



Università Cattolica del S. Cuore

LABORATORIO DI ANALISI MONETARIA

OSSERVATORIO MONETARIO

n. 1/2007

Autori del presente rapporto sono: Giacomo Vaciago (Introduzione), Flavia Ambrosanio e Massimo Bordignon (cap. 1), Domenico Delli Gatti e Giovanni Verga (cap. 2). Ha collaborato: Giovanni Barone.

Direzione e coordinamento: Marco Lossani. Segreteria: Nicoletta Vaccaro.

Il rapporto è stato redatto sulla base delle informazioni disponibili a fine febbraio 2007.

Laboratorio di Analisi Monetaria:

Via Necchi, 5 - 20123 Milano - tel. 02-7234.2487; lab.monetario@unicatt.it; www.assbb.it

Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa:

Sede: presso Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano, Largo A. Gemelli n. 1

Segreteria: presso Banca Popolare Commercio e Industria – Milano, Via Moscova, 33 – tel. 02-6275.5252



Comitato Scientifico del Laboratorio di Analisi Monetaria:

Proff. M. LOSSANI (responsabile), A. BAGLIONI, A. BANFI, D. DELLI GATTI
P. GIARDA, P. RANCI, G. VACIAGO, G. VERGA



INDICE

SINTESI	pag. I
INTRODUZIONE - LIQUIDITA' E/O RISPARMIO	“ 1
PARTE I – IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA: FATTI E PROBLEMI	“ 3
1. La teoria del decentramento fiscale: una sintesi	“ 4
2. Caratteristiche dei sistemi decentrati	“ 12
3. Due esperienze europee di federalismo: Spagna e Belgio	“ 16
4. Il decentramento in Italia negli anni '90	“ 24
5. Decentramento e disciplina fiscale	“ 31
6. La riforma del titolo V della Costituzione	“ 37
7. Il decentramento italiano: una valutazione	“ 49
8. Le proposte	“ 62
PARTE II – ASPETTI DELLA CONGIUNTURA REALE E MONETARIA	“ 72
1. Il quadro macroeconomico	“ 72
2. Tassi di interesse nell'Euro-zona	“ 79
3. Gli aggregati monetari e creditizi nell'Euro-zona e in Italia	“ 83
4. Le prospettive sui tassi di interesse	“ 85

SINTESI

Questo numero di Osservatorio Monetario è focalizzato su un tema – il federalismo fiscale in Italia – sviluppato nella Parte I. A questa sezione monografica segue un aggiornamento congiunturale sviluppato nella Parte II.

Parte I – Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi. Come numerosi altri Paesi nel mondo, anche l'Italia ha avviato un faticoso processo di decentramento di competenze e risorse agli enti territoriali di governo. Questo processo, iniziato agli inizi degli anni '90, ha conosciuto diverse fasi e, per molti aspetti, non si è ancora concluso. Nel corso degli anni '90, il decentramento ha riguardato più le entrate che le spese ed è stato attuato prevalentemente attraverso la legislazione ordinaria. Con l'approvazione del nuovo Titolo V nel 2001 ha assunto invece toni da riforma costituzionale, ma la transizione costituzionale è, ancora oggi, tutt'altro che conclusa.

Il lavoro si apre con una breve rassegna della letteratura teorica sul tema del decentramento fiscale e la presentazione di dati empirici sulla distribuzione di funzioni e risorse tra livelli di governo, in vari Paesi del mondo. Vengono poi illustrati due casi di decentramento nel contesto europeo, il caso belga e quello spagnolo, delle relative difficoltà e soluzioni adottate. Su queste basi di confronto, il lavoro procede con una disamina accurata del caso italiano, costruita attorno a tre domande fondamentali; perché si è decentrato, come si è decentrato, quanto si è decentrato, con quali difficoltà e con quali successi. Analizza in dettaglio i principali articoli del nuovo Titolo V; ne mette in luce le implicazioni finanziarie principali, ma anche gli aspetti lasciati irrisolti dal legislatore. Particolare attenzione è dedicata agli effetti distributivi tra

territori, che discenderebbero dalla completa attuazione del Titolo V.

Implicazioni finanziarie e questioni distributive connesse alla riforma costituzionale hanno diverse soluzioni possibili, che vengono discusse, insieme ad alcune proposte, nella parte finale del lavoro. In particolare, viene presentata un'ipotesi di attuazione del Titolo V, per quanto riguarda gli aspetti finanziari e i rapporti tra i diversi livelli di governo, che insiste sulla necessità di distinguere tra materie che meritano tutela anche finanziaria (le materie coperte dalla lettera m dell'art.117) e le altre materie, di costruire in questo senso sistemi finanziari e schemi perequativi adeguati; di risolvere in modo più ordinato il problema del rapporto tra le Regioni e gli altri enti territoriali; di riorganizzare la struttura informativa e burocratica perché possa sostenere in modo più adeguato il processo di decentramento; di cercare di sfruttare in modo più consono alla realtà italiana gli spazi per un decentramento flessibile e differenziato aperti dall'art.116.

Parte II - Aspetti della congiuntura reale e monetaria. Per quanto riguarda la congiuntura reale, le prospettive rimangono improntate ad un cauto ottimismo, nonostante i timori sollevati dal mini-crollo azionario - innescato alla fine di febbraio dalla pesante flessione manifestatasi sulla piazza di Shanghai - e la presenza di alcuni segnali negativi provenienti dall'economia statunitense - che hanno ridato forza e voce agli analisti più pessimisti, i quali ritengono possibile una recessione negli USA a partire dalla fine dell'anno in corso. All'interno della regione europea è da segnalare come, per la prima volta dopo molto tempo, le grandi economie dell'Europa continentale sembrano definitivamente uscite dal tunnel della semi-stagnazione. In particolare evidenza la



performance italiana che nel quarto trimestre del 2006, ha registrato un tasso di crescita (congiunturale annualizzato) pari al 4,6%, migliore di quello tedesco e appena inferiore a quella spagnola. Sul fronte monetario, è continuata negli ultimi mesi la tendenza alla crescita dei tassi d'interesse. Dopo l'aumento del Repo rate a dicembre è ora atteso un nuovo aumento a marzo.

Continua anche la forte crescita degli aggregati, e in particolare del credito alle imprese produttive, al cui interno risulta in forte accelerazione la componente a breve. I tassi bancari si sono adeguati agli analoghi rendimenti di mercato, mentre rimane modesto lo *spread* tra le obbligazioni *corporate* e i titoli sovrani. Negli ultimi mesi si è anche ridotto lo *spread* fra tassi europei ed americani.

INTRODUZIONE

LIQUIDITÀ E/O RISPARMIO[♦]

Nei libri di testo, il risparmio è la parte del reddito che non è stata consumata: è un *flusso* di reddito che può essere variamente destinato ad altri impieghi, nel periodo di tempo considerato. La liquidità è invece quella parte del patrimonio che in ogni istante non è altrimenti investita, ma tenuta come *stock* di moneta ed altre attività facilmente sostituibili in moneta.

Si tratta dunque di due concetti ben diversi, ma che negli ultimi anni sono stati spesso confusi o usati come sinonimi. Come quando si dice – senza ulteriori distinzioni – che esiste un *saving glut* o che vi è liquidità eccessiva. La sovrabbondanza del risparmio e l'eccesso di liquidità sono cose diverse, ed anche quando ambedue presenti è meglio considerarle in modo separato le rispettive cause e i probabili effetti.

Cominciamo dal primo concetto: perché tanto risparmio e cosa ne deriva? A livello globale, la cosa più sorprendente è che da qualche anno risparmiano molto vari *paesi emergenti*, che registrano una crescita molto sostenuta; ed esportano più di quanto importano; quindi accumulano attività finanziarie. L'eccesso del loro risparmio sugli investimenti corrisponde infatti ad un avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti. A fronte di questi paesi, ve ne sono altri – il principale essendo gli Stati Uniti – che hanno invece un saldo finanziario negativo: il risparmio nazionale è inferiore agli investimenti, e la bilancia dei pagamenti ha una parte corrente in deficit. La cosiddetta “abbondanza di risparmio” è dunque data da una

crescente divaricazione tra risparmio e investimento all'interno dei maggiori paesi e nei loro rapporti. E' così spiegata la crescente attività di *intermediazione* che si è sviluppata in questi anni, il risparmio di alcuni andando a finanziare l'altrui maggior spesa. Di qui i timori delle autorità monetarie e di politica economica per i rischi che si corrono in situazioni come questa: l'indebitamento eccessivo di alcuni può portare a *default* (con relativi rischi di *contagio*); una inefficiente intermediazione potrebbe invece portare a *deflazione* (il risparmio non viene investito e quindi scende il livello di equilibrio del reddito). Il fatto che negli ultimi dieci anni sia andato tutto bene (l'unica crisi è stata quella dell'Islanda, ma dov'è l'Islanda?) non significa che non vi siano rischi. E le stesse autorità USA lo ricordano, quando invocano tassi di cambio meno competitivi da parte di paesi emergenti come la Cina: una rivalutazione del suo cambio favorirebbe una riduzione dello squilibrio tra partite correnti, quindi minor risparmio da investire sui mercati internazionali.

Diverso è il concetto di *liquidità eccessiva*, misurato dalla crescita accelerata di aggregati monetari ampi come M3, dove “eccessivo” fa riferimento ad un aumento superiore a quello del reddito nominale che si ritiene coerente con la stabilità monetaria. Qui il rischio – se quella tendenza non viene corretta – è che la continua “eccessiva” crescita della liquidità porti prima o poi ad una corrispondente accelerazione dell'inflazione. A sua volta, la crescita sostenuta degli aggregati monetari riflette una combinazione di politica monetaria espansiva e/o preferenze per la liquidità – cioè per impieghi a breve – da parte degli investitori, accomodate da una crescita dell'intermediazione bancaria. Una rilevante “monetizzazione” dell'economia, può d'altra parte dipendere dall'estensione delle pratiche dell'*economia di*

[♦] A cura di Giacomo Vaciago.



mercato a parti del mondo che in precedenza erano caratterizzate da economie di sussistenza e/o di tipo socialista. Anche in questo caso dunque, le autorità monetarie manifestano preoccupazioni e sottolineano la necessità di approfondimenti conoscitivi, ma si sono poi mosse con grande cautela, conscie che in parte ci stiamo muovendo su terreni inesplorati.

Le trasformazioni degli ultimi anni, con l'estensione in grande scala della produzione industriale a parti del mondo che erano prive di fabbriche e con l'intrecciarsi di posizioni proprietarie tra paesi sviluppati e paesi emergenti che non ha precedenti nella storia dell'umanità hanno infatti richiesto un salto di qualità nell'attività di intermediazione finanziaria sia nella sua componente bancaria sia in quella di mercato. Vi si è accompagnata la straordinaria crescita di nuovi strumenti e intermediari finanziari che nel loro insieme hanno soddisfatto condizioni di efficienza e di sicurezza dai rischi mentre aumentavano la *negoziabilità* – e quindi il grado di liquidità – dei diversi strumenti.

Che tutto ciò sia finora avvenuto in condizioni normali per quanto riguarda sia la stabilità finanziaria sia la stabilità monetaria conferma che il sistema finanziario è abbastanza robusto e ben vigilato. Ma non ci induce a ritenere che non vi possano essere problemi in futuro: meglio continuare a vigilare.

A maggior ragione, ciò serve quando cresce la speculazione e a sostenerla cresce anche il credito. E' quanto in passato chiamavamo *borrow to invest* (si investe in borsa quanto si è preso a prestito in banca) e che negli ultimi anni si è manifestato soprattutto col *carry trade* : ci si indebita a tasso zero in yen per investire in altre valute. E' chiaro che queste posizioni speculative possono essere rovesciate molto rapidamente, creando panico. Può bastare, come si è visto a fine febbraio, un qualche autorevole pettegolezzo (Greenspan ricorda che esistono le recessioni!!); o qualche banale ovvietà (una piccola borsa cinese ci ricorda che esiste il rischio). Ma le Banche centrali faranno bene a vigilare e se possibile evitare gli eccessi.

IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA: FATTI E PROBLEMI[♦]

Introduzione

Come numerosi altri Paesi nel mondo, Europei ed extra-Europei, anche l'Italia ha avviato un faticoso processo di decentramento di competenze e risorse agli enti territoriali di governo, Regioni e altre autonomie locali. Questo processo, iniziato sostanzialmente agli inizi degli anni '90, nel pieno di una crisi politica e finanziaria, ha conosciuto diverse fasi e, per molti aspetti, non si è ancora concluso. Nel corso degli anni '90, il decentramento ha riguardato più le entrate che le spese ed è stato attuato prevalentemente attraverso la legislazione ordinaria, sebbene abbia coinvolto anche aspetti non finanziari (con le riforme elettorali dei sistemi sub-centrali). Ha assunto invece toni da riforma costituzionale, con l'approvazione del nuovo Titolo V nel 2001 e la lunga gestazione di una nuova riforma federale della Costituzione, approvata in Parlamento nel 2005, ma non coronata da successo, in quanto respinta dal referendum del 2006. La transizione costituzionale però si può dire tutt'altro che conclusa; ha avuto momenti di ripiegamento per quanto riguarda l'autonomia effettivamente concessa agli enti territoriali nella prima parte degli anni 2000, e resta tuttora impantanata per quanto riguarda l'adeguamento dei sistemi finanziari e legislativi dei governi sub-centrali ai nuovi dettati costituzionali. Inoltre, la transizione sta avvenendo in una situazione economica difficile per il Paese, sia sul piano della crescita che su quello della sostenibilità dei conti pubblici. È importante dunque che l'attuazione della nuova Costituzione avvenga in modo da non interferire, ma anzi da incentivare

la ripresa economica del Paese, e che sia tale da non esporre a rischi ulteriori la già fragile situazione dei conti pubblici.

Per comprendere le ragioni delle difficoltà e offrire indicazioni in merito, è opportuno ripercorre e discutere in dettaglio il processo di decentramento in corso, ragionare su quali sono i suggerimenti della teoria economica, riflettere sugli insegnamenti che ci possono offrire altri Paesi impegnati in un processo simile al nostro, affrontare il problema di come il sistema di finanza locale possa essere reso coerente con le esigenze della finanza pubblica complessiva, analizzare le implicazioni della riforma del Titolo V della Costituzione. A questi obiettivi è dedicato il presente rapporto.

Il lavoro si apre, nel paragrafo 1, con una breve rassegna della letteratura teorica sul tema del decentramento fiscale, riassumendo le ragioni pro e contro il federalismo fiscale, che sono emerse dal dibattito scientifico e i suggerimenti per la costruzione di un sistema ordinato di rapporti finanziari e politici tra i diversi livelli di governo. Il paragrafo 2 "testa" la teoria, mediante un confronto con i dati empirici relativi alla distribuzione di funzioni e risorse tra livelli di governo, in vari Paesi del mondo. Si vedrà che la realtà solo parzialmente riflette la teoria e che in molti casi c'è grande differenza tra le prescrizioni e la pratica. Per rendere ancora più pregnante questo confronto con il caso italiano, il paragrafo 3 è dedicato all'analisi dettagliata di due casi di decentramento analoghi nel contesto europeo, il caso belga e quello spagnolo, delle relative difficoltà e soluzioni adottate. Su queste basi di confronto, il paragrafo 4 è dedicato ad una disamina accurata del caso italiano, costruita attorno a tre domande fondamentali; perché si è decentrato, come si è

[♦] A cura di Flavia Ambrosanio e Massimo Bordignon..

decentrato, quanto si è decentrato, con quali difficoltà e con quali successi. Il paragrafo 4 analizza in particolare il decentramento per legge ordinaria degli anni '90; un paragrafo intero, il paragrafo 6, è invece destinato al decentramento “costituzionale” del 2001. Quest’ultimo analizza in dettaglio i principali articoli del nuovo Titolo V; ne mette in luce le implicazioni finanziarie principali, ma anche le numerose aporie e gli aspetti lasciati irrisolti dal legislatore. Le ambiguità del Titolo V costituiscono parte non piccola delle ragioni delle attuali difficoltà del decentramento italiano. Una, in particolare, ha a che vedere con gli effetti distributivi tra territori che una completa attuazione del Titolo V implicherebbe per il Paese, un tema probabilmente sottovalutato dal legislatore costituente, e che qui viene illustrato con la presentazione di alcuni stime sul decentramento costituzionale.

Implicazioni finanziarie e questioni distributive hanno naturalmente diverse soluzioni possibili, ma prima di discuterle in dettaglio, il lavoro propone due altri approfondimenti. Nel paragrafo 5, una discussione dettagliata è dedicata ai *Patti di stabilità interna*, nel contesto italiano ed europeo, al loro funzionamento, alle loro difficoltà ed alle necessarie riforme. Vista la centralità dei problemi di finanza pubblica nel contesto italiano, nessun decentramento potrebbe aver luogo se mettesse a rischio la stabilità finanziaria del Paese e la sua appartenenza all’Unione Monetaria. Il paragrafo 7 presenta invece una rilettura più personale del decentramento italiano degli anni '90, focalizzando in particolare l’attenzione sulle difficoltà del processo, al di là di quanto gli stessi dati presentati nel paragrafo 4 mettano in evidenza. Esso, in particolare, insiste sulla rilevanza del problema distributivo tra territori

nel contesto italiano, sulla necessità logica, ma anche politica, di mantenere separati i concetti di equità da quelli di efficienza per costruire sistemi perequativi efficaci, e sui ritardi che la struttura amministrativa del Paese impone all’attuazione di norme anche innovative, come quelle relative al decreto 56/2000, naufragate in un marasma di incomprensioni ed errori amministrativi.

Su queste basi, vengono presentate le nostre proposte nel paragrafo 8. Esso contiene un’ipotesi di attuazione del Titolo V, in particolare per quanto riguarda gli aspetti finanziari e i rapporti tra i diversi livelli di governo. Insiste sulla necessità di distinguere tra materie che meritano tutela anche finanziaria (le materie coperte dalla lettera m dell’art.117) e le altre materie, e di costruire in questo senso sistemi finanziari/perequativi adeguati; di risolvere in modo più ordinato il problema del rapporto tra le Regioni e gli altri enti territoriali, in particolare per quanto riguarda il finanziamento delle “funzioni fondamentali” di questi ultimi; di riorganizzare la struttura informativa e burocratica perché possa sostenere in modo più adeguato il processo di decentramento; di cercare di sfruttare in modo più consono alla realtà italiana gli spazi per un decentramento flessibile e differenziato aperti dall’art.116.

1 La teoria del decentramento fiscale: una sintesi¹

La letteratura teorica ha sviluppato una serie di ragioni a favore del decentramento fiscale e dell’applicazione del principio di sussidiarietà, secondo il quale la fornitura di beni e servizi

¹ Per ulteriori riferimenti teorici, soprattutto per quanto riguarda i tributi degli enti decentrati, si rimanda a Ambrosiano e Bordignon (2006).

pubblici (e le fonti di finanziamento necessarie) dovrebbe essere assegnata al livello di governo più basso in grado di svolgere questa funzione. Le argomentazioni economiche a sostegno dei processi di decentramento fiscale sono essenzialmente riconducibili a ragioni di efficienza e possono essere sintetizzate come segue:

- Il decentramento produce guadagni di efficienza (efficienza allocativa), perché i governi locali – essendo più vicini ai cittadini – sono in grado di rispettare meglio le loro preferenze per i beni e servizi pubblici locali, rispetto ad una soluzione centralizzata. I governi locali hanno infatti maggiori informazioni (o maggiori incentivi ad acquisirle) sulle preferenze dei loro cittadini ed anche sui costi dei beni e servizi pubblici locali. Il decentramento porterebbe verso la Pareto-efficienza, nel senso che consentirebbe di aumentare il livello di benessere di alcuni individui senza ridurre quello degli altri.
- Poiché i governi locali sono più vicini ai cittadini, gli amministratori pubblici possono meglio essere identificati e controllati e questo dovrebbe fare aumentare il loro “senso di responsabilità” (*accountability*), soprattutto se il costo dei servizi pubblici è sopportato a livello locale; il decentramento dunque rafforzerebbe la democrazia, aumentando il potere di controllo dei cittadini nei confronti dei loro amministratori.
- Differenze nelle politiche di bilancio locali (diverse combinazioni di servizi pubblici e imposte) possono introdurre qualche forma di concorrenza tra i governi locali, se gli individui hanno una certa mobilità, e contribuire ad aumentare l’efficienza. Il decentramento avrebbe anche il vantaggio di

ridurre l’asimmetria informativa tra politici e cittadini, consentendo a questi ultimi di valutare le scelte dei diversi governi locali e discriminare tra governi *buoni* e governi *cattivi* (si tratta della cosiddetta *yardstick competition*). Questo consentirebbe anche ai governi locali di confrontare il loro operato con quello degli altri e identificare le *best practices*.

- Il decentramento rappresenta un contesto adatto per la sperimentazione di politiche pubbliche a livello locale (*laboratory federalism*), in modo da accrescere l’efficienza del settore pubblico e di introdurre qualche elemento di progresso tecnico. Progetti sperimentali da parte di un governo locale, se coronati dal successo, potrebbero essere attuati anche da parte di altri governi locali o dello stesso Governo centrale.
- Infine, per tutte queste ragioni, il decentramento fiscale sarebbe anche in grado di promuovere la crescita economica, un’affermazione che trova qualche sostegno nella letteratura empirica più recente (Thiessen, 2001).

D’altra parte, è possibile individuare tutta una serie di potenziali svantaggi dei sistemi decentrati:

- i guadagni di efficienza possono essere ridotti o annullati nei casi in cui la dimensione troppo piccola del governo locale faccia emergere diseconomie di scala o ancora nei casi in cui i benefici e i costi della spesa pubblica vadano oltre i confini territoriali dell’ente che li produce (*spillover effect*).
- Non sempre e non necessariamente, i cittadini-contribuenti hanno sufficiente informazione e potere politico per indurre i

governi locali ad un uso efficiente delle risorse.

- Non sempre i governi locali hanno le competenze necessarie per adottare appropriate politiche di bilancio; la burocrazia locale può essere di qualità peggiore di quella nazionale.
- La maggiore vicinanza dei cittadini ai governi locali potrebbe anche produrre decisioni che favoriscono alcuni gruppi di interesse o individui, lasciando da parte l'interesse pubblico generale; anche i livelli di corruzione potrebbero essere più elevati a livello locale. Su questo tema, la letteratura empirica produce risultati contraddittori.

Al di là di questi aspetti di efficienza, una delle questioni più dibattute è se un sistema decentrato sia pienamente compatibile con il raggiungimento di obiettivi generali, quali la stabilizzazione dell'economia e la redistribuzione del reddito e della ricchezza. Non è un caso se la teoria tradizionale del federalismo fiscale riconosce il ruolo preminente – se non assoluto – del governo centrale per quanto riguarda la redistribuzione e la stabilizzazione, mentre circoscrive il raggio d'azione dei governi locali nell'ambito della funzione allocativa.

