione delle aliquote d'imposta e quindi delle entrate standard procapite. Seguendo quanto affermato al paragrafo 2.3 si possono considerare i seguenti scenari:

Scenario S_0 : l'aliquota d'imposta standard coincide con l'aliquota storica per ogni classe di Comuni (*Caso 0*);

Scenario S_1 : l'aliquota d'imposta standard è quella che consente alla classe di Comuni più virtuosa a livello nazionale (ovvero, che ha costi standard procapite più bassi) la copertura integrale del costo standard procapite (*Caso 1*);

Scenario S_2 : l'aliquota d'imposta standard è la minima tra quelle che garantiscono ai Comuni italiani di coprire i costi per funzioni fondamen-

⁶I risultati delle simulazioni consentono al policy maker di avere una percezione degli effetti complessivi che le loro politiche producono nel tempo *ceteris paribus*.

tali secondo i criteri standard, quindi che garantisce l'equilibrio del bilancio (*Caso 2*);

Scenario S_3 : l'aliquota d'imposta standard è quella che consente alla classe di Comuni più ricca (che ha base imponibile standard più alta) di coprire integralmente il costo standard procapite (*Caso 3*).

Ne consegue che in tutti gli scenari, tranne S_0 , le aliquote d'imposta subiscono un incremento più o meno accentuato. Per evitare che tale meccanismo si trasformi inevitabilmente in una maggiore pressione fiscale a carico delle famiglie ed indebolisca il livello dei consumi, si è scelto di compensare questo incremento delle aliquote locali con una riduzione dell'imposta nazionale sui redditi familiari. In questo modo la pressione fiscale risulta inalterata mentre le entrate degli enti locali aumentano. A questo punto, per ogni scenario è prevista l'"integrale" copertura della spesa standard (definita come sopra) con i trasferimenti perequativi da parte dell'Amministrazione Centrale qualora le entrate standard non siano sufficienti.

3.2.1 I risultati

Come previsto, la diversa valutazione delle entrate standard nei quattro scenari proposti, influenza in modo cruciale l'assegnazione dei trasferimenti ai Comuni da parte del Governo Centrale per la copertura del fabbisogno standard.

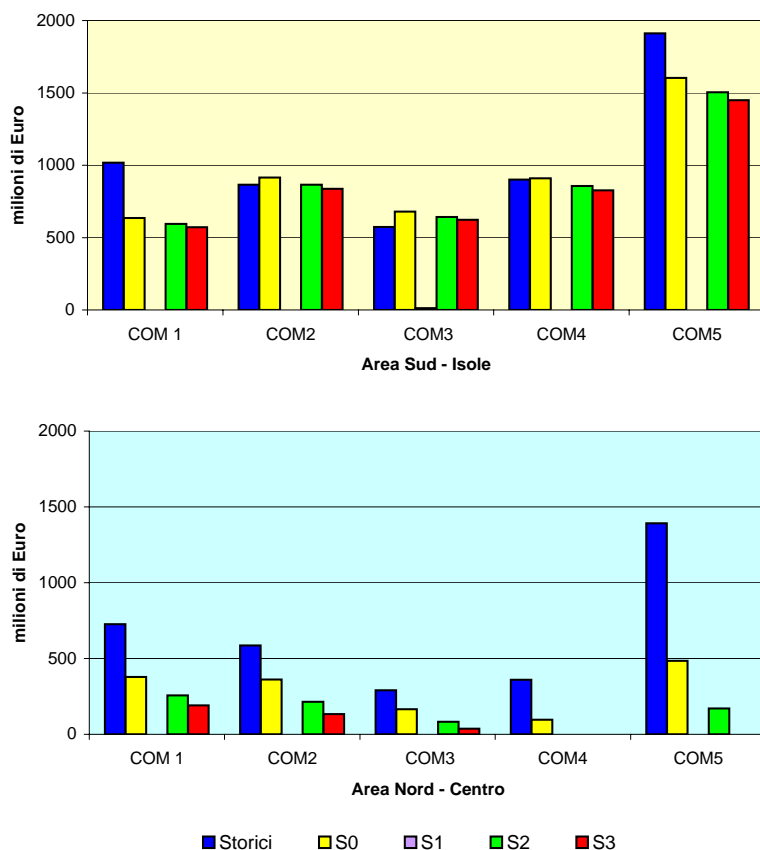
La fig. 2 mostra il confronto tra i trasferimenti storici percepiti dagli Enti Locali ed i trasferimenti che vengono posti in atto nei casi simulati. Complessivamente la struttura finanziaria degli Enti Locali e della stessa Amministrazione Centrale ne esce notevolmente modificata.

Vediamo nello specifico i diversi casi.

S_0) Lo scenario S_0 considera come entrate standard i valori storici di entrata. Questo significa che le aliquote d'imposta degli Enti Locali restano immutate e quindi lo Stato Centrale interviene soltanto dal lato dei trasferimenti perequativi. Questi si riducono rispetto ai livelli storici nelle classi di Comuni estreme al Sud (COM1 e COM5) ed in tutte le classi di Comuni dell'area Nord-Centro principalmente a causa della particolare struttura delle entrate degli Enti Locali già mostrata nella fig. 1. Le classi di Comuni dell'area Nord-Centro infatti mostrano una maggiore autonomia finanziaria e sono in grado di coprire i costi standard con un intervento dell'Amministrazione Centrale più contenuto.

Complessivamente si registra un risparmio di risorse per l'Amministrazione Centrale di circa 2394 milioni di Euro sebbene gli impatti sui bilanci degli Enti locali di una tale manovra non siano del tutto incoraggianti. Dai risultati contenuti in tab. 1 si osserva una perdita in termini percentuali a carico di tutti i Comuni, specialmente dell'area Nord-Centro. Data la

Figura 2: Andamento dei trasferimenti dal Governo Centrale agli Enti Locali



riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato Centrale ne consegue la contrazione delle capacità di spesa dei Comuni. Diversi sono gli impatti sui redditi reali dei Settori Istituzionali privati di cui alla tab. 2. Questi sembrano risentire minimamente della manovra registrando un lieve aumento dei redditi per le Famiglie di entrambe le aree, mentre il Settore Istituzionale Imprese manifesta una variazione negativa collegata in via indiretta alla drastica riduzione dei trasferimenti agli enti locali di questa area.

S_1) Nello scenario S_1 le aliquote d'imposta storiche dei Comuni vengono incrementate in modo da consentire alla classe di Comuni che ha il costo standard procapite più basso⁷, l'integrale copertura del fabbisogno standard. Questo porta ad un aumento delle entrate proprie tale da consentire anche a tutte le altre classi di Comuni di entrambe le aree geografiche, di coprire il fabbisogno finanziario standard senza ricorrere ai trasferimenti perequativi

⁷Si tratta della classe di Comuni 2, con popolazione residente da 5.000 a 15.000 abitanti dell'area Sud-Isole.

da parte dell'Amministrazione Centrale. Nella fig. 2 infatti, in corrispondenza di S_1 non ci sono trasferimenti perequativi per nessuna classe salvo una piccolissima quota per i Comuni di dimensione 3 al Sud.

L'incremento delle entrate degli Enti Locali, come già descritto in precedenza, non si traduce in una maggiore pressione fiscale per le famiglie che osservano un miglioramento dei redditi disponibili al contrario delle imprese soprattutto dell'area Sud-Isole (tab. 2 colonna S_1).

Quanto ai bilanci degli Enti Locali (tab. 1), l'aumento delle entrate proprie non è in grado di compensare la perdita di risorse generata dalla riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato Centrale per l'area Sud-Isole dove si osserva una riduzione piuttosto marcata delle entrate finanziarie. Al contrario i Comuni del Nord-Centro, che dispongono di una base imponibile più alta e quindi di una maggiore capacità fiscale, osservano un netto incremento della dimensione del bilancio.

Tabella 1: Impatti sui bilanci dei Governi Locali e Centrale (variazioni percentuali)

| | Sud-Isole | | | | Nord-Centro | | | |
|--------------|-----------|---------|--------|--------|-------------|--------|---------|---------|
| | s0 | s1 | s2 | s3 | s0 | s1 | s2 | s3 |
| Regioni | -0,048 | -0,249 | -0,068 | -0,079 | -0,066 | -0,264 | -0,091 | -0,104 |
| Province | -0,037 | -0,157 | -0,051 | -0,059 | -0,035 | -0,133 | -0,048 | -0,055 |
| Comune 1 | -4,497 | -32,351 | -5,824 | -6,623 | -8,139 | 4,475 | -10,511 | -11,689 |
| Comune 2 | -3,681 | -19,247 | -4,455 | -4,92 | -5,317 | 11,664 | -6,483 | -7,022 |
| Comune 3 | -3,512 | -15,949 | -4,146 | -4,527 | -4,562 | 12,677 | -5,445 | -5,837 |
| Comune 4 | -3,675 | -17,958 | -4,392 | -4,824 | -4,656 | 11,544 | -5,618 | -6,055 |
| Comune 5 | -3,903 | -22,864 | -4,829 | -5,387 | -6,033 | 10,097 | -7,495 | -8,189 |
| | s0 | s1 | s2 | s3 | | | | |
| Pubb. Amm.ne | -0,077 | -1,46 | -0,156 | -0,203 | | | | |

S_2) A differenza dello scenario precedente, in S_2 la classe di Comuni considerata "virtuosa" a livello nazionale è quella che riesce a coprire l'intero fabbisogno finanziario standard con la minima aliquota media d'imposta: nella fattispecie si tratta della classe di Comuni 4 dell'area Nord-Centro. Le nuove aliquote d'imposta standard che vengono calcolate sulla base di questi bilanci, pertanto, non consentono alle altre classi di Comuni di finanziare integralmente i costi standard; quindi sono necessari i trasferimenti perequativi da parte dell'Amministrazione Centrale per raggiungere il livello standard delle prestazioni. I trasferimenti risultano comunque inferiori a quelli iniziali ed anche a quelli di cui allo scenario S_0 .

In questo scenario si riscontra una riduzione delle disponibilità finanziarie degli Enti Locali rispetto ai livelli iniziali (tab. 1 colonna S_2) soprattutto nell'area Nord-Centro, ed un risparmio di risorse da parte dell'Amministrazione Centrale di circa 1880 milioni di Euro⁸.

Complessivamente i redditi disponibili delle Famiglie sono pressochè inal-

⁸Il risparmio di risorse da parte della Pubblica Amministrazione tiene conto delle minori entrate IRPEF che compensano l'incremento dei tributi locali.

terati mentre per le Imprese si registra ancora una volta una riduzione del reddito disponibile reale.

Tabella 2: Effetti sui redditi reali di Famiglie e Imprese (variazioni percentuali)

| | Sud-Isole | | | | Nord-Centro | | | |
|----------|-----------|--------|--------|--------|-------------|--------|--------|--------|
| | s0 | s1 | s2 | s3 | s0 | s1 | s2 | s3 |
| Famiglie | 0,017 | 0,022 | 0,022 | 0,025 | 0,02 | 0,03 | 0,026 | 0,029 |
| Imprese | -0,415 | -1,075 | -0,547 | -0,618 | -0,121 | -0,177 | -0,156 | -0,174 |

S_3) L'ultimo scenario simulato, prevede una variazione delle entrate standard tale da rendere la classe di Comuni italiana più ricca (con base imponibile più alta) in grado di coprire integralmente il costo standard procapite. Per questa ragione non ci sono trasferimenti perequativi per la classe 5 del nord mentre tutte le altre classi registrano trasferimenti positivi⁹ comunque inferiori a quelli iniziali e delle simulazioni precedenti (fig. 2).

Complessivamente il risparmio di risorse da parte dell'Amministrazione Centrale e gli impatti sui bilanci degli Enti Locali sono vicini a quelli della simulazione precedente. In particolare, il calo nei trasferimenti appena più marcato che i S_2 peggiora sensibilmente la disponibilità di risorse per gli Enti Locali soprattutto nella regione Nord-Centro. Quanto ai redditi dei Settori Istituzionali privati, dinuovo si presenta la situazione di cui alla sezione precedente ma con valori assoluti più elevati.

Come si è visto, in generale le simulazioni proposte comportano un incremento generalizzato delle entrate tributarie degli Enti Locali a scapito delle entrate nazionali e allo stesso tempo una riduzione dei trasferimenti da parte del Governo Centrale. In quasi tutti gli scenari, fatta eccezione per S_1 , il risparmio in termini di ridotti trasferimenti prevale sulle minori entrate tributarie e ciò garantisce allo Stato Centrale un miglioramento del saldo di bilancio di circa due miliardi di Euro.

4 Conclusioni

L'approvazione della Legge Delega sul Federalismo Fiscale ha dato il via ad una riforma federale del sistema fiscale italiano senza precedenti: accanto ad un cambiamento del prelievo tributario infatti, anche la distribuzione delle risorse sull'intero territorio nazionale sarà fortemente condizionata dalle disposizioni della Legge e dei successivi decreti attuativi. Questo per completare la riforma del Titolo V della Costituzione varata nel 2001 e la cui necessità è stata fortemente sostenuta da numerose componenti della politica nazionale.

In generale si ritiene che un federalismo fiscale basato su costi standard, e quindi su una valutazione delle spese commisurata ad un ragionevole stan-

⁹Anche per la classe 4 del Nord-Centro i trasferimenti sono prossimi allo zero

dard di efficienza, oltre a ridurre le inefficienze connesse al criterio della spesa storica, riduce l'impegno del Governo Centrale, in termini di trasferimenti perequativi, rispetto ai livelli pre-riforma.

Se la definizione dei costi standard e delle funzioni fondamentali fosse però troppo restrittiva, i Comuni non potrebbero garantire i vecchi livelli di servizio a meno di non coprirli con nuove entrate proprie, producendo forti sperequazioni in termini di servizi forniti e di residui fiscali. Problemi potrebbero sorgere anche nella definizione delle entrate standardizzate. Se queste fossero riferite alla media delle entrate pro-capite, i Comuni più ricchi sarebbero favoriti, mentre sarebbero penalizzati i Comuni che non dispongono di entrate proprie elevate, a causa delle ridotte basi imponibili (creazione di un disavanzo strutturale per questi Comuni).

Assumere tuttavia che le entrate standard corrispondano alle effettive, valutate ad aliquote standard, non incentiva l'accertamento da parte degli Enti locali della base imponibile e favorisce il mantenimento dello status quo per il quale i Comuni meno virtuosi continuano ad avere un sostegno elevato da parte del Governo Centrale.

Il lavoro presentato muove dall'esigenza di comprendere quali possono essere gli effetti dell'applicazione della legge sul Federalismo Fiscale sulla finanza degli Enti Locali e, indirettamente, sulla distribuzione della ricchezza all'interno del sistema economico. Per far questo è stato sviluppato un modello computazionale di equilibrio economico generale basato sulla SAM bi-regionale per l'Italia per l'anno 2003. Lo sviluppo del modello consente di valutare gli impatti della policy non soltanto in termini di effetti diretti, ma anche di effetti indiretti ed idotti.

La definizione di costo standard adottata è puramente contabile e non segue (necessariamente) un criterio di efficienza o criteri oggettivi. Quanto alle entrate standard, sono quattro le ipotesi assunte e sulla loro base sono stati simulati altrettanti scenari di policy e valutati gli impatti che ogni ipotesi ha sulla finanza degli enti pubblici.

In tutti i casi di studio si verifica un risparmio di risorse da parte del Governo Centrale in termini di trasferimenti perequativi in linea con i presupposti della legge. Il risultato in termini efficienza e diponibilità finanziaria degli Enti locali appare tuttavia piuttosto negativo. Le simulazioni proposte infatti, mostrano un calo nelle risorse dei Comuni piuttosto accentuato.

Riferimenti bibliografici

K.J. Arrow and G. Debreu. The existence of an equilibrium for a competitive economy. *Econometrica*, XXII:265–290, 1954.

F. Biagi. *Le prospettive della finanza regionale e locale nei recenti provvedimenti legislativi*, chapter 8, pages 149–185. in *La Finanza Locale in Italia - Rapporto 2008*, Franco Angeli, 2008.

- Christoph Böhringer, Stefan Boeters, and Michael Feil. Taxation and unemployment: an applied general equilibrium approach. *Economic Modelling*, 22:81–108, 2005.
- Fabio Fiorillo and Claudio Socci. Quale politica fiscale regionale? analisi del federalismo italiano attraverso un cge. In FrancoAngeli, editor, *I sistemi di welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, volume I sistemi di welfare tra decentramento regionale e integrazione europea. D. Franco e A. Zanardi, 2003.
- U. Galmarini and L. Rizzo. *Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard*, chapter 7, pages 133–147. in *La Finanza Locale in Italia - Rapporto 2008*, Franco Angeli, 2008.
- M.C. Guerra. Il federalismo secondo tremonti. *www.lavoce.info*, 2009.
- ISAE. *Finanza pubblica e istituzioni*. ISAE, Roma, 2008.
- G. Muraro. Il federalismo costa solo se fallisce. *www.lavoce.info*, 2009.
- F. Osculati. Il federalismo dal basso. *www.nelmerito.com*, 2009.
- A. Petretto. *La Finanza degli Enti Locali nelle più recenti proposte di legge in tema di Federalismo Fiscale*, chapter 6, pages 111–132. in *La Finanza Locale in Italia - Rapporto 2008*, Franco Angeli, 2008.
- R. Pretaroli and C. Socci. *Produzione e distribuzione del reddito in una SAM biregionale*, chapter 3, pages 29–75. in *Modelli Computazionali per la valutazione dell’impatto del Federalismo Fiscale sulla Finanza Locale*, Ministero dell’Interno, Roma, 2008.
- D. Rizzi and M. Zanette. *Decisioni di spesa e spesa standard dei comuni: un approccio integrato. Note di lavoro, 8, 2007*, Dipartimento di Scienze Economiche, Università Ca’ Foscari, Venezia, 2007.
- Edwin Van der Werf. Production function for climate policy modeling: An empirical analysis. *Fondazione Eni Enrico Mattei Working Papers*, 50, <http://www.bepress.com/feem/paper50>, 2007.

A Aspetti formali del modello biregionale CGE

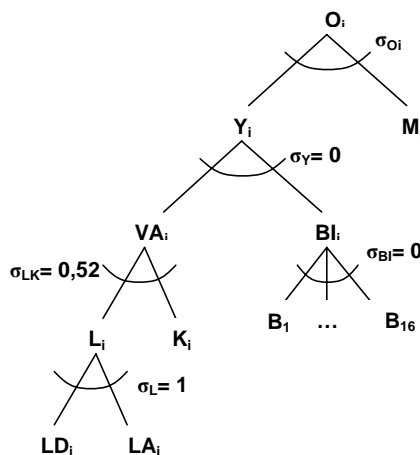
A.1 La tecnologia produttiva

La produzione complessiva di ogni settore produttivo è stata modellata utilizzando funzioni CES annidate o a più stadi (fig. 3). Il primo annidamento (quello più basso), riguarda il fattore primario Lavoro L_i ottenuto dall’aggregazione del Lavoro Dipendente LD_i con il Lavoro Autonomo LA_i per

ogni settore produttivo. L'elasticità di sostituzione tra i due σ_L è positiva e pari ad 1 (questo significa che la CES converge ad una Cobb-Douglas). Il secondo stadio rappresenta la creazione del Valore Aggiunto per settore VA_i e deriva dalla combinazione dell'aggregato Lavoro con il fattore primario Capitale K_i imponendo questa volta un'elasticità di sostituzione σ_{LK} determinata esogenamente attraverso stime econometriche [Van der Werf, 2007].

La produzione interna Y_i a questo punto è ottenuta combinando il Valore Aggiunto con un aggregato di Beni Intermedi BI_i provenienti dagli altri settori produttivi, in proporzioni fisse (σ_Y pari a zero)¹⁰. Analogamente, gli stessi beni intermedi che costituiscono BI_i sono utilizzati in proporzioni fisse ($\sigma_{BI} = 0$). All'ultimo stadio i beni prodotti internamente Y_i vengono

Figura 3: La struttura annidata della funzione di produzione



combinati con le importazioni M_i allo scopo di ottenere la produzione finale di beni e servizi O_i . In questa ultima fase l'elasticità di sostituzione σ_{O_i} è diversa per ogni settore produttivo¹¹ ed è stata calcolata considerando i dati sul commercio estero presentati nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2004-2007¹². Questa struttura a cascata della funzione di produzione è flessibile e permette di osservare i meccanismi di

¹⁰La funzione CES in questo caso converge ad una Leontief.

¹¹Agricoltura 0.40, Prodotti energetici 0.41, Minerali e metalli ferrosi e non ferrosi 0.05, Minerali non metalliferi 0.21, Prodotti chimici 0.20, Meccanica 0.25, Mezzi di trasporto 0.20, Alimentari 0.14, Tessile e Abbigliamento 0.45, Altri prodotti 0.15, Costruzioni 0.10, Commercio 0.16, Trasporti 0.19, Credito e assicurazione 0.26, Servizi privati 0.27, Servizi pubblici 0.

¹²L'elasticità di sostituzione tra beni prodotti internamente ed esportazioni σ_{O_i} , è stata calcolata come rapporto tra la variazione percentuale delle importazioni nette sulla variazione percentuale del tasso di cambio, ipotizzando un apprezzamento dell'euro del 10%.

trasmissione a monte o a valle di una variazione nelle quantità o nei prezzi di un qualunque input impiegato nella produzione finale dei beni.

A.2 Il Settore Istituzionale Privato: Famiglie e Imprese

L'obiettivo dei Settori Istituzionali Famiglie e Imprese è quello di massimizzare la propria utilità dato il rispettivo vincolo di bilancio. Le Famiglie di ogni regione possiedono come dotazioni, il reddito da Lavoro Dipendente, il reddito da Lavoro Autonomo, i Redditi da Capitale corrisposti dai settori produttivi della regione di appartenenza. A questi vanno aggiunti anche il risparmio/indebitamento, le Pensioni e gli altri trasferimenti¹³ ricevuti dallo Stato e dagli altri Enti Locali.

Una volta pagate le imposte sui redditi (tra le quali sono considerati anche i trasferimenti alle imprese, valutati al netto dei dividendi distribuiti tra le imprese stesse), le Famiglie possono utilizzare le loro dotazioni per acquistare beni e servizi finali prodotti dai sedici settori produttivi e destinare una quota di risparmio (positivo o negativo che sia).

Allo stesso modo è possibile descrivere le funzioni di comportamento delle Imprese delle due aree geografiche, in termini di risparmio, di dividendi distribuiti e di tassazione. I redditi da capitale ed i trasferimenti ricevuti dalle Imprese di ogni regione costituiscono la loro ricchezza sulla quale pagano l'IRES e le altre imposte agli enti pubblici. La parte restante viene distinta tra utili non distribuiti (risparmio) e trasferimenti (dividendi) alle Famiglie e alle altre Imprese. Poiché si ipotizza che le imprese garantiscano in ogni periodo la stessa aliquota di dividendi sugli utili, i trasferimenti vengono trattati alla stessa stregua delle imposte. Questo significa che una volta pagate le imposte e i dividendi, il residuo va considerato come profitto non distribuito o risparmio¹⁴.

A.3 Il Settore Istituzionale Pubblico: Governi Locali e Centrale

Lo Stato Centrale e gli Enti Locali sono preposti alla riscossione dei tributi e alla gestione ed amministrazione della spesa pubblica. Dalle caratteristiche di quest'ultima dipende la definizione delle funzioni di comportamento di questi soggetti che possono essere considerati sotto un duplice aspetto. Da un lato, sono soggetti che operano la redistribuzione dei redditi attraverso il prelievo impositivo e la spesa per trasferimenti agli altri Settori Istituzionali. Dall'altro possono essere visti come consumatori o in taluni casi anche

¹³Gli altri trasferimenti sono ottenuti come differenza tra il valore complessivo dei trasferimenti e le pensioni.

¹⁴Vale un'ipotesi kaldoriana [Fiorillo and Socci, 2003] secondo cui le Famiglie hanno una propensione al risparmio più bassa e consumano parte del loro reddito mentre le Imprese non consumano nulla, risparmiano o distribuiscono dividendi.

produttori, quando utilizzano le altre forme di spesa. Proprio quest'ultima è l'impostazione che viene scelta in questo lavoro. Governo Centrale e Locale sono inseriti nel modello come se fossero consumatori aggiuntivi, che acquistano beni e servizi effettuando delle scelte in base ad una propria funzione di utilità.

Dal punto di vista delle dotazioni, ad ogni livello di Governo viene attribuito per intero il gettito delle imposte di propria competenza, i trasferimenti dagli altri settori Istituzionali, oltre a una quota della remunerazione del capitale. In particolare il Governo Centrale considera come risorse lorde (reddito) le entrate delle imposte nazionali (Sono l'IVA, gli Oneri sociali (CS), le Accise sui carburanti (ACC), l'IRPEF, l'IRES e le Altre Imposte Statali (AIS)), i trasferimenti di famiglie e imprese e i trasferimenti che gli altri livelli di governo fanno alla Pubblica Amministrazione (Trpa e Traa). Allo stesso modo, gli Enti Locali (Regioni, Province e Comuni), suddivisi tra le due aree Nord-Centro e Sud-Isole, hanno a disposizione risorse (reddito) provenienti dal gettito delle imposte complessivamente incassato da ogni Ente, dalle compartecipazioni e dai trasferimenti ricevuti, al netto dei trasferimenti agli altri Settori Istituzionali.

Più precisamente alle Regioni vanno: Addizionale IRPEF regionale (AdDR), IRAP, Altre Imposte Regionali (AIR), Compartecipazioni alle Imposte (CoIR), Trasferimenti (Trr); alle Province vanno: RCA, Altre Imposte Provinciali (AIP), Compartecipazioni alle Imposte (CoIP), Trasferimenti (Trp); ai Comuni vanno: Addizionale Comunale (AddC), ICI, Altre imposte Comunali (AIC), Compartecipazioni alle Imposte (CoIC), Trasferimenti (Trc).

Compartecipazioni e Trasferimenti agli Enti Locali sono stati trattati come quote delle risorse lorde del Governo Centrale o degli altri Governi Locali. I vantaggi dal punto di vista delle simulazioni sono evidenti: modificando infatti le quote delle compartecipazioni alle imposte e dei trasferimenti agli Enti locali, si possono costruire di volta in volta nuovi scenari che presentano differenti mix di strumenti di entrata per gli Enti Locali e di uscite per il Governo Centrale.

Le altre imposte, l'IRPEF, l'IRES, le Addizionali Regionali e Comunali, l'ICI, l'RCA e le Altre Imposte regionali-provinciali-comunali, a carico dei Settori Istituzionali Famiglie e Imprese, sono state modellate in termini di aliquote medie effettive da applicare al valore lordo del bene composto acquistato. Poiché l'aliquota effettiva viene calcolata come rapporto tra valore delle imposte nel *benchmark* e base imponibile nel *benchmark* (valore del bene composto), tale aliquota sarà differente dalle aliquote nominali marginale e medie¹⁵. Nell'ipotesi che il rapporto tra la base imponibile nominale e

¹⁵Per l'IRPEF la differenza dipende anche dalla diversa progressività che colpisce le due aree. In generale poi la differenza sconta anche tutti i meccanismi di deduzione e detrazione, nonché fenomeni di elusione o evasione.

quella effettiva rimanga costante, nelle simulazioni che si andranno a presentare nei prossimi paragrafi, si ipotizza che le aliquote medie effettive abbiano la stessa variazione percentuale delle aliquote medie nominali dettate dalla legge. Tale assunzione permette di simulare gli effetti di variazioni di aliquote anche molto complesse, riportandoli alla semplice variazione delle aliquote medie effettive. Date le rispettive risorse, ciascun livello di Governo effettua trasferimenti, offre beni e servizi ed accumula risparmio/deficit.