

Forme di incentivo all'associazionismo

Fabio Fiorillo e Giancarlo Pola

1 Introduzione

Negli ultimi anni molti paesi hanno visto riforme nella pubblica amministrazione che hanno spinto verso fenomeni di decentralizzazione o di devoluzione. Questo processo di delega del potere amministrativo, delle decisioni di spesa e di entrata, agli enti di governo minori, trova limite dal lato della spesa nel fatto che i livelli di governo di minor dimensioni fronteggiano costi legati al fatto che non possono godere appieno di economie di scala, mentre dal lato delle entrate l'indipendenza fiscale dei vari enti locali, uno degli obiettivi del processo di devoluzione, non è garantita a causa delle sperequazioni della base imponibile a livello locale. Tale problema è reso più acuto dal fatto che a livello locale la concorrenza fiscale può limitare di molto la possibilità di prelievo degli enti locali.

Per tale ragione, sia paesi in cui il processo di devoluzione è recente, Italia e Francia, (Gilbert, 2001, 2004), sia paesi con struttura federale, come l'Australia (Dollery e Wallis, 2001), si sono poste il problema di come incentivare la collaborazione tra enti locali di piccola dimensione. In particolare, vista la resistenza verso forme coercitive di fusione tra comuni, a livello legislativo si stanno definendo delle forme associate di tipo volontario attraverso cui i comuni cooperano tra loro.

In Italia la normativa che regola le forme associate tra comuni è stata ridisegnata nel 1999 (*L. 256/99 e D.lgs. 267/00*). Precedentemente, anche se la forma associata dell'unione dei comuni era prevista, tuttavia non era realizzata poiché portava alla fusione forzata tra i comuni costituenti.

Fino al 2000 l'unica forma di cooperazione tra comuni era la costituzione di un Consorzio per la gestione di un numero dato di servizi. Con il cambiamento della normativa che eliminava l'obbligo alla fusione, le Unioni dei Comuni sono andate aumentando **Occorrerebbe tabella**. La costituzione di una Unione di Comuni, può comportare vantaggi in termini di sfruttamento delle economie di scala, di miglioramento della qualità del servizio, di aumento del numero di servizi (Bartolini e Fiorillo, 2005; Zuffada, 2002), alle Unioni è possibile assegnare competenze che per loro natura non sarebbe conveniente assegnare ai Consorzi (Bartolini e Fiorillo, 2005). Tuttavia come fanno notare Palestrini e Polidori (2005), benchè nel lungo periodo possano esistere vantaggi alla costituzione di tali forme associate sia per i cittadini che per gli enti locali, se tali vantaggi non si manifestano all'interno del ciclo politico di ciascun ente locale l'Unione dei Comuni potrebbe non costituirsi o sciogliersi.

Scopo di questo lavoro è quello di esaminare dal punto di vista teorico quali siano gli incentivi più efficienti nell'indurre i comuni a costituire e a mantenere in essere delle associazioni stabili.

Lo scopo del modello, presentato nella prossima sezione, è quello di sviluppare l'intuizione proposta da Palestrini e Polidori (2005) secondo cui per la realizzazione delle unioni occorre assegnare loro un trasferimento o una compartecipazione annuale piuttosto che incentivare esclusivamente la loro formazione. In particolare si cercherà di analizzare, dal punto di vista teorico, quale è la forma di finanziamento che rende più robusta nel tempo l'associazione tra comuni e quale migliora l'utilità dei cittadini.

Nella terza sezione si offriranno alcune considerazioni riguardanti sia la breve l'esperienza italiana, sia la più studiata esperienza francese che costituisce la realtà nazio-

nale europea dove più estesa e storicamente lunga è l'esperienza dell'intercomunalità, orientata non alla fusione forzata tra comuni, ma alla cooperazione incentivata.

2 Il modello

2.1 Le funzioni di utilità

Supponiamo esistano due enti locali, $i = A, B$ candidati ad associarsi, i due comuni possono rimanere separati e farsi concorrenza fiscale ($s = S$), accordarsi per un'unica aliquota locale continuando a fornire separatamente servizi ($s = C$), associarsi ($s = U$).

Definizione 1. *La funzione di utilità del cittadino rappresentativo del comune i dipende dalla spesa privata X_i e dalla spesa pubblica che viene destinata a suo favore.*

Definiamo tale funzione come:

$$U_i(\Gamma_{i,s,\tau}, X_{i,s}) = \left(\frac{\Gamma_{i,s,\tau}}{N_{i,s}^\gamma} \right)^\alpha X_{i,s}^{1-\alpha} \quad i = A, B; s = S, C, U \quad (1)$$

dove τ è un indice che individua la modalità di trasferimento dai livelli di governo superiori. $\Gamma_i = N_{i,s} G_{i,s,\tau}$ è il totale della spesa pubblica effettuata dall'ente locale comune o unione dei comuni a favore dei cittadini. $N_{i,s}$ è il numero di cittadini serviti, si noti che $N_{i,S} = N_{i,C} = N_i$ mentre $N_{i,U} = N_A + N_B$. G_i è, dunque, la spesa pubblica procapite. Il parametro $\gamma \in [0, 1]$ è un indice di rivalità della spesa pubblica, con $\gamma = 1$ questa è completamente rivale, con $\gamma = 0$ è completamente non rivale.

I cittadini destinano tutto il loro reddito disponibile procapite Y , uguale nei due enti locali, alla spesa privata X_i . Cioè:

$$X_{i,s} = Y(1 - t_{i,s} - t) \quad i = A, B; s = S, C, U \quad (2)$$

dove $t_{i,s}$ è l'aliquota d'imposta percepita dall'ente locale i , come è evidente in caso di accordo per fissare un'unica aliquota o di unione vale $t_{A,s} = t_{B,s}$ con $s = C, U$; t l'aliquota percepita dai livelli di governo superiori.

Il finanziamento della spesa pubblica è:

$$N_{i,s} P_{i,s} G_{i,s,\tau} = N_{i,s} (t_{i,s} Y + TR_{i,s,\tau}) \quad i = A, B; s = S, C, U; \tau = O, F, R, T \quad (3)$$

dove $P_{i,s}$ è il costo della spesa pubblica procapite e $TR_{i,s,\tau}$ è il trasferimento procapite ricevuto dall'ente locale i . τ indica la modalità con cui viene erogato il trasferimento: *una tantum* alla costituzione dell'unione dei comuni, $\tau = O$; in somma fissa in ogni periodo, $\tau = F$; come compartecipazione alle imposte regionali o statali, $\tau = R$; in proporzione al gettito ottenuto con le imposte degli enti locali¹, $\tau = T$. Per semplicità assumiamo che se i due comuni non si associano i trasferimenti sono nulli, mentre sono positivi in caso di associazione tra comuni, cioè $TR_{i,S,\tau} = TR_{i,C,\tau} = 0$ e $TR_{i,U,\tau} > 0$.

¹Questo caso equivale all'assegnare all'associazione dei comuni una imposta propria.

Assumiamo inoltre che esistano costi decrescenti all'aumentare della spesa pubblica fornita. Indicando con le minuscole le variabili espresse in logaritmi, deve valere:

$$p_{i,s} = c - \mu n_{i,s} \quad (4)$$

dove c è il logaritmo dei costi quando viene servito un solo cittadino, $\mu < 1$ è l'elasticità con cui i costi si riducono all'aumentare di cittadini serviti ed è un indice delle economie di scala.

Si assuma infine che i cittadini possano scegliere in quale ente locale risiedere, se gli enti locali non si accordano per un'unica aliquota ($s = S$) e si fanno concorrenza fiscale in logaritmi, si ottiene:

$$n_{i,S} = \overline{n_{i,S}} + \delta [\ln(t_{j,S}) - \ln(t_{i,S})]; \quad i = A, B; \quad j = B, A \quad (5)$$

dove $\overline{n_{i,S}} = n_{i,C}$ è il logaritmo della popolazione dell'ente locale i quando i due enti locali applicano la stessa aliquota², δ è l'elasticità con cui la popolazione si sposta da un ente locale all'altro quando le aliquote variano.

Proposizione 1. *La funzione di utilità dei cittadini dipende:*

1. *positivamente dal numero di cittadini serviti dall'ente locale;*
2. *negativamente dalla concorrenza fiscale.*

Il primo risultato è determinato dall'effetto di scala, tanto maggiore quanto minore è la rivalità della spesa pubblica (γ) o quanto maggiori sono i rendimenti di scala (μ). Il secondo è legato al fatto che per i cittadini che non cambiano residenza, l'utilità diminuisce poichè si riduce il numero di contribuenti su cui far gravare la spesa pubblica e quindi si riduce l'effetto di scala, tale effetto è tanto maggiore quanto maggiore è la mobilità (δ).

All'aumentare dell'aliquota dell'ente locale l'utilità dei cittadini aumenta per l'aumentare della spesa pubblica e diminuisce per il diminuire della spesa privata; esiste, quindi, una aliquota ottimale che massimizza l'utilità dei cittadini.

Dimostrazione 1. *La proposizione 1 si dimostra osservando la funzione di utilità indiretta che si ottiene sostituendo le equazioni 2, 3, 4 e 5 nella 1 e passando ai logaritmi. L'algebra in appendice.*

Definizione 2. *L'ente locale non è benevolente e ha come unico obiettivo quello di massimizzare la dimensione del suo budget, $N_i Y(t_i + \Phi_i)$ con $i = A, B$ (Niskanen, 1975).*

dove $\Phi_{i,s,\tau} = \frac{TR_{i,s,\tau}}{Y}$ è il rapporto tra trasferimento e reddito procapite, si noti che valgono $\Phi_{i,S,\tau} = \Phi_{i,C,\tau} = 0$ e $\Phi_{i,U,\tau} > 0$.