In un contesto decentrato, possono inoltre sorgere problemi di coordinamento tra i diversi livelli di governo e problemi di disciplina fiscale; se, infatti, i governi locali si aspettano che il governo centrale li supporti finanziariamente sempre e comunque, non hanno forti incentivi a perseguire l'equilibrio di bilancio. Se le relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo non sono chiare e ben disegnate, è possibile che i governi locali tendano ad aumentare i livelli di spesa pubblica, con effetti

negativi sul bilancio dell'intero settore pubblico. Sulla base di queste considerazioni, non è difficile intuire che il buon funzionamento di un sistema decentrato dipende da alcuni requisiti che riguardano l'attribuzione delle funzioni, l'assegnazione delle fonti di finanziamento, i meccanismi di perequazione, le regole che assicurino il rispetto della disciplina fiscale.

L'assegnazione delle funzioni

L'assegnazione delle funzioni concerne la divisione delle responsabilità tra diversi livelli di governo, nei tre ambiti dell'intervento pubblico: allocazione delle risorse, politiche redistributive e politiche di stabilizzazione dell'economia. Secondo la visione tradizionale del problema, come si è accennato, le politiche di stabilizzazione e redistribuzione dovrebbero essere assegnate al governo centrale, mentre la funzione allocativa potrebbe essere svolta da tutti i livelli di governo. Le ragioni sono abbastanza intuitive. La funzione stabilizzatrice implica l'utilizzo delle entrate e spese pubbliche e della politica monetaria a livello nazionale e dunque c'è consenso quasi unanime che essa sia attribuita al governo centrale. Per quanto riguarda la funzione redistributiva, il ruolo primario del governo centrale troverebbe fondamento innanzitutto nella sua ampia potestà impositiva e quindi nella maggiore capacità di ridistribuire il reddito; in secondo luogo, in presenza di elevata mobilità degli individui, politiche di *welfare* differenziate porterebbero i ricchi a spostarsi dove le imposte sono più basse e i poveri dove maggiore è la spesa per i programmi di sostegno e assistenza (con la possibile conseguenza di una sorta di corsa al ribasso - *race to the bottom*).

Quali funzioni dunque decentrare ai governi locali? Sulla base di quali criteri?

Non c'è un principio valido in assoluto per rispondere a queste domande, ma la teoria suggerisce alcuni criteri fondamentali, che derivano proprio dalla considerazione dei potenziali svantaggi del decentramento.

- Come si è già accennato, sotto il profilo dell'efficienza, le diverse funzioni dovrebbero essere assegnate agli enti grandi abbastanza da sfruttare le economie di scala. Le dimensioni ridotte degli enti locali impediscono spesso di sfruttare le economie di scala presenti nella fornitura di alcuni servizi pubblici.
- L'attribuzione delle funzioni dovrebbe tenere conto degli effetti di *spill-over*, che si manifestano quando i residenti di alcuni enti locali beneficiano della spesa pubblica effettuata da un ente locale limitrofo (sanità, istruzione, assistenza sociale). Dunque, bisognerebbe che restassero all'interno del territorio dell'ente locale benefici e costi della fornitura di servizi pubblici (o che ci fosse una sorta di compensazione per i costi imposti o per i benefici ottenuti da altri enti locali). La presenza degli effetti di *spill-over* comporta il rischio della sotto-fornitura, ad esempio quando gli enti locali che offrono i servizi di qualità migliore attraggono i residenti di altri enti locali. Si potrebbe innescare un gioco strategico per cui i governi locali offrono servizi sociali di qualità inferiore a quella desiderabile dal punto di vista della collettività (come USA, dove la mobilità è molto elevata); oppure i governi locali potrebbero discriminare tra residenti e non residenti.
- L'assegnazione delle funzioni dovrebbe tenere conto delle competenze e capacità manageriali dei diversi enti locali.
- Un sistema efficiente richiederebbe anche una chiara suddivisione delle responsabilità tra governo centrale e governi decentrati.

Questo è un aspetto di grande rilevanza, in quanto la sovrapposizione di competenze produce duplicazioni di costi e quindi perdite di efficienza. La duplicazione delle funzioni può generare conflitti e introdurre incentivi a spostare su altri livelli di governo il costo dei servizi pubblici.

L'applicazione di queste regole facilita il compito dell'assegnazione delle funzioni ai diversi livelli di governo, ma non produce ovunque gli stessi risultati e soprattutto non consente di individuare una soluzione univoca per qualunque circostanza. In alcuni casi, il problema non è tanto quello di suddividere le responsabilità, ma piuttosto quello di organizzare la fornitura congiunta di un certo servizio pubblico da parte di più livelli di governo.

Ciò che accade nel mondo mostra che le soluzioni ai problemi sopra discussi possono essere molteplici.

Ad esempio, la fusione di governi locali di piccole dimensioni è un'opzione per risolvere il problema delle economie di scala (la dimensione "ottima" dell'ente locale varia ovviamente per i diversi servizi pubblici) e l'internalizzazione degli effetti di *spill-over*, aiuterebbe a ridurre la duplicazione dei compiti e delle funzioni amministrative e consentirebbe in parte di adattare l'offerta di servizi pubblici alle disparità intra-regionali nei livelli di reddito. In alcuni casi il livello di governo superiore ha incentivato le fusioni con contributi finanziari (Finlandia, Norvegia, Giappone), attraverso il sistema dei trasferimenti.

In altri casi, si osserva il disegno di un sistema asimmetrico, *two-speed system*, nel quale le funzioni di spesa vengono trasferite solo ai governi locali con la richiesta massa critica e sufficiente capacità amministrativa (il caso della Spagna fino al 2002; cfr. il paragrafo 3).

Una terza opzione è la “centralizzazione” di alcune funzioni (le agenzie di formazione professionale in Svizzera).

Un’ulteriore possibilità è l’attività di regolazione da parte del governo di livello superiore, con l’introduzione di norme sugli standard qualitativi e sui sistemi di tariffazione dei servizi pubblici forniti dai livelli inferiori di governo (soprattutto per ragioni di equità).

Infine uno strumento per tentare di raggiungere *optimal functional areas* per i diversi servizi pubblici è costituito da accordi *ad hoc* tra i governi locali, che possono assumere diverse connotazioni; ad esempio l’offerta di alcuni servizi pubblici è concentrata in alcuni enti locali, che ricevono una compensazione dagli altri enti che beneficiano di questi servizi.

L’assegnazione delle fonti di finanziamento

Concerne il disegno della struttura verticale della tassazione, in modo da individuare quale livello di governo deve

- decidere le imposte da applicare ad ogni livello di governo;
- decidere in merito alle aliquote e alle basi imponibili;
- accertare e amministrare le diverse imposte.

Si pongono quindi due ordini di problemi. Il primo concerne il *quantum* dell’autonomia impositiva dei governi locali. Il secondo problema fa invece riferimento alle modalità con cui l’autonomia deve essere realizzata in pratica.

Anche in questo caso, non c’è un ambito teorico comunemente accettato e la distribuzione delle fonti di finanziamento che si osserva nei diversi Paesi è frutto, più che dell’applicazione delle indicazioni della teoria normativa, di fattori storici e culturali, nonché di processi di

contrattazione politica tra i diversi livelli di governo. È tuttavia possibile individuare alcuni criteri generali.

È indubbio che per il corretto funzionamento di un sistema decentrato debba esserci un collegamento tra responsabilità di spesa e fonti di finanziamento. L’autonomia impositiva, nel senso di disponibilità di entrate proprie e di fonti marginali di finanziamento, conferisce ai governi decentrati capacità di controllo dei flussi di entrata, in modo da:

- prevedere con sufficiente certezza l’evoluzione delle entrate e dunque pianificare i programmi di spesa,
- aumentare o ridurre la pressione tributaria, assumendosene in pieno la responsabilità, con un incentivo ad una maggiore *accountability* del sistema politico,
- stabilire uno stretto collegamento tra entrate e spesa per i beni e servizi pubblici offerti, preservando l’equilibrio di bilancio.

Tuttavia è altrettanto vero che il trasferimento di poteri impositivi agli enti decentrati pone problemi di efficienza e di equità, che vengono di seguito illustrati, nelle loro linee generali.

- Il caso estremo – che costituisce solo un punto di riferimento - è quello della cosiddetta ***legislazione indipendente***, dove ciascun governo decentrato costruisce e gestisce il *suo* sistema tributario, in modo del tutto indipendente dal governo centrale e dagli altri governi locali. L’autonomia tributaria sarebbe la massima possibile, ma i vantaggi sarebbero in buona parte controbilanciati dai maggiori costi derivanti dalla molteplicità delle strutture amministrative e dalla possibilità di fenomeni di concorrenza ed esportazione fiscale. Ciò che si

osserva nella realtà è che ai governi sub-centrali vengono assegnati dei tributi, che essi possono gestire, spesso entro limiti posti dal governo centrale.

- Le **addizionali** costituiscono una fonte di finanziamento spesso utilizzata per il finanziamento dei governi decentrati, che applicano una certa aliquota sulla loro quota di base imponibile di un'imposta del governo centrale. Il potere impositivo del governo locale è limitato alla scelta dell'aliquota, generalmente entro limiti fissati dal governo centrale. Questo sistema presenta il vantaggio di essere abbastanza trasparente e semplice da amministrare. Ma può produrre problemi di *equità fiscale orizzontale*, poiché la distribuzione delle basi imponibili non è omogenea su tutto il territorio nazionale; la base imponibile è generalmente funzione diretta del livello di attività economica. Dunque, se ciascun governo decentrato deve offrire ai suoi residenti quantità simili di beni e servizi, è necessario che sia istituito un sistema di trasferimenti per compensare la disparità delle basi imponibili.

Possono sorgere anche problemi di *esternalità fiscali verticali*, ad esempio le decisioni di un livello di governo possono ridurre il gettito di un altro livello di governo (se il governo centrale adotta provvedimenti che restringono la base imponibile di un tributo condiviso con i governi decentrati, questi subiranno una perdita di gettito).

Infine, per alcuni tributi (ad esempio le imposte societarie), si pone il problema di costruire delle formule per ripartire la base imponibile nazionale tra i diversi governi decentrati, in quanto non è immediato capire dove un certo reddito è stato generato.

- Con le **compartecipazioni**, invece, i governi sub-centrali acquisiscono una certa quota del gettito di un tributo nazionale, non hanno in

pratica autonomia impositiva e l'ammontare del gettito dipende dalle scelte del governo centrale in merito alle aliquote e alle basi imponibili. Le compartecipazioni sono dunque assimilabili a dei trasferimenti, sebbene ci possano essere diversità in merito al grado di discrezionalità attribuito dal Centro sull'utilizzo dei due strumenti finanziari. L'autonomia finanziaria si riduce alla decisione di come spendere un dato ammontare di risorse.

Ciascuno dei tre metodi di assegnazione delle fonti di finanziamento va comunque considerato e valutato insieme al **sistema dei trasferimenti**, che rappresentano una quota spesso elevata delle entrate dei governi decentrati.

I trasferimenti rispondono a diversi obiettivi:

- attutire i problemi di equità orizzontale, ovvero ridurre le differenze di gettito tra enti dello stesso livello di governo, quando la capacità fiscale (capacità di raccogliere gettito) non è uniformemente distribuita sul territorio;
- risolvere i problemi di equità verticale, ovvero colmare le disparità di gettito tra diversi livelli di governo;
- internalizzare gli effetti di *spill-over*, che, come si è visto, si hanno quando i residenti di una certa regione beneficiano della spesa pubblica da parte di un'altra regione;
- incentivare alcuni tipi di spesa pubblica a livello decentrato (in questo caso, si tratta di solito di trasferimenti con vincolo di destinazione).

Una ulteriore distinzione che viene spesso fatta per i trasferimenti perequativi è tra *perequazione verticale* e *perequazione orizzontale*. Con la prima è lo Stato centrale che trasferisce risorse agli enti territoriali più poveri o comunque dove maggiore è il disequilibrio tra risorse e competenze; con la seconda, sono invece gli enti più ricchi che trasferiscono direttamente risorse

a quelle più poveri. Formalmente, non esiste differenza tra le due forme di perequazione, nel senso che i due sistemi possono essere costruiti in modo da essere del tutto equivalenti in termini di risultati. C'è tuttavia una differenza sul *piano politico*, perché con un trasferimento diretto tra enti, i flussi finanziari tra territori diventano più trasparenti che nel caso di un trasferimento da un bilancio statale indifferenziato, e la maggiore trasparenza può rendere più difficile sostenere sul piano politico livelli elevati di perequazione. Per questo, soprattutto laddove le differenze in termini di basi imponibili tra territori sono elevate, si osserva una netta prevalenza di forme di perequazione verticale, anche laddove la formula di perequazione, basata sulla *capacità fiscale*, sembrerebbe rendere più ovvia e più agevole un'applicazione del principio della perequazione orizzontale².

Naturalmente, le esigenze della perequazione e più in generale i problemi del disequilibrio verticale, dipendono strettamente dai tributi assegnati ai livelli inferiori di governo. Ma quali imposte dovrebbero essere attribuite a questi e come dovrebbe essere disegnato il sistema di trasferimenti?

Quali imposte e quali trasferimenti per finanziare i governi decentrati?

La teoria suggerisce alcune regole di base per disegnare un sistema di imposte e trasferimenti per gli enti sub-centrali.

² È per esempio il caso del Canada, dove la formula è basata su un avvicinamento della capacità fiscale tra Province, ma è la Federazione che con risorse proprie finanzia la perequazione. Un ben noto caso di perequazione orizzontale è invece quello della Germania, dove però la scelta è praticamente obbligata visto che l'accertamento dei tributi, anche erariali, è attribuita ai Lander. E l'unificazione tedesca, con l'assimilazione dei Lander poveri dell'ex DDR al sistema perequativo tra Lander occidentali, ha creato non pochi problemi al funzionamento del sistema.

In particolare, le imposte locali dovrebbero possedere alcune caratteristiche:

1. non dovrebbero distorcere l'allocazione delle risorse;
2. non dovrebbero produrre concorrenza fiscale né esportazione fiscale;
3. non dovrebbero creare problemi di equità fiscale orizzontale e verticale;
4. dovrebbero essere facili da accertare ed amministrare.

È facile intuire che esistono nella realtà ben poche imposte che possiedono contemporaneamente questi requisiti, ma alcune vi si avvicinano più di altre.

Le ***imposte patrimoniali*** (come l'ICI) sono considerate una delle migliori fonti di gettito per i governi locali, in quanto – essendo la base imponibile fissa – non ci sono problemi derivanti dalla differenziazione delle aliquote; producono un gettito abbastanza stabile e prevedibile; sono relativamente facili da amministrare. Presentano, come tutte le altre imposte patrimoniali gestite a livello nazionale, problemi di accertamento del valore degli immobili e di potenziali vincoli di liquidità dei contribuenti.

Le ***imposte sui redditi personali*** presentano innanzitutto il problema che la base imponibile è spesso sperequata sul territorio nazionale e quindi i governi più poveri se finanziati con queste imposte avrebbero difficoltà a finanziare anche uno standard minimo di beni e servizi. Inoltre, in presenza di un certo grado di mobilità dei contribuenti, aliquote differenziate sui redditi locali potrebbero indurre incentivi a spostarsi (o a spostare la residenza) dove le aliquote sono più basse, con effetti negativi in termini di efficienza. Nella maggior parte dei casi, le imposte personali sono applicate dal governo centrale e i governi decentrati acquisiscono parte

del gettito con partecipazioni o con il sistema delle addizionali.

Le *imposte sui profitti* non sono considerate una buona fonte di finanziamento dei governi locali, per la mobilità della base imponibile (con effetti distorsivi sulla localizzazione delle attività produttive), per la difficoltà ad individuare la fonte dei profitti per le imprese con sedi in più territori, per l'accentuata instabilità del gettito che risente dell'andamento dell'attività economica più di altre basi imponibili.

Tra le imposte indirette, le *accise* sono spesso considerate una fonte appropriata di finanziamento per gli enti locali, anche per la loro facilità di gestione. Ma, in genere, producono un gettito troppo limitato per poter sostenere livelli elevati di decentramento.

Le *imposte generali sui consumi* presentano invece diversi problemi, dal *cross-border shopping*, alla frode ed evasione, alle difficoltà di accertamento ed amministrazione. Vengono di solito applicate dal governo centrale e i governi decentrati acquisiscono parte del gettito sotto forma di compartecipazione³.

Per quanto concerne i **trasferimenti**, essi possono assumere diverse forme. I trasferimenti *non vincolati* possono essere utilizzati dal governo che li riceve come un'entrata propria, senza alcuna restrizione; al contrario con i *trasferimenti vincolati*, il governo centrale pone

³ Naturalmente, questo dipende anche dalla *dimensione* degli enti considerati. Se questa è ampia, i problemi di *cross-border shopping* sono naturalmente inferiori e ciò rende più facile l'uso di questi strumenti tributari per il finanziamento dei governi sub centrali. Per esempio, si osserva un ampio uso di *sales taxes* negli ampi Stati delle federazioni extra-europee (come il Canada o gli Stati Uniti).

delle condizioni, ad esempio l'uso per un programma specifico di spesa. Gli effetti economici sui comportamenti degli enti locali sono dunque diversi (solo effetti di "reddito" in un caso, di reddito e di sostituzione nell'altro). Generalmente, i trasferimenti non vincolati hanno lo scopo di ridurre la disuguaglianza orizzontale (colmare il divario tra entrate e spese) tra i governi decentrati, dunque servono a scopi redistributivi, in modo da garantire che i governi sub-nazionali siano in grado di offrire almeno un livello minimo di servizi. Vengono allocati sulla base di indicatori, come la *capacità fiscale* o il *fabbisogno di spesa* dei governi locali.

L'architettura del sistema dei trasferimenti è di grande rilevanza per i suoi effetti sull'efficienza, sull'equità e sulla disciplina fiscale. Un elemento chiave è il modo in cui un dato ammontare di trasferimenti viene distribuito tra i diversi enti sub-centrali. Come suggerisce la teoria economica, i trasferimenti:

- non dovrebbero distorcere il sistema degli incentivi;
- non dovrebbero penalizzare gli enti con più elevata capacità fiscale potenziale, inducendo disincentivi a raccogliere gettito;
- dovrebbero essere una fonte infra-marginale di finanziamento, in modo da non influenzare le decisioni di spesa al margine;
- non dovrebbero minare la disciplina fiscale ed incoraggiare la formazione di disavanzi a livello locale;
- dovrebbero essere trasparenti - in modo che ciascun ente locale possa prevedere le sue entrate - e stabili, in modo che ciascun ente locale possa programmare i suoi flussi di spesa.

Le considerazioni sinora svolte dimostrano quanto sia complesso costruire un sistema

decentrato che tenga conto dei problemi di efficienza e nello stesso tempo voglia rispettare alcuni requisiti di equità. La stessa teoria economica non dà indicazioni univoche e questo spiega, almeno in parte, il fatto che nel mondo si osservano sistemi decentrati tra loro molto differenziati, sia che si tratti di Stati unitari sia che si tratti di Stati federali. D'altra parte, come già accennato, la distribuzione delle funzioni di spesa e delle fonti di entrata in ciascun Paese non è solo il risultato di scelte secondo la logica economica, ma anche il frutto della tradizione storica e culturale di ciascuno.

Il prossimo paragrafo offre una panoramica delle caratteristiche del decentramento in alcuni Paesi dell'OCSE.

2. Caratteristiche dei sistemi decentrati

La TAB. 1 presenta alcuni indicatori di decentramento fiscale, misurato con la quota di spese ed entrate degli enti locali sulle spese ed entrate totali del governo centrale, in alcuni Paesi europei, Canada e Stati Uniti. Il grado di decentramento fiscale presenta una grande variabilità tra i paesi considerati, le spese e le entrate locali sono comprese in un intervallo tra il 5% e il 60% delle spese ed entrate pubbliche totali. Forse sorprendentemente, la *forma* dello Stato (se unitario o federale) non risulta avere un legame diretto con l'effettivo grado di decentramento fiscale. Anzi, vi sono Paesi unitari (come i Paesi scandinavi), dove i governi locali gestiscono una quota di spese ed entrate pubbliche ben superiore a quella che si osserva in molti Paesi federali.

In tutti i Paesi considerati, nei governi decentrati la quota di spesa pubblica eccede la quota di entrate, ad indicare il ruolo rilevante svolto dal sistema dei trasferimenti⁴.

⁴ Le quote di entrate e spese locali sulle entrate e spese totali sono però un indicatore molto rozzo

Le TABB. 2.a e 2.b forniscono qualche indicazione sulla spesa pubblica per funzioni a livello decentrato. In contrasto con le proposizioni principali della teoria normativa, ben poche sono le funzioni di spesa assegnate allo stesso livello di governo nei diversi Paesi, a segnalare l'importanza di fattori storici e culturali. Ad esempio, nei Paesi federali, la spesa locale per l'istruzione va dallo 0,4% in Australia al 13% in Germania, al 44,1% in Canada; la spesa locale per la sanità va dall'1,1% in Canada al 18,4% in Svizzera. Una variabilità ancora maggiore si registra tra i Paesi unitari.

La TAB. 3 offre qualche informazione sulla composizione delle entrate locali, tra entrate tributarie, entrate extra-tributarie e trasferimenti. In quasi tutti i Paesi, il peso delle entrate tributarie è rilevante, ma anche questo presenta un elevato grado di variabilità sia tra i Paesi federali sia tra i Paesi unitari. In tutti i Paesi considerati, emerge altresì il ruolo fondamentale dei trasferimenti. In alcuni casi, come l'Italia degli anni '80, essi rappresentano anche più dell'80% delle entrate locali, un punto su cui torneremo. Tuttavia, negli ultimi vent'anni, sembra accresciuto il ruolo delle imposte come fonti di finanziamento dei governi decentrati, anche se alcuni Paesi (Regno Unito e Irlanda, Svizzera e Messico) sono andati nella direzione opposta.

dell'effettivo grado di decentramento fiscale, poiché non rendono esattamente l'idea di quale e quanta autonomia fiscale godano i governi locali. Ad esempio, in molti Paesi, è presente un'ampia sovrapposizione delle funzioni dei diversi livelli di governo, il che può significare che larga parte della spesa del governo locale sia in realtà strettamente controllata dal centro.

TAB 1: Entrate e spese dei governi decentrati*

	Quota sulla spesa del governo centrale (1)		Quota sulle entrate del governo centrale		Entrate tributarie in % delle entrate totali	
	1985	2001	1985	2001	1985	2001
Paesi federali						
Austria	28.4	28.5	24.6	21.4	23.8	18.9
Belgio	31.8	34.0	11.4	11.3	4.8	28.6
Canada	54.5	56.5	50.4	49.9	45.4	44.1
Germania	37.6	36.1	31.9	32.4	30.8	29.2
USA	32.6	40.0	37.6	40.4	32.7	31.7
Paesi unitari						
Danimarca	53.7	57.8	32.3	34.6	28.4	33.8
Finlandia	30.6	35.5	24.8	24.7	22.4	22.4
Francia	16.1	18.6	11.6	13.1	8.7	9.3
Grecia	4.0	5.0	3.7	3.7	1.3	1.0
Irlanda	30.2	29.5	32.3	34.6	2.3	1.9
Italia	25.6	29.7	10.7	17.6	2.3	12.2
Lussemburgo	14.2	12.8	8.0	7.4	6.6	5.6
Olanda	32.6	34.2	11.4	11.1	2.4	3.5
Norvegia	34.6	38.8	22.5	20.3	17.7	16.3
Portogallo	10.3	12.8	7.6	8.3	3.5	6.5
Spagna	25.0	32.2	17.0	20.3	11.2	16.5
Svezia	36.7	43.4	34.3	32.0	30.4	30.8
Regno Unito	22.2	25.9	10.5	7.6	10.2	4.1

* Fonte: Jourmaud and Kongsrud (2003)

(1) Esclusi i trasferimenti ad altri livelli di governo

TAB 2.a: Spese dei governi locali per alcune funzioni principali (in % della spesa locale totale; 2001 o ultimo anno disponibile)

	Beni pubblici**		Istruzione		Sanità		Sicurezza sociale e welfare		Abitazioni e tempo libero		Trasporti e comunicazioni		Altre spese	
	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale
Paesi federali														
Australia	18.9	16.1	29.4	0.4	20.1	2.1	4.8	6.3	3.4	18.7	8.8	27.5	14.7	28.9
Austria	13.5	19.5	19.9	16.1	23.3	12.3	18.4	21.4	4.1	3.9	17.8	17.8	3.0	9.0
Belgio	14.8	30.7	42.9	20.5	0.8	2.0	16.9	15.9	2.5	2.4	17.2	13.0	5.0	15.7
Canada	5.3	9.6	23.2	40.5	31.9	1.1	16.3	7.4	1.4	5.5	3.7	12.6	18.1	17.8
Germania	13.8	10.8	21.9	13.0	8.0	14.5	17.1	24.6	4.1	15.3	5.7	6.0	29.4	15.9
Svizzera	13.3	12.9	24.7	23.0	16.6	18.3	17.8	14.8	2.1	8.2	9.8	7.2	15.8	15.5
USA	7.9	16.6	31.0	44.1	21.9	8.7	18.1	7.5	0.7	2.1	7.9	6.1	12.6	14.9

**TAB 2.b: Spese dei governi locali per alcune funzioni principali
(in % della spesa locale totale; 2001 o ultimo anno disponibile)**

	Beni pubblici**		Istruzione		Sanità		Sicurezza sociale e welfare		Abitazioni e tempo libero		Trasporti e comunicazioni		Altre spese	
	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale	Stato, regione o provincia	Locale
Paesi unitari														
R. Ceca.		14.1		24.2		1.1		8.2		20.9		15.8		15.7
Danimarca		4.5		13.1		16.5		57.2		0.9		4.2		3.6
Francia		38.5		16.4		0.7		9.9		6.2		10.3		18.0
Ungheria		16.8		27.9		16.4		13.3		13.8		3.6		8.1
Islanda		5.4		28.2		0.9		15.5		5.3		9.1		35.7
Irlanda		4.1		11.3		45.5		5.2		14.9		11.3		7.8
Lussemburgo		21.2		16.1		0.9		4.6		9.1		21.0		27.1
Olanda		12.8		17.9		2.6		22.6		20.0		6.7		17.4
Norvegia		6.4		22.2		32.5		17.6		6.4		4.5		10.4
Polonia		11.2		27.8		24.8		8.0		11.4		10.1		6.7
R. Slovacca		31.6		0.3		0.7		1.7		41.5		12.7		11.4
Spagna		31.0		25.8		4.2		3.9		6.5		18.2		10.5
Svezia		13.0		21.0		25.6		27.6		2.9		5.5		4.3
Regno Unito		16.3		28.7		0.0		32.5		5.4		4.9		12.2

*Fonte: Journaud e Kongsrud (2003)

** servizi pubblici generali, ordine pubblico e sicurezza

**TAB 3: Entrate dei governi locali
(in % delle entrate totali)**

	Entrate tributarie		Altre entrate		Trasferimenti	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000
Paesi federali						
Australia	42.5	40.3	37.0	45.4	20.5	14.3
Austria	53.8	52.4	32.1	27.4	14.2	20.1
Belgio	32.0	37.2	6.7	9.2	61.3	53.6
Canada	36.5	40.6	15.6	19.9	47.9	39.5
Germania	36.9	39.5	36.0	25.3	27.0	35.2
Messico	35.2	19.4	57.2	29.2	7.6	51.4
Svizzera	50.9	48.2	32.4	34.5	16.7	17.3
USA	39.3	37.8	22.1	23.6	38.5	38.6
Paesi Unitari						
Danimarca	44.0	52.9	10.0	7.8	46.0	39.3
Finlandia	46.2	55.1	19.6	22.6	34.2	22.3
Francia	46.7	45.1	18.9	19.3	34.4	35.5
Islanda	72.0	74.0	20.0	17.3	8.0	8.8
Irlanda	5.4	4.9	20.0	18.7	74.6	76.4
Italia	6.3	37.2	11.7	13.5	82.0	49.3
Lussemburgo	45.0	33.4	12.5	29.4	42.5	37.2
Olanda	5.6	9.7	14.0	20.2	80.4	70.1
Norvegia	45.7	38.5	15.8	20.1	38.4	41.4
Spagna	56.3	66.5	19.4	11.0	24.2	22.6
Svezia	57.7	74.9	20.5	5.7	21.8	19.4
Regno Unito	30.8	14.3	21.1	15.6	48.1	70.1

*Fonte: OECD, Revenue Statistics, 2003

**TAB 4: Gettito delle principali imposte locali
(in % delle entrate tributarie totali)**

	Redditi e profitti	Payroll	Patrimonio	Imposte generali sui consumi	Accise	Taxes on use etc.	Altre imposte
Paesi federali							
Australia	-	-	100.0	-	-	-	-
Austria	37.7	19.1	10.0	22.7	3.8	1.7	5.0
Belgio	85.8	-	-	1.4	7.9	4.6	0.3
Canada	-	-	91.6	0.2	-	1.6	6.5
Germania	77.1	-	16.6	5.2	0.5	0.4	0.2
Messico	-	0.1	88.5	-	1.9	0.9	8.6
Svizzera	83.1	-	16.6	-	0.2	0.1	-
USA	6.2	-	71.5	12.4	5.1	4.8	-
Paesi Unitari							
Danimarca	91.1	2.2	6.6	-	-	-	-
Finlandia	78.6	16.9	4.3	-	-	-	0.2
Francia	-	-	49.1	-	7.6	3.4	39.8
Grecia	-	-	56.2	2.8	23.1	17.9	-
Ungheria	0.8	-	22.2	71.1	1.0	4.5	0.4
Islanda	80.4	-	12.4	7.2	-	-	-
Irlanda	-	-	-	100.0	-	-	-
Italia	8.8	-	18.0	-	8.7	10.6	53.9
Giappone	47.5	27.4	31.1	7.0	8.1	5.4	1.0
Lussemburgo	-	92.6	5.8	-	1.0	0.2	0.3
Olanda	-	-	57.5	-	-	42.5	-
Norvegia	90.6	-	7.5	-	-	1.8	-
Portogallo	22.4	7.9	44.3	17.3	12.3	3.3	0.3
Spagna	25.3	21.9	37.4	11.7	9.9	13.7	1.9
Svezia	100.0	-	-	-	-	-	-
Regno Unito	-	-	99.9	-	-	-	0.1

*Fonte: OECD, Revenue Statistics, 2003

(1) Include le imposte sul patrimonio netto (Norvegia), imposte di successione (Finlandia e Portogallo) ed altre imposte, principalmente sugli affari (Francia, Italia)



Qualche informazione di maggiore dettaglio proviene dalla TAB. 4, che illustra la composizione del gettito tributario dei governi locali. Nei grandi Paesi federali della tradizione anglo-sassone (Australia, Canada e Stati Uniti), gli enti locali si finanziano prevalentemente con le imposte patrimoniali (mentre gli stati componenti le federazioni con imposte sulle vendite e sui redditi personali); al contrario, nei Paesi federali dell'Europa continentale (Belgio, Germania e Svizzera), i governi decentrati si basano soprattutto sulle imposte sui redditi e profitti; altri Paesi, come la Spagna e l'Austria, fanno ricorso anche alle imposte sui consumi. Se si considerano i Paesi unitari, nel Regno Unito i governi locali si finanziano solo con le imposte patrimoniali, mentre i Paesi scandinavi solo con le imposte sul reddito da lavoro. L'Italia e la Francia utilizzano anche imposte sul valore aggiunto a livello locale (in Italia, l'IRAP).

Emerge dunque un panorama molto variegato, talora anche in netto contrasto con i suggerimenti della teoria sull'uso delle imposte più appropriate. Bisogna però ancora una volta sottolineare che questi dati, pur di grande interesse, non danno un'idea precisa sul grado di autonomia tributaria dei governi locali nei diversi Paesi.

3. Due esperienze europee di federalismo: Spagna e Belgio

Questo paragrafo è dedicato alla discussione di due esperienze europee di decentramento, quella spagnola e quella belga, che si presentano particolarmente interessanti sotto molti aspetti e possono fornire qualche utile indicazione per il nostro Paese.

Il decentramento in Spagna

L'esperienza spagnola rappresenta un caso interessante di decentramento fiscale, associato ad un processo di consolidamento e riequilibrio

delle finanze pubbliche. Il processo di decentramento parte alla fine del regime dittatoriale, nella seconda metà degli anni '70, dettato più che da considerazioni di carattere economico da ragioni politiche, quali il rafforzamento del regime democratico e la necessità di tenere conto dell'esistenza di ampie disparità culturali e linguistiche tra le diverse regioni. Con la Costituzione approvata nel 1978, vengono istituiti due livelli di governo sub-centrali: 17 regioni (Comunità Autonome) e più di 8.000 comuni. Alla Costituzione viene affiancata la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), che contiene i principi per l'attuazione del decentramento, sulla base dei quali nel corso degli anni '80 le Comunità hanno approvato i loro Statuti.

Il modello spagnolo di decentramento è nato come *modello asimmetrico* che, da un lato, riflette le differenze – storiche, culturali, linguistiche ed economiche – tra le diverse Regioni, dall'altro il complesso processo politico e di negoziazione attraverso il quale è stato costruito. Due asimmetrie rivestono particolare importanza ed aiutano a capire come il sistema si è evoluto nel tempo, fino ad arrivare all'assetto attuale.

La prima asimmetria riguarda l'esistenza di due regimi di decentramento, per cui i governi regionali hanno poteri fiscali molto diversi, il *Regime Forale* e il *Regime Comune* (come la distinzione tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario in Italia). Il primo si applica ai Paesi Baschi e alla Navarra, a cui sono state devolute, sin dall'inizio, la maggior parte delle funzioni di spesa e la maggior parte delle imposte (cosiddette *impuestas concertadas*), con ampi margini di autonomia. Queste Regioni gestiscono infatti in piena autonomia imposte sul reddito e sui profitti, sulle successioni e

donazioni, mentre non hanno potere di decidere aliquote e base imponibile per quanto riguarda l’IVA; pagano un contributo al Governo centrale per il finanziamento di quelle funzioni di sua esclusiva competenza, come la difesa e le relazioni internazionali.

Il *Regime Comune* si applica alle altre 15 Comunità, che fino al 1996 hanno avuto ben poca autonomia tributaria e sono state finanziate prevalentemente attraverso trasferimenti.

La seconda asimmetria riguarda le Comunità del *Regime Comune* e consiste nel cosiddetto *decentramento a due velocità*, in relazione all’attribuzione delle funzioni di spesa. La Costituzione aveva infatti previsto che non tutte le Regioni dovessero assumere le stesse funzioni nello stesso momento, ma che si potessero seguire due strade per accedere all’autonomia: una strada più veloce, con l’assunzione immediata di ampie funzioni di spesa, in particolare della sanità e dell’istruzione ed una strada più graduale, aspettando almeno cinque anni per arrivare alla piena autonomia. Questa asimmetria è però stata fonte di complessità e conflitti, aggravati dalla revisione quinquennale del sistema di decentramento. La recente riforma del 2002 ha in buona parte risolto questi problemi.

- L’assegnazione delle funzioni

L’attribuzione delle funzioni di spesa è contenuta nella Costituzione e negli Statuti delle autonomie. In particolare, l’art. 148 della Costituzione elenca le materie su cui le Regioni possono avere competenza nei loro Statuti (pur senza specificare se si tratti di funzioni legislative o esecutive); all’art. 149 specifica le funzioni che su quelle materie restano di competenza esclusiva del Governo centrale; infine contiene una clausola di salvaguardia, per cui le Regioni possono assumere funzioni sulle

materie non elencate agli artt. 148 e 149, che se non assunte dalle Regioni restano al Governo centrale.

Più in dettaglio, lo Stato centrale ha competenze in alcune aree, come la giustizia, la difesa, le relazioni internazionali, il commercio con l’estero e le politiche economiche generali, in particolare redistribuzione e stabilizzazione. In molti ambiti, le competenze sono suddivise, secondo diversi criteri. In alcuni casi (come la legislazione penitenziaria e i brevetti), il Governo centrale detiene il potere legislativo e le Regioni hanno potere esecutivo; in altri casi (istruzione, sanità, protezione ambientale, stampa e telecomunicazioni), il Governo centrale detta la legislazione di base, che definisce gli standard minimi che devono essere rispettati in tutto il Paese, in base alla quale i governi regionali adottano le loro norme; in altri casi ancora, tutti e due i livelli di governo detengono sia il potere legislativo sia il potere esecutivo su parti della stessa materia (i lavori pubblici), a seconda che si tratti di interesse nazionale o regionale. I governi regionali hanno inoltre il potere di promuovere lo sviluppo economico sul proprio territorio e di regolazione in alcuni settori di attività economica, limitato dal potere del Governo centrale di dettare la legislazione di base.

Il decentramento cosiddetto a due velocità si è concretizzato essenzialmente nel fatto che non tutte le Regioni del *Regime Comune* hanno avuto da subito le competenze in materia di istruzione e di sanità. Ma la riforma del 2002 ha unificato le responsabilità di spesa di tutte le Regioni ed ha abolito la disposizione di rinegoziare il sistema ogni cinque anni.

- L’assegnazione delle entrate

Le modalità di finanziamento delle Regioni del *Regime Comune* sono state spesso modificate

nel corso degli anni e, dal 1986 fino al 2002, negoziate ogni cinque anni⁵ all'interno del *Consiglio per la Politica fiscale e finanziaria* (composto dai Ministri dell'Economia e delle finanze e della Pubblica Amministrazione del Governo centrale e dai Consiglieri dell'Economia e delle finanze dei Governi regionali), che ha potere decisionale in materia.

Al processo di devoluzione delle funzioni, non si è accompagnato un analogo processo di devoluzione delle entrate e, come è stato accennato, fino al 1996, le Regioni sono state finanziate quasi esclusivamente attraverso i trasferimenti dal bilancio del Governo centrale, differenziati a seconda che si trattasse di Regioni *ad alta responsabilità* (le cinque Regioni che avevano assunto tutte le funzioni, sin dall'inizio) o Regioni *a bassa responsabilità*.

In un primo periodo di transizione, durato fino al 1986, i trasferimenti non vincolati erano redistribuiti sulla base di un criterio detto del *costo effettivo*: per ciascuna funzione devoluta, ogni Regione otteneva risorse pari al costo storico, rilevato prima del decentramento; in altre parole, la spesa statale per ciascuna funzione era stata regionalizzata e l'importo risultante assegnato alle diverse Regioni. A partire dal 1986, questo criterio è stato sostituito da un metodo basato su un indicatore di bisogno, costruito ponderando diverse variabili, quali la popolazione, la dimensione territoriale, lo sforzo fiscale⁶. Le Regioni *ad alta responsabilità* ricevevano un ammontare di trasferimenti più elevato, per poter finanziare l'istruzione

(maggiore peso della popolazione nella costruzione dell'indicatore di fabbisogno).

Fino alla riforma del 2002, che ha uniformato le funzioni di tutte le Regioni, la sanità veniva finanziata con trasferimenti vincolati, destinati solo alle Regioni cui la funzione era stata devoluta, distribuiti sulla base della spesa storica e della popolazione. Dal 2002, il meccanismo di finanziamento della sanità è stato modificato, con l'istituzione di due Fondi, il Fondo Generale e il Fondo di Coesione. Il primo è distribuito sulla base di tre indicatori - la popolazione (75%), la popolazione sopra i 65 anni (24,5%) e l'appartenenza ad un'isola (0,5%) - e dovrebbe aumentare sulla base della crescita del PIL. Il secondo serve a compensare le Regioni che offrono cure ospedaliere ai non residenti⁷.

A partire dal 1996, il peso dei trasferimenti si è ridotto, parallelamente all'aumento del grado di autonomia tributaria, che fino a quel momento era stata praticamente nulla⁸. Con la revisione per il periodo 1997-2002, fu ceduta alle Regioni una quota pari al 15% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche raccolto all'interno del territorio regionale, con qualche limitata possibilità di manovrare le aliquote e concedere crediti d'imposta, preservandone la progressività.

A decorrere dal 2002, è stato introdotto un nuovo sistema di finanziamento per le 15 Regioni del *Regime Comune*.

In particolare, è stato introdotto un criterio più oggettivo della spesa storica per la ripartizione dei trasferimenti generali (simile a quello usato

⁵ Nel 1996, alcune Regioni non hanno accettato la revisione del sistema e ciò ha comportato la sovrapposizione di due sistemi di finanziamento.

⁶ Tuttavia, la ponderazione delle diverse variabili fu fatta in modo tale che ciascuna regione ricevesse un ammontare di risorse non inferiore a quello ricevuto nel regime previgente.

⁷ La compensazione è a carico dello Stato centrale, ma non copre il costo del servizio.

⁸ Erano state infatti cedute le imposte sul patrimonio netto degli individui, sulle successioni e donazioni, sui trasferimenti di proprietà, sul lotto, ma senza nessun margine di manovra, per cui le Regioni potevano solo amministrarle, mentre il potere normativo restava nelle mani dello Stato centrale.

per la sanità): 94% sulla base della popolazione, 4,2% sulla base dell'estensione territoriale, 1,2% sulla base della densità di popolazione, 0,6% sulla base dell'appartenenza ad un'isola. Le Regioni ricevono poi dei trasferimenti aggiuntivi per i servizi sociali, distribuiti sulla base della popolazione sopra i 65 anni.

Un'altra caratteristica importante della riforma è l'aumento del peso dei tributi regionali, in modo da ridurre il divario tra autonomia di spesa ed autonomia di entrate. Nel 2003, i tributi propri sono giunti a rappresentare circa il 53% delle entrate totali dei Governi regionali ed inoltre le Regioni hanno ottenuto il potere di manovrare le aliquote o le basi imponibili di gran parte delle imposte loro devolute.

La TAB. 5 illustra il nuovo regime.

Sembra tuttavia che - almeno finora - le Regioni abbiano utilizzato molto poco i margini di autonomia loro attribuiti⁹.

Il nuovo sistema però non è privo di problemi e probabilmente sarà ancora una volta riformato, nel tentativo di rimuovere gli effetti della cosiddetta *garantia de minimos*, in base alla quale, in seguito ad ogni revisione, nessuna Regione avrebbe dovuto ricevere un ammontare di risorse inferiore a quello ricevuto con il sistema precedente. L'operare di questo meccanismo ha di fatto perpetuato i problemi iniziali di allocazione dei finanziamenti.

- La perequazione

La Costituzione e la LOFCA fanno riferimento in modo esplicito al principio della solidarietà. Il Governo centrale dovrebbe garantire un livello minimo essenziale di servizi offerti da ciascuna Regione, anche quando questa non è in grado di

TAB. 5 Principali imposte regionali (*Regime Comune*) prima e dopo la riforma del 2002

Prima del 2002	Dopo il 2002
Imposta sul reddito delle persone fisiche	
15% del gettito raccolto sul territorio, senza nessun potere discrezionale su questa quota	Possibilità di stabilire le aliquote sul 33% della base imponibile (a parità di numero di scaglioni stabilito a livello centrale)
Imposta sul valore aggiunto	
Nessuna compartecipazione	35% del gettito raccolto sul territorio regionale, ma nessun potere normativo
Imposta sul patrimonio	
Intero gettito, con qualche potere sulle aliquote	Intero gettito, con maggiore discrezionalità sulle aliquote
Tabacco, alcoolici e olii minerali	
Nessun gettito	40% del gettito raccolto nella Regione, ma nessun potere discrezionale
Rivendita di prodotti petroliferi	
L'imposta non esisteva	Possibilità di introdurre addizionali (limitate) sull'accisa del Governo centrale
Energia elettrica	
Nessun gettito	Intero gettito raccolto nella Regione, ma nessun potere discrezionale

finanziarli con le entrate tributarie e con i trasferimenti. Dunque le capacità fiscali delle diverse Regioni dovrebbero essere uguagliate, in modo da consentire a ciascuna di offrire un certo livello di servizi a parità di sforzo fiscale.

La riforma del 2002 ha reso più solido e trasparente il meccanismo di perequazione. Il Fondo perequativo (*Fondo de suficiencia*), viene alimentato dallo Stato centrale e dalle Regioni con capacità fiscale superiore al fabbisogno di spesa¹⁰. Le risorse del fondo crescono sulla base della crescita del gettito tributario dello Stato centrale.

⁹ Un problema serio in Spagna è la lacunosità del sistema informativo, per cui diventa difficile simulare gli effetti di potenziali modifiche di aliquote e basi imponibili.

¹⁰ Si tratta di Madrid e delle Baleari.

- I governi locali

Le responsabilità dei comuni non sono elencate nella Costituzione, ma definite nel *Local Government Act* del 1985 e variano al variare della dimensione dell'ente¹¹.

Essi hanno comunque responsabilità molto limitate, non occupandosi di istruzione e assistenza sanitaria. Tuttavia è nell'agenda politica (*Pacto local*) la devoluzione di maggiori responsabilità agli enti locali, anche per bilanciare i rapporti di forza tra Regioni e Stato centrale. L'eccessiva frammentazione, con la presenza di moltissimi comuni di piccolissime dimensioni, dovrebbe comunque indurre a qualche cautela nell'attribuzione ulteriori funzioni di spesa.

I comuni si finanziano soprattutto con entrate tributarie, che derivano dalle imposte sulla proprietà immobiliare e sugli affari, dalle tasse sui veicoli, dalle tasse sulle opere di urbanizzazione e lavori pubblici, dall'imposta sui guadagni di capitale sulla proprietà terriera. Su queste imposte e tasse hanno anche il potere di stabilire le aliquote, sia pure entro certi limiti.

Il decentramento in Belgio

Il Belgio è uno stato federale di recente costituzione, precisamente dalla riforma costituzionale del 1993, attuata dopo una serie di altre riforme e una lunga fase di negoziazioni, che ha istituito cinque livelli di governo: il Governo federale, le Comunità, le Regioni, le

¹¹ Ad esempio, tutti i comuni sono responsabili per l'illuminazione pubblica, la rete idrica, i piani urbanistici; quelli superiori a 5.000 abitanti devono anche fornire giardini pubblici e la biblioteca; quelli sopra i 20.000 abitanti devono fornire anche servizi sociali e il macello; quelli sopra i 50.000 sono responsabili anche dei trasporti pubblici urbani e dei servizi di protezione ambientale. I servizi che non sono forniti dai singoli comuni possono essere offerti attraverso forme di cooperazione tra gli enti, gestite a livello regionale.

Province (10) e i Comuni (589). L'ordinamento federale belga è caratterizzato da singolare complessità e asimmetria, che derivano, al pari del caso spagnolo, essenzialmente dalla necessità di comporre le tensioni culturali e sociali manifestatesi negli anni. Il processo federativo è stato infatti sostenuto soprattutto dall'emergere di profonde fratture fra le diverse Comunità linguistiche.

Il primo passo verso il federalismo risale al 1970, quando la Costituzione viene modificata per sancire l'esistenza di tre Regioni (Fiandre, Bruxelles e Valloni) e tre Comunità linguistiche (Fiamminga, Francese e Tedesca), introducendo due modelli di federalismo: alle Comunità viene attribuita l'autonomia culturale e alle Regioni l'autonomia socio-economica (che non viene però subito implementata). Nelle Fiandre si è avuta fin dall'inizio la fusione delle istituzioni della Regione e della Comunità fiamminga.

- Le riforme degli anni '80

Un'ulteriore spinta al decentramento si manifesta nel 1980: le Comunità culturali ottengono più competenze e viene rafforzata anche l'autonomia regionale; Regioni e Comunità ottengono istituzioni separate, incluso un esecutivo separato; gli atti legislativi delle Regioni e Comunità vengono equiparati a quelli del Governo centrale. Da sottolineare che tutte le competenze degli enti federati sono, in linea di principio, concepite come esclusive, anche se la legislazione speciale, ha di fatto ritagliato degli ambiti di competenza per lo Stato federale all'interno di molte delle materie attribuite alle Regioni. Nessun passo viene invece effettuato nella direzione dell'autonomia tributaria dei governi decentrati; le risorse finanziarie delle nuove autonomie consistono prevalentemente in trasferimenti dal bilancio centrale (per le Regioni definiti sulla base di tre criteri

ponderati, la popolazione, il gettito dell'imposta personale sul reddito e la superficie, cosiddetta regola dei tre/terzi; per le Comunità sulla base della popolazione), il che non incoraggia la responsabilità finanziaria.

Nel 1988-1989, viene attuata una ulteriore riforma, che vede il trasferimento di molte competenze dal governo centrale alle autonomie sub-centrali: la fornitura di beni pubblici locali viene affidata quasi completamente alle Regioni e alle Comunità; il governo federale mantiene il controllo sulle grandi *public utilities* (ferrovie, telecomunicazioni, poste, aeroporti, elettricità e impianti nucleari), mantiene anche la responsabilità delle politiche redistributive (la sicurezza sociale) e di stabilizzazione. Ancora, la maggior parte delle competenze rimane esclusiva, riducendo gli spazi di interferenza. Tuttavia, per diverse materie (dall'ambiente, alla sanità alla politica energetica), il Governo centrale mantiene il controllo sulla legislazione e sul finanziamento, mentre le disposizioni attuative e la gestione vengono affidate alle Regioni o alle Comunità. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, aumenta il peso delle compartecipazioni rispetto ai trasferimenti dal bilancio centrale e alle Regioni viene concessa una limitata autonomia tributaria. Aumenta invece moltissimo l'autonomia di spesa (la quota di spesa delle autonomie passa dal 10% nel 1980 al 30% nel 1990).

- **La riforma del 1993**

La riforma del 1993 trasforma il Belgio in uno stato federale e procede anche ad una revisione della distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo. Le competenze delle Regioni e delle Comunità sono stabilite dalla Costituzione e dalle leggi federali adottate con

una maggioranza speciale¹². Le materie non esplicitamente assegnate restano attribuite al Governo federale.

Le competenze delle Comunità riguardano principalmente gli individui e i diritti individuali: cultura, arte e turismo; istruzione; politica sanitaria e welfare (eccetto la sicurezza sociale); cooperazione internazionale in questi ambiti. L'istruzione rappresenta la funzione più rilevante in termini di spesa.

Le competenze delle Regioni non sono elencate in Costituzione, ma definite dalle leggi federali, e rispondono ad una logica territoriale: sviluppo economico regionale, incluse le politiche per il lavoro; industria; ambiente, conservazione della natura e sviluppo rurale; abitazioni e territorio; risorse idriche; politica energetica (tranne le infrastrutture nazionali e l'energia nucleare); strade e vie fluviali; aeroporti regionali e trasporti pubblici locali; agricoltura e commercio con l'estero¹³. Tuttavia, in molte di queste materie il Governo federale conserva il potere di dettare le regole generali.

Al Governo federale resta la competenza esclusiva su difesa, giustizia, sicurezza, sicurezza sociale, politica fiscale e monetaria, il che non è banale, se si considera che la spesa per pensioni è la componente principale della spesa pubblica complessiva.

Dunque le Regioni e le Comunità godono di ampia autonomia legislativa. Per fare un

¹² Qualunque emendamento che modifichi le competenze delle autonomie deve essere approvato con una maggioranza di 2/3 dei voti in ciascuna camera del Parlamento federale e a maggioranza da ciascun gruppo linguistico presente in ciascuna Camera

¹³ Nell'esercizio delle cosiddette "competenze implicite", di cui all'art. 10 della legge speciale 8 agosto 1980, le Regioni possono adottare atti legislativi (detti decreti) anche in materie che esulano dalla loro sfera di attribuzioni, nella misura in cui ciò risulti necessario per l'esercizio delle proprie competenze.

esempio, una legge di una Comunità in materia di istruzione può abrogare o emendare una precedente legge nazionale, visto che la materia rientra interamente nelle competenze esclusive delle Comunità. In altre parole, non si applica il principio gerarchico per cui la legge federale sovrasta le leggi delle autonomie. All'autonomia legislativa si affianca anche l'autonomia amministrativa. Le leggi federali vengono implementate dalle agenzie o dipartimenti del governo federale e le leggi delle Regioni e delle Comunità vengono implementate dalle agenzie o dipartimenti regionali.

Una caratteristica peculiare dell'ordinamento belga è il meccanismo di composizione dei conflitti di interesse fra livelli di governo, ispirato al principio della "lealtà federale", ai sensi dell'art. 143 della Costituzione, secondo il quale *"nell'esercizio delle rispettive competenze, lo Stato federale, le Comunità, le Regioni e la Commissione comunitaria Comune agiscono nel rispetto della lealtà federale, allo scopo di evitare conflitti d'interesse"*. Se sorgono conflitti di competenza si ricorre alla Corte di Arbitrato, una giurisdizione speciale instaurata a questo scopo nel 1980. Se i conflitti riguardano questioni amministrative si ricorre al Consiglio di Stato. I conflitti d'interesse sono invece sottoposti ad un Comitato di concertazione, composto dai Ministri del Governo federale, dei governi delle Comunità e delle Regioni.

Dopo la riforma costituzionale del 1993, la spesa delle Regioni e delle Comunità assume un peso ancora più rilevante sulla spesa pubblica complessiva, ma l'autonomia tributaria resta inadeguata ai livelli di spesa, e il sistema di finanziamento delle autonomie si presenta complesso e instabile, soggetto a ripetute modifiche. In particolare, le fonti di finanziamento sono, e sono sempre state, diverse per le Regioni e le Comunità.

- Il finanziamento delle Comunità

Dal 1993, alle Comunità sono stati attribuiti tre tipi di entrate: la compartecipazione al gettito federale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'IVA; i canoni radio-TV (poi regionalizzati); i finanziamenti per l'istruzione universitaria offerta agli studenti stranieri. Le compartecipazioni sono allocate tra le Comunità con criteri diversi: la compartecipazione all'imposta sul reddito (il cui ammontare totale è ogni anno indicizzato ai prezzi al consumo e alla crescita del PIL) viene ripartita secondo il contributo di ciascuna Comunità al gettito complessivo dell'imposta, secondo il principio del "giusto ritorno", per cui l'ammontare dei trasferimenti dal bilancio statale va calcolato in proporzione del gettito fiscale espresso da ciascun territorio. La compartecipazione al gettito dell'IVA (il cui ammontare totale è indicizzato per ora solo ai prezzi al consumo, ma in futuro sarà legato anche alla crescita del PIL) viene ripartita sulla base del fabbisogno. Sulla base della riforma del 2000-2001, a partire dal 2012, la ripartizione della compartecipazione all'IVA seguirà il criterio più oggettivo della capacità fiscale. I canoni radio-TV sono distribuiti sulla base della localizzazione degli apparecchi. I finanziamenti per gli studenti sono indicizzati ai prezzi al consumo e possono essere modificati per tenere conto dell'andamento della popolazione studentesca.

Non è stato previsto nessun meccanismo di perequazione. In ogni caso, le Comunità non godono di autonomia tributaria, pur avendo piena autonomia di spesa. Il problema delle Comunità, in particolare di quella di lingua francese, resta il finanziamento dell'istruzione, che ha portato negli ultimi anni ad aumenti *ad hoc* dei trasferimenti.

- Il finanziamento delle Regioni

Per quanto riguarda le Regioni, sulla base della legge speciale del 1989 e delle successive riforme, le principali fonti di finanziamento consistono attualmente nella compartecipazione al gettito dell'imposta personale, in trasferimenti perequativi, tasse regionali e trasferimenti vincolati.

Per ciò che concerne l'imposta sul reddito delle persone fisiche, oggi le Regioni hanno qualche di margine di autonomia, nel senso di poter applicare, con il consenso del Governo federale, addizionali o concedere riduzioni d'imposta, per ora entro il limite del 3,25%, comunque senza ridurre la progressività dell'imposta e indurre fenomeni di concorrenza fiscale dannosa¹⁴.

I trasferimenti perequativi (*Intervention de solidarité nazionale*) sono attribuiti alle Regioni il cui gettito pro-capite dell'imposta sul reddito è sotto la media nazionale, ma si tratta di importi non rilevanti.

I trasferimenti vincolati sono destinati al sostegno dell'occupazione (la Regione crea un posto di lavoro e riceve il sussidio di disoccupazione che non paga più lo Stato centrale).

Infine, per quanto riguarda le tasse regionali, si tratta di: tasse sulle scommesse e sui giochi automatici; imposte sulle successioni e donazioni; imposte sui redditi catastali, sugli immobili e di registro ed altre imposte minori. Su molte di queste imposte, a partire dal 2001, le Regioni hanno grande autonomia, nel senso di poter manovrare le aliquote e, in alcuni casi, la base imponibile. Esse possono inoltre introdurre nuove imposte, purché non diano luogo a

fenomeni di doppia tassazione e la base imponibile non sia già soggetta a tassazione dal governo federale.

All'aumento dell'autonomia tributaria delle Regioni si è accompagnata una riduzione dei trasferimenti non vincolati, in modo da fornire maggiori incentivi alla responsabilità finanziaria. Ma è stata introdotta anche una clausola di salvaguardia transitoria per proteggere le Regioni con una sfavorevole dinamica del gettito dei tributi regionali (se il gettito scende sotto una certa soglia, la Regione ha diritto ad una parziale compensazione).

Va tuttavia osservato che, anche dopo la riforma del 2001, il gettito dei tributi regionali copre una quota molto bassa della spesa, pari solo 20% circa e il ruolo dei trasferimenti resta ancora molto rilevante. Il federalismo belga si basa, in buona sostanza, su un sistema di cosiddetta *finanza derivata*.

Come alcuni commentatori sottolineano, l'atteggiamento ricorrente del legislatore è stato quello di esaminare e valutare molto attentamente le riforme nei loro aspetti giuridici, forse anche al fine di minimizzare i conflitti, più che valutarne le conseguenze dal punto di vista degli effetti economici e sui bilanci dei diversi livelli di governo. Il sistema di finanziamento delle autonomie resta molto complesso e, per alcuni aspetti, poco trasparente; le norme generali sono in alcuni casi inapplicabili perché troppo vaghe e dunque aperte a diverse interpretazioni, il che porta sul piano pratico a soluzioni di compromesso.

- Gli altri enti locali

Infine, qualche considerazione sulle Province e sui Comuni, che sono competenti, oltre che per *tutto ciò che è di interesse comunale e provinciale*" (art. 162 della Costituzione.), per l'applicazione delle leggi e dei provvedimenti

¹⁴ Questi margini di autonomia riguardano il gettito dell'imposta federale sul reddito localizzato in ciascuna Regione, che però viene determinato prima dell'applicazione degli aumenti o riduzioni decisi a livello regionale, in modo da non influenzare l'ammontare delle compartecipazioni.

amministrativi federali. Come si è detto, la legge speciale del 13 luglio 2001, ha trasferito completamente alle Regioni la competenza legislativa in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province. Dunque, per il finanziamento delle loro funzioni, Province e Comuni dipendono dalle Comunità e dalle Regioni. Queste ultime dispongono di un apposito *Fondo dei Comuni* destinato al finanziamento degli enti locali, ma in caso di insufficienza delle risorse, gli enti locali devono farsi carico di una parte dei costi dei servizi loro affidati. A questo fine, le Regioni hanno facoltà di concedere loro quote di imposte sui redditi e sui beni immobili.

In conclusione, il sistema belga presenta una struttura istituzionale molto complessa, che tenta di mediare le istanze delle diverse Comunità e Regioni, che si riflette anche nei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

L'esperienza belga di federalismo non si è comunque conclusa, le Regioni chiedono ancora maggiore autonomia e probabilmente nuove riforme saranno attuate in tempi brevi.

4. Il decentramento in Italia negli anni '90¹⁵

Ragioni e problemi del decentramento

Negli ultimi trent'anni, l'Italia ha gradualmente implementato un processo di decentramento fiscale, con l'attribuzione di nuove competenze e risorse ai livelli inferiori di governo, che ha avuto un'accelerazione nel corso degli anni '90, sino ad arrivare alla riforma costituzionale del 2001.

Alle origini del processo di decentramento degli anni '90 stanno ragioni di varia natura, sia tecniche sia politiche. Alla fine degli anni '80 l'Italia presentava un sistema di finanza pubblica

fortemente accentrato dal lato del prelievo, in conseguenza della riforma tributaria che aveva cancellato gli ampi spazi di autonomia tributaria di cui godevano soprattutto i Comuni, sostituendoli con un sistema di trasferimenti dal Centro alla periferia¹⁶. Si configurava un sistema cosiddetto di *finanza derivata*, dove attraverso i trasferimenti erariali il Centro delineava i livelli di spesa degli enti decentrati ed in parte anche le caratteristiche della stessa spesa. Nonostante l'impronta moderatamente "regionalista" della Costituzione del '48, per esempio, ancora gli inizi degli anni '90, le Regioni a Statuto ordinario erano finanziate per il 97% con trasferimenti erariali, di cui oltre il 94% a destinazione vincolata, cioè con trasferimenti a valere su diversi fondi settoriali (sanità, trasporti, agricoltura). Questo sistema incorporava molti punti critici, soprattutto effetti di deresponsabilizzazione sul comportamento degli enti locali. La determinazione annuale dei trasferimenti da parte del Centro, sulla base delle esigenze della finanza pubblica nazionale, rendeva di fatto impossibile la programmazione pluriennale del bilancio da parte degli enti territoriali; l'assenza di livelli insufficienti di autonomia tributaria al margine ne rendeva impossibile una gestione autonoma in presenza di shock differenziati; la separazione tra responsabilità di spesa e di entrata forniva incentivi ad un esagerato aumento della prima a carico del bilancio statale (*fly paper effects*); l'incapacità da parte del Centro di legare i trasferimenti erariali a indicatori "oggettivi" di fabbisogno aumentava la discrezionalità del sistema. Un segnale evidente delle difficoltà di

¹⁵ Questo paragrafo riprende, aggiornandole, alcune delle considerazioni discusse più in dettaglio in Bordignon (2006).

¹⁶ In parte, questa scelta era stata deliberata, in risposta all'insoddisfazione per la gestione locale dei tributi. Si riteneva inoltre che un sistema accentrato del prelievo avrebbe consentito una più ampia perequazione territoriale delle risorse e un maggior controllo della dinamica della spesa locale.

finanziamento del sistema degli enti decentrati erano i molteplici interventi *ex post* da parte del Centro a ripiano dei deficit accumulati a livello locale, sostenuti da tentativi ripetuti ma spesso vani di porre sotto controllo la dinamica della spesa locale. La conseguenza era una struttura dei finanziamenti sostanzialmente arbitraria, basata sul cosiddetto principio della *spesa storica*, per cui chi, per qualche ragione, aveva speso di più nel passato ed era riuscito a strappare maggiori risorse, si trovava poi ad essere avvantaggiato rispetto agli altri, anche nel futuro.

L'insoddisfazione da parte dei tecnici nei confronti del sistema di finanza derivata aveva però trovato scarso ascolto da parte del sistema politico nel corso degli anni '80.

La situazione cambia radicalmente all'inizio degli anni '90, come risultato di una serie di fattori concomitanti: la crisi finanziaria dei primi anni '90, e l'idea di uscirne, almeno per quanto riguarda la finanza locale, attraverso una maggiore responsabilizzazione, sostenuta da qualche autonomia, dei livelli locali di governo; la crisi politica degli stessi anni (a seguito degli interventi dei giudici di *mani pulite*) e la conseguente straordinaria preminenza, almeno per un breve periodo, di tecnici nell'azione di governo; soprattutto, l'emergere di una forza politica, radicata nel Nord del Paese, che per la prima volta pone con forza il tema della distribuzione delle risorse tra territori come elemento centrale del dibattito politico. D'altra parte, spinte verso il decentramento si registrano negli stessi anni quasi ovunque in Europa, ad indicare probabilmente l'esistenza di forze profonde (il completamento del mercato unico a livello Europeo e la maggiore necessità di competere a livello territoriale che questo comporta?) che spingono i diversi Paesi ad adottare risposte comuni. Inoltre, come molti

hanno sottolineato, lo stesso rafforzamento dell'Unione Europea funge da catalizzatore per questi processi, come se la *devolution* di poteri verso l'alto, dagli stati nazionali all'Unione, richieda come naturale contrappeso, una spinta verso il basso, nel decentramento a favore degli enti territoriali.

L'obiettivo economico-finanziario fondamentale del decentramento in Italia è quello di responsabilizzare maggiormente i governi locali rispetto alla gestione del proprio bilancio, ricostruendo una maggiore autonomia dal lato tributario e offrendo più spazi di manovra dal lato delle spese. Ma il processo di decentramento non è circoscritto all'ambito finanziario e conduce a modifiche anche sul piano politico, con riforme elettorali tese a rafforzare la visibilità e la legittimità democratica degli esecutivi nei confronti dei cittadini. In un certo senso si può individuare una vera e propria "tecnica del decentramento" (TAB.6), graduale ma continua, e che prevede passaggi sia finanziari che politici, con legislazione ordinaria in parte, e con legislazione costituzionale nella parte finale del processo. Così, in più stadi successivi, trasferimenti vincolati vengono sostituiti con trasferimenti liberi e successivamente con tributi propri e compartecipazioni; leggi ordinarie ampliano le competenze degli enti locali, per poi trovare un sostegno a livello costituzionale, e così via.

La TAB. 7 riassume i principali passaggi legislativi che hanno segnato nel corso del decennio le tappe più significative del processo di decentramento. Interventi sulle entrate tributarie si sommano a interventi dal lato delle competenze; interventi sul piano politico, ad interventi sul piano costituzionale. Nella seconda metà degli anni '90, con più provvedimenti legislativi, i trasferimenti vincolati sono sostituiti da trasferimenti liberi e

poi da strumenti tributari, compartecipazioni o tributi propri; in linea con quanto avviene a livello nazionale, le regole elettorali vengono cambiate allo scopo di rendere sindaci e presidenti di Regioni più direttamente *accountable* nei confronti del proprio elettorato. Per i Comuni, la rivoluzione avviene con l'introduzione dell'ICI prima e dell'addizionale all'IRPEF poi, anche se non si riesce a

sistema di perequazione legandolo ad una compartecipazione all'IVA. Con le leggi Bassanini, anche le Province vengono investite di nuovi compiti, a cui si fa fronte con ulteriori strumenti tributari. L'insieme di queste modifiche avviene attraverso la legislazione ordinaria; ma il processo trova anche un suo sbocco costituzionale, con la riforma del Titolo V nel 2001. Tuttavia, come si vedrà nel paragrafo 7, con l'inizio della nuova legislatura, il processo di riforma in qualche modo si arresta e mostra segnali di inversione.

TAB. 6: La tecnica del decentramento

Entrate	Processo a cascata: <ul style="list-style-type: none"> • sostituzione dei trasferimenti vincolati con trasferimenti senza vincolo di destinazione • sostituzione dei trasferimenti con compartecipazioni a grandi tributi erariali • sostituzione delle compartecipazioni con tributi propri
Spese	<ul style="list-style-type: none"> • Delega di funzioni e ampliamento delle competenze con legislazione ordinaria • Introduzione di norme tese a rendere direttamente responsabile l'ente locale di eventuali disavanzi
Politica	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica delle leggi elettorali, introduzione del sistema semi-presidenziale (elezioni Sindaco, Presidenti Regioni, Province) • Personalizzazione: rapporto eletto/cittadini in cerca di maggiore <i>accountability</i>;
Costituzione	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica delle leggi costituzionali per ridefinire e stabilizzare i rapporti livelli di governo

modificare il sistema dei trasferimenti, che pur ridotto d'importanza, resta sostanzialmente legato al principio della spesa storica. Per le Regioni, il processo raggiunge il suo culmine, con l'introduzione dell'IRAP, a partire dal 1998, che rappresenta un robusto tributo proprio; con le leggi Bassanini (1997-98) che ne ampliano i compiti; con il decreto 56/2000 che modifica il

Il quantum del decentramento

Ma quanto si è effettivamente decentrato nel corso degli anni '90? Rispondere alla domanda non è semplice, perché, come si è discusso in precedenza, non esiste un indicatore univoco e soddisfacente del grado di decentramento. Come si è già visto nel paragrafo 2, la quota di spesa pubblica gestita a livello locale sulla spesa complessiva o sul PIL è un indicatore spesso usato, ma è un indicatore che non dice nulla sui margini effettivi di autonomia di cui godono gli enti locali nella determinazione di quella spesa. Allo stesso modo, la quota di risorse proprie o tributarie sulla propria spesa o sul PIL dice poco sui livelli effettivi di autonomia di cui godono gli enti locali su quei tributi. Una seconda difficoltà è costituita dal fatto che mancano anche dati robuste e condivise sui cui poter svolgere questi esercizi con affidabilità, ed esistono problemi di eterogeneità tra le contabilità dei diversi enti pubblici, il che rende problematico l'utilizzo congiunto di fonti alternative. In parte, la carenza di dati – vero e proprio tallone d'Achille di ogni tentativo di analisi serio del contesto italiano – è un problema dovuto alla natura sostanzialmente unitaria dello Stato italiano, a cui solo di recente i principali istituti di ricerca hanno tentato di

porre rimedio.

TAB. 7: Principali tappe del decentramento fiscale regionale

1948	Regioni a Statuto speciale
1972-1977	Regioni a Statuto ordinario: decentramento della spesa e accentramento delle entrate, in seguito alla riforma tributaria
1978	Decentramento della spesa sanitaria alle regioni
1990-1992	Previsione di autonomia tributaria dei comuni e introduzione dell'ICI
1993	Attribuzione alle regioni dei contributi sanitari e delle tasse automobilistiche
1993	Riforma elettorale, con elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia
1995	Abolizione dei trasferimenti vincolati alle regioni (ad eccezione della sanità), istituzione della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine, istituzione del tributo speciale sui rifiuti, istituzione del fondo perequativo
1997-1998	Leggi Bassanini sul decentramento amministrativo e decreti delegati
1998	Abolizione dei contributi sanitari e introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF
1999	Legge Costituzionale per l'elezione diretta Presidente Giunta Regionale e autonomia statutaria
2000	Decreto legislativo 56 e introduzione della compartecipazione regionale all'IVA; abolizione dei trasferimenti erariali alle Regioni per la spesa sanitaria
2001	Riforma del titolo V della Costituzione
2003	Legge La Loggia
2005-2006	Nuova proposta di riforma costituzionale, bocciata dal referendum

Qualche utile indicazione può comunque essere tratta dai dati dell'ISTAT, che elabora i conti delle Amministrazioni Pubbliche e fornisce informazioni sui conti delle amministrazioni locali.

Si considerino innanzitutto le spese. La TAB. 8 illustra l'evoluzione della spesa pubblica, come quota sul PIL, del comparto delle Amministrazioni Pubbliche nel suo complesso, delle Amministrazioni centrali e di quelle locali. Tra il 1990 e il 2005, la spesa delle autonomie locali sul PIL non subisce grandi variazioni, passando dal 14,2 al 15,2%. Lo stesso vale

anche se si considera la sola spesa corrente. Questo sta ad indicare che dal lato della spesa, il decentramento ha prodotto più un dimagrimento del ruolo delle amministrazioni centrali che un aumento della spesa delle amministrazioni locali.

TAB. 8: Spese delle Amministrazioni Pubbliche (in % del PIL)

	1990	1995	2000	2005
Spese totali al netto interessi				
Totale P.A.	43,2	41,2	40,9	43,9
Amm. centrali	30,9	27,3	21,4	22,8
Amm. locali	14,2	12,5	13,5	15,2
Spese correnti al netto interessi				
Totale P.A.	37,9	36,7	37,3	39,9
Amm. centrali	27,1	23,9	19,3	20,6
Amm. locali	11,3	10,3	11,0	12,5

Altre indicazioni interessanti si traggono dai dati sulla spesa pubblica per categorie funzionali, che consentono di comprendere quali ambiti di spesa sono stati coinvolti dal processo di decentramento.

Per semplicità espositiva, le molteplici funzioni di spesa sono state raggruppate in tre macro-funzioni:

1. *Beni Pubblici Tradizionali*, che comprendono Servizi generali, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza;
2. *Sviluppo e Territorio*, che include Affari economici, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto del territorio;
3. *Welfare*, che comprende Sanità, Attività ricreative, culturali e di culto, Istruzione, e Protezione sociale.

La TAB. 9 mostra con chiarezza che nel corso degli anni '90, alla riduzione complessiva della crescita della spesa, si è accompagnato un rafforzamento della spesa per la protezione

sociale e la sanità. A partire dal 2000, sembra invece essere in atto un'inversione di tendenza.

TAB. 9 Spese delle Amministrazioni Pubbliche (Composizione percentuale, per funzioni)

	1990	1995	2000	2005
<i>Beni pubblici tradizionali</i>	16,0	15,5	17,2	18,2
<i>Sviluppo e territorio</i>	17,9	14,3	11,0	12,6
<i>Welfare</i>	66,1	70,2	71,8	69,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

TAB. 10 Spese delle Amministrazioni Locali (Composizione percentuale, per funzioni)

	1990	1995	2000	2005
<i>Beni pubblici tradizionali</i>	13,8	14,9	16,5	16,6
<i>Sviluppo e territorio</i>	26,6	24,3	24,4	23,8
<i>Welfare</i>	59,6	60,8	59,1	59,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Per quanto riguarda le Amministrazioni locali (TAB. 10), si osserva che tra il 1990 e il 2005, la quota della spesa per il *welfare* (che è essenzialmente sanità e istruzione) si mantiene stabile, mentre sembra accrescersi il peso degli interventi per il territorio.

Dunque, dal punto di vista della spesa, si può affermare che il processo di decentramento delle competenze, iniziato con le leggi Bassanini, non abbia sortito effetti di rilievo sulla dinamica e sulla composizione della spesa delle amministrazioni decentrate.

Un altro indicatore spesso utilizzato per misurare il grado di decentramento fa riferimento alla distribuzione dei dipendenti pubblici per livelli di governo, nell'ipotesi che il decentramento di competenze implichi anche decentramento del personale. La TAB. 11 mostra come tra il 1990 e il 2005 si sia verificata una riduzione dei dipendenti delle amministrazioni centrali, in particolare dei

dipendenti dello Stato e degli Enti di previdenza, a cui si è accompagnato un aumento dei dipendenti delle amministrazioni locali, la cui quota è passata dal 40,4 al 42% del totale. Sembra, a prima vista, che il decentramento abbia prodotto qualche effetto sulla dinamica dell'occupazione nelle Amministrazioni locali. In realtà, non è così semplice. Infatti, all'interno del comparto delle autonomie locali, si registra una riduzione del personale di Regioni, Comuni e Province, un aumento dei dipendenti degli enti sanitari (un risultato però che sarebbe difficile far risalire al decentramento), un aumento del numero dei dipendenti delle altre amministrazioni locali. Queste considerazioni vanno inoltre inquadrare nella più generale politica dell'occupazione pubblica, con riferimento alle norme introdotte ogni anno con la Legge finanziaria, con l'obiettivo di contenimento delle spese di personale.

TAB. 11: Dipendenti delle Amministrazioni pubbliche (migliaia di unità)

	1990	1995	2000	2005
Amm. centrali	2.069,6	1.971,2	1.975,4	2.032,4
<i>di cui: Stato (a)</i>	<i>2.021,1</i>	<i>1.924,9</i>	<i>1.931,5</i>	<i>1.987,9</i>
Amm. locali	1.443,2	1.519,3	1.492,7	1.515,8
<i>di cui: Regioni, province, comuni</i>	<i>735,0</i>	<i>689,7</i>	<i>664,9</i>	<i>626,3</i>
<i>di cui: Enti locali sanitari</i>	<i>674,6</i>	<i>689,2</i>	<i>681,7</i>	<i>699,9</i>
Enti di previdenza	62,0	56,5	56,5	57,9
Totale	3.574,8	3.547,0	3.524,6	3.606,1

(a) Con riferimento all'anno 2000, la crescita della consistenza del personale statale e la conseguente riduzione del personale degli Enti territoriali locali è dovuta principalmente al passaggio del personale amministrativo della scuola (a.t.a.) dalle province e dai comuni allo Stato.

Infine, l'ultimo indicatore utilizzabile per misurare il decentramento fa riferimento alle entrate delle autonomie locali, in particolare alla quota di entrate tributarie e contributive rispetto al totale delle proprie entrate e alle entrate fiscali complessive delle Amministrazioni Pubbliche.

L'evidenza empirica a favore del decentramento è chiara e forte osservando la TAB. 12. Il grado di autonomia finanziaria, misurato dalla quota di entrate fiscali sul totale delle entrate era del 15,7% nel 1990; sale al 44,1% nel 2005. La quota delle entrate fiscali complessive delle Amministrazioni Pubbliche che andava alle autonomie locali era solo il 5,5% all'inizio del periodo; è pari al 16% nel 2005.

TAB. 12: Entrate fiscali delle Amministrazioni locali

	1990	1995	2000	2005
Imposte indirette	5899	16934	54096	66073
in % della P.A.	8,1	15,2	30,9	32,7
Imposte dirette	8061	11794	17373	24078
in % della P.A.	8,3	8,6	10,1	12,7
Altre entrate fiscali	713	1782	1032	1599
in % della P.A.	6,7	22,9	28,4	54,9
Totale	14673	30510	72501	91750
in % della P.A.	5,5	7,8	14,6	16,0
Grado di autonomia finanziaria	15,7	25,2	44,7	44,1

La TAB. 13 contiene invece indicazioni sul gettito dei singoli tributi. Tuttavia, ancora una volta occorre sottolineare che questi dati non sono un indicatore perfetto del grado di autonomia tributaria delle Amministrazioni locali. Questo è infatti strettamente collegato anche al potere che gli enti decentrati hanno in merito alla fissazione delle aliquote, alla definizione delle basi imponibili dei diversi tributi, alla possibilità di introdurre nuove imposte. Sotto questo profilo i margini di autonomia tributaria degli enti decentrati in

Italia non sono elevatissimi e sono soggetti anche a repentini mutamenti, secondo le decisioni del Governo centrale. È opportuno ricordare che la legge finanziaria per il 2003 aveva bloccato la possibilità per gli enti locali di modificare l'IRAP e le addizionali all'IRPEF. L'ultima legge finanziaria va invece nella direzione di aumentare il grado di autonomia finanziaria dei governi decentrati.

In conclusione, il decentramento italiano degli anni '90 si è concentrato prevalentemente sul lato delle entrate, andando a ricomporre parzialmente il divario esistente tra spese e entrate locali; c'è stato un qualche riequilibrio della spesa a vantaggio delle amministrazioni locali, ma in un contesto in cui la spesa complessiva delle autonomie locali sul PIL è rimasta invariata.

TAB. 13: Gettito delle imposte dirette e indirette delle Amministrazioni locali

	1990	1995	2000	2005
Imposte indirette				
IVA	1819	2596	4357	4535
Oli minerali	184	969	3398	3434
Addiz. ENEL	726	920	1220	1409
Rc auto	0	0	1370	2015
Concess. edilizie	1012	1485	2021	3038
ICI	0	6727	8435	10460
Tasse automobil.	225	660	755	861
IRAP	0	0	27315	34587
Altre	1933	3577	5225	5734
Totale	5899	16934	54096	66073
Imposte dirette				
IRPEF	3619	5777	8058	9100
Add. reg. IRPEF	0	0	2515	6430
Add. com. IRPEF	0	0	582	1528
Tasse auto	466	2268	3290	3621
Altre	4013	4698	2985	3797
Totale	8098	12743	17430	24476

Le differenze territoriali

Una questione di grande rilevanza per l'attuazione concreta del processo di decentramento concerne gli elementi di diversità

che caratterizzano le Regioni (ma anche gli altri enti territoriali), sia sul fronte delle spese che delle fonti di finanziamento. È di cruciale importanza capire quale sia il grado di uniformità nei livelli della spesa pro-capite delle Regioni nelle diverse aree del paese ed anche come differiscono le capacità di finanziamento con entrate proprie delle diverse Regioni. Un problema nello svolgere questo esercizio è costituito dal fatto che i bilanci delle singole Regioni sono spesso costruiti con criteri differenziati, il che rende difficile il confronto. Per questo in quanto segue presentiamo alcuni dati ricavati da una nostra indagine (Ambrosanio e Bordignon, 2004) che ha alle spalle un lavoro certosino di riclassificazione delle poste di bilancio (come riportati nei certificati di bilancio consuntivo) su una base omogenea.

Risulta, per esempio, che le spese correnti medie pro-capite delle 15 Regioni a Statuto ordinario, in riferimento all'anno 2001 (ma la situazione da allora non è probabilmente cambiata molto), si collocavano (TAB. 14) intorno ai 1.650 euro, dei quali circa 1.350 destinati alla spesa per la sanità. La spesa era anche abbastanza uniforme sul territorio nazionale, variando infatti da un minimo di 1.483 euro in Puglia ad un massimo di 1.983 euro in Basilicata; si consideri, inoltre, che la spesa pro-capite in Lombardia è sostanzialmente la stessa che in Calabria. Come emerge dalla tabella, se c'è una differenza questa appare più attribuibile alla dimensione (in termini di territorio e di abitanti) della Regione, piuttosto che alla collocazione sul territorio nazionale. In particolare, Regioni piccole spendono in termini pro-capite in misura maggiore delle Regioni di ampia dimensione, un segno inequivocabile dell'esistenza di rendimenti di scala non sfruttati.

TAB. 14: Spese delle Regioni a S. O. anno 2001, euro pro-capite

Regioni	Spese correnti	Spese c/cap.	Spese totali	Sanità
Piemonte	1.704	356	2.060	1.422
Lombardia	1.544	124	1.668	1.348
Veneto	1.541	107	1.648	1.332
Liguria	1.867	239	2.105	1.617
Emilia-Romagna	1.667	146	1.813	1.398
Toscana	1.700	145	1.845	1.407
Marche	1.600	229	1.829	1.305
Umbria	1.754	413	2.167	1.428
Lazio	1.803	136	1.939	1.446
Abruzzo	1.559	285	1.844	1.266
Molise	1.604	655	2.259	1.265
Campania	1.495	177	1.673	1.203
Puglia	1.483	202	1.685	1.261
Basilicata	1.983	491	2.475	1.382
Calabria	1.551	383	1.935	1.255
Media	1.657	273	1.930	1.356
Media Nord	1.664	194	1.859	1.423
Media Centro	1.714	231	1.945	1.396
Media Sud	1.613	366	1.978	1.272

Fonte: Ambrosanio-Bordignon (2004).

Meno uniformi sono invece le spese in conto capitale, sia per ragioni strutturali (le Regioni del Sud spendono sempre in media di più di quelle del Nord, grazie ai cospicui trasferimenti provenienti dall'Unione Europea e dal bilancio dello Stato) sia per ragioni contingenti (il verificarsi di calamità naturali o di eventi eccezionali).

Alla sostanziale uniformità della spesa pro-capite delle 15 Regioni, si accompagna dal lato delle entrate proprie, un profondo divario fra Regioni del Nord, del Centro e del Sud, come mostrano i dati relativi al gettito pro-capite dei tributi propri nel 2001 (TAB. 15). I tributi propri rappresentano in media poco meno del 40% delle entrate correnti, ma la media nazionale riflette situazioni molto differenziate. Più o meno a parità di spesa corrente pro-capite, la Lombardia raccoglie 1.029 euro di tributi propri, la Calabria solo 402.

TAB. 15: I tributi propri delle Regioni a S. O. anno 2001, euro pro-capite

Regioni	Tributi propri	% Entrate correnti
Piemonte	878	50,0
Lombardia	1.029	64,9
Veneto	895	53,7
Liguria	696	35,3
Emilia-Romagna	985	55,8
Toscana	802	42,6
Marche	722	45,7
Umbria	682	35,4
Lazio	825	44,0
Abruzzo	609	34,8
Molise	497	23,9
Campania	419	27,2
Puglia	435	28,8
Basilicata	469	25,0
Calabria	402	21,2
Media	690	39,2
Media Nord	897	51,9
Media Centro	758	41,9
Media Sud	472	26,8

Fonte: Ambrosanio-Bordignon (2004).

Esiste quindi tra le Regioni un forte divario di capacità fiscale, nel senso di capacità di raccogliere gettito tributario all'interno del territorio regionale, derivante dalle profonde differenze nella distribuzione territoriale delle basi imponibili dei tributi.

Ciò significa che ci sono Regioni che non riescono a finanziare le proprie spese con le entrate proprie. Ad esempio, la Calabria raccoglie, nel 2001, 402 euro pro-capite di tributi propri e sostiene una spesa corrente pro-capite di 1.551 euro.

Il gap tra spese ed entrate proprie viene attualmente coperto dai trasferimenti statali che hanno lo scopo di sopperire all'insufficienza di entrate proprie delle Regioni più povere.

Ma che cosa accadrebbe se si attuasse il decentramento previsto dal nuovo titolo V della Costituzione? In che modo questa differenza territoriale tra funzioni e tributi ne verrebbe influenzata? Se ne discuterà in dettaglio nel paragrafo 6.

5. Decentramento e disciplina fiscale

Un problema di particolare rilievo nei Paesi ad elevato grado di decentramento è quello della disciplina fiscale. I governi locali possono infatti non considerare gli effetti delle loro decisioni sul complesso della finanza pubblica e produrre esternalità negative, attraverso livelli troppo elevati di spesa pubblica. L'aspettativa di ancora di salvezza da parte del Governo centrale, nei momenti di difficoltà, può produrre atteggiamenti irresponsabili ed insostenibili nel tempo¹⁷. Anche la sovrapposizione delle competenze e l'assenza di un legame stretto tra autonomia di spesa ed autonomia di entrate contribuiscono a ridurre il senso di responsabilità finanziaria dei governi decentrati. Il problema della disciplina fiscale si è posto in modo particolare per i Paesi europei, tenuti al rispetto dei vincoli imposti alla finanza pubblica dal Patto di stabilità e crescita. Il Governo centrale è l'unico responsabile per il rispetto degli impegni europei, ma i governi regionali e locali possono contribuire in modo significativo a determinare il disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche e il problema è potenzialmente tanto più rilevante quanto maggiore è la quota di spesa pubblica che gli enti decentrati si trovano a gestire.

La maggior parte dei Paesi europei ha dunque adottato provvedimenti volti ad accrescere il grado di controllo del Governo centrale sulla finanza locale e le soluzioni adottate hanno caratteristiche differenti, a seconda dei meccanismi introdotti per incentivare i livelli inferiori di governo a rispettare le regole di bilancio¹⁸.

¹⁷ Ciò che in letteratura viene definito come un problema di *soft budget constraint*

¹⁸ Va comunque sottolineato che l'art. 104 del Trattato della Comunità Europea e le Risoluzioni del 1997, che hanno introdotto il Patto di stabilità e crescita (PSC), non contengono nessun esplicito

Il Patto di stabilità interno (PSI) è stato introdotto in Italia con la Legge finanziaria per il 1999, che all'art. 28 recita: “*nel quadro del federalismo fiscale, ...le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo*”.

Alcune esperienze europee

Prima di analizzare l'esperienza italiana, è utile avere come punto di riferimento qualche informazione sull'esperienza degli altri partner europei. In linea generale si possono rilevare due approcci al problema: quello cosiddetto *cooperativo* e quello delle *regole fiscali*, stabilite attraverso disposizioni di legge. Con il primo, caratterizzato da un elevato grado di flessibilità, il contributo dei diversi livelli di governo al rispetto della disciplina fiscale è determinato sulla base di un processo partecipativo e le decisioni in materia coinvolgono tutti i soggetti interessati. Esso è di solito applicato dagli Stati federali, come riconoscimento del ruolo costituzionale dei governi decentrati.

Il secondo approccio, tipico degli Stati unitari, con il contributo dei diversi enti territoriali stabilito per legge, si caratterizza per un elevato grado di rigidità e, almeno *ex ante*, potrebbe sembrare più efficace. In realtà, nell'uno e nell'altro caso, le possibilità di successo sono affidate alla corretta applicazione di meccanismi

riferimento ai livelli di governo sub-centrali; non esiste dunque alcun obbligo formale per i paesi membri di adottare regole e procedure che limitino la formazione dei disavanzi dei governi regionali e locali.

di sanzioni e di incentivi. Nel panorama europeo, si rifanno all'approccio *cooperativo* Austria, Belgio, Germania e Olanda; seguono il secondo approccio Italia, Francia, Spagna, Portogallo e Paesi Scandinavi.

In **Belgio**, il *Superior Finance Council* (SFC) coordina la finanza centrale e la finanza locale, in un contesto di procedure di bilancio caratterizzate da un elevato grado di complessità, che, come si è discusso nel paragrafo 3, discende dalla stessa complessità dell'assetto istituzionale. Dai diversi livelli di governo derivano due “entità di bilancio pubblico”: la prima comprende il Governo federale e i Sistemi di sicurezza sociale; la seconda comprende le Comunità e le Regioni (e i Governi locali). L'SFC ha un mandato parlamentare per monitorare il rispetto degli impegni del Patto di stabilità e crescita da parte di tutti i livelli di governo. Non esiste un vero e proprio Patto di stabilità interno, anche se il SFC fissa, in termini assoluti, per ciascun governo della prima entità l'ammontare di surplus da realizzare o l'ammontare massimo di indebitamento. Ciascuna Comunità e Regione deve annualmente predisporre il suo programma di stabilità pluriennale, dove specifica quali azioni intende intraprendere per raggiungere gli obiettivi indicati dal SFC. A loro volta, le Regioni, che sovrintendono alle Province e ai Comuni, si impegnano a far sì che questi realizzino gli obiettivi di bilancio loro assegnati. Gli impegni delle varie entità di bilancio sono formalizzati in accordi tra il Governo federale da una parte e le Comunità dall'altra. Non sono infine previste sanzioni per gli enti che non realizzano gli obiettivi programmati, ma il Governo federale può, per legge, limitare l'indebitamento delle Regioni per un periodo di due anni. I governi regionali invece hanno il

compito di monitorare il bilancio dei comuni e, in caso di necessità, il potere di imporre tagli alle spese e aumenti di entrate.

In **Germania** l'adozione del PSI risale al 2002, dopo l'approvazione nel 2001 della nuova *Law of budgetary principles*, nella quale viene esplicitamente riconosciuto che tutti i livelli di governo devono sopportare la responsabilità del rispetto dei vincoli europei. Il PSI è stato introdotto in un contesto di finanza pubblica insoddisfacente, determinato anche dal rilevante contributo dei governi locali alla formazione del deficit complessivo, per circa la metà del totale. Esso è stato in qualche misura subito dai Länder, in linea di principio contrari all'introduzione di regole di bilancio vincolanti, viste come una perdita della loro autonomia di bilancio. I risultati non sono stati soddisfacenti, tanto che la recente riforma della Costituzione, entrata in vigore il 1° settembre 2006, ha introdotto specifici meccanismi sanzionatori. Le eventuali sanzioni comminate alla Germania dalla Commissione Europea dovranno essere allocate tra i diversi livelli di governo. In particolare, il governo federale si accollerebbe il 65% (che corrisponde più o meno alla quota consolidata del bilancio federale e della sicurezza sociale sul totale della spesa pubblica nel 2005), mentre il rimanente 35% resterebbe a carico dei Länder. Di questo 35%, il 65% dovrebbe essere a carico degli enti che hanno prodotto il deficit; il resto a carico di tutti i Länder, ripartito secondo la dimensione della popolazione, in applicazione di un principio di solidarietà. Questo meccanismo è stato comunque criticato, in quanto non risolve i problemi di *free-riding* e non è chiaro perché debbano essere puniti anche i Länder che hanno rispettato la disciplina di bilancio.

Infine, in **Spagna**, nel 2001 è stata approvata la *General law of budgetary stability*, con effetti a partire dal 2003. Fino al 2006, tutti i livelli di governo (compresi i programmi di sicurezza sociale e le imprese pubbliche) sono stati obbligati a produrre un bilancio in pareggio o in surplus. Questa regola ha dato buoni risultati, ma è stata ritenuta troppo rigida ed è stata riformata nel 2006, in modo da essere più flessibile. Gli obiettivi di bilancio non sono più annuali ma triennali e un certo ammontare di disavanzo è consentito in circostanze eccezionali. In caso di disavanzo, l'ente interessato deve presentare un piano finanziario di riduzione del deficit, che deve essere approvato dal *Fiscal and Financial Policy Council*; l'equilibrio di bilancio deve essere ripristinato in un arco di tre anni e il raggiungimento degli obiettivi è controllato dal Governo centrale. In caso di sanzioni comminate alla Spagna nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, l'onere deve essere sopportato dagli enti responsabili del deficit.

Il Patto di stabilità interno in Italia

Dalla sua introduzione nel 1999, il PSI è stato modificato ogni anno dalla Legge finanziaria, o in riferimento all'obiettivo, o ai meccanismi sanzionatori o alle procedure di monitoraggio, con ripercussioni sulla credibilità del patto stesso e sulla capacità di programmazione finanziaria degli enti locali. A partire dal 2002, il legislatore ha inoltre introdotto norme differenti per gli enti locali (Comuni e Province) e per le Regioni (bilancio regionale e regole per la Sanità). Piuttosto che descrivere le numerose versioni del Patto per ciascun comparto della finanza decentrata – operazione troppo lunga e

forse anche noiosa¹⁹ - conviene discutere i principali punti critici.

- *Gli enti locali*

Per quanto riguarda **gli obiettivi** degli enti locali (Comuni e Province), ad eccezione del 2005 e del 2006, gli obiettivi sono stati definiti sul saldo di bilancio, variamente definito, e così è anche per il 2007. L'alternativa è la definizione di obiettivi sulla crescita della spesa, come nel 2005 e nel 2006. A nostro giudizio, sono preferibili obiettivi definiti rispetto ai saldi di bilancio, sia in relazione al processo di decentramento in atto, sia in relazione ai vincoli europei, che impongono tetti massimi ai saldi, indipendenti dalla composizione del bilancio pubblico. Sostanzialmente, con un vincolo sul saldo, a differenza di uno sulla spesa, si lascia al governo locale la libertà di decidere come rispettare il vincolo, se tagliando le spese (e nel caso, quali), se aumentando le entrate o con un mix delle due alternative. Inoltre, un vincolo sui saldi è utile anche in un contesto dinamico, perché previene forme di *bilancio soffice*, che poi tendono comunque a scaricarsi in futuro sul bilancio centrale. Naturalmente, perché un vincolo sui saldi offra questi gradi di libertà ulteriori agli enti territoriali è necessario che questi abbiano un qualche grado di autonomia nel modificare il livello del prelievo locale. La legge finanziaria per il 2007 va in questa direzione.

Ciò premesso, è anche importante sottolineare che di per sé un vincolo sui saldi degli enti locali non implica alcun risparmio per l'erario. Se anche tutti gli enti locali raggiungessero un equilibrio di bilancio o migliorassero il proprio saldo, si migliorerebbe il saldo complessivo delle amministrazioni pubbliche (l'aggregato di

amministrazioni centrali, locali e enti di previdenza), ma non si ridurrebbe l'esborso dal bilancio dello Stato a favore degli enti territoriali. Se l'obiettivo è quello di porre sotto controllo la spesa centrale e locale, l'unico intervento possibile è quello di una riduzione, rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente, dei trasferimenti erariali o delle partecipazioni. Questo per più ragioni. Intanto, nonostante l'apparente decentramento degli ultimi anni, molte spese degli enti territoriali sono ancora finanziate direttamente da trasferimenti a carico del bilancio centrale e dunque il controllo di queste poste di spesa può avvenire solo con una riduzione delle risorse loro destinate. Inoltre, la riduzione dei trasferimenti, se accompagnata da autonomia dal lato delle entrate, introduce un incentivo robusto al controllo dei flussi di spesa a livello locale. Per un ente territoriale è molto diverso finanziare un piano di spesa con risorse che provengono da livelli superiori di governo o con maggiori imposte prelevate sulla comunità locale. Il costo politico del finanziamento è molto più ampio in quest'ultimo caso, e ciò conduce naturalmente ad una maggiore responsabilizzazione.

Un problema ulteriore riguarda la **definizione del saldo**: saldo complessivo o di parte corrente? saldo di competenza o di cassa?

Rispetto al primo quesito, la legge finanziaria per il 2007 ha innovato, introducendo un vincolo sul saldo complessivo, dunque inclusivo delle spese d'investimento, in precedenza escluse. Il saldo complessivo è certamente coerente con gli obblighi europei (che non prevedono la *golden rule*²⁰) ed eviterebbe anche che poste di spesa

¹⁹ Si veda Ambrosiano e Bordignon (2004) per un'analisi dettagliata di questi aspetti.

²⁰ Con questo termine si intende la possibilità che il governo si indebiti solo per sostenere spese in conto capitale.

misteriosamente trasmigrino dalla parte corrente a quella in conto capitale dei bilanci degli enti locali. Ma le spese di investimento presentano, anche per gli enti locali di più ampie dimensioni, un'elevata variabilità annuale; un tetto rigido sul saldo complessivo rischia di essere penalizzante per alcuni e un bonus per altri, in modo del tutto accidentale. Una possibile soluzione sarebbe quella di introdurre un vincolo rigido sull'aggregato dei bilanci di sottoinsiemi degli enti (ad esempio, i comuni divisi per classi dimensionali) e - con un sistema di bonus - consentire ai singoli enti locali di violare il patto in qualche anno, sulla base delle loro esigenze di investimento, rientrando poi negli anni successivi. Ma un sistema del genere richiede tempo per essere predisposto in modo opportuno. Nell'immediato, l'unica soluzione praticabile è quella di prendere come saldo di riferimento per il vincolo quello ottenuto come media dei saldi di un certo numero di anni precedenti. Un rischio possibile è che ciò conduca ad una riduzione degli investimenti; per un governo, nazionale o locale, è sempre più facile intervenire sulla spesa in conto capitale (rimandando gli investimenti) che su quella corrente, dove le resistenze politiche sono molto più forti. È dunque opportuno che l'estensione del vincolo anche alla parte in conto capitale del bilancio sia accompagnata da un attento monitoraggio delle politiche di investimento degli enti locali.

Rispetto al secondo quesito, in sede europea prevale il criterio della competenza. Ma imporre un vincolo solo sulla competenza, rischia di far perdere il controllo sui flussi di cassa (che determinano il fabbisogno del settore statale), su cui peraltro esistono informazioni molto più tempestive a livello centrale e che consentono dunque un più agevole monitoraggio dei comportamenti degli enti locali. Riteniamo

pertanto opportuno continuare lungo la strada intrapresa dal 2003, che impone il vincolo sia sulla competenza sia sulla cassa.

Un'altra questione aperta è quella dell'**uniformità del vincolo**. L'ultima Legge finanziaria richiede a ciascun comune (sia esso in disavanzo, pareggio o avanzo di bilancio) di contribuire al riequilibrio finanziario del comparto²¹, con l'obiettivo di azzerare il disavanzo di cassa registrato dal complesso dei comuni già nel 2007; metà dell'aggiustamento sarebbe a carico dei comuni in disavanzo; l'altra metà sarebbe invece a carico di tutti i comuni, in una misura direttamente proporzionale alla propria spesa corrente. Certamente sarebbe più opportuno trattare diversamente gli enti "virtuosi" dagli altri, chiedendo loro per esempio solo di mantenere l'equilibrio di bilancio ottenuto. Il problema però è che non si dispone di informazioni sufficienti a stabilire perché un ente è virtuoso. Poiché i trasferimenti erariali sono ancora largamente influenzati dalla spesa, è difficile capire se un ente è virtuoso perché è bravo e responsabile o semplicemente perché è stato avvantaggiato dai meccanismi di distribuzione delle risorse.

Infine, **le sanzioni**. Nella sua versione originaria (triennio 1999-2001), il PSI non prevedeva un vero e proprio meccanismo sanzionatorio. A partire dal 2002, il sistema è stato modificato,

²¹ Per ciascun ente, la correzione richiesta è la somma algebrica di due diverse componenti: la prima componente consiste nella riduzione nel 2007 del 50% del disavanzo di cassa medio registrato nel triennio 2003-2005 (per definizione, questa correzione non riguarda i comuni in pareggio o in avanzo nel periodo considerato); la seconda componente riguarda invece tutti i comuni: ciascuno dovrebbe migliorare il saldo di bilancio in misura pari al 3,4% dei pagamenti correnti effettuati in media nel periodo 2003-05.

con l'introduzione di due diversi meccanismi sanzionatori: riduzione dell'importo dei trasferimenti erariali spettanti (mai entrata in vigore, per dubbi di incostituzionalità) e limiti all'assunzione di nuovo personale. La legge finanziaria per il 2007 ha innovato anche in tema di sanzioni: per gli enti inadempienti, è previsto l'incremento automatico dello 0,3% dell'addizionale comunale all'IRPEF a carico dei cittadini residenti nel comune inadempiente. Ciò significa che la sanzione scatta indipendentemente dall'entità della violazione del Patto e ciò non solo non è ragionevole, ma può introdurre un incentivo a *spendere* in misura maggiore. Inoltre la punizione sarebbe a carico dei cittadini e non degli amministratori responsabili del mancato rispetto del Patto (che potrebbero essere poi puniti in seguito dai cittadini in termini elettorali). Sarebbe invece opportuno commisurare la sanzione al danno e comunque non accollarla solo ai cittadini.

- Le Regioni e la Sanità

Per le Regioni, il PSI, a partire dal 2002, si è concretizzato nell'imposizione di vincoli alla crescita della spesa. A partire dal 2007, a ciascuna Regione a Statuto ordinario si richiede che il complesso delle spese finali (escluse le spese per la sanità, per le quali valgono norme specifiche) non sia superiore a quello del 2005 diminuito dell'1,8%. Anche per le Regioni inadempienti è prevista una sanzione, che consiste nell'aumento automatico di 5 punti percentuali della tassa automobilistica e nell'applicazione dell'imposta regionale sulla benzina nella misura massima di 0,0258 euro al litro.

Per quanto concerne il comparto della Sanità, il punto di riferimento è il nuovo Patto per la salute fra Governo e Regioni siglato lo scorso 22 settembre, che prevede di stabilizzare la spesa

sanitaria già dal 2007. L'aggiustamento richiesto grava soprattutto sulle Regioni con elevati disavanzi²². In caso di inadempienza, scattano automaticamente gli incrementi dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF e dell'aliquota dell'IRAP.

- I risultati

Come valutare i risultati del PSI? Ovvero, regioni ed enti locali hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, nell'ambito del Patto di stabilità e crescita? La risposta non è immediata né facile, dal momento che mancano un'esposizione ed una discussione sistematica sui risultati raggiunti a consuntivo. Tuttavia, dalle relazioni della Corte dei Conti, sembrerebbe che la maggior parte degli enti locali abbia conseguito gli obiettivi di bilancio, mentre più problematica appare la situazione delle Regioni, in relazione in particolare alla spesa sanitaria. Si tratta tuttavia di una spesa particolare, come discuteremo ancora in seguito, dove sia per la responsabilità che per il finanziamento i due livelli di governo – Stato e Regioni—interagiscono fortemente. Non è improbabile che alle radici dei problemi di instabilità finanziaria e di *vincoli di bilancio soffice* vi sia questa non chiarita attribuzione di competenze e di sistemi di finanziamento inadeguati (Bordignon e Turati, 2005).

Rispetto alle esperienze europee che sono state sopra discusse, l'Italia si pone dunque in una situazione intermedia. Il caso italiano, nonostante le ambiguità e incertezze del PSI, appare più soddisfacente di quello tedesco,

²² Si deve osservare che la situazione dei disavanzi sanitari è molto differenziata tra Regioni. Tre sole di esse (Lazio, Campania e Sicilia) sono responsabili nel 2006 per oltre il 70% del disavanzo sanitario complessivo.

caratterizzato da maggiori rigidità e conflittualità. Risultati migliori sembra invece abbiano ottenuto il Belgio e la Spagna, che stanno rispettando i vincoli imposti in sede europea, senza incorrere nella procedura per i deficit eccessivi, come è avvenuto invece per l'Italia e la Germania.

6. La riforma del Titolo V della Costituzione

La riforma del titolo V della Costituzione prende concretamente avvio con il progetto elaborato da parte della Commissione Affari Costituzionali, presentato al vaglio della Camera dei Deputati nel novembre del 1999. Il sopraggiungere della sessione di bilancio interrompe l'iter di approvazione che riprende soltanto quasi un anno dopo, nel settembre 2000. Nel frattempo, nella primavera del 2000 si svolgono le elezioni regionali e alcuni dei "neo-governatori regionali" del Nord - eletti per la prima volta direttamente dai cittadini - si fanno subito promotori di iniziative referendarie consultive sull'eventuale trasferimento di poteri dallo Stato alle Regioni. La "questione federalismo" diventa dunque centrale nell'agenda politica, anche in vista delle successive elezioni politiche. Alla Camera il voto finale si svolge il 28 febbraio 2001 (con 316 voti favorevoli, solo 4 più del quorum necessario, tutti appartenenti alla allora maggioranza di Centro-sinistra), al Senato l'8 marzo 2001 (con 171 voti a favore, quindi con una maggioranza un po' più ampia). Il 7 ottobre 2001 si svolge dunque il referendum confermativo, con il sostegno di tutti i governi regionali (compresi quelli appartenenti ad una maggioranza politica diversa da quella che approva la riforma); la legge costituzionale di revisione del Titolo V viene dunque approvata ed entra in vigore l'8 novembre successivo.

Gli articoli centrali per l'architettura del nuovo modello italiano di federalismo fiscale sono

compresi tra il 114 e il 120. L'art 114 introduce il principio della pari dignità tra i vari livelli di governo, con lo Stato centrale che diventa una delle componenti della Repubblica, al pari degli altri livelli di governo. L'art. 120 introduce e specifica quali sono i limiti e i poteri sostitutivi dello Stato centrale, cioè come e quando il governo centrale può sostituirsi ai governi locali nella determinazione delle politiche. Ma il cuore del nuovo sistema è senz'altro rappresentato dall'art. 117, che definisce le funzioni legislative assegnate ai diversi livelli di governo, dall'art. 119, che stabilisce le nuove modalità di finanziamento degli enti locali, dall'art. 116 che introduce il principio dell'autonomia differenziata, e dall'art. 118, che definisce le competenze amministrative degli enti locali, rispetto a Stato e Regioni. Le pagine che seguono sono dedicate ad un'analisi di dettaglio di questi articoli.

L'attribuzione delle competenze

L'art. 117 regola l'attribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, distinguendo tra competenze esclusive dello Stato, competenze esclusive delle Regioni e competenze concorrenti. L'elemento importante, sotto questo profilo, è il rovesciamento del sistema di definizione delle materie; mentre nella Costituzione del 1948, si definivano le funzioni delle Regioni e per esclusione, tutte le altre erano attribuite allo Stato, qui il processo è rovesciato; si enunciano prima le materie esclusive dello Stato, poi quelle concorrenti tra Stato e Regioni, e infine tutte le funzioni residue sono attribuite alle Regioni

Il comma 2 enumera le materie di competenza esclusiva dello Stato: *Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione

europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali¹⁵; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale¹⁶; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Questo insieme di materie, come molti hanno sottolineato, è analogo a quello contenuto nelle costituzioni federali contemporanee, e non appare certo ampio se si considera che in altri ordinamenti federali rientrano fra le attività del livello centrale competenze esclusive in materia di poste e telecomunicazioni, reti di trasporto e dell'energia, che invece nel caso italiano rientrano fra le competenze concorrenti.

Le competenze concorrenti, ovvero le materie la cui disciplina viene demandata alla legislazione statale, per i principi generali e le leggi quadro, e regionale, per la legislazione di dettaglio, sono elencate nel 3° comma: *Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.*

Rispetto al vecchio art. 117, la novità è rappresentata dall'ampliamento delle funzioni concorrenti, posto che prima della riforma tutte le funzioni delle Regioni erano esercitate in regime di concorrenza (anche se questa parola non era usata nella precedente Costituzione), nel senso che comunque le Regioni potevano legiferare solo nei limiti imposti dalle leggi dello Stato. Alle precedenti competenze concorrenti,

si aggiungono infatti materie come l'istruzione, la protezione civile, le grandi reti di comunicazione, la valorizzazione dei beni culturali, la protezione dell'ambiente, il sostegno dell'innovazione per i settori produttivi.

Infine, come ricordato, le funzioni di competenza esclusiva delle Regioni (cioè, quelle funzioni dove le Regioni possono legiferare liberamente, essendo solo condizionate dalla Costituzione) sono tutte quelle non espressamente elencate nei commi 2 e 3; al comma 4 si legge, infatti: *Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*. C'è dunque una *residualità* delle competenze, che è di grande rilievo poiché riguarda materie come i trasporti, la viabilità, l'industria, l'artigianato, l'assistenza, la formazione professionale, l'agricoltura, il turismo, il commercio, ecc. Per riassumere, la nuova Costituzione prefigura quindi due diversi regimi per le funzioni regionali, quello concorrente e quello residuale, che si differenziano per i vincoli posti alla potestà legislativa regionale.

Va comunque sottolineato che la lettera m del 2° comma dell'art. 117 riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, una norma di definizione "trasversale" di diritti di cittadinanza, che può vincolare l'operato delle Regioni, e più in generale di tutti gli enti territoriali di governo, anche nell'area delle funzioni esclusive. Così, la lettera m vincola materie regionali quali la sanità e l'istruzione (materie concorrenti), ma anche, per esempio, l'assistenza (materia esclusiva). Il legislatore ha in altri termini introdotto dei vincoli finalizzati a garantire parità di trattamento dei cittadini su

tutto il territorio nazionale. La forza di questi vincoli, e dunque il limite imposto all'autonomia delle Regioni, dipende essenzialmente da due elementi: 1) la definizione dei livelli essenziali o standard minimi delle prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza e 2) l'incisività del sistema di finanziamento adottato, un punto su cui si discuterà a lungo in seguito.

L'autonomia finanziaria

Il nuovo art. 119, al 1° comma, stabilisce che *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa*, precisando al 2° comma che *i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio*.

Il comma è chiaro: rimane come questione aperta l'esatto significato delle parole *riferibili al loro territorio*, se gettito riscosso sul territorio o prodotto sul territorio o prodotto dai residenti nel territorio.

Al 3° comma si prevede l'istituzione, con legge dello Stato, di un fondo perequativo (senza vincoli di destinazione), destinato ai *territori* con minore capacità fiscale per abitante. Da qui sembra emergere un modello di perequazione basato sulle *capacità fiscali* delle Regioni e in genere degli altri enti territoriali (ovvero delle capacità di raccogliere gettito dai propri territori a parità di aliquote e di basi imponibili standard), che innova profondamente rispetto al testo della Costituzione del 1948, dove invece si parlava di perequazione in relazione ai *bisogni delle Regioni, per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali*. Cioè, in

relazione ad una nozione di *fabbisogno finanziario* delle Regioni, come si usa dire nella letteratura.

La differenza non è di poco conto e richiede di essere enfatizzata. Perequare “per capacità fiscale” significa uguagliare o avvicinare la capacità di spesa *potenziale* degli enti territoriali; ma non c’è ragione che la spesa *effettiva* sia uguale: dipende dalle autonome decisioni di questi. Perequare “per fabbisogni” significa di fatto eguagliare la spesa effettiva (o almeno quella standard). La nozione di fabbisogno implica necessariamente che ci sia qualcuno (lo Stato centrale?) che identifica quali sono le esigenze finanziarie degli enti territoriali (per le funzioni normali), ne calcola la spesa standard (le spese necessarie), e ripartisce le risorse in modo appropriato. La nozione di fabbisogno dunque richiede *informazioni maggiori* (bisogna stimare le domande dei servizi da parte dei cittadini e le funzioni di costo per l’offerta dei servizi, mentre il concetto di capacità fiscale richiede solo di calcolare i tributi ad aliquote standard), è necessariamente più “centralistica” (qualcun altro, oltre agli enti locali, è titolato a definire quali sono le domande delle collettività locali) e tende anche *naturalmente* a vincolare maggiormente le azioni regionali; è difficile stabilire che una Regione debba spendere più di un’altra per l’offerta di certi servizi, e poi lasciare libertà di spesa alle Regioni. Dunque, il salto culturale della Costituzione del 2001 rispetto a quella del 1948 è veramente rilevante su questi temi.

Si osservi inoltre, a testimonianza ulteriore delle aperture verso la differenziazione del nuovo Titolo V, che resta anche aperta la questione del *quantum* della perequazione. La Costituzione non stabilisce se le differenze tra le capacità fiscali dei diversi territori debbano cioè essere eliminate del tutto o debbano solo essere ridotte

e, in questo caso, di quanto. In altre parole, c’è incertezza su quale sia il grado di differenziazione ammesso nei livelli dei servizi offerti. D’altra parte, si ricordi che la lettera m dell’art. 117 indica un orientamento a garantire livelli uniformi di prestazioni nelle attività di spesa riguardanti i diritti civili e sociali dei cittadini, almeno per i livelli essenziali, senza di nuovo specificare però, quali siano esattamente questi servizi e quali siano i livelli essenziali. Infine, manca anche nel testo qualsiasi riferimento alle specifiche fonti di entrata che dovrebbero alimentare il fondo perequativo.

Il comma 4 precisa che le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di *finanziare integralmente* le funzioni pubbliche loro attribuite. Dunque, tributi propri, compartecipazioni ai tributi erariali e fondo perequativo dovrebbero garantire l’integrale finanziamento delle funzioni loro attribuite. Ancora resta un problema aperto, se cioè il finanziamento delle funzioni debba essere garantito a ciascun ente singolarmente considerato o al complesso degli enti di ciascun livello di governo. Resta anche aperto l’interrogativo su come si debba interpretare la nozione di “integrale finanziamento”; delle funzioni come *esercitate al momento del decentramento* - cioè una sorta di garanzia per gli enti territoriali che lo Stato non delegherà funzioni senza anche attribuire risorse appropriate? Oppure delle funzioni come *esercitate a regime*, sulla base di una qualche nozione di spesa standard? E chi decide se e quando il finanziamento può considerarsi “integrale”? In generale, il comma 4 riecheggia, in netto conflitto con le diverse aperture del comma 3, una nozione di “fabbisogno finanziario” per gli enti territoriali. Non a caso,

le interpretazioni più conservative della nuova Costituzione fanno essenzialmente leva sul comma 4, per depotenziare gli elementi di novità contenuti nel comma 3.

Il 5° comma dell'art. 119 ha invece obiettivi di solidarietà e di sviluppo economico: *per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*. Il Costituente ha dunque introdotto la possibilità che lo Stato finanzia con contributi specifici interventi mirati a promuovere la coesione e solidarietà sociale, da un lato, lo sviluppo economico e la riduzione degli squilibri economici e sociali dall'altro. Questi contributi configurano un'ulteriore fonte di finanziamento, con specifica destinazione o scopo, da ripartire secondo le necessità che si manifestano nei diversi territori.

La letteratura ha a lungo discusso se questo comma possa consentire la reintroduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali che invece – ad esclusione di quelli perequativi del comma 3 — non sono previsti tra le fonti di finanziamento normali degli enti territoriali. Si osservi tuttavia che la volontà del legislatore costituente su questo punto è chiara. Il comma 5 fa riferimento ad un sistema di finanziamento chiaramente residuale; non può cioè interessare tutti gli enti territoriali indistintamente ma solo *alcuni* di essi, che presentino *determinate* caratteristiche. Dunque, non può sicuramente costituire una base per la reintroduzione dei trasferimenti tra le

tipologie normali delle forme di finanziamento per gli enti territoriali.

Infine, il 6° comma dispone che *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti*. Il legislatore ha quindi posto limiti precisi alla possibilità di indebitamento degli enti decentrati, escludendo il ricorso al debito per finanziare le spese di parte corrente e circoscrivendolo all'ambito delle spese d'investimento, secondo la cosiddetta *golden rule*. C'è anche un esplicito divieto allo Stato di concedere garanzie sui prestiti contratti dagli enti locali, una norma tesa ad escludere forme di *bailing out* dei debiti locali.

Si osservi che la *golden rule* del comma 6 è in conflitto con quanto è invece previsto dai trattati internazionali siglati dal Paese per entrare nell'Unione Monetaria (Trattato di Maastricht); ciò significa che eventuali vincoli sull'indebitamento degli enti territoriali italiani derivanti da questi trattati (cioè, i patti di stabilità interna, di cui al paragrafo 5) non possono trovare fondamento (eccetto che per il divieto a finanziare spese correnti) nelle norme costituzionali, ma solo nel "*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*" previsto all'art. 117, materia oltretutto in regime di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. A questo proposito, si osservi anche che il concetto di autonomia finanziaria *potrebbe non corrispondere* ad autonomia tributaria (ovvero potestà legislativa in materia finanziaria). Le Regioni hanno infatti risorse autonome secondo i principi del coordinamento della finanza

pubblica e del sistema tributario (secondo comma dell'art. 119). Resta in tal modo salvaguardato il potere del legislatore nazionale di regolare e indirizzare la politica di bilancio delle Regioni. Ma a loro volta, come si è detto, le materie *coordinamento della finanza pubblica* e *coordinamento del sistema tributario* sono incluse tra quelle riservate alla competenza concorrente delle Regioni (lettera s, dell'art. 117).

Per riassumere. L'art. 119 presenta aspetti oggettivamente contraddittori per quanto riguarda la costruzione del sistema finanziario degli enti territoriali. Il terzo comma tende verso una forte autonomia degli enti locali, escludendo che lo Stato possa intervenire con trasferimenti (eccetto quelli dal fondo perequativo) o che questi trasferimenti possano essere a destinazione vincolata o basati su nient'altro che l'avvicinamento delle capacità fiscali, che inoltre potrebbe essere incompleto. Ma il quarto comma prevede che il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali sia "integrale", con un chiaro riferimento alla tradizionale nozione di fabbisogno finanziario. E il quinto comma prefigura ulteriori interventi da parte dello Stato centrale, che possono ben contemplare trasferimenti vincolati basati su indicatori diversi dalla capacità fiscale. Evidentemente, l'evoluzione futura del sistema di finanza locale dipenderà essenzialmente dal peso relativo attribuito a questi diversi commi e dall'interpretazione che di essi daranno il legislatore ordinario e la Corte costituzionale.

Infine, un punto più generale che deve essere notato in merito all'art. 119, è che esso non distingue tra i diversi enti territoriali, sebbene, come osservato, vi sia qualche ambiguità nel significato da attribuire alla nozione di "territori" menzionata nell'articolo. Dunque, il

sistema di finanziamento previsto dall'art. 119 sembrerebbe far riferimento a *tutti* gli enti territoriali italiani, (cioè, le 21 Regioni, le 108 Province, gli oltre 8.000 Comuni, le Città metropolitane, ancora da introdurre, e così via) nonostante le enormi eterogeneità esistenti tra questi livelli di governo.

Il decentramento asimmetrico

Un altro aspetto di forte novità del nuovo Titolo V è contenuto nell'art. 116. Esso innanzitutto conferma la specificità delle Regioni a Statuto speciale, che, rispetto alle altre, conservano un maggiore grado di autonomia dal lato delle competenze e grandi compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, e non partecipano agli schemi di perequazione. In secondo luogo, prevede che anche alcune Regioni a Statuto ordinario possano dotarsi di autonomia maggiore: *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni* (oltre quelle a Statuto speciale), *con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.*

Le materie a cui si fa riferimento sono quelle che rientrano nella competenza concorrente delle Regioni – che potrebbero diventare di loro competenza esclusiva - più alcune materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato – che potrebbero passare nella competenza concorrente delle Regioni (per l'esattezza, l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). L'art. 116 prefigura dunque la possibilità di un federalismo *differenziato*, o *asimmetrico*. Tradotto in pratica, significherebbe avere alcune Regioni a Statuto ordinario con maggiori competenze e dunque, possibilmente anche risorse più elevate, rispetto alle altre. Non

è difficile intuire che questa possibilità complicherebbe ulteriormente le relazioni finanziarie tra livelli di governo e l'intero sistema di perequazione. Come verrebbero infatti finanziate le maggiori funzioni attribuite solo ad alcune Regioni? Come questo si integrerebbe nel più generale sistema di finanziamento delle Regioni e degli altri enti locali?

Il decentramento amministrativo

L'art. 118 infine porta a compimento e dà dignità costituzionale alla separazione tra funzioni legislative e funzioni amministrative, già introdotta nella legislazione italiana con le leggi Bassanini (si veda il paragrafo precedente) e che aveva consentito, a Costituzione invariata e con legge ordinaria, la delega di una serie di funzioni alle Regioni, prima, e poi a cascata ai restanti enti locali. Afferma infatti l'art. 118 *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. Questo stabilisce il principio cardine per l'attribuzione delle competenze: le funzioni amministrative, cioè i poteri esecutivi, sono sempre assegnati al livello di governo più basso (principio della sussidiarietà), a meno che, per ragioni di efficienza e di razionalità nell'organizzazione dei servizi (principio dell'adeguatezza e dell'esercizio unitario) non sia preferibile assegnarli ad un livello di governo superiore. Si osservi innanzitutto che queste funzioni amministrative fanno riferimento sia alle funzioni legislative dello Stato centrale sia a quelle delle Regioni, sulla base della suddivisione delle competenze stabilite nell'art. 117. Si osservi, in secondo luogo, che questi stessi principi logicamente devono guidare lo

Stato nella sua definizione delle “funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane, che secondo la lettera p dell'art. 117 rappresenta funzione esclusiva dello Stato centrale. Ma queste funzioni amministrative, apparentemente, debbono essere un insieme più ampio di quelle fondamentali, tanto che il capoverso successivo dell'art. 118 stabilisce che *“I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”*. Dunque l'insieme delle funzioni amministrative degli enti locali non può essere “vuoto” (qualcosa devono pur fare questi enti locali) perché essi hanno “funzioni proprie” (perlomeno quelle fondamentali della lettera p art. 117), ma ne hanno possibilmente anche molte di più, cioè tutte quelle “conferite con legge statale o regionale”. Si osservi inoltre che essendo alcune funzioni conferite con legge regionale, non c'è ragione di ritenere che gli enti locali debbano fare le stesse cose in tutte le Regioni: tutti devono svolgere le funzioni fondamentali, ma alcuni enti locali ne possono esercitare di più, sulla base di una decisione autonoma della propria Regione. In altri termini, alcune Regioni potrebbero decidere di conferire agli enti locali del proprio territorio alcune funzioni amministrative legate ai propri poteri legislativi; altre potrebbero invece ritenere di svolgere in modo diretto, tramite propri uffici, queste stesse funzioni.

Dovrebbero essere ovvi i formidabili problemi interpretativi che questo articolo pone in termini di “federalismo fiscale”, cioè di un ordinato sistema di finanziamento per i diversi livelli di governo. In virtù dell'art. 118, anche molte attuali funzioni statali, che restano tali, potrebbero essere amministrate dai livelli inferiori di governo, Comuni e Province,

implicando flussi finanziari conseguenti. Ma quali sono le funzioni che dovranno essere assegnate a Comuni e Province? E chi e in che tempi dovrà trasferire le funzioni e le risorse agli enti locali? Per le funzioni devolute alle Regioni dal nuovo art. 117, ci sarà un unico indirizzo o modello (dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli Enti locali) oppure molteplici modelli (dalle Regioni agli Enti locali) che si possono ulteriormente frammentare a livello locale? A chi vanno le risorse? L'attribuzione delle risorse segue l'attribuzione dei poteri legislativi (e dunque dallo Stato alle Regioni e poi, eventualmente, da queste ai governi locali) o quella dei poteri esecutivi (dallo Stato direttamente agli enti locali)? Ma se le risorse passano alle Regioni, come assicurare che gli enti locali abbiano risorse sufficienti per svolgere il loro ruolo? E se invece vanno direttamente agli enti locali, come garantire l'esercizio del potere legislativo autonomo delle Regioni, visto che queste possono ben prendere decisioni legislative sulle proprie competenze che implicano esigenze di spesa differenziate per i propri enti locali?

Il problema è reso più complicato dal fatto che l'architettura del Titolo V non implica quel sistema gerarchico tra Stato (o federazione) – Regioni (o stati componenti la federazione) - enti locali che caratterizza molti sistemi federali esistenti, come abbiamo visto nei paragrafi 3 e 5. Tranne che per le funzioni eventualmente delegabili, non sono le Regioni che definiscono le funzioni dei propri enti locali, ma lo Stato centrale (lettera p, art. 117); e non sono le Regioni, ma lo Stato che garantisce la *perequazione delle risorse finanziarie* tra gli enti locali (lettera d, art. 117). Inoltre, tutti i livelli di governo hanno uguale dignità, dunque a maggior ragione, Regioni ed enti locali (art.

114); le Regioni hanno competenze legislative estese, sia esclusive sia concorrenti (art. 117), ma gli enti locali hanno funzioni amministrative sia tra le funzioni legislative dello Stato che delle Regioni (art. 118). D'altra parte, esiste una chiara gerarchia delle funzioni; la funzione legislativa fonda la successiva azione amministrativa, cioè i poteri esecutivi. Senza una legge alle spalle, gli enti locali non potrebbero esercitare le proprie funzioni esecutive. Dunque, chi ha i poteri legislativi è in una situazione gerarchica superiore a chi ha solo poteri esecutivi. Ma a questa gerarchia nei poteri non corrisponde una gerarchia dal lato del finanziamento, almeno per quanto riguarda Regioni ed enti locali, visto che la fonte delle risorse resta comunque lo Stato centrale. Un bel rebus da risolvere in sede di attuazione del titolo V.

Titolo V e dualismo economico²³

Ma a quanto ammonterebbe il decentramento previsto dalla riforma costituzionale del 2001? Si è già discusso del *quantum* del decentramento per legge ordinaria nel corso degli anni '90; a quanto potrebbe corrispondere l'*ulteriore* decentramento previsto dalla legge costituzionale?

Di nuovo, rispondere alla domanda è più difficile di quello che sembra, stanti le ambiguità prima ricordate nell'interpretazione dell'attuale Costituzione e le difficoltà nello stimare le risorse necessarie alle autonomie per svolgere le nuove funzioni assegnate loro dalla Costituzione. Una possibilità è quella di:

1) definire, sulla base di una qualche interpretazione della Costituzione, nel modo più

²³ Questo paragrafo riprende, aggiornandolo e ampliandolo, quanto già discusso in Bordignon (2006).

dettagliato possibile quali funzioni dovrebbero passare dall'area nazionale a quella locale; e
2) calcolare quanto una determinata funzione costa adesso allo Stato e usare questo calcolo come stima delle risorse che dovrebbero essere attribuite alle autonomie locali nel caso che quella funzione debba, sulla base della attuale Costituzione, essere decentrata.

Si tratta probabilmente dell'unico sistema di stima possibile, ed è anche ragionevole sul piano politico; è ben possibile (anzi desiderabile, altrimenti non si capisce bene perché si dovrebbe decentrare) che una volta che una funzione venga devoluta localmente, i livelli di spesa cambino rispetto alla situazione in cui la funzione veniva decisa dal Centro. Ma è altresì probabile che a “tempo zero” del decentramento della funzione, un ente locale richieda e veda assegnarsi le stesse risorse che lo Stato ora spende su quella stessa funzione²⁴, per poi eventualmente cambiarne la destinazione in futuro. Come si è già detto, talune interpretazioni del comma quarto dell'art. 119 ne danno esattamente questa lettura (cioè come un obbligo per lo Stato di finanziamento integrale al momento del decentramento, piuttosto che a regime). Del resto, questo stesso sistema è stato utilizzato nel decentramento di funzioni avvenuto nel 1998-2000.

²⁴ Il calcolo naturalmente assume che non ci siano costi addizionali nel decentramento, cioè che il trasferimento di una funzione dal bilancio dello Stato a quello di una Regione avvenga a costi zero. È naturalmente improbabile – data soprattutto la rigidità del personale pubblico — che le cose avvengano effettivamente così, anche se questo dipende dalla volontà politica e dal tipo di funzione considerata. A questo proposito, è istruttiva la vicenda delle leggi “Bassanini”, ancora in parte non applicate proprio a causa delle difficoltà nel trasferimento delle risorse (ISAE, 2004).

La procedura prima descritta è stata sviluppata da vari autori in numerosi saggi. Recentemente, e con più ampiezza di mezzi, è stata aggiornata dall'ISAE, che con cadenza quasi annuale (nel Rapporto sull'attuazione del Federalismo Fiscale) rivede queste stime sulla base delle migliori interpretazioni (cioè, tenendo conto anche delle sentenze della Corte Costituzionale) della Costituzione vigente. La TAB. 16 riproduce (nostre elaborazioni del)le stime ISAE (2005) più recenti.

Si osserva che secondo l'ISAE, il decentramento costituzionale, previsto dall'attuale Titolo V e ancora da attuarsi, ammonta a circa 70 miliardi di euro (euro 2003), o poco più del 5% del PIL nazionale (riferito allo stesso anno). Di questi 70 miliardi, 48 arrivano dal decentramento dell'istruzione, 13 da quello della protezione sociale (essenzialmente assistenza e altre funzioni nel *welfare*), 6 dagli affari economici. Il resto sono minutaglie. È di conforto che queste stime non sono molto dissimili da quelle proposte in tempi diversi e con modalità in parte diverse da altri autori (Bordignon e Cerniglia, 2004).

È opportuno sottolineare che nello svolgere questi calcoli, l'ISAE accoglie la posizione – in realtà controversa, come ricordato sopra — che al decentramento delle funzioni legislative debba seguire il decentramento di quelle amministrative (la gestione). Risulta pertanto assegnata in primo luogo alle Regioni, che, a seguito del Titolo V godono di importanti competenze nel campo dell'istruzione, una buona parte della spesa attuale dello Stato (stipendi dei professori ed edifici) in quel settore. Se, in alternativa, si immaginasse che le Regioni possono svolgere le loro funzioni legislative nel campo dell'istruzione, con le risorse che invece rimangono stabilmente in mano allo Stato, allora il *quantum* del

decentramento verrebbe di conseguenza ridotto. In questo senso, le stime ISAE (come quelle di Bordignon e Cerniglia, 2004) rappresentano la parte “alta” della forchetta delle possibili stime del decentramento.

TAB. 16: Il decentramento costituzionale per funzioni - Spesa delle Amministrazioni locali (milioni di euro, 2003)

	Spesa pre-decentramento (a)	Spesa post-decentramento (b)	Var. (b)-(a)	Var.%
Servizi generali	23.067	23.313	246	1,1
Difesa	11	11	0	-
Ordine pubblico	3.368	3.368	0	-
Affari economici	32.426	38.519	6.093	18,8
Protezione ambiente	5.720	6.270	550	9,6
Abitazioni, territorio	9.730	9.950	220	2,3
Sanità	82.266	82.733	467	0,6
Attività ricreative	7.191	8.401	1.210	16,8
Istruzione	20.012	67.609	47.597	237,8
Protezione sociale	8.398	21.068	12.670	150,9
Totale	192.189	261.242	69.053	35,9

Fonte: ISAE (2005)

D'altra parte, si deve anche osservare che le stime ISAE fanno riferimento esclusivamente al *decentramento legislativo* previsto dall'attuale Titolo V, cioè alle nuove funzioni che dovrebbero essere attribuite alle Regioni. Non entrano invece nella assai più spinosa questione del *decentramento amministrativo*, cioè di quanta parte di queste funzioni dovrebbe essere attribuita ai livelli locali (con relative risorse

finanziarie), né di quanta parte delle attuali funzioni legislative statali e che rimangono in mano allo Stato dovrebbe comunque vedere, alla luce dell'art. 118, un'ulteriore devoluzione verso gli enti territoriali. In questo senso, e al contrario, le stime ISAE rappresentano una parte “bassa” della forchetta delle possibili stime del decentramento costituzionale. Naturalmente, non si tratta di un limite dei ricercatori dell'ISAE; più semplicemente, l'incertezza interpretativa relativa al decentramento amministrativo è perfino maggiore di quella relativa al decentramento legislativo, e nessuno sa bene come tenerne conto nelle stime. Ma è importante avere questi problemi in mente nell'interpretare i dati che seguono e quelli che precedono.

Con questi limiti, le stime ISAE offrono comunque una risposta precisa alla domanda posta all'inizio, e cioè il decentramento costituzionale ammonterebbe a circa il 5% del PIL. Se si riprendono i dati sui confronti internazionali presentati nel paragrafo 2 e sul decentramento italiano del paragrafo 4, si osserva immediatamente che, anche se il decentramento previsto dall'attuale Costituzione venisse applicato all'istante, l'Italia non andrebbe molto fuori linea rispetto alla media europea. Se infatti si somma all'attuale 14-15% della spesa delle autonomie locali, il 5% previsto dall'ISAE, si ottiene un livello di spesa non molto diverso da quello già raggiunto dalle Regioni spagnole nel 1997 o dai Länder tedeschi, e probabilmente aumentato nel frattempo, dato che come si è detto i processi di decentramento sono quasi ovunque in corso. Comunque, l'Italia resterebbe ancora ben lontana dal livello di decentramento già raggiunto nei Paesi Nordici.

Di più. Anche per la struttura della spesa e delle competenze, il decentramento costituzionale

previsto dal Titolo V non sembrerebbe porre le autonomie italiane “fuori” linea rispetto a quelle europee. Infatti, come emerge dagli stessi confronti internazionali, le autonomie italiane sono un po’ singolari per il ruolo assai vasto giocato nel campo sanitario (solo le Contee svedesi e le Regioni spagnole hanno compiti in parte simili, mentre in genere sulla Sanità lo Stato centrale mantiene un ruolo più robusto) e viceversa per il ruolo marginale che rivestono in altri settori del *welfare* (istruzione, assistenza e protezione sociale). Poiché sono appunto questi i settori su cui insiste prevalentemente il decentramento dell’attuale Titolo V, il percorso italiano sembrerebbe andare nella direzione di altre esperienze europee.

Ma come si distribuirebbe questo ulteriore decentramento a livello territoriale? La TAB. 17 tenta di rispondere a questa domanda, presentando (nostre elaborazione de)i dati ISAE sul decentramento costituzionale, a livello di singola Regione e per dati pro-capite. *Risulta che la spesa ulteriore da decentrare è distribuita in modo difforme sul territorio, concentrandosi in modo prevalente nel Sud del Paese.* Detto in altri termini, ciò significa che lo Stato centrale attualmente spende, per le funzioni che dovrebbero essere delegate, di più al Sud che al Centro-Nord del Paese. Per esempio, se attuare il presente Titolo V significa decentrare circa 1.000 euro pro-capite alle Regioni del Centro-Nord, implica decentrare circa 1.500 euro pro-capite nel Mezzogiorno. Il risultato non è sorprendente quando si consideri che buona parte della spesa da decentrare è composta in realtà da retribuzioni al personale statale o parastatale e che la distribuzione del personale pubblico è molto difforme sul territorio nazionale, all’incirca del 50% più alto al Sud rispetto al Nord, a parità di abitanti.

Non è qui il caso di approfondire le ragioni che hanno determinato questa situazione, e a quali principi di equità o di efficienza (o mancanza degli stessi) l’attuale distribuzione territoriale del personale pubblico risponda.

Il punto che interessa sottolineare qui invece, è che questa sperequazione territoriale può rendere assai problematico qualunque processo effettivo di decentramento. Si assuma infatti, come sembra essere implicito dall’art. 119 della Costituzione, che le risorse per finanziare questo ulteriore decentramento debbano essere essenzialmente di origine locale, cioè tributi propri o compartecipazioni di tributi erariali riferiti al territorio. Come mostra la stessa TAB. 17, finanziare il decentramento costituzionale significherebbe attribuire circa il 4% del PIL regionale alle Regioni del Nord; ma significherebbe anche, stante il livello differenziato di attività economica, attribuire più del doppio, il 9,4% del PIL regionale a quelle del Mezzogiorno. In qualche caso, per qualche Regione del Sud²⁵, neppure la devoluzione di tutte le risorse tributarie, locali e nazionali, sarebbe sufficiente a garantire abbastanza risorse da finanziare la loro spesa complessiva, data dalla somma delle spese attuali e di quelle costituzionalmente devolute.

Naturalmente, si potrebbe ribattere, l’art. 119 introduce anche un sistema perequativo, destinato a finanziare “integralmente” le funzioni delle Regioni, prevedendo dunque anche le risorse addizionali che dovessero risultare necessarie per finanziare il decentramento delle funzioni in alcune Regioni. E inoltre, il fatto che quelle risorse siano già così distribuite sul territorio nazionale, implica che quella stessa sperequazione tra territori già avviene attraverso il bilancio dello Stato. Ma,

²⁵ Per una discussione più estesa si veda Bordignon e Cerniglia (2004).

TAB. 17: Il decentramento costituzionale per Regioni, 2003

Regioni	Maggiore spesa dopo il decentramento		
	milioni di euro	euro pro-capite	% del PIL regionale
Piemonte	4.203	984	3,8
Lombardia	8.741	945	3,3
Veneto	4.656	1.003	4,0
Liguria	1.782	1.130	4,5
E. Romagna	3.779	926	3,3
Toscana	3.688	1.034	4,2
Marche	1.628	1.082	4,9
Umbria	1.050	1.238	5,8
Lazio	8.464	1.626	6,3
Centro-nord	37.991	1.087	4,2
Abruzzo	1.719	1.337	7,1
Molise	459	1.427	8,1
Campania	8.730	1.516	9,9
Basilicata	949	1.590	10,1
Puglia	5.299	1.311	8,7
Calabria	3.322	1.652	11,5
Mezzogiorno	20.478	1.461	9,4
Totale RSO	58.469	1.194	5,2
Totale RSS	10.584	1.185	6,3
Totale Regioni	69.053	1.193	5,3
Centro Nord*	39.584	1.063	4,1
Mezzogiorno*	29.469	1.426	9,1

* Comprese le regioni a Statuto speciale
Fonte: ISAE (2005)

come si è già avuto modo di osservare, una cosa è distribuire queste risorse attraverso un implicito bilancio pubblico in uno Stato unitario, un'altra è costruire un esplicito sistema perequativo tra Regioni che sia politicamente e finanziariamente sostenibile in uno Stato federale. Senza contare che il comma 3 dello stesso art. 119, al contrario, sembra imporre vincoli sulle caratteristiche della redistribuzione, che dovrebbe essere basata solo sulla "perequazione della capacità fiscale tra territori". Ma se la distribuzione territoriale della

spesa è inversamente correlata a quella delle risorse, come nel caso italiano, anche una perequazione al 100% di tutte le risorse tributarie non sarebbe sufficiente a garantire il finanziamento complessivo di tutte le funzioni devolute per tutte le Regioni. E se anche si immaginasse che il comma 3 dell'art. 119 dovesse valere solo a "regime", e non in un congruo "periodo di transizione" verso la situazione a regime, ne resterebbe comunque inalterato il dato politico; l'attuazione della presente Costituzione per tutte le Regioni, implica dal lato finanziario una consistente riduzione del livello di redistribuzione tra aree del Paese.

Per riassumere. L'attuale Costituzione prevede un ulteriore decentramento di circa il 5% del PIL nazionale, non eccessivo né per le caratteristiche né per le dimensioni rispetto ad altre esperienze di decentramento europeo. Ma poiché le spese da decentrare sembrano essere più elevate al Sud, mentre le risorse per finanziare sono più elevate al Nord, questo implica un diverso grado di devoluzione delle risorse nelle due aree per finanziare il decentramento costituzionale, pari a circa il 4% del PIL regionale nel Nord e attorno al 10% nel Sud. Costruire un sistema finanziario - tributario e perequativo - politicamente sostenibile ed economicamente efficiente, che sostenga una simile redistribuzione delle risorse in uno Stato decentrato è estremamente difficile. Può risultare del tutto impossibile, se tale sistema dovesse basarsi sul comma 3 dell'art. 119, che sembra far riferimento esclusivamente alla perequazione delle capacità fiscali come principio cardine della redistribuzione.

7. Il decentramento italiano: una valutazione²⁶

I paragrafi precedenti hanno messo in luce caratteristiche, specificità e difficoltà del decentramento italiano e per convenienza del lettore, l'elemento descrittivo ha prevalso ampiamente su quello valutativo. Giunti a questo punto conviene però offrire qualche spunto interpretativo ulteriore del processo in corso, anche allo scopo di offrire una base argomentativa a supporto delle nostre proposte, che sono invece illustrate nel paragrafo successivo. Inevitabilmente, questi due ultimi paragrafi contengono valutazioni più personali degli autori e dunque più suscettibili di critica razionale.

Equità ed efficienza

È opportuno iniziare la discussione con una premessa logica. Quando parlano di interventi pubblici, gli economisti di solito distinguono tra interventi di efficienza e interventi distributivi, o analogamente tra ruolo allocativo e ruolo distributivo del settore pubblico. Come si è visto nel primo paragrafo, in termini tecnici, un intervento allocativo è un intervento che migliora, almeno in termini potenziali, l'efficienza nel senso di Pareto. Al contrario, un intervento distributivo si concretizza nel trasferimento di risorse ad un soggetto (o ai soggetti che risiedono in un territorio, nel nostro caso) a scapito di qualcun altro; dunque, c'è inevitabilmente qualcuno che vede peggiorare la sua situazione e qualcun altro che la vede migliorare.

Si tratta di una distinzione importante sul piano concettuale. Non avere ben presente questa distinzione nel contesto del decentramento

italiano ha spesso condotto a equivoci, ed anche a una sorta di incomunicabilità tra studiosi di diversa formazione, e tra questi e i cittadini. Come è stato messo in luce nel paragrafo 1, quando gli economisti discutono di ragioni pro e contro il federalismo fiscale hanno principalmente in mente argomenti di efficienza, cioè interventi di tipo allocativo; quando altri studiosi, i politici o i *laymen* discutono di federalismo fiscale, l'attenzione è invece tendenzialmente rivolta al problema della distribuzione di risorse tra territori. E cioè, nel contesto del nostro Paese, tra il Sud e il Centro-Nord. Di qui, una sostanziale incomunicabilità che ha influenzato non poco, in senso negativo, l'evoluzione del dibattito e della legislazione nel nostro Paese.

Questa rigida distinzione, utile concettualmente, non significa naturalmente che gli economisti ignorino il fatto che interventi nel campo dell'organizzazione dei governi possano avere anche effetti distributivi e non solo allocativi; significa solo che i problemi di equità (interventi distributivi) non sono centrali nell'analisi dei meccanismi di finanziamento e funzionamento degli enti territoriali, e che essi vengono eventualmente affrontati in un secondo momento, nel disegno dei sistemi perequativi tra territori.

Questa distinzione non significa neppure che gli economisti ignorino che dietro le spinte federalistiche ci possano essere anche problemi distributivi tra territori; al contrario, questa è stata una delle aree dove maggiormente si è concentrata la ricerca negli ultimi anni. È per esempio, un fatto che gli ultimi due decenni abbiano visto in atto processi di decentramento e di accentrimento come forse mai prima nella storia dell'umanità. Non solo la stragrande maggioranza dei Paesi, sviluppati o meno, ha decentrato risorse e competenze ai livelli

²⁶ Questo paragrafo riprende, aggiornandole, alcune delle considerazioni discusse più in dettaglio in Bordignon (2005).

inferiori di governo, ma in molti casi questo processo di decentramento ha condotto ad una riorganizzazione degli esistenti equilibri statali, fino alla formazione, da un lato, di nuove organizzazioni internazionali a cui sono state delegate funzioni prima riservate agli stati nazionali, e dall'altro alla formazione di nuove entità sub-statali.

È del tutto ragionevole immaginare che dietro questi fenomeni ci siano trasformazioni profonde che investono il funzionamento delle economie e dei mercati (Alesina e Spolaore, 2004). L'accresciuta concorrenza internazionale e l'integrazione dei mercati hanno spinto i diversi Paesi a decentrare alla ricerca di maggiore efficienza; d'altra parte, il drenaggio delle risorse nelle aree ricche di un Paese a favore di quelle più povere, tipico di uno Stato unitario, è diventato da un lato più insostenibile in presenza di un'accresciuta concorrenza internazionale, e dall'altro meno giustificabile alla luce della minore rilevanza del mercato nazionale rispetto a quello globale. Da qui la tendenza alla frantumazione interna ai Paesi. Da qui, anche la tendenza alla formazione o al potenziamento di unioni internazionali a cui affidare la gestione dei mercati globalizzati. È ancora una volta un fatto incontrovertibile che in Europa, i processi di decentramento descritti nel paragrafo 3, abbiano conosciuto un'improvvisa accelerazione proprio a partire dal 1992, cioè a partire dalla formazione del mercato unico (Bernardi e Gandullia, 2004).

È del tutto ragionevole ritenere che questi aspetti abbiano giocato un certo ruolo anche nell'avvio del processo di decentramento italiano. Riconoscere l'esistenza di questi elementi anche per il nostro Paese, non significa tuttavia ritenere che il dibattito sul federalismo fiscale debba

essere ricondotto ad un mero problema di rapporti di forza tra le diverse aree del Paese o tra i loro rappresentanti politici. Significa solo riconoscere che gli aspetti di efficienza del decentramento fiscale, messi in luce dal dibattito economico, devono essere attentamente soppesati e valutati anche rispetto agli aspetti distributivi, nel tentativo, sia pure difficile, di trovare quell'equilibrio tra equità ed efficienza più consono agli interessi del Paese.

- Il principio di equità orizzontale

Ma che cosa significa esattamente "equità" nel contesto di un sistema decentrato, dove sussistono diversi livelli di governo distribuiti sul territorio?

Una possibilità, spesso assunta implicitamente nel dibattito politico, è che "equità" territoriale significhi rispetto del concetto di "equità orizzontale", un termine caro agli scienziati delle finanze. Nei sistemi tributari, equità orizzontale vuol dire essenzialmente che individui "uguali" dal punto di vista fiscale devono essere trattati dal fisco in modo uguale. Vista la difficoltà di rendere operativo il concetto di "eguaglianza" nel campo tributario, quest'assunto etico è spesso interpretato come un principio di "non discriminazione"; il fisco non può distinguere il trattamento fiscale dei diversi contribuenti sulla base di caratteristiche che non vengono considerate come ammissibili alla luce della dottrina civile o costituzionale prevalente. Per esempio, il fisco può discriminare il trattamento fiscale degli individui sulla base delle loro diverse dotazioni di reddito o di patrimonio; il fisco non può differenziare ulteriormente questo trattamento sulla base di caratteristiche personali quali il sesso, l'età, la fede religiosa, il livello di istruzione e così via. Si tratta di un principio piuttosto vago: resta

tuttavia un'aspirazione ragionevole e condivisibile, a cui dovrebbero cercare di tendere i sistemi tributari nazionali.

Ma si immagini ora di trasportare questo principio in un ambito decentralizzato. Cosa vuol dire rispetto del principio di equità orizzontale in un contesto territoriale? Una possibilità è quella di ritenere che il territorio di residenza di un soggetto non possa costituire una caratteristica accettabile per la discriminazione da parte del settore pubblico, al pari del sesso, dell'età o della fede religiosa. Ciò significa che il settore pubblico nel suo complesso, locale e nazionale, non può trattare in modo diverso due individui uguali dal punto di vista fiscale, solo perché risiedono in due territori diversi della stessa nazione. Aliquote territoriali differenziate, anche locali, non sarebbero dunque ammissibili su un piano etico. Inoltre, appare ragionevole assumere che il principio di equità orizzontale, in un contesto territoriale, debba essere esteso anche al lato della spesa pubblica e non solo a quello del prelievo. Ne segue che due individui identici dal punto di vista fiscale e sottoposti allo stesso prelievo, dovrebbero anche ricevere lo stesso paniere di servizi pubblici, locali e nazionali, indipendentemente dal proprio luogo di residenza. Poiché la dotazione fiscale dei territori è diversa (drammaticamente, come abbiamo visto, nel nostro Paese) ciò significa prima di tutto che ci dovrebbe essere una totale uguaglianza nella distribuzione delle risorse tra territori. Ma non solo; in una logica di rispetto rigoroso del principio di equità orizzontale non basterebbe uguagliare le risorse tra territori; qualunque discriminazione territoriale nella tipologia d'offerta dei servizi, anche a parità di risorse impiegate, appare fortemente sospetta e lesiva del principio; se, infatti, i servizi sono differenziati territorialmente, due individui

identici, sottoposti allo stesso regime fiscale, potrebbero ricevere servizi differenziati, in contraddizione con il principio di equità orizzontale.

È evidente che preso alla lettera, in quest'accezione estrema, il principio di equità orizzontale è in realtà incompatibile con ogni articolazione territoriale dei governi; l'unica soluzione istituzionale compatibile con il principio è quella della totale centralizzazione di ogni decisione. D'altra parte, è anche evidente che il principio così interpretato è troppo rigido per essere di qualche utilità, sia sul piano normativo sia sul piano descrittivo. In quest'accezione estrema, esso sarebbe in realtà violato ovunque nel mondo; anche nei sistemi più centralizzati, esiste generalmente un'articolazione territoriale dei governi e viene garantita qualche autonomia decisionale ai livelli locali. Se dunque si ammette che un qualche grado di articolazione dei governi sul territorio sia comunque desiderabile per ragioni di efficienza, si deve anche ammettere che il principio di equità orizzontale debba coniugarsi diversamente una volta applicato a livello territoriale.

Una possibile soluzione (Bordignon, Fontana, Peragine, 2005) si basa sull'esistenza di una distinzione tra funzioni attribuite allo Stato centrale e funzioni attribuite a livello o ai livelli locali. Questa distinzione può avere un'origine costituzionale, come nel caso del nostro Paese, oppure essere semplicemente il risultato di una prassi consolidata; resta il fatto che esistono funzioni assegnate al livello centrale di governo e altre assegnate ai livelli inferiori. Ogni discriminazione territoriale tra individui identici svolta dal Governo centrale sulle proprie funzioni (sia dal lato del prelievo che della

spesa) è inammissibile, in quanto il Governo centrale rappresenta uniformemente tutti i cittadini residenti sul territorio nazionale²⁷; viceversa, nell'ambito delle proprie funzioni, ogni governo territoriale è libero di trattare i propri cittadini in modo differenziato da quello che fanno le altre giurisdizioni. Di nuovo, una discriminazione territoriale tra cittadini uguali residenti all'interno di un territorio svolta dal governo di quel territorio è inammissibile, ma purché tutti i residenti uguali siano trattati in modo uniforme, la presenza di servizi o imposte locali differenziati tra territori non dà adito a violazioni del principio di equità orizzontale. Naturalmente, ripetendo l'argomento, il modello può essere esteso a qualunque livello di governo (Regioni, Province, Comuni etc.); e la formalizzazione proposta si dimostra anche abbastanza flessibile da accomodare attribuzioni più sfumate di funzioni tra livelli di governo, come per esempio, quelle relative ai cosiddetti "livelli essenziali". In questo caso, per esempio, vi è violazione del principio di equità orizzontale se cittadini "uguali" (nel senso di avere un certo numero di caratteristiche comuni) non ricevono almeno i servizi essenziali indipendentemente dalla Regione di residenza; non vi è violazione, tuttavia, se i cittadini di alcune giurisdizioni ricevono servizi aggiuntivi, purché a tutti siano garantiti quelli essenziali.

Si osservi che, se accettata, quest'interpretazione del principio di equità orizzontale offre anche

²⁷ Naturalmente, esistono servizi statali la cui allocazione sul territorio non dà adito a discriminazioni territoriali, perché i benefici derivanti vanno a vantaggio dell'intera collettività nazionale. Per esempio, non c'è discriminazione se la spesa per la difesa viene concentrata territorialmente sulle regioni di confine, in quanto i benefici del servizio sono diffusi a livello nazionale. In altri termini, la distinzione ha senso solo per i servizi a domanda individuale, non per i grandi beni pubblici nazionali.

una possibile soluzione ai problemi di costruzione di un ragionevole sistema di perequazione interregionale delle risorse nel nostro Paese. Esistono funzioni che rientrano in realtà nell'area di competenza delle funzioni statali; di conseguenza, per queste funzioni si deve ricercare una totale uniformità territoriale nell'offerta di servizi per tipologia d'individui, almeno nel senso debole del raggiungimento dei livelli essenziali²⁸, indipendentemente dal territorio di residenza. Viceversa, ve ne sono altre per cui questa uniformità non va cercata, né nella composizione né necessariamente nel livello. Qui la differenziazione non solo è ammissibile, ma è potenzialmente un valore, nel senso che se i governi locali funzionano efficacemente può consentire quella migliore rappresentanza degli interessi locali che la letteratura teorica considera come uno dei principali vantaggi del decentramento. Anche per queste funzioni, naturalmente, esiste un possibile problema di perequazione delle risorse; ma questo non è un imperativo etico come nel caso delle funzioni "statali". È un problema *politico*, che deve logicamente anche tener conto dei possibili vantaggi/svantaggi in termini di efficienza che i diversi sistemi tributari e di

²⁸ Un approfondimento dovrebbe essere anche destinato al concetto dei livelli essenziali. Per consentire l'azione autonoma dei governi locali, e dunque giustificarne l'attribuzione agli enti locali, è evidente che i livelli essenziali dovrebbero essere pensati il più possibile in termini di "output" piuttosto che di "input" di fattori produttivi. In altri termini, è irragionevole imporre che tutte le Regioni spendano in termini pro-capite la stessa cifra per la sanità o che organizzino la struttura produttiva nello stesso modo, perché parità di spesa o parità di struttura non significa affatto parità di servizi. E' ragionevole invece imporre che certi standard (per esempio, in termini di tetti massimi alle liste di attesa per certe prestazioni) siano garantiti in tutte le Regioni, consentendo a ciascun governo regionale di organizzare la struttura sanitaria come meglio crede per raggiungere quegli standard.

perequazione inducono sui comportamenti degli enti locali.

- Il federalismo all'italiana: un giudizio generale

Fatte queste precisazioni, che giudizio si deve dare del processo di decentramento come si è finora sviluppato in Italia, che è stato descritto a lungo nelle pagine precedenti?

Come si è già osservato, la spesa complessiva intermediata dai livelli locali di governo (per esempio, in percentuale sul PIL) non è mai stata molto diversa nel nostro Paese rispetto a quella di Paesi a noi simili, come quelli dell'Europa occidentale. Anche la struttura delle funzioni attribuite non è mai stata molto diversa, sebbene emergano differenze importanti, particolarmente per il livello di governo regionale. Quello che è stato invece sempre fuori norma, in particolare dalla riforma tributaria della metà degli anni '70 in poi, è l'*eccezionale livello di centralizzazione del prelievo*.

Questo ha avuto conseguenze importanti per l'organizzazione e il finanziamento degli enti territoriali di governo. Come si è già detto, fino a tutti gli anni '80, gli enti locali italiani vivevano essenzialmente di finanza derivata. Le ragioni di queste scelte, ammesso che siano state effettivamente volute dal legislatore nazionale e non una conseguenza inattesa della riforma tributaria dei primi anni '70²⁹, sono difficili da ricostruire. Probabilmente si intendeva, in un Paese così diviso territorialmente come il nostro, garantire livelli di spesa uniformi sul territorio, e si è ritenuto che centralizzare tutto il prelievo e finanziare gli enti decentrati di governo con i trasferimenti fosse il modo migliore per

raggiungere questo obiettivo, rispetto a tributi o altre risorse proprie, che necessariamente riflettono il grado di sviluppo relativo di un territorio.

I risultati di queste scelte sono stati però perniciosi, per unanime consenso degli studiosi. Si è sì raggiunta una maggiore uniformità della spesa locale sul territorio (sebbene non della qualità dei servizi, che restano ancora drammaticamente diversi tra aree del Paese) ma al prezzo di indurre una *totale irresponsabilità della classe dirigente locale*. Privi di effettive capacità di gestione, incapaci di pianificare il proprio bilancio - deciso discrezionalmente dal Centro anno su anno - e non dovendo rispondere delle proprie scelte ai propri cittadini sul piano fiscale, le classi dirigenti locali hanno sviluppato un'attitudine sostanzialmente parassitaria (esemplificata dal continuo pellegrinaggio a Roma dei politici locali alla ricerca di ulteriori finanziamenti). Ne è risultata, oltre che una gestione inefficiente dei servizi e del territorio, una tendenza continua alla crescita della spesa, con bilanci locali tendenzialmente deficitari e la continua necessità di interventi di ripiano da parte del Centro. Poiché i trasferimenti così accordati finivano poi con l'alimentare i trasferimenti ordinari, la conseguenza è stata una struttura dei finanziamenti sostanzialmente arbitraria, basata sul cosiddetto principio della "spesa storica"; chi, per qualche ragione, aveva speso di più nel passato ed era riuscito a strappare maggiori risorse, si trovava poi ad essere avvantaggiato rispetto agli altri, anche in futuro.

Come si è osservato, con la crisi finanziaria e politica del 1992, il Paese fa un tentativo serio di voltar pagina. In linea con quanto accade altrove in Europa e sotto la spinta dell'emergenza

²⁹ In questo contesto varrebbe la pena ricostruire la storia dell'ILOR, ma ragioni di spazio precludono ogni approfondimento.

finanziaria, si cerca di risolvere questi problemi responsabilizzando maggiormente i governi locali sul proprio bilancio, ricostruendo una maggiore autonomia tributaria e offrendo più spazi di manovra dal lato delle spese.

Ma anche alla fine di tutti questi processi, l'Italia non appare un Paese particolarmente decentralizzato nel contesto europeo; anzi, poiché processi di decentramento simili avvengono simultaneamente in buona parte d'Europa (in particolare in Belgio e Spagna, ma successivamente anche nel Regno Unito e in Francia), il Paese si presenta all'inizio del nuovo millennio ancora in sostanziale ritardo rispetto al resto del Continente (Bordignon, 2004).

E tuttavia con il 2001, il processo si ferma e presenta chiari segnali d'arretramento. Dopo un inizio promettente, il nuovo Governo di centro-destra, invece di tentare di attuare la nuova Costituzione – di per sé come si è visto, già assai contraddittoria – dà avvio ad un nuovo e assai più massiccio programma di riforme. Tale programma, dopo alcuni tentativi andati a vuoto, culmina in un'altra proposta di riforma costituzionale, che viene respinta dagli elettori con il referendum di giugno del 2006. Intanto, in assenza di una visione politica forte e condivisa della nuova Costituzione, i problemi interpretativi legati al nuovo Titolo V scatenano un conflitto senza precedenti tra Regioni e Stato di fronte alla Corte Costituzionale, che tendenzialmente li risolve sistematicamente a vantaggio di quest'ultimo. Nel frattempo, del federalismo fiscale, cioè della nuova struttura di finanziamento che dovrebbe sostenere il massiccio programma di decentramento a favore degli enti territoriali previsto dal nuovo art. 119 della Costituzione, si perde traccia. Anzi, gli spazi effettivi di manovra di Regioni e Comuni vengono ridotti con il blocco delle addizionali

all'IRPEF e all'IRAP, decisi nel 2003. Il lavoro di un'Alta Commissione, istituita allo scopo di offrire un'interpretazione autentica dell' art. 119 in termini rapidi, finisce nel nulla. Infine, il Decreto 56/2000, di cui si parlerà più avanti, presenta troppi problemi di attuazione, tanto da scatenare le ire di buona parte delle Regioni, che presentano in alcuni casi ricorsi alla Corte costituzionale. Di conseguenza, viene bloccato dal governo nel 2005 ed è attualmente in attesa di sostituzione.

Questo, in estrema sintesi, il quadro. Ma piuttosto che entrare nelle polemiche, è opportuno chiedersi se i processi di decentramento che, comunque in qualche misura, sono stati adottati nel corso degli anni '90, hanno poi condotto ai benefici attesi. Sfortunatamente gli studiosi italiani sono molto più bravi ad affrontarsi e confrontarsi sul piano dei principi, piuttosto che a verificare pazientemente sul campo gli effetti delle riforme. Di conseguenza, non si sa molto degli effetti concreti delle riforme sui comportamenti degli enti locali. Le riforme degli anni '90 volevano incentivare, da un lato, una maggiore efficienza nella gestione dei servizi ed anche maggiore responsabilizzazione dei politici locali, e dall'altro, una maggiore trasparenza nei flussi finanziari che attraverso il bilancio dello Stato passano da un'area all'altra del Paese; la domanda è se vi sia evidenza che questo sia successo.

La risposta è controversa. Per alcuni aspetti, ci sono indicazioni che nel complesso le riforme abbiano funzