

La matematica (ipotetica) della legge delega sul federalismo fiscale

Alessandro Petretto

1. PREMESSA

La presente nota è dedicata ad una formalizzazione matematica dell'impianto implicito nel Disegno di Legge Delega sul federalismo fiscale, di recente approvato dal Senato. Trattandosi di una legge delega che fissa principi generali e in modo anche abbastanza generico, questo esercizio sconta qualche interpretazione radicale è un po' forzata delle indicazioni contenute nella complessa normativa. Da qui la precisazione di un'algebra per certi versi ipotetica alla base di questo procedimento non proprio rituale di verifica di congruità di una norma giuridica.

Pare evidente, infatti, come una gran parte del lavoro di definizione del sistema di federalismo fiscale sia demandato al successivo compito da svolgere in sede di decreti delegati. Ma, in ogni caso, questi non potranno prescindere dalla necessità di costruire un modello determinato e coerente, un vero e proprio sistema di equazioni, dalla cui soluzione dipende, in definitiva, la tenuta della finanza pubblica complessiva del paese. Di questo cominciamo ad occuparci nelle seguenti pagine.

Dato l'obiettivo limitato che ci siamo posti, la nota non si sofferma sulle tante questioni interpretative che emergono dall'impianto della legge delega, per esempio, sulla fiscalità regionale e locale e la conseguente multi-segmentazione di importanti tributi erariali (si contano svariate riserve di aliquote, addizionali e compartecipazioni a IVA e IRPEF), sull'applicazione e tenuta del criterio dei costi standard per la definizione dei fabbisogni, sul modello di federalismo (diretto o a cascata) e sulla conseguente relazione tra finanza regionale e locale con riferimento alla perequazione dei comuni, sull'aggiustamento dinamico e sulla gradualità dei regimi transitori, sulla perdurante e crescente asimmetria delle RSS, ed altre ancora, sulle quali anche chi scrive si è soffermato, insieme a numerosi studiosi della materia, in precedenti lavori¹.

Il presente lavoro, per proporre un semplice esercizio analitico, analizza in particolare le implicazioni formali degli art. 7, 8 e 9 della legge, per quanto riguarda la finanza delle regioni, e degli art. 11, 12 e 13 per quanto riguarda la finanza degli enti locali. Di conseguenza, ad una lettura

¹ Pur con il rischio di qualche grave dimenticanza, possiamo citare le relazioni di Antonini, Bordignon e Buratti al Convegno sul Federalismo fiscale all'Università di Padova del 22.9.2008; i lavori di Biagi, Liberati, Galmarini e Rizzo e di chi scrive nel Rapporto sul Finanza Locale 2008, a cura di ISAE, IRPET, IRES Piemonte, IReR e SRM, Franco Angeli, Milano, 2008. Altri commenti sono contenuti negli interventi di Antonini, Bordignon e Ambrosiano, De Vincenti, Jorio, Muraro, Osculati e Zanardi nei siti della *la voce.info*, *nel merito.com* e *federalismi.it*. Infine, estremamente utili sono i testi delle audizioni di studiosi e centri di ricerca tenute in Commissione al Senato.

specifica di alcuni commi e lettere di questi articoli seguirà un tentativo di rappresentazione matematica, il più possibile fedele al disposto della legge, che tuttavia appare spesso contorto e di difficile lettura, perlomeno in termini di analisi economica.

Non neghiamo come questo esercizio rappresenti un tentativo di riaffermare un metodo più consono agli economisti, disorientati di fronte a una specie di inondazione di termini, nozioni, clausole, incisi, indicazioni talvolta contraddittorie che caratterizzano la norma. Il risultato di questo sforzo sarà che, per quanto riguarda la struttura di finanziamento delle regioni a statuto ordinario, il modello sottostante la legge delega sembrerebbe abbastanza delineato, per cui, con gli opportuni accorgimenti, potrebbe essere implementato. Più vaga e incerta è la sorte della struttura di finanziamento che riguarda gli enti locali, perché meno dettagliata è la corrispondente descrizione del modello analitico.

2. LA FINANZA REGIONALE

2.1. *Vincoli aggregati, regionali e aliquote di equilibrio*

Iniziamo da alcune notazioni sui termini impiegati nella legge per quanto riguarda le entrate e le spese regionali. Tutti le notazioni sono in termini pro-capite.

Con TR_i indichiamo i Tributi propri, derivati o direttamente istituiti, della regione a statuto ordinario i [art. 7, Comma 1, b), 1) e 3)].

Con α indichiamo *l'aliquota di compartecipazione al gettito di un tributo erariale*. Nel caso della compartecipazione all'IVA, con αIVA_i indichiamo la corrispondente entrata, commisurata al gettito regionale, che affluisce alla regione i .

Con ρ indichiamo *l'aliquota riservata a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali*. L'espressione, come è stato già osservato, è un po' misteriosa: noi siamo propensi ad interpretarla così. Se t è l'aliquota su un tributo erariale, questa si compone di due parti, $t = t_e + \rho$, la prima di pertinenza erariale e la seconda regionale. Un po' di complicazioni derivano dal concetto di riserva di aliquota per un tributo progressivo, perché la parte riservata potrebbe spalmarsi su tutti gli scaglioni o solo su uno, ad esempio il primo. Nel prosieguo accantoneremo questo problema, immaginando di avere a che fare solo con tributi erariali proporzionali. Nel caso della riserva di aliquota sull'IRPEF, con $\rho BIRPEF_i$ si rappresenta il gettito che affluisce alla regione i . Da notare come α si applichi sul gettito e ρ sulla base imponibile del tributo erariale prescelto, per cui, la riserva di aliquota corrisponde ad un'*addizionale*, fissata a livello nazionale, che si aggiunge ad un'aliquota erariale. L'idea alla base della nozione di riserva di aliquota è che, al momento della sua applicazione, non determinerà un

aggravio di pressione fiscale perché la componente erariale dell'aliquota si contrarrà per far posto a quella regionale. L'art. 7 prevede anche la possibilità che l'addizionale così congegnata abbia anche una componente aggiuntiva e discrezionale che indicheremo con $\Delta\rho_i$ sulla quale le regioni esercitano l'autonomia tributaria. Per cui su un tributo erariale come l'IRPEF si applicherebbe un'aliquota regionale complessiva pari a $\rho + \Delta\rho_i$.

Per tutte le notazioni sulle entrate regionali utilizziamo il suffisso *s* per indicare che il relativo gettito è standardizzato, ovvero “*valutato ad aliquota e base imponibile uniforme*” [art. 8, Comma 1, d)]. In assenza di questo suffisso il gettito si considera quello effettivo.

Per quanto riguarda le spese, punto di partenza per una formulazione analitica della struttura di finanziamento, è da considerarsi la seguente indicazione di cui all'art. 8, comma 1 : “.....*le spese riconducibili alla lettera a), numero 1)* – relative al finanziamento delle funzioni di cui all'art.117, comma 2, lettera m) della Costituzione (diritti sociali) - *sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale*” [Art. 8, comma 1, b)]. La norma ha infatti la conseguenza di fissare esogenamente il livello di spesa per le funzioni destinate al soddisfacimento dei diritti sociale compatibile con il relativo finanziamento ad essa destinato. Pertanto con Gm_i , Gm_i^s indichiamo la spesa, effettiva e standardizzata, per questa funzioni e con Gn_i la spesa effettiva per il finanziamento delle altre funzioni.

Per le spese rivolte al soddisfacimento di diritti sociali vale la seguente prescrizione:
”...*le spese per cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota base imponibili uniformi, di tributi regionali, della riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo.....*” [Art. 8, Comma 1, d)].

Siamo orientati a considerare una mera ripetizione il riferimento alla riserva e alla addizionale IRPEF. Quest'ultima dovrebbe intendersi come la componente fissa, stabilita a livello nazionale, per cui, come abbiamo specificato in precedenza, si potrebbe pensare si trattasse della stessa cosa. Tanto più che la componente aggiuntiva, data la sua caratteristica di discrezionalità, dovrebbe essere più correttamente destinata a finanziare livelli di spesa extra-standard o spese non rientranti in quelle previste dalla lettera m), cioè Gn_i .

Non abbiamo, poi, specificato il trattamento della spesa per il trasporti pubblico locale, anche per la quale la legge delega prevede, all'art. 8, una procedura di standardizzazione. Per semplicità, ai fini della costruzione del modello analitico, questa spesa può essere immaginata come ricompresa in Gm_i^s . Inoltre, non abbiamo trattato la componente delle spese finanziate con contributi speciali e finanziamenti europei.

Pertanto, la precedente lettera d) del comma 1 è descritta dai due seguenti vincoli, che valgono rispettivamente a livello regionale e a livello dell'aggregato delle diverse regioni.

$$Gm_i^s = TR_i^s + \rho BIRPEF_i^s + \alpha IVA_i^s + PERE_i^I \quad [1]$$

$$\sum_i Gm_i^s = \sum_i TR_i^s + \rho BIRPEF + \alpha IVA + FONDO^I \quad [2]$$

dove

$$FONDO^I = \sum_i PERE_i^I$$

$$BIRPEF = \sum_i BIRPEF_i^s$$

$$IVA = \sum_i IVA_i^s$$

indicano, rispettivamente, il Fondo perequativo, I parte di tipo verticale (vedi infra), la base imponibile dell'IRPEF e il gettito dell'IVA nazionali.

In virtù dell'art. 8, Comma 1, h), secondo cui “...le aliquotesono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni,.....in una sola regione....”, vale la seguente equazione per la regione k , ovviamente la più ricca in termini di capacità fiscale:

$$Gm_k^s = TR_k + \rho BIRPEF_k + \alpha IVA_k \quad [3]$$

Da notare come in [3] entrino i valori effettivi, e non standardizzati, delle entrate della regione più ricca. Ciò dovrebbe derivare dalla clausola di salvaguardia prevista dall'art. 9, Comma 1, e), secondo cui “è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettere d) e h), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni”.

Essendo la [3] un'equazione a due incognite², α e ρ , occorre fissarne una come parametro. Scegliamo la soluzione di fissare la riserva di aliquota sull'IRPEF: $\rho = \bar{\rho}$. Di conseguenza, si ottiene il livello di equilibrio dell'aliquota di compartecipazione all'IVA:

² In realtà le incognite sarebbero più di due, dato che la precedente lettera h) prevede che anche le aliquote dei tributi propri siano variabili da terminate con la [3].

$$\alpha^* = \frac{Gm_k^s - (TR_k + \bar{\rho} BIRPEF_k)}{IVA_k} \quad [4]$$

I valori di $\rho = \bar{\rho}$ e α^* possono, ora, essere inseriti anche nelle equazioni [1] e [2].

Secondo l'art. 8, Comma 1, i) al finanziamento delle spese non in lettera m), cioè di Gn , provvede, in sostituzione dei trasferimenti attuali, “il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF”. Il valore di tale aliquota media τ deve, pertanto, essere ottenuto risolvendo la seguente equazione:

$$\tau^* = \frac{\sum_i Sn_i}{BIRPEF} \quad [5]$$

Al numeratore della [5] compare il totale dei trasferimenti, Sn_i , attualmente destinati al finanziamento di queste componenti di spesa per ciascuna regione. Da notare come la somma di questi trasferimenti non corrisponda né a livello aggregato, né a livello di singola regione, al volume delle spese rivolte alle funzioni non in lettera m) che hanno anche altre forme di finanziamento.

L'aliquota di equilibrio τ^* della [5] si aggiunge all'aliquota fissata esogenamente $\bar{\rho}$ nella [4], per cui l'aliquota complessiva $(\bar{\rho} + \tau^*)$ applicata alla base imponibile dell'IRPEF regionale fornisce il livello base dell'addizionale/riserva che contribuisce al finanziamento delle due categorie di spese regionali. Alla base imponibile dell'IRPEF della regione i si applicherebbe dunque un'aliquota complessiva così spaccettata (prescindendo come detto dalla progressività):

$$t_i = t_e + \bar{\rho} + \tau^* + \Delta\rho_i$$

La prima è l'aliquota federale, le due successive sono comuni a tutte le regioni, l'ultima è la parte aggiuntiva discrezionale per ciascuna regione.

Il Fondo perequativo: alimentazione e riparto

Il Fondo perequativo a favore delle “regioni con minore capacità fiscale per abitante” è, in realtà, composto di due parti:

- una prima componente, con un sistema di tipo esclusivamente verticale, è rivolta a consentire il finanziamento integrale delle spese regionali destinate alle funzioni di cui alla lettera m) e
- una seconda componente, di tipo in parte orizzontale, è rivolta all'integrazione delle risorse regionali volte al finanziamento delle spese destinate alle altre funzioni.

Le due parti del Fondo sono alimentate [art. 9, comma1, a)], rispettivamente, da una compartecipazione all'IVA e da una quota dell'addizionale regionale all'IRPEF.

La Prima parte, in aggregato, è dunque così rappresentabile:

$$FONDO^I = \mu IVA = \sum_i PERE_i^I \quad [6]$$

e la corrispondente ripartizione tra le regioni è la seguente:

$$\begin{aligned} PERE_k^I &= 0 \\ PERE_i^I &= Gm_i^s - (TR_i^s + \bar{\rho} BIRPEF_i^s) - \alpha IVA_i^s \quad i \neq k \end{aligned} \quad [7]$$

La prima della [7] indica come la regione più ricca sia fuori dal processo di perequazione, in quanto è assicurato per lei, con la scelta di α^* il finanziamento integrale di Gm_k^s . La seconda indica come avvenga l'integrazione delle entrate regionali con il trasferimento perequativo per le altre regioni.

Combinando la [6] e aggregando la [7], risulta questa condizione di equilibrio a livello macro:

$$\begin{aligned} FONDO^I &= \sum_i (Gm_i^s - TR_i^s) - \bar{\rho} BIRPEF - \alpha IVA = \\ &= \mu IVA \end{aligned} \quad [8]$$

La coerenza del meccanismo è assicurata dal fatto che la [8] corrisponde alla [2] con $\rho = \bar{\rho}$.

La Seconda parte del fondo perequativo dovrebbe invece funzionare nei seguenti termini [art. 9, comma 1, g), 1) e 2)]:

$$\begin{aligned} PERE_i^{II} &= \beta \tau^* (BIRPEF^a - BIRPEF_i) \\ PERE_i^{II} &> 0, \text{ se } BIRPEF^a > BIRPEF_i \\ PERE_j^{II} &= \gamma \beta \tau^* (BIRPEF^a - BIRPEF_j) \\ PERE_j^{II} &< 0, \text{ se } BIRPEF^a < BIRPEF_j \end{aligned} \quad [9]$$

$$FONDO^{II} = \sum_i PERE_i^{II} + \sum_j PERE_j^{II} = \vartheta \tau^* BIRPEF$$

Il primo blocco della [9] specifica che solo le regioni con una capacità fiscale per abitante ($CF_i = \tau^* BIRPEF_i$) inferiore alla media nazionale ($CF^a = \tau^* BIRPEF^a$) ricevono un trasferimento positivo, secondo un coefficiente di perequazione parziale (“...in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali”): $\beta < 1$. Dal secondo blocco deriva che le altre regioni alimentano esse stesse i trasferimenti alle regioni “povere” con una quota $\gamma \leq 1$ della differenza (positiva e pesata con β) tra la propria CF e quella media nazionale. Il terzo blocco specifica l’equilibrio a livello macro, dove \mathcal{G} è la quota dell’addizionale all’IRPEF utilizzata per finanziare la parte rimanente, di tipo verticale, del Fondo per le “altre” funzioni. E’ chiaro che se fosse $\gamma=1$ la perequazione sarebbe totalmente orizzontale e $FONDO^II = 0$, con $\gamma < 1$ invece è

$$FONDO^II = -(1-\gamma)\beta\tau^* \sum_j (BIRPEF^a - BIRPEF_j) = \mathcal{G}\tau^* BIRPEF.$$

da cui si ottiene il livello della quota dell’addizionale IRPEF dedicata:

$$\mathcal{G} = \frac{-(1-\gamma)\beta \sum_j (BIRPEF^a - BIRPEF_j)}{BIRPEF}, \text{ con } 0 \leq \mathcal{G} < 1$$

Si tratta quindi di un’applicazione specifica del criterio di perequazione che in un precedente lavoro abbiamo denominato *Musgrave-Smart*, dal nome dei due autori che lo hanno ispirato.

In termini aggregati, dunque, è

$$FONDO^I + FONDO^II = \mu IVA + \mathcal{G}\tau^* BIRPEF \quad [10]$$

La [10] formalizza la norma richiamata dalla lettera a) del comma 1, lettera a) dell’art. 9: “...istituzione del fondo perequativo.....alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA, assegnata per le spese di cui all’art. 8, comma 1, lettera a), numero 1) - i diritti sociali – nonché da una quota del gettito del tributi regionale di cui all’art. 8, comma 1, lettera i) – l’addizionale all’IRPEF- per le spese di cui all’art. 8, comma 1, lettera a), numero 2) – le altre spese; le quote del fondono sono assegnate senza vincolo di destinazione”.

Non abbiamo, per semplicità, tenuto conto dell’ulteriore indicazione contenuta nel comma 1, g), 3) dell’art. 9, che si riferisce all’inserimento (a questo punto invero problematico) della dimensione demografica regionale.

3. LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Molto meno definita e quindi meno formalizzabile è la struttura della finanza degli enti locali delineata nella legge delega. Per di più le norme transitorie [art. 20], il cui dettaglio induce ad un fondato sospetto sulla loro reale natura transitoria, sembrano prefigurare una struttura che in molti punti confligge con quella che dovrebbe operare a regime. Ad ogni modo è del modello a regime che ci occupiamo principalmente in questa nota.

La finanza degli EELL intende ricalcare, nei principi generali, quella regionale quando anch'essa distingue due (o meglio tre) categorie di spesa dei comuni e delle province, a seconda della tutela ad esse garantita. In particolare, si tratta della spesa destinata alle *funzioni fondamentali*, definite dalla legge statale, il così detto Codice delle Autonomie, e delle *altre funzioni*. Ci sono poi anche in tale contesto gli *interventi speciali*.³

Al finanziamento delle prima tipologia di spesa sono destinate *prioritariamente* le entrate di uno o più tributi specificatamente assegnati [art. 12, comma 1, a), b)]. Si tratta, per i comuni, di una compartecipazione all'IVA, di una compartecipazione all'IRPEF, e di un'imposta immobiliare, e, per le province, di tributi il cui presupposto è il trasporto su gomma e di un'altra imprecisata "compartecipazione ad un tributo erariale". Ci sono, poi, i tributi di scopo che però non sarebbero destinati alle funzioni fondamentali [art. 12, comma 1, lettera c) e d)].

Per gli EELL, un abbozzo di analisi formale emerge in occasione della definizione, con l'art. 13, dei *Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi*.

Al comma 1, lettera a) è prevista "...la istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato.....; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate.....".

Pertanto dovremmo avere (I significa anche in questo caso il riferimento alle funzioni fondamentali, quindi più tutelate):

$$Fondo_k^I = \sum_i Fabb_{ki}^s - \sum_i TL_{ki}^s, \quad k = \text{comuni, province} \quad [11]$$

dove $Fabb_{ki}^s$ e TL_{ki}^s rappresentano, per l'ente locale i , il fabbisogno standard di spesa (corrente e in conto capitale) e le entrate standardizzate relative ai tributi locali di cui alla lettera a) e b) del

³ Sulla discutibilità di tale parallelismo regioni-EELL rinvio alle illuminanti considerazioni di Zanardi riportate nel testo della sua audizione in Commissione al Senato il 17 novembre 2008. Peraltro, nella versione della legge cui si riferisce Zanardi il parallelismo è più sfumato rispetto alla versione approvata. Come dire: senti gli esperti e poi fai l'opposto!

comma 1 dell'art. 12. Le dimensioni e le fonti di finanziamento del fondo sono periodicamente aggiornate e ridefinite (lettera a)).

La ripartizione del $Fondo_k^I$ tra i singoli enti avviene in base a:

- (a) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale.
- (b) indicatori di fabbisogno di infrastrutture in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale

L'indicatore di cui alla lettera a) può essere così rappresentato:

$$IFF_{ki} = SCorr_{ki}^s - TL_{ki}^s \quad [12]$$

con $SCorr_{ki}^s$ che rappresenta la spesa corrente, al netto degli interessi, standardizzata. Questa, ai sensi della lettera d), deve essere computata *sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti*. Pertanto, la spesa corrente pro-capite standardizzata, dovrebbe, sulla base di un'analisi dei determinanti "classica", essere data da un'espressione tipo la seguente:

$$SCorr_{ki}^* = a_k + f_{ki}(X_{k1}, \dots, X_{kn}) , \quad [13]$$

dove X_1, X_2, \dots, X_n sono le variabili socio-economiche, demografiche e territoriali, che correggono, in più o in meno, tramite la funzione $f_{ki}(\cdot)$, il valore uniforme a_k , la spesa pro-capite media nazionale, per tener conto delle condizioni specifiche dell'ente. La formula dovrebbe anche tener conto "*...della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata*", ma come questo inciso possa essere inserito in un'equazione da stimare econometricamente non è scontato (variabili *dummy*?).

Più problematica, se possibile, è l'individuazione e la rappresentazione formale degli indicatori (si al plurale?!) di fabbisogno infrastrutturale. Anche ammettendo di pervenire ad un unico indicatore IFI_{ki} , date le specificazioni delle lettera b), questo non sembrerebbe essere il risultato di un'analisi dei determinanti, quanto della sintesi di puntuali rilevazioni di indicatori settoriali di scostamento da valori medi nazionali o regionali per le diverse tipologie di opere, rilevazioni per di più effettuate consultando tutti i documenti di programmazione territoriale delle regioni, dalla Lombardia alla Basilicata.

In conclusione, le lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 13 prefigurano, per il riparto dell'ammontare del $Fondo_k^I$ rivolto alle funzioni fondamentali, la necessità di disporre di una qualche funzione del tipo

$$PERE_{ki}^I = \phi(IFF_{ki}, IFI_{ki}) \quad [14]$$

sulla natura della quale però al momento niente si sa.

In merito alle “.....spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province sono diretti a ridurre le differenze tra capacità fiscali....” [art. 13, comma 1, lettera f)]. Ovvero

$$PERE_{ki}^{II} = g_{ki}(TL_k^a - TL_{ki}) \quad [15].$$

dove la funzione $g_{ki}(\cdot)$, al momento del tutto generica, sintetizza un meccanismo di perequazione, in funzione dello scostamento delle basi imponibili standardizzate locali e un valore medio di riferimento, quindi un meccanismo che potrebbe ricalcare la formula *Musgrave-Smart*, vista per le regioni. Al riguardo, un po' inquietante è però la precisazione che la formula dovrebbe anche tener conto anche della *dimensione demografica dei comuni e della loro partecipazione a forme associative*, inciso, questo, probabilmente frutto delle pressioni dei rappresentanti dei piccoli comuni che niente hanno a che fare con il concetto di Capacità fiscale.

Tutto l'impianto [11]-[15] è comunque soggetto ad un'ampia indeterminatezza per almeno tre questioni.

La prima riguarda la coerenza del processo di standardizzazione del Fabbisogni di cui alla [11]. Trattandosi di spesa corrente e in conto capitale deve riguardare l'analisi dei determinanti di cui alla [13], ma anche di qualcosa di analogo per la spesa in conto capitale, che non può essere, per i motivi detti, un'aggregazione dell'indicatore(i) di fabbisogno infrastrutturale; il tutto rivolto alle funzioni fondamentali. Inoltre, a differenza di quanto indicato per le regioni, l'ammontare della componente del fondo rivolta alle funzioni non fondamentali non è precisato, nel senso che la lettera f) del comma 1 dell'art. 13 non ne specifica la definizione (standardizzazione) di un fabbisogno (e sarebbe improponibile). La distinzione tra le due componenti di spesa rende inapplicabile, nel modello a regime, il riferimento ai trasferimenti attualmente operanti e in via di essere soppressi. Mentre ciò ha luogo nella fase transitoria [art. 20, comma 1, lettera c)], dove il totale dei trasferimenti soppressi finanzia il Fondo e la ripartizione tra le due tipologie di spesa è stabilita ad hoc in modo esogeno: 80% le funzioni fondamentali e 20% quelle non fondamentali.

Il secondo elemento di indeterminatezza riguarda l'applicazione della perequazione *Musgrave-Smart* di cui alla [15] per le funzioni non fondamentali, con riferimento a oltre 8000 comuni, alcuni di piccolissime dimensioni. Riteniamo, per ovvi motivi, di escludere che il meccanismo possa essere di tipo orizzontale come è in parte quello delle regioni, ma anche un meccanismo verticale appare problematico. Difficoltà, se pur minori, si presentano anche per l'applicazione su base nazionale del criterio del fabbisogno di cui alla [14], relativa alle funzioni fondamentali.

Questa considerazione apre la via al terzo elemento di indeterminatezza originato dalla lettera g) del comma 1 dell'art. 13, secondo cui *".....le regioni,.....possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata....delle entrate standardizzate nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture..."*. La ripartizione dei Fondi per comuni e province può dunque seguire i parametri e gli indicatori di fabbisogno ricavati da queste procedure regionali di standardizzazione più "fini" e quindi forse statisticamente più coerenti. Il modo con cui le stime regionali dovrebbero affiancare o sostituire quelle nazionali non è precisato, ma è chiaro come questa integrazione muova nella direzione di attribuire alle regioni un maggior coinvolgimento nella definizione dei meccanismi di perequazione degli EELL presenti nel proprio territorio.

Ciò potrebbe dar luogo ad un meccanismo di perequazione per gli EELL asimmetrico, con qualche regione, in cui si applica la perequazione nel territorio ed altre, forse la maggioranza, per le quali la perequazione è nazionale. Pur sulla base degli stessi principi ispiratori (fabbisogno e capacità fiscale), le formule applicative e le tecniche statistiche impiegate saranno fatalmente diverse. Gli esiti di questa asimmetria potrebbero essere dirompenti, tanto da far pensare che sarebbe preferibile una formulazione a due stadi, a cascata stato-regioni-EELL, per tutte le regioni e per tutte le forme di perequazione.

4. MOMENTANEA CONCLUSIONE E RINVIO

Una legge delega fissa i criteri generali ed è ciò che fa questa legge di applicazione dell'art. 119 del Titolo V della Costituzione. I principi di fondo del federalismo fiscale italiano emergono abbastanza chiari nella legge che però è per certi versi lacunosa e per altri anche troppo dettagliata. L'esercizio di verifica analitica attuato in questa nota riconosce all'impianto immaginato per la finanza regionale una certa qual coerenza strutturale. Meno organica e più sfuggente appare la struttura della finanza degli enti locali.

In ogni caso un grande lavoro attende nei prossimi mesi (e anni) i legislatori, nonché gli esperti e gli studiosi della materia.