Assumendo utilità marginali decrescenti per l'ente locale, la funzione obiettivo può essere scritta come funzione logaritmica:

$$w_{i,s,\tau} = \overline{n_{i,C}} + \delta [\ln(t_{j,s}) - \ln(t_{i,s})] + y + \ln(t_{i,s} + \Phi_{i,s,\tau}) - h_s \quad (6)$$

²Mentre $\overline{n_{i,U}} = \ln(N_A + N_B)$.

il parametro $h_s = \ln(H_s)$ indica i costi che l'ente locale deve sopportare per associarsi, sia per semplicità $h_S = h_C = 0$ e $h_U > 0$. Si può osservare che la funzione di utilità dell'ente locale dipende solo dalla popolazione residente N_i e non dalla popolazione servita che in caso di unione dei comuni è $N_{i,U} = N_A + N_B$.

Proposizione 2. *L'ente locale ha interesse a fissare l'aliquota al più alto livello possibile, a patto di garantire ai cittadini una utilità di riserva. L'utilità dell'ente locale dipende negativamente dalla concorrenza fiscale e non dipende dagli effetti di scala.*

Dimostrazione 2. *La dimostrazione è immediata.*

In questo modello semplificato si assume che l'ente locale sia assolutamente non benevolente. Di conseguenza l'unico obiettivo quello di massimizzare il budget a lui affidato, a parità di budget gestito il fatto che le economie di scala vengano sfruttate non dà alcun vantaggio alla burocrazia che gestisce l'ente. La concorrenza fiscale nuoce all'ente locale perchè costringe a ridurre le aliquote e quindi il gettito a parità di base imponibile.

2.2 Voice dei cittadini e fissazione delle aliquote

Assumiamo come benchmark il caso in cui i comuni nè si associano, nè si accordano su un'unica aliquota ($s = S$). Associarsi o semplicemente accordarsi per fissare un'unica aliquota produce dei guadagni di efficienza che devono essere spartiti tra cittadini e burocrazia dell'ente locale. Poichè stiamo analizzando degli enti locali di piccola dimensione il potere di controllo dei cittadini sugli stessi, la *voice*, non può essere considerato nullo. Cittadini e burocrazia che gestisce l'ente locale contrattano per spartirsi eventuali guadagni di efficienza, la soluzione dipende dalla forza che i cittadini hanno di imporre i propri obiettivi ai burocrati. Nel caso in cui i cittadini siano in grado di condizionare in maniera perfetta il comportamento dell'ente locale, non si accontenteranno di una utilità di riserva, ma cercheranno di costringere l'ente locale a scegliere le aliquote che massimizzano la loro funzione di utilità. Di conseguenza ove la voce dei cittadini fosse molto forte, si può supporre questo sia il caso di comuni piccoli in cui il controllo esercitato sul sindaco è stretto, le aliquote sarebbero fissate in modo da massimizzare l'utilità dei cittadini e al comune verrebbe garantita una utilità di riserva. In generale possiamo pensare che la voce dei cittadini non sia così forte da imporre all'ente locale solo l'utilità di riserva, ma nemmeno troppo debole.

Da questa discussione sul potere di controllo dei cittadini sull'ente locale discende la seguente ipotesi:

Ipotesi 1. *L'aliquota dell'ente locale verrà fissata massimizzando una media ponderata dell'utilità dei cittadini e dell'utilità dell'ente locale:*

$$z_{i,s,\tau} = \lambda_s(v_{i,s,\tau} - vR_i) + (1 - \lambda_s)(w_{i,s,\tau} - wR_i) \text{ s.t. } v_{i,s,\tau} \geq vR_i \text{ e } w_{i,s,\tau} \geq wR_i$$

dove $0 < \lambda_U \leq \lambda_C = \lambda_S < 1$ indica la forza della voce. Questa può diminuire quando i comuni costituiscono una associazione poichè la capacità di controllo dei cittadini sull'attività dell'ente locale potrebbe ridursi; vR_i e wR_i sono rispettivamente le

utilità di riserva dei cittadini e dell'ente locale³. La funzione qui descritta può, alternativamente, essere pensata come funzione obiettivo degli enti locali che danno peso sia all'utilità dei cittadini che ad altri obiettivi come quelli perseguiti dalla burocrazia comunale.

2.3 La fissazione dell'aliquota nel comune non associato

Consideriamo come benchmark il caso di un comune che non entra in una associazione e non si accorda con i suoi vicini per fissare l'aliquota, di conseguenza $s = S$, la massimizzazione di $z_{i,S,\tau}$ si ottiene fissando l'imposta a:

$$t_{i,S,\tau}^* = (1-t) \frac{[\alpha\lambda_S + (1-\lambda_S)] - \delta [\lambda_S\alpha(1-\gamma+\mu) + (1-\lambda_S)]}{1 - \delta [\lambda_S\alpha(1-\gamma+\mu) + (1-\lambda_S)]} \quad (7)$$

Dato che il problema per il comune B è lo stesso, l'aliquota t_B sarà uguale a quella fissata nel comune A , cioè $t_A = t_B$

Dall'equazione 7 si nota che, come poteva attendersi, l'aliquota ottimale fissata è tanto più elevata quanto più è bassa la mobilità (δ), basse le economie di scala (μ) e alta la rivalità della spesa pubblica (γ). Inoltre l'aliquota ottimale è crescente con il peso della spesa pubblica (α) e decrescente all'aumentare della voce (λ_S).

Proposizione 3. *Se gli enti locali si accordano per fissare un'unica aliquota $t_{i,C,\tau}^*$, questa è maggiore dell'aliquota fissata senza accordarsi⁴. L'utilità dell'ente locale aumenta, l'utilità dei cittadini aumenta se il controllo sull'ente locale è assoluto ($\lambda = 1$). Se il controllo non è assoluto aumenta se il peso che i cittadini danno alla spesa pubblica è elevato; ovvero l'utilità dei cittadini aumenta nonostante la perdita di controllo sulle azioni dell'ente locale se la spesa pubblica è una componente importante delle loro preferenze.*

Per semplicità si assuma che l'utilità di riserva dei cittadini e dell'ente locale siano pari a quelle che si ottengono quando il comune non si associa, nè si accorda con i vicini.

Corollario 3.1. *Il peso che la spesa pubblica deve avere affinché l'utilità dei cittadini sia crescente quando i comuni si accordano cresce al diminuire della voce.*

Dimostrazione 3. *La dimostrazione in appendice.*

2.4 L'associazione tra comuni e i trasferimenti

Per i cittadini la costituzione di una associazione tra comuni comporta vantaggi legati al fatto che la fornitura di servizi pubblici ad una popolazione più ampia permette di sfruttare meglio le economie di scala e di spalmare su un numero più ampio di individui il costo di beni non completamente rivali.

³In appendice i passaggi algebrici.

⁴L'aliquota assume un valore pari a $t_{i,C,\tau}^* = [\alpha\lambda + (1-\lambda)](1-t) > t_{i,S,\tau}^*$, si veda l'appendice.

Per il singolo ente locale, invece, associarsi significa dover sostenere una serie di costi sia di natura economica che di natura politica; essendo questo un modello semplificato, i benefici che l'ente locale può ottenere attraverso una associazione istituzionale derivano da due fonti. La prima è legata all'impossibilità di farsi concorrenza fiscale, come è ovvio tale beneficio può essere ottenuto anche accordandosi tra comuni circa un'unica aliquota. All'interno del modello qui presentato, quindi, i comuni si assoceranno in maniera stabile se ritengono che un semplice accordo per la fissazione delle aliquote non metta al riparo da comportamenti di free-riding e se il costo di creare una associazione è basso.

La seconda fonte di benefici per l'ente locale è legata alla diminuzione della forza della voce dei cittadini, costituire una associazione di comuni rende più difficile ai cittadini il controllo diretto sulle azioni dei comuni e di conseguenza riduce la forza della voce. Pertanto i comuni possono più facilmente imporre obiettivi a loro propri anche a scapito dei desideri dei cittadini. Questi, tuttavia, possono essere disposti a rinunciare a un po' di controllo sull'ente locale poichè sono compensati dal fatto che l'associazione tra comuni permette di godere degli effetti di scala nella produzione di servizi.

Per semplicità, concentriamo l'analisi sul caso in cui la voce non cambia una volta che si forma l'associazione tra comuni, cioè $\lambda_S = \lambda_C = \lambda_U = \lambda$. Il costo di creare una associazione tra comuni riduce l'utilità dell'ente locale al di sotto dell'utilità che avrebbe non associandosi e accettando la concorrenza fiscale; se trascuriamo i benefici legati alla scomparsa della concorrenza fiscale, l'unico incentivo all'associazione può venire dai trasferimenti statali.

Supponiamo che i livelli di governo superiore concedano trasferimenti appena sufficienti a costituire e mantenere in essere l'unione, l'utilità dell'ente locale deve essere almeno pari all'utilità che lo stesso avrebbe accordandosi con gli altri comuni nel fissare l'aliquota⁵.

Supponiamo, per semplicità di calcolo, che i livelli di governo superiori fissino trasferimenti $TR_{i,U,\tau} = Y\Phi_{i,U,\tau}$ in modo che:

$$w_{i,U,\tau}^* = \ln(t_{i,U,\tau}^* + \Phi_{i,U,\tau}) - h_U \geq w_{i,C,\tau}^* = \ln(t_{i,C,\tau}^*) \quad (8)$$

quindi

$$\Phi_{i,U,\tau} \geq t_{i,C,\tau}^* H_U - t_{i,U,\tau}^* \text{ s.t. } h_U = \ln(H_U)$$

cioè quanto più bassa è l'aliquota scelta dall'ente locale per massimizzare la funzione di utilità pesata ($t_{i,U,\tau}^*$), tanto maggiore deve essere il trasferimento che il livello di governo superiore deve concedere all'unione. Poichè per definizione i comuni sono indifferenti tra l'accordarsi per le aliquote, mantenendo separata la produzione di beni e servizi pubblici, e il costituire una associazione comunale (per la condizione 8 vale $w_{i,U,\tau}^* \geq w_{i,C,\tau}^*$), l'ente di governo superiore mira a concedere la minore somma possibile.

⁵Poichè l'accordo tra comuni si configura come un gioco ripetuto si può assumere che che il problema del free-riding non sia rilevante, i comuni provano quindi ad accordarsi comunque per fissare una aliquota unica, di conseguenza i livelli di governo superiori non possono garantire trasferimenti sufficienti solo a rendere l'utilità dell'ente locale pari a quella di riserva; in questo caso, infatti, l'ente locale non costituirebbe l'associazione, ma proverebbe ad accordarsi per un'unica aliquota con i suoi vicini.

Supponiamo che il trasferimento venga concesso *una tantum* alla costituzione dell'unione. In tal caso i comuni prendono nel primo periodo un trasferimento procapite pari a ${}^0\Phi_{i,U,O}$, negli altri periodi il trasferimento è nullo.

Poichè i costi di mantenersi associati si manifestano in ogni periodo o ciclo elettorale, il trasferimento *una tantum* deve coprire i costi dell'associazione nel tempo e i comuni decidono come spalmare tale trasferimento su più cicli elettorali ($k \in [0, K]$), stabilendo il profilo temporale delle somme D_k con cui usare i trasferimenti. Il periodo $k = 0$ è il primo ciclo elettorale e coincide con il momento della costituzione dell'unione, i periodi successivi coincidono con i cicli elettorali successivi al momento della costituzione dell'unione; il periodo K definisce l'orizzonte temporale che l'ente di governo superiore si pone.

Proposizione 4. *Se il finanziamento avviene una tantum alla costituzione dell'unione, questa destina a ciascun periodo una somma via via decrescente. Di conseguenza garantire la sopravvivenza dell'unione nei primi periodo non ne garantisce la vita nei periodi successivi.*

Dimostrazione 4. *La dimostrazione tiene conto del fatto che gli amministratori di ciascun ente locale possono non essere rieletti con una probabilità positiva. Questo aumenta la loro preferenza per il presente e quindi li porta a consumare in maniera eccessiva le risorse a loro destinate e a non lasciare alle amministrazioni successive abbastanza risorse⁶.*

In base alla proposizione 4 non basta che le risorse destinate all'associazione siano sufficienti a garantirne in media la vita del nuovo ente, ma occorre che le risorse aggiuntive compensino il fatto che le amministrazioni in carica tendono a "mangiarsi" risorse che dovrebbero essere destinate alle amministrazioni future.

Di conseguenza

Corollario 4.1. *L'utilità del comune solo nell'ultimo periodo considerato è uguale all'utilità del comune che si accorda per fissare l'aliquota. Nei periodi precedenti è maggiore.*

Proposizione 5. *La presenza del trasferimento spiazza lo sforzo fiscale interno, infatti l'aliquota è più bassa di quella che si fisserebbe non associandosi.*

di conseguenza:

Corollario 5.1. *L'utilità dei cittadini è maggiore dell'utilità che otterrebbero se i comuni si limitassero a fissare le aliquote.*

Dimostrazione 5. *La dimostrazione in appendice*

Questo avviene sia perchè, in questo, modo i cittadini riescono a sfruttare meglio la maggior dimensione dell'offerta di servizi godendo dei vantaggi delle economie di scala e della non rivalità della spesa pubblica; sia perchè, a causa dello spiazzamento, le imposte diminuiscono e la spesa pubblica aumenta.

Supponiamo che il trasferimento venga fatto annualmente e che debba essere utilizzato tutto per finanziare l'unione nel periodo in cui viene concesso.

⁶L'algebra in appendice.

Proposizione 6. *In caso di trasferimento annuo in somma fissa, l'aliquota fissata è più bassa dell'aliquota che si fisserebbe non associandosi.*

Il trasferimento in somma fissa, cioè, spiazza parzialmente⁷ lo sforzo fiscale dell'ente locale, è possibile ridurre la pressione fiscale sui cittadini mantenendo lo stesso budget.

Dimostrazione 6. *La dimostrazione in appendice.*

Dalla proposizione 4 discende la seguente

Proposizione 7. *Per garantire la sopravvivenza delle unioni la somma una tantum da trasferire è superiore al valore attuale delle somme costanti da trasferire periodo per periodo.*

Dimostrazione 7. *La dimostrazione in appendice.*

Proposizione 8. *L'utilità dei cittadini quando il trasferimento annuo è in somma fissa aumenta rispetto al caso di comuni non associati, tuttavia il trasferimento una tantum garantisce ai cittadini una utilità maggiore nei primi periodi di vita dell'unione.*

L'utilità dei cittadini aumenta sia perchè si sfruttano meglio le economie di scala e la non rivalità della spesa pubblica sia perchè, a causa dei trasferimenti, la spesa pubblica aumenta mentre la tassazione locale diminuisce ad opera dello spiazzamento appena visto, di conseguenza aumentano il reddito disponibile e la spesa privata. Occorre notare come il trasferimento *una tantum* garantisca nei primi periodi una utilità maggiore, legata al fatto che le somme spese in tali periodi sono più elevate (corollario 4.1).

Dimostrazione 8. *La dimostrazione algebrica in appendice.*

Proposizione 9. *Nel caso in cui l'unione sia finanziata concedendo una compartecipazione alle imposte dei livelli superiori di governo si ottengono gli stessi risultati a cui si perviene quando il finanziamento è dato come ammontare fisso annuo*

Dimostrazione 9. *La dimostrazione in appendice*

Risultati differenti si ottengono se invece di considerare un trasferimento in somma fissa o come compartecipazione di imposte su cui l'unione dei comuni non può incidere, l'ente di governo superiore assegna all'associazione di comuni una imposta propria o trasferisce una somma commisurata allo sforzo fiscale locale.

Proposizione 10. *Ove il trasferimento consiste nell'assegnare la titolarità di una imposta al nuovo ente locale o, analogamente, ove il trasferimento è commisurato al gettito dell'imposta locale, lo spiazzamento dello sforzo fiscale interno non si manifesta più. La somma da trasferire è minore.*

Dimostrazione 10. *La dimostrazione in appendice*

⁷In misura pari a $-\lambda(1 - \alpha)\Phi_{i,U,F}$.

In tal caso il trasferimento non spiazza lo sforzo fiscale locale e quindi la somma da trasferire, che può essere interpretata come se fosse una addizionale sul gettito interno, è minore alla somma da trasferire in ciascuno degli altri casi. Osservando le utilità di cittadini ed enti locali vale la seguente

Proposizione 11. *L'utilità dei cittadini è pari a quella che si sarebbe ottenuta con un trasferimento annuo in somma fissa o con una compartecipazione di ammontare superiore.*

Dimostrazione 11. *La dimostrazione in appendice*

Trasferire all'unione dei comuni una imposta propria o una addizionale sul gettito interno raccolto dai comuni associati risulta quindi la forma più efficiente di trasferimento. Infatti permette al livello di governo superiore di impegnare somme inferiori, garantendo comunque ai cittadini una utilità pari a quella che si sarebbe garantita attribuendo un trasferimento in somma fissa o con una compartecipazione alle imposte regionali o statali.

3 Considerazioni empiriche e conclusioni

Il modello sopra presentato dà indicazioni abbastanza precise sul tipo di incentivazione che dovrebbe essere utilizzata per favorire la costituzione e la vita delle unioni dei comuni. In questa ultima sezione si cercherà di vedere se le forme di incentivazione assegnate nel caso italiano e nel più studiato caso francese seguono le indicazioni teoriche qui presentate.

Per quanto riguarda il caso italiano, la normativa nazionale che stabilisce i criteri per il finanziamento dell'unione dei comuni (*D.M. 318/00 e D.M. 289/04*) indica che i contributi vanno assegnati a ciascuna unione ripartendo il totale dei fondi annualmente destinati a ciò dalle leggi vigenti secondo tre criteri: la popolazione, il numero di comuni e il numero di servizi. La dimensione del fondo da attribuire è quindi discrezionale e l'esperienza italiana mostra una sua riduzione connessa alle difficoltà del bilancio pubblico **Occorrerebbe tabella o grafico**. Accanto a tali fondi alcune regioni hanno stabilito dei contributi *una tantum* per la costituzione delle forme associate.

L'assegnazione dei contributi alle Unioni Italiane è da considerarsi più simile al caso teorico di una assegnazione *una tantum* che al caso di una assegnazione annuale in somma fissa. Questo sia perché spesso i contributi regionali hanno tale forma sia perché l'ammontare complessivo dei contributi statali è deciso annualmente ed è decrescente. Risulta evidente che in questo caso i contributi potrebbero non garantire la durata delle Unioni, né queste le amministrazioni in carica hanno incentivi nel lasciare alle amministrazioni successive risorse (proposizione 4).

Alle Unioni dei Comuni italiane non è assegnata alcuna base imponibile, né alcuna compartecipazione ad imposte, statali o regionali, già esistenti, né alcun trasferimento annuale in somma fissa predefinita.

In altre nazioni, ad esempio in Francia, invece, le forme associate ricevono in via esclusiva l'amministrazione di una imposta e trasferimenti che sembrano avere natura automatica e non discrezionale.

Le istituzioni della cooperazione intercomunale francese⁸ comprendono, oggi, più di 20 000 unità, definite istituzioni pubbliche della cooperazione intercomunale (*EPCI*), costituite da comuni che si associano e delegano l'esercizio di alcune competenze e funzioni (ad es. acqua, rifiuti, trasporti locali). All'interno delle *EPCI*, i raggruppamenti di comuni a fiscalità propria (*GFP*) costituiscono una categoria specifica per la natura fiscale delle loro entrate autonome di bilancio e per l'esercizio di funzioni più integrate.

Il regime fiscale dei *GFP* si incentra su due fonti principali. La fonte primaria è la *taxe professionnelle (TP)*, un'imposta introdotta nel 1975 che grava sulle aziende⁹. Le associazioni dei comuni possono scegliere se adottare un regime di *taxe professionnelle unique (TPU)*, trasferendo le decisioni in materia di *TP* dal livello comunale al livello intercomunale. Tale regime autorizza un *EPCI* a percepire, in relazione alle competenze trasferite ed effettivamente esercitate al posto dei Comuni, la cosiddetta *fiscalità accessoria* composta da: la tassa di raccolta dei rifiuti, la tassa per la pulizia delle strade, la tassa di soggiorno, la tassa sulla pubblicità e sull'elettricità.

La seconda fonte di finanziamento degli Enti locali francesi è costituita dai trasferimenti, tra cui primeggia la *Dotation globale de fonctionnement (DGF)*. All'interno di quest'ultima, la quota detta "intercomunalité" spettante alle *EPCI* è composta da una dotazione di *base* e da una dotazione di *perequazione* inversamente proporzionale al potenziale fiscale. Entrambe le quote sono assegnate in base alla popolazione ponderata con il *coefficiente di integrazione fiscale (CIF)* che rappresenta il peso della fiscalità intercomunale in rapporto alla fiscalità totale, comunale e intercomunale. Più è alta la percentuale di fiscalità intercomunale, maggiori sono i trasferimenti.

L'esame delle due fonti di finanziamento mostra come l'associazionismo intercomunale francese mostri forti similitudini con l'ultimo caso teorico presentato. Alle associazioni dei comuni vengono assegnate basi imponibili proprie (la *TPU* e la fiscalità accessoria) e trasferimenti indicizzati allo sforzo fiscale interno (attraverso il *CIF*). In base ai risultati teorici tale forma di finanziamento risulta la più efficiente (proposizioni 10 e 11).

Una prima valutazione di tale meccanismo di finanziamento può essere ricavata dal rapporto sulla riforma della finanza locale edito nel 2002 dal ministero dell'interno francese.

La cooperazione intercomunale è stata vista via via come rimedio, seppure parziale, alle diseconomie di scala, agli effetti di traboccamento, alle tentazioni del ricorso ad una insensata competizione fiscale. Per quanto imperfetta, la risposta della cooperazione è considerata pienamente giustificata dai teorici del federalismo finanziario francese (Gilbert e Guengant, 1992; Gilbert, 2001).

Giustificati, quindi, in tale ottica, appaiono gli incentivi finanziari, in particolare i meccanismi di ripartizione della *DGF* che assegnano più fondi ai comuni che scelgono la *TPU*. Importante, poi, osservare la riflessione sui rischi e le inefficienze delle possibili "guerre fiscali" tra 36000 unità di governo locale. La concorrenza territoria-

⁸Decritte in dettaglio in appendice.

⁹La cui base imponibile è costituita dal valore locativo dei beni sottoposti alla tassa fondiaria, dal valore locativo delle infrastrutture e dei beni mobili, da una frazione delle entrate. Il gettito della *TP* è condiviso dalle Regioni, dai Dipartimenti, dai Comuni e dalle *EPCI* che ne fissano le aliquote, ciascun livello per proprio conto ma entro vincoli reciproci ("regole di legame").

le determina una corsa al ribasso nella spesa pubblica locale che può produrre effetti positivi solamente in condizioni molto restrittive (proposizione 3). Oppure conduce le collettività locali dotate di un potenziale fiscale debole a praticare delle aliquote delle imposte locali più elevate (superiori alla media nazionale) per effettuare tale spesa.

Siccome per i Comuni francesi la localizzazione delle attività economiche costituisce il principale fattore d'ineguaglianza delle risorse e dei rischi fiscali, una delle ragioni per cui i Comuni scelgono le formule di cooperazione fiscale è di ottenere effettivamente, a livello di giurisdizione allargata, l'aumento (sperato) delle basi della TP, la diversificazione delle scelte di portafoglio e con ciò la riduzione dei rischi fiscali sul bilancio (Guengant e Le Gall, 1998).

Coerentemente con i risultati teorici presentati, la scelta dei Comuni ad aderire alla TPU è, viene giustificata dal miglioramento dell'efficienza nella fornitura di beni e servizi pubblici locali, dalla presenza di effetti positivi in termini di complementarità e di esternalità e dal fatto che questa riduce la concorrenza fiscale (Gilbert, 2004).

Poiché la riduzione della concorrenza fiscale può essere ottenuta anche attraverso la perequazione finanziaria, per il governo centrale la giustificazione teorica della scelta di incentivazione dell'offerta di istituzioni intercomunali è riconducibile al fatto che gli incentivi permettono di indirizzare gli attori verso soluzioni cooperative laddove i giochi non cooperativi sembrano prevalere. Il supplemento di DGF offerto ai Comuni che scelgono la TPU è l'esempio più significativo permette la riduzione del costo dell'intervento centrale per la perequazione delle risorse fiscali tra i Comuni e più in generale la regolazione della spesa pubblica locale, in linea con le previsioni teoriche del modello qui presentato.

In mancanza di meccanismi incentivanti, o quanto meno di meccanismi automatici, non dovrebbe invece sorprendere il fatto che in alcune regioni italiane come il Friuli si assista ad una riduzione delle unioni dei comuni **servirebbe una tabella**. Allo stesso modo i meccanismi di finanziamento previsti suggeriscono che il governo centrale potrebbe raggiungere gli stessi risultati con un impiego minore di risorse, o, a parità di risorse, risultati migliori in termini di obiettivi degli enti locali e di utilità dei cittadini, assegnando alle unioni dei comuni basi imponibili proprie e indicizzando i trasferimenti allo sforzo fiscale locale piuttosto che ai servizi svolti.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV (a cura di) (2004), *Villes et économie*, La documentation française, Paris.
- Bartolini D. e Fiorillo F. (2005).
- Dollery B.E. e Wallis J.L. (2001), *The Political Economy of Local Government*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Gilbert G. (2001), "The finances of decentralized authorities and financial relations between authorities at different levels in France, trends and outlook", Draft version.
- Gilbert G. (2004), "*L'économie de la dépense publique locale*", pp. 259–277, in AA.VV (2004).

Gilbert G. e Guengant A. (1992), “L’émission comunal et la fiscalité”, *Pouvoirs*, 60: 85–98.

Guengant A. e Le Gall P. (1998), “Cooperation et diversification des risques fiscaux des collectivités locales”, *Revue d’économie politique*, 108(4): 531–552.

Niskanen W. (1975).

Palestrini A. e Polidori P. (2005), *Mimeo*.

Zuffada E. (2002).

A L’algebra del modello.

La funzione di utilità indiretta dei cittadini è:

$$\begin{aligned}
 v_{i,s,\tau} = & y - \alpha c + \\
 & + \alpha(1 - \gamma + \mu)\overline{n_{i,s}} + \\
 & + \alpha(1 - \gamma + \mu)\delta [\ln(t_{j,s}) - \ln(t_{i,s})] + \\
 & + \alpha \ln(t_{i,s} + \Phi_{i,s,\tau}) + (1 - \alpha) \ln(1 - t_{i,s} - t)
 \end{aligned} \tag{9}$$

dove $\Phi_{i,s,\tau} = \frac{TR_{i,s,\tau}}{Y}$ è il rapporto tra trasferimento e reddito procapite, si noti che valgono $\Phi_{i,S,\tau} = \Phi_{i,C,\tau} = 0$ e $\Phi_{i,U,\tau} > 0$.

A partire dalla ipotesi 1, sostituendo e semplificando si ottiene

$$\begin{aligned}
 z_{i,s,\tau} = & [\alpha\lambda_s(1 - \gamma + \mu) + (1 - \lambda_s)] \delta [\ln(t_{j,s}) - \ln(t_{i,s})] + \\
 & + [\alpha\lambda_s + (1 - \lambda_s)] \ln(t_{i,s} + \Phi_{i,s,\tau}) + \lambda_s(1 - \alpha) \ln(1 - t_{i,s} - t) + P_{i,s}
 \end{aligned} \tag{10}$$

dove il parametro $P_{i,s}$ dipende dai parametri e muta se i comuni si associano:

$$\begin{aligned}
 P_{i,s} = & y - \lambda_s \alpha c - (1 - \lambda_s) h_s + \\
 & + \alpha \lambda_s (1 - \gamma + \mu) \overline{n_{i,s}} + (1 - \lambda_s) \overline{n_{i,C}} - \\
 & - [\lambda_s v R_i + (1 - \lambda_s) w R_i]
 \end{aligned} \tag{11}$$

La fissazione dell’aliquota viene fatta massimizzando la 10. Senza perdere generalità è possibile fissare $c = 0$, $y = 0$ e $\overline{n_{i,C}} = 0$, le funzioni di utilità di cittadini ed enti locali diventano:

$$\begin{aligned}
 v_{i,s,\tau} = & \alpha(1 - \gamma + \mu)\delta [\ln(t_{j,s}) - \ln(t_{i,s})] + \\
 & + \alpha(1 - \gamma + \mu)\overline{n_{i,s}} + \\
 & + \alpha \ln(t_{i,s} + \Phi_{i,s,\tau}) + (1 - \alpha) \ln(1 - t_{i,s} - t)
 \end{aligned} \tag{12}$$

e

$$\begin{aligned}
 w_{i,s,\tau} = & \delta [\ln(t_{j,s}) - \ln(t_{i,s})] + \\
 & + \ln(t_{i,s} + \Phi_{i,s,\tau}) - h_s
 \end{aligned} \tag{13}$$

mentre il parametro $P_{i,s}$ diventa:

$$\begin{aligned}
 P_{i,s} = & \alpha \lambda_s (1 - \gamma + \mu) \overline{n_{i,s}} - (1 - \lambda_s) h_s + \\
 & - (\lambda_s v R_i + (1 - \lambda_s) w R_i)
 \end{aligned} \tag{14}$$

Massimizzando l'equazione 10, per un comune che non si accorda con i suoi vicini si ottiene l'equazione 7. Sostituendo nella 12 e nella 13, il valore assunto dalla funzione di utilità dei cittadini è:

$$\begin{aligned} v_{i,S,\tau}^* = & \alpha \ln \{ \alpha \lambda_S + (1 - \lambda_S) - \delta [\lambda_S \alpha (1 - \gamma + \mu) + (1 - \lambda_S)] \} + \\ & + (1 - \alpha) \ln [\lambda_S (1 - \alpha)] - \ln \{ 1 - \delta [\lambda_S \alpha (1 - \gamma + \mu) + (1 - \lambda_S)] \} + \\ & + \ln(1 - t) \end{aligned} \quad (15)$$

l'utilità degli enti locali è:

$$\begin{aligned} w_{i,S,\tau}^* = & \ln \{ \alpha \lambda_S + (1 - \lambda_S) - \delta [\lambda_S \alpha (1 - \gamma + \mu) + (1 - \lambda_S)] \} - \\ & - \ln \{ 1 - \delta [\lambda_S \alpha (1 - \gamma + \mu) + (1 - \lambda_S)] \} + \\ & + \ln(1 - t) \end{aligned} \quad (16)$$

A.1 Dimostrazione proposizione 3

Ove gli enti locali concordassero per fissare un'unica aliquota questa è:

$$t_{i,C,\tau}^* = [\alpha \lambda_S + (1 - \lambda_S)] (1 - t) > t_{i,S,\tau}^* \quad (17)$$

mentre la funzione di utilità degli stessi risulta:

$$\begin{aligned} v_{i,C,\tau}^* = & \alpha \ln [\alpha \lambda_S + (1 - \lambda_S)] + (1 - \alpha) \ln [\lambda_S (1 - \alpha)] + \\ & + \ln(1 - t) \end{aligned} \quad (18)$$

è facile dimostrare che per $\lambda_C = \lambda_S = 1$, cioè quando la voce dei cittadini permette un controllo assoluto del comportamento dell'ente locale, $v_{i,C,\tau}^* > v_{i,S,\tau}^*$ poichè

$$\ln \left\{ \frac{[1 - (1 - \gamma + \mu)\delta]^\alpha}{1 - \alpha(1 - \gamma + \mu)\delta} \right\} < 0$$

per $0 < (1 - \gamma + \mu)\delta < 1$. In generale quando $\lambda_S < 1$, si dimostra che $v_{i,C,\tau}^* > v_{i,S,\tau}^*$ per $\alpha > \alpha^*(\lambda_S)$ $\alpha^*(\lambda_S) > 0$, occorre cioè che il peso dato dai cittadini alla spesa pubblica sia elevato e crescente al diminuire della voce, altrimenti la loro utilità peggiora.

Osservando la funzione di utilità del comune, si ottiene

$$w_{i,C,\tau}^* = \ln [\alpha \lambda_S + (1 - \lambda_S)] + \ln(1 - t) > w_{i,S,\tau}^* \quad (19)$$

che risulta sempre maggiore dell'utilità che l'ente locale ottiene non accordandosi.

A.2 Dimostrazione delle proposizioni 4 e 5

Supponiamo che il trasferimento venga concesso *una tantum* alla costituzione dell'unione. In tal caso i comuni prendono nel primo periodo un trasferimento procapite pari a ${}^0\Phi_{i,U,O}$, negli altri periodi il trasferimento è nullo. Poichè i comuni decidono come spalmare il trasferimento ${}^0\Phi_{i,U,O}$ su più cicli elettorali K , questo sarà pari a:

$${}^0\Phi_{i,U,O} = \sum_{k=0}^K \beta^k D_k$$

dove $\beta \leq 1$ è il fattore di sconto. I comuni decidono il profilo temporale delle somme D_k con cui usare i trasferimenti massimizzando la seguente funzione di utilità intertemporale:

$$\begin{aligned} \max_{D_k} W &= \sum_{k=0}^K (\pi_i \beta)^k [\ln({}^k t_{i,U,O}^* + D_k) - h_U] \\ \text{sub} &\quad \sum_{k=0}^T \beta^k D_k = \Phi_{i,U,O} \\ \text{sub} &\quad \ln({}^k t_{i,U,O}^* + D_k) - h_U \geq \ln(t_{i,C,\tau}^*) \end{aligned} \quad (20)$$

in cui la seconda condizione garantisce il mantenimento dell'unione in ogni periodo k coincidente con un ciclo elettorale.

Sia $\pi_i < 1$ la probabilità che ogni amministrazione comunale ha di essere rieletta nel periodo successivo, di conseguenza l'utilità intertemporale presenta come fattore di sconto $\pi\beta < \beta$ in quanto una amministrazione tiene conto del fatto che può non essere rieletta.

Per dimostrare la proposizione 4 e il suo corollario si possono considerare, senza perdere generalità, due soli periodi, nel periodo 0 l'unione si costituisce, nel periodo 1 occorre decidere che somma lasciare. La relazione tra D_0 e D_1 è:

$$p({}^0 t_{i,U,O}^* + D_0) = ({}^1 t_{i,U,O}^* + D_1) \quad (21)$$

Definito il profilo temporale delle somme D_k , gli enti locali fissano l'aliquota massimizzando in ogni periodo la 10, cioè:

$$\begin{aligned} {}^k t_{i,U,O}^* &= [\alpha\lambda + (1-\lambda)](1-t) - \lambda(1-\alpha)D_k = \\ &= t_{i,C,\tau}^* - \lambda(1-\alpha)D_k < \\ &< t_{i,C,\tau}^* \end{aligned} \quad (22)$$

La presenza del trasferimento spiazza lo sforzo fiscale interno all'ente locale, sostituendo nella 21 e tenuto conto che il trasferimento deve essere sufficiente a permettere la sopravvivenza dell'unione in ogni periodo, si ottengono le somme da destinare a ciascun periodo e il trasferimento complessivo.

$$\begin{aligned} p(1-t+D_0) &= (1-t+D_1) \\ D_0 &= \frac{1}{\pi} D_1 + \frac{1-\pi}{\pi} (1-t) > D_1 \\ [\alpha\lambda + (1-\lambda)](1-t+D_1) &= H[\alpha\lambda + (1-\lambda)](1-t) \\ D_1 &= (H_U - 1)(1-t) \\ D_0 &= \left(\frac{H_U}{\pi} - 1\right)(1-t) \\ \Phi_{i,U,O} &= \left[\left(\frac{H_U}{\pi} - 1\right) + \beta(H-1)\right](1-t) \end{aligned} \quad (23)$$

Dalle equazioni 23 e 8 si ricava che l'utilità dell'ente locale nel primo periodo è maggiore dell'utilità di un comune che si accorda per le aliquote. La funzione di utilità

dei cittadini nei due periodi è:

$$\begin{aligned}
{}^0v_{i,U,O}^* &= \alpha(1-\gamma+\mu)\overline{n_{i,U}} & + \\
&+ \alpha \ln [\alpha\lambda + (1-\lambda)] + (1-\alpha) \ln [\lambda(1-\alpha)] & + \\
&+ \ln(1-t) + h_U - \ln(\pi) & > \\
&> v_{i,C,\tau}^* & \\
{}^1v_{i,U,O}^* &= \alpha(1-\gamma+\mu)\overline{n_{i,U}} & + \\
&+ \alpha \ln [\alpha\lambda + (1-\lambda)] + (1-\alpha) \ln [\lambda(1-\alpha)] & + \\
&+ \ln(1-t) + h_U & > \\
&> v_{i,C,\tau}^* &
\end{aligned} \tag{24}$$

maggiore dell'utilità che avrebbero da comuni che non si associano sia perchè riescono a sfruttare meglio gli effetti di scala che perchè le imposte diminuiscono e la spesa pubblica aumenta.

A.3 Dimostrazione della proposizione 6

Assumiamo che il trasferimento sia in somma fissa $\tau = F$, pari ad un ammontare $D = \Phi_{i,U,F}$, in ciascun periodo l'unione fissa la stessa aliquota pari a:

$$\begin{aligned}
t_{i,U,F}^* &= [\alpha\lambda + (1-\lambda)](1-t) - \lambda(1-\alpha)\Phi_{i,U,F} < \\
&< t_{i,C,\tau}^* & \tag{25}
\end{aligned}$$

A.4 Dimostrazione della proposizione 7

Per definizione l'ente locale mantiene costante la sua utilità e il governo superiore da trasferimenti appena sufficienti a mantenere l'utilità pari a quella di un comune che non si associa $w_{i,U,F}^* = w_{i,C,\tau}^*$. Per far ciò la somma da trasferire in ogni periodo è $\Phi_{i,U,F} = (H_U - 1)(1-t)$, per confrontare tale somma con quella trasferita *una tantum* occorre calcolare il valore attuale dei trasferimenti. Assumendo di considerare, come nel caso precedente, due soli periodi si ottiene che

$$\Phi_{i,U,O} > \Phi_{i,U,F}(1 + \beta)$$

A.5 Dimostrazione della proposizione 8

L'utilità dei cittadini diventa:

$$\begin{aligned}
v_{i,U,F}^* &= \alpha(1-\gamma+\mu)\overline{n_{i,U}} & + \\
&+ \alpha \ln [\alpha\lambda + (1-\lambda)] + (1-\alpha) \ln [\lambda(1-\alpha)] & + \\
&+ \ln(1-t) + h_U & = \\
= {}^1v_{i,U,F}^* &> v_{i,C,\tau}^* & \tag{26}
\end{aligned}$$

A.6 Dimostrazione della proposizione 9

Se gli enti di governo superiore concedono una compartecipazione ($s = R$), in tal caso $\Phi_{i,U,R} = \varphi t$ di conseguenza:

$$\begin{aligned}
t_{i,U,R}^* &= [\alpha\lambda + (1-\lambda)](1-t) - \lambda(1-\alpha)\varphi t < \\
&< t_{i,C,\tau}^* & \tag{27}
\end{aligned}$$

Per definizione la compartecipazione deve garantire la costituzione e la vita dell'unione in ogni periodo, quindi la percentuale di compartecipazione (φt) è:

$$\varphi = \frac{H_U - 1}{t} (1 - t) \quad (28)$$

e di conseguenza $\Phi_{i,U,R} = \Phi_{i,U,F}$, $t_{i,U,R}^* = t_{i,U,F}^*$ e $v_{i,U,R}^* = v_{i,U,F}^*$. Anche in questo caso la compartecipazione spiazza lo sforzo fiscale interno.

A.7 Dimostrazione delle proposizioni 10 e 11

Sia $\Phi_{i,U,T} = \theta t_{i,U,T}$ l'aliquota che massimizza la 10 è:

$$\begin{aligned} t_{i,U,T}^* &= [\alpha\lambda + (1 - \lambda)] (1 - t) = \\ &= t_{i,C,\tau}^* \end{aligned} \quad (29)$$

non c'è cioè lo spiazzamento dello sforzo fiscale interno. Per tale ragione il livello di governo superiore che vuole garantire la costituzione e la sopravvivenza dell'unione dei comuni deve fissare la percentuale sul gettito interno θ in modo che

$$\theta = H_U - 1 \quad (30)$$

di conseguenza

$$\Phi_{i,U,T} = [\alpha\lambda + (1 - \lambda)] (H_U - 1)(1 - t) < \Phi_{i,U,F}$$

L'utilità dei cittadini diventa:

$$\begin{aligned} v_{i,U,T}^* &= \frac{\alpha(1 - \gamma + \mu)\overline{n_{i,U}}}{\alpha \ln [\alpha\lambda + (1 - \lambda)] + (1 - \alpha) \ln [\lambda(1 - \alpha)]} + \\ &+ \frac{\ln(1 - t) + h_U}{1} = \\ &= {}^1v_{i,U,F}^* > v_{i,C,\tau}^* \end{aligned} \quad (31)$$

B Trasferimenti centrali incentivanti e riattribuzione di tributi comunali nel panorama dell'intercomunalità francese

di Giancarlo Pola*

**Con la collaborazione di Vittorio Ferri*

B.1 Le forme e le dimensioni quantitative assunte oggi dal fenomeno dell'inter-comunalità in Francia.

La realtà nazionale dove più estesa e storicamente lunga è l'esperienza dell'intercomunalità favorita da incentivi finanziari e fiscali è senza dubbio quella francese.

I Comuni francesi sono oggi 36 778 , di cui 21 038 con popolazione inferiore a 500 abitanti e 35 758 con popolazione inferiore a 10 000 abitanti. Il loro percorso organizzativo è da sempre orientato alla acquisizione dal basso di standard di razionalizzazione e di efficienza che fin dall'inizio sono stati associati non alla fusione forzata, ma alla cooperazione incentivata.

Le istituzioni della cooperazione intercomunale francese comprendono, oggi, più di 20000 unità, definite istituzioni pubbliche della cooperazione intercomunale (*EPCI*), che includono due categorie:

- la prima comprende 2345 istituzioni intercomunali a fiscalità propria (*GFP*);
- la seconda comprende 17935 “sindacati” di comuni, “vecchi” e “nuovi”.

Le *EPCI* raggruppano i comuni che si associano e delegano l'esercizio di alcune competenze e funzioni (ad es. acqua, rifiuti, trasporti locali). All'interno delle *EPCI* i raggruppamenti di comuni a fiscalità propria (*GFP*) costituiscono una categoria specifica per la natura fiscale delle loro entrate autonome di bilancio e per l'esercizio di funzioni più integrate.

Le istituzioni intercomunali a fiscalità propria comprendono, oggi: le comunità urbane (*CU*), le comunità di agglomerazione (*CA*), le comunità di comuni (*CC*) ed i nuovi sindacati intercomunali (*SAN*). Per le *CU*, *CA* e *CC* i confini devono essere chiusi e non possono coincidere con un dipartimento, ma possono estendersi su più dipartimenti.

L'insieme delle istituzioni a fiscalità propria è stato profondamente modificato e rafforzato con l'applicazione della legge relativa alla semplificazione e al rafforzamento della cooperazione intercomunale del 12 luglio 1999 (la cosiddetta *legge Chevènement*). A partire dal 2000 sono state formate 90 comunità d'agglomerazione per trasformazione di altre istituzioni esistenti o di nuova formazione ed hanno adottato il regime della *tassa professionale unica*, *TPU* (cfr. *infra*). Nel 2003 le Istituzioni della cooperazione intercomunale a fiscalità propria raggruppavano 48 milioni di abitanti (+8,7% sul 2002). Questo aumento deriva dalla nuova creazione di 22 comunità d'agglomerazione nei territori urbani e di 163 comunità di comuni nei territori rurali.

Nel 2001 l'insieme delle tre categorie di istituzioni pubbliche locali ha realizzato 34,4 miliardi di euro di spesa, di cui l'80% (27,5 miliardi di EURO) effettuate dalle

Tabella 1: Francia: numero di GFP e popolazione per tipo nel 2003

	Numero effettivo	Numero di comuni	Numero abitanti in milioni	Popolazione	
				Ripartizione in %	Variatz. 03/02 in %
Comunità urbane	14	354	6 203	13,1	0
Comunità d'agglomerazione	138	2418	17 476	36,8	14,3
Comunità di comuni	2185	26928	23 143	48,7	7,3
Nuovi sindacati intercomunali	8	52	674	1,4	3,8
Totale	2 345	29 752	47 496	100	8,7

EPCI. La crescita del volume delle risorse amministrative (+5,1% rispetto al 2000) testimonia il dinamismo dei GFP. Alla fine del 2001 i comuni appartenenti a una delle quattro forme di GFP erano 23 485 su 36.000, in aumento del 12,3% sul l'anno 2000.

Riassunto, si ha, oggi, il seguente quadro istituzionale in tema di associazionismo francese:

- **Le comunità urbane (CU).** Le CU sono state istituite per legge nel 1966 e costituiscono la forma più avanzata ed integrata di cooperazione intercomunale per le grandi agglomerazioni urbane con popolazione superiore a 500.000 abitanti. Esercitano competenze obbligatorie in materia di urbanistica, politiche urbane, protezione e valorizzazione dell'ambiente, qualità della vita, alloggi sociali, viabilità, gestione di servizi a rete, trasporto pubblico locale, sviluppo economico, sociale e culturale. Alle competenze obbligatorie è associato il regime fiscale obbligatorio della TPU ed una DGF maggiorata (*cf. infra*).
- **Le comunità d'agglomerazione (CA).** Sono state istituite nel 1999 e costituiscono una nuova forma d'intercomunalità per le aree urbane di medie dimensioni (ma comunque con un popolazione superiore a 50.000 abitanti) e le seguenti competenze obbligatorie: sviluppo economico, *aménagement* dello spazio comunitario, politiche urbane. Possono esercitare delle competenze opzionali scelte tra le seguenti: la manutenzione delle strade d'interesse comunitario, la depurazione delle acque, la protezione dell'ambiente, la lotta contro l'inquinamento dell'aria e acustico e la costruzione, gestione e manutenzione delle opere culturali e sportive. Anch'esse devono adottare il regime fiscale della TPU.
- **Le Comunità di comuni (CC).** Sono state istituite dalla legge ATR del 1992, che ha integrato le loro competenze con l'*aménagement* del territorio e lo sviluppo economico. Riguardano i territori a carattere prevalentemente rurale e determinano liberamente il loro regime fiscale scegliendo tra la TPU e la fiscalità addizionale.
- **I Nuovi sindacati intercomunali (SAN).** I SAN sono stati istituiti nel 1983 e derivano dalla trasformazione dei sindacati intercomunali a vocazione unica (SIVU) e multipla (SIVOM), i quali, a loro volta, rappresentano la forma tradizionale di cooperazione intercomunale: per funzioni uniche (SIVU) ovvero per funzioni multiple (SIVOM) quali la distribuzione dell'acqua, dei trasporti scolastici, la raccolta dei rifiuti, la gestione del turismo. Le entrate dei SIVU e dei SIVOM sono costituite dalla vendita e dalla prestazione di servizi. Al 31 dicembre 2001 erano presenti 1803 SIVOM e 16132 SIVU e sindacati misti (che associano ad esempio un dipartimento ed alcuni comuni). A partire dal 2001 molti SAN si sono trasformati in *comunità d'agglomerazione*.

B.2 Il regime fiscale dei Raggruppamenti a Fiscalità Propria (GFP): il ruolo della tassa professionale unica (TPU)

B.2.1 La Tassa Professionale Unica come espressione di autonomia vincolata all'ampliamento delle dimensioni della giurisdizione

Il regime fiscale dei *GFP* si incentra sulla fonte primaria del bilancio locale francese, la *taxe professionnelle*, (*TP*), un'imposta introdotta nel 1975 che grava sulle aziende e la cui base imponibile è, oggi, costituita dal valore locativo dei beni sottoposti alla tassa fondiaria, dal valore locativo delle infrastrutture e dei beni mobili e da una frazione delle entrate¹⁰.

Il gettito della *TP* è condiviso dalle Regioni, dai Dipartimenti, dai Comuni e dalle EPCI che ne fissano le aliquote, ciascun livello per proprio conto ma entro vincoli reciproci (*regole di legame*).

L'introduzione della *TPU*, avvenuta con la legge 6 febbraio 1992, implica l'unificazione delle aliquote dei Comuni appartenenti all'Unione; fatto estremamente importante, essa è diventata obbligatoria per i SAN, le *CU*, le *CA* create dopo il 13 luglio 1999. La *TPU* ora il regime fiscale delle agglomerazioni urbane e modifica sostanzialmente i meccanismi finanziari e fiscali di finanziamento dell'intercomunalità, anche se l'abolizione della componente salariale ha determinato un sostanziale svuotamento dell'imposta e la riduzione dell'autonomia fiscale locale.

L'adozione della *TPU* determina il trasferimento delle decisioni, già comunali, in materia di *TP* al livello intercomunale. L'aliquota unica, introdotta con un *meccanismo graduale* di convergenza, determina: i) la cancellazione delle *ineguaglianze* di pressione fiscale tra i comuni all'interno del perimetro della istituzione intercomunale al termine del periodo di convergenza (max 12 anni); ii) l'unificazione della tassazione locale delle imprese; iii) la riduzione della concorrenza fiscale tra i comuni. Il gettito della *TPU* è destinato a finanziare le *competenze e le funzioni comunitarie* ma è, in parte, redistribuito ai Comuni attraverso la *compensazione* e la dotazione di solidarietà. La *TPU* resta un regime fiscale *opzionale* per le *CC*, con condizioni d'adozione semplificate attraverso la decisione a maggioranza semplice. Le stesse *CC* sono peraltro dotate di un potere fiscale addizionale relativo alle quattro imposte dirette locali, e possono istituire una *Taxe professionnelle unique de zone d'activités économiques* (d'ora in poi *TPZ*).

Occorre poi ricordare che l'adozione della *TPU* autorizza un EPCI a percepire, in relazione alle competenze trasferite ed *effettivamente* esercitate al posto dei Comuni, la cosiddetta *fiscalità accessoria* composta da: la tassa di raccolta dei rifiuti, la tassa per la pulizia delle strade, la tassa di soggiorno, la tassa sulla pubblicità e sull'elettricità. Inoltre l'*EPCI* può valutare se istituire imposte locali in funzione di competenze specifiche esercitate a livello intercomunale (trasporti e sviluppo urbano). Tra queste figurano il *versamento trasporti*, la tassa urbanistica (oneri di urbanizzazione), la tassa locale *d'équipement* (di lottizzazione), il contributo per la realizzazione dei parcheggi privati.

Si può concludere che lo sbocco finale della vicenda *TPU* è la specializzazione di questa come strumento fiscale proprio del livello intercomunale, e non più comunale.

¹⁰Fino a tutto il 2004 comprendeva anche il 18% della massa salariale.

B.2.2 Altri strumenti fiscali incentivanti legati all'adeguatezza: fiscalità mista; TPZ.

La *fiscalità mista* costituisce un regime incentrato sulla *TPU* e integrato dalla possibilità di adottare una fiscalità addizionale. La legge 12 luglio 1999 attribuisce alle *EPCI* a *TPU* la facoltà di deliberare, a maggioranza semplice, una fiscalità addizionale sulle tre tasse comunali (tassa d'abitazione, tassa fondiaria sul costruito e sul non costruito), ma in tal caso esclude la possibilità di attivare la dotazione di solidarietà per evitare la possibilità di un trasferimento del gettito dall'*EPCI* ai Comuni.

La *taxe professionnelle de zone (TPZ)* è stata istituita dalla legge n. 92 (6/2/ 1992) per differenziare la tassazione delle aree industriali nei territori rurali. In seguito è stata utilizzata dalle *EPCI*, che attivano una politica d'attrazione di attività economiche di interesse comunitario, come tassazione differenziata per aree prioritarie di sviluppo economico. Le imprese situate all'interno della zona prioritaria sono incise da un'aliquota diversa da quella del Comune.

Le *CC*, in regime di fiscalità addizionale, possono attivare la *TPZ* sulle zone di attività economiche che attrezzano e gestiscono (anche se situate in diversi comuni) ed in tal caso le imprese all'interno della zona prioritaria saranno incise da una *TPZ* con tasso comunitario unico. Il regime della *TPZ* attualmente è residuale.

B.2.3 La composizione delle entrate dei GFP.

Le principali entrate fiscali dei raggruppamenti a fiscalità propria, come già quelle dei Comuni originari, sono costituite dalla fiscalità diretta locale e dai trasferimenti (DGF :cfr. paragrafo seguente). Le tre istituzioni intercomunali a fiscalità propria (*CU*, *CA* e *CC*), sulle quali ha inciso la più recente legislazione, già nei primi tempi della loro introduzione (tra il 2000 ed il 2001) presentano un considerevole aumento della loro capacità d'autofinanziamento (rispettivamente del +58,9%, + 67,6% e + 15,6%). Le altre istituzioni della cooperazione intercomunale (*DIS*, *SAN*; *SIVOM* e sindacati misti) presentano una riduzione delle entrate e delle spese ed in particolare della autonomia fiscale. Nelle *CC* il regime della fiscalità addizionale è il regime più diffuso con quello della *TPZ*.

Nel 2001 le entrate di funzionamento delle *EPCI* sono stati pari a 17,8 miliardi di EURO di cui 9,8 per i *GFP*. Le entrate fiscali e le dotazioni rappresentano il 92% delle entrate di funzionamento dei *GFP*. Le entrate fiscali nette (3,6 miliardi di EURO) rappresentano il 54% delle entrate. Sempre nel 2001 i *GFP* hanno trasferito 3,8 miliardi di EURO di entrate fiscali ai comuni, (pari al 41%) contro 0,7 miliardi di EURO nel 2000. Le *CA* trasferiscono ai Comuni il 63,4% della fiscalità diretta, mentre i *SAN* che gestiscono la distribuzione dell'acqua trasferiscono ai Comuni 89 milioni di EURO ai comuni.

Struttura delle entrate fiscali dei GFP

Fiscalità diretta locale lorda (di cui trasferimenti della fiscalità dai Comuni)	84% (41%)
---	----------------------

Tassa raccolta rifiuti	9%
Versamento trasporti	5%
Altro	2%

Struttura delle entrate fiscali dei sindacati intercomunali (SIVOM, SIVU, altri sindacati)

Versamento trasporti	39%
Tassa sull'elettricità	18%
Fiscalità diretta locale	18%
Altro	13%
Trasferimenti della fiscalità dai Comuni	7%

conclusione essendo che, a prescindere dalla presenza o meno della TPU, l'autofinanziamento delle associazioni intercomunali francesi è una realtà che va consolidandosi in parallelo con le modifiche del sussidio centrale (vedi prossimo paragrafo).

B.3 L'altro strumento incentivante l'associazionismo : i trasferimenti centrali

B.3.1 La situazione

La seconda fonte di finanziamento degli Enti locali francesi è costituita dai trasferimenti, tra cui primeggia la *Dotation globale de fonctionnement* (DGF). A seguito della legge 12 luglio 1999 anche le EPCI (SAN, le CU, le CC, le CA) hanno diritto alla ripartizione della DGF. Limiteremo qui la nostra attenzione alla componente DGF delle EPCI che va sotto il nome di *Dotation d'aménagement*. All'interno di quest'ultima, la quota detta "intercomunalité" spettante alle EPCI è composta da una dotazione di *base* e da una dotazione di *perequazione*. La prima corrisponde al 15% del totale ed è ripartita in funzione della *popolazione totale* raggruppata e ponderata con il *coefficiente di integrazione fiscale (CIF)*. La seconda corrisponde all'85% del totale ed è ripartita *in funzione del potenziale fiscale* e della popolazione totale raggruppata, ponderata dal CIF. Quest'ultimo, definito dalla legge del 12 luglio 1999, rappresenta *il peso della fiscalità intercomunale in rapporto alla fiscalità totale*, comunale e intercomunale. Esso varia da 0 a 1. Per migliorare il coefficiente d'integrazione fiscale le EPCI devono scegliere le *competenze opzionali* (es. raccolta e trattamento rifiuti e depurazione delle acque), in quanto il CIF è composto dalle *quattro tasse dirette locali*, più la tassa o il canone di raccolta e trattamento dei rifiuti urbani ed il canone di depurazione. *I GFP sono incentivati a gestire direttamente i servizi e le politiche e non a sovvenzionare le azioni dei Comuni*. Più il coefficiente è elevato più la DGF sarà elevata. Il CIF più elevato globalmente è quello delle CU con competenze fortemente integrate. (E' il caso della CU di Nantes, costituita il 7 aprile 2000 per trasformazione del *District*, con una DGF (nell'anno 2000) di 480 fr per abitante (decescente però negli anni successivi)).

La DGF è inversamente proporzionale alla ricchezza dei territori considerati espressa dal potenziale fiscale. Ricordiamo che il *potenziale fiscale* è determinato moltiplicando le basi delle quattro tasse dirette locali dell'EPCI per le aliquote medie nazionali per categoria di EPCI, alle quali si aggiunge la compensazione della componente salariale della TPU soppressa. Il fondo nazionale della DGF è fissato ogni anno dal Comitato della finanza sulla base del tipo di EPCI, della popolazione e degli indicatori di potenziale fiscale (ricchezza fiscale) e del coefficiente di integrazione fiscale (competenze esercitate). *La legge del 12 luglio 1999 rivela la volontà di privilegiare i GFP, anche attraverso la trasformazione dell' EPCI verso le forme più integrate (le CA e le CU) di cooperazione intercomunale.* Lo scarto tra le DGF per abitante dei vari tipi di GFP (vedi tabella allegata) evidenzia il *finanziamento privilegiato alle forme di cooperazione intercomunale più integrate* ed è giustificato dalla differenza di competenze e funzioni attribuite dallo Stato.

Attribuzione della DGF per l'anno 2001 per categoria di EPCI (1 euro=6,56fr)

GFP	Attribuzione media in franchi per abitanti	Numero di GFP	DGF ripartita in MF
CU	456	14	3094
CA	253	90	3022
CC a TPU	129	410	914
CC a fisc. propria addizionale	105	1477	1761
SAN	277	8	195

In conclusione, la componente “trasferimenti dall’alto” nel finanziamento dell’associazione comunale conserva una sua fondamentale importanza nel contesto francese (vedi tabelle qui allegate), ma la sua distribuzione tra territori viene sempre più finalizzata al potenziamento delle forme cooperative a fiscalità propria e sempre meno alle micro-realtà comunali. Questo sembra essere l’impegno del finanziatore per eccellenza delle realtà decentrate francesi, il Ministero degli Interni (cfr. prossimo paragrafo)

Struttura delle dotazioni e delle sovvenzioni dei GFP

Attribuzioni fiscali di perequazione	48%
DGF	38%
Altro	5%
Sovvenzioni e partecipazioni dei Dipartimenti	3%
Sovvenzioni e partecipazioni dello Stato	3%
Sovvenzioni e partecipazioni della Regione	3%

Struttura delle dotazioni e delle sovvenzioni dei SIVOM e degli altri sindacati

Sovvenzioni e partecipazioni dei comuni	46%
Altro	17%
Sovvenzioni e partecipazioni dei dipartimenti	15%
Sovvenzioni e partecipazioni delle istituzioni intercomunali	15%
Sovvenzioni e partecipazioni dello Stato	4%
Sovvenzioni e partecipazioni della Regione	3%

B.3.2 Le possibili riforme: riflessioni del Ministero Interni sul finanziamento dell'intercomunalità tramite la DGF.

Con un “ *Rapporto sulla riforma della finanza locale*” edito nell'anno 2002, il Ministero fa il punto della situazione all'indomani della entrata in funzione della legge 12 luglio 1999 sopra richiamata e si pone l'obiettivo di aggiustare le procedure per conseguire meglio il doppio *target*, della perequazione finanziaria e *del progresso dell'intercomunalità*, soprattutto di quella rappresentata dai GFP. Si afferma infatti nel Rapporto che “ Lo slancio , senza precedenti, dell'inter-comunalità a fiscalità propria avutosi nell' ultimo decennio, e particolarmente dopo la legge 12 luglio 1999 relativa al rafforzamento e alla semplificazione della cooperazione intercomunale, necessita di apportare aggiustamenti al sistema attuale di finanziamento di queste entità. Le masse finanziarie in gioco (da 3,3 a 9 mld di Ff dal 1993 al 2001) e la loro dinamica pesano in effetti sulle risorse destinate alla perequazione e *necessitano di per sé di una modifica dell'attuale architettura della DGF*, salvo rimettere in gioco l'obiettivo del rafforzamento della perequazione.”.

La suddetta fonte afferma esser possibili più opzioni per finanziare l'intercomunalità, che possono essere suddivise in *due grandi categorie*: i) la prima consiste nel modificare la ripartizione delle masse all'interno della DGF; ii) la seconda tendente a stabilire un legame tra la DGF attribuita a ciascun raggruppamento e la DGF attribuita ai singoli Comuni appartenenti al raggruppamento.

La **prima categoria di soluzioni** si iscrive all'interno di due ipotesi estreme. *Una prima ipotesi* consiste nel creare, all'interno della DGF, una parte autonoma destinata ai raggruppamenti di Comuni, come si fa per i Dipartimenti. Ma ciò non risolverebbe il problema del modello di finanziamento di questa parte autonoma, il cui volume è destinato a crescere in avvenire causa l'aumento del numero e della taglia dei raggruppamenti. La *seconda ipotesi* consisterebbe nel conservare le masse attuali ripartite all'interno della DGF (dotazione forfetaria dei Comuni, DGF dei Dipartimenti, intercomunalità ,dotazione di perequazione) ma nel rovesciare l'ordine della ripartizione, riservando a saldo le risorse forfetarie, dopo la ripartizione delle altre componenti. . . .

La **seconda categoria di soluzioni** , fondata sulla messa in opera di un legame tra la DGF dei raggruppamenti e quella dei loro Comuni membri, consisterebbe nel trattare la DGF dei Comuni e quella dei raggruppamenti non più, come oggi accade, in maniera separata ma , al contrario, a ***ragionare in termini di territorio di una DGF totale ripartita su un dato territorio***.

Uno **scenario intermedio** tra questi due tipi di soluzione potrebbe consistere nel mantenere l'architettura attuale della DGF ma a costo di ridurre l'indicizzazione del-

la dotazione forfetaria dei Comuni (e delle compensazioni fiscali che sarebbero integrati nella DGF) in maniera da far scaturire i margini sufficienti al finanziamento sia dell'inter-comunalità che della perequazione. Questa riduzione dell'indicizzazione della dotazione forfetaria potrebbe essere riservata ai soli Comuni membri di un raggruppamento a fiscalità propria nella misura in cui i trasferimenti di competenze operate dai Comuni stessi verso il raggruppamento comportano meccanicamente una diminuzione degli oneri a livello comunale. Ma presenta l'inconveniente di ridurre l'effetto incentivante a favore dell'associazionismo intercomunale e può a questo titolo apparire come prematuro, dato il mancato raggiungimento della totalità dell'associazionismo comunale.

Quanto alla interrelazione tra perequazione e inter-comunalità, il Rapporto afferma doversi migliorare i criteri di ripartizione al fine di meglio tener conto delle situazioni reali di ciascuna comunità, dato che *“lo slancio verso l'intercomunalità ci conduce a interrogarci sulla pertinenza di mantenere dei criteri strettamente comunali, scollegati dal contesto dell'appartenenza o meno del Comune da una struttura intercomunale”*. Non solo, ma si afferma anche che *“.. certi criteri a vocazione incentivante, come il coefficiente di integrazione fiscale (CIF) in particolare, dovranno fare l'oggetto di un esame critico* al fine di assicurare la pertinenza del loro grado attuale di presa in conto nella ripartizione delle dotazioni. In particolare, il modo di presa in conto del CIF, che è alla base delle forti variazioni da un anno all'altro della DGF dei raggruppamenti, potrebbe essere rivisto al fine di accrescere la stabilità e la programmabilità della DGF dei raggruppamenti. . .”.

B.4 Conclusioni

Come si può dedurre dall'esame delle iniziative normative intraprese negli ultimi 13 anni e dalle “riflessioni” sopra esposte, l'impegno del Governo francese a favorire in tutti i modi le forme associative intercomunali risulta notevolissimo. La cooperazione intercomunale è stata vista via via come rimedio, seppure parziale, alle diseconomie di scala, agli effetti di traboccamento, alle tentazioni del ricorso ad una insensata competizione fiscale.

Ma si potrebbe dire che in una Nazione attenta all'equità tra territori, sono state tenute presenti soprattutto *le sperequazioni territoriali di spessore dell'azione pubblica*: da ciò la necessità impellente di assicurare una *adeguata perequazione delle risorse pubbliche tra territori*. Perequazione che non costituisce la sola via possibile di correzione delle iniquità o delle inefficienze territoriali, ma resta la preferita, come dimostra la storia ormai quarantennale degli strumenti che sono stati illustrati *supra*. Soluzioni più incisive sono realizzabili attraverso riforme di tipo amministrativo e di tipo fiscale che, però, presentano alti costi dal punto di vista delle scelte politiche (Guengant, 1993). E quindi, in presenza di una frammentazione dell'amministrazione del territorio unica in Europa, *la cooperazione intercomunale e la perequazione delle risorse finanziarie e fiscali sono la risposta utilizzata in Francia per corrispondere all'imperativo dell'equità territoriale*. Per quanto imperfetta, inadeguata in termini di equità e di efficacia guadagnati, e non priva di rischi (considerati tuttavia inferiori rispetto a quelli di una riforma della finanza locale), la risposta della cooperazione (sempre

abbinata all'altra, della perequazione) è considerata pienamente giustificata dai teorici del federalismo finanziario francese (vedi Gilbert e Guengant, 1992; Gilbert, 2001)

Giustificati, quindi, in tale ottica, appaiono gli *incentivi finanziari*, in particolare dei meccanismi di ripartizione della DGF già pienamente funzionanti e di quelli per il momento solo ipotizzati, tra cui quello di *una DGF territorializzata*, consistente nell'attribuzione da parte dello Stato di una *dotazione finanziaria complessiva* per le EPCI ed i Comuni loro aderenti, la cui ripartizione sia lasciata alla libera negoziazione degli attori locali (si vedano al proposito le riflessioni del Ministero degli Interni, *supra*).

Un approfondimento: la giustificazione dell'incentivazione della TPU finalizzata alla riduzione della concorrenza fiscale tra territori

Se va doverosamente ricordato che la ragione iniziale dell'intercomunalità francese era la realizzazione di economie di scala e di costo nella fornitura dei servizi pubblici, va subito aggiunto che pressoché contemporaneamente è cominciata, in Francia, la riflessione sui rischi e le inefficienze delle possibili "guerre fiscali" tra 36 000 unità di governo locale. Ci si è accorti anche colà che - in assenza di perequazione - la concorrenza territoriale determina *una corsa al ribasso nella spesa pubblica locale* e può produrre effetti positivi solamente in condizioni molto restrittive. Viceversa, se l'oggetto della concorrenza è un certo livello di servizi all'impresa adeguati, la concorrenza fiscale condurrebbe le collettività locali dotate di un potenziale fiscale debole a praticare delle aliquote delle imposte locali più elevate (superiori alla media nazionale) per aumentare e effettuare tale spesa. E dato che per i Comuni francesi la localizzazione delle attività economiche costituisce il principale fattore d'ineguaglianza delle risorse e dei rischi fiscali, la ragione per cui i Comuni scelgono le formule di cooperazione fiscale è di ottenere effettivamente, a livello di giurisdizione allargata, l'aumento (sperato) delle basi della TP, la diversificazione delle scelte di portafoglio e con ciò la riduzione dei rischi fiscali sul bilancio (Guengant e Le Gall 1998) Nel caso della concorrenza fiscale indotta dalla localizzazione delle imprese la giustificazione teorica della scelta dei Comuni ad aderire alla TPU è, oltre che di ridurre la concorrenza fiscale, anche di *migliorare la efficienza nella fornitura di beni e servizi pubblici locali*, e di avere effetti positivi in termini di complementarità e di esternalità (Gilbert, 2004, p. 269).). Una ragione ulteriore, per i GFP, è il coordinamento delle politiche di sviluppo economico intercomunale.

Poiché la modificazione della posizione dei concorrenti può essere ottenuta anche attraverso la perequazione finanziaria, dal lato del governo centrale la giustificazione teorica della scelta di incentivazione dell'offerta di istituzioni intercomunali è riconducibile al fatto che *gli incentivi permettono di indirizzare gli attori verso soluzioni cooperative laddove i giochi non cooperativi sembrano prevalere. Il supplemento di DGF offerto ai Comuni che scelgono la TPU è l'esempio più significativo.* In pratica la giustificazione dell'incentivazione finanziaria a favore del passaggio al regime della TPU (essendo la TP la principale causa della ineguaglianza delle risorse fiscali dei governi locali), realizzata attraverso la DGF premiale, è *la riduzione del costo dell'intervento centrale per la perequazione delle risorse fiscali tra i Comuni* e più in generale la regolazione della spesa pubblica locale. Quand'anche i Comuni "predatori" attraggano il massimo possibile delle imprese delocalizzabili riducendo le aliquote, essi devono fare i conti con una forte riduzione del gettito delle imposte locali a fronte di un aumento della spesa di infrastrutturazione necessaria per accogliere le nuove

imprese. In altri termini la concorrenza fiscale uccide il gettito delle imposte locali, mentre *la TPU rende indifferente la localizzazione delle imprese nel territorio dell'istituzione intercomunale*. Ragion per cui, vista da entrambi i lati (dal centro e dalla periferia), la riduzione della concorrenza fiscale tra i Comuni è *positiva per entrambi e giustifica l'attribuzione della DGF premiale per incentivare la scelta della TPU*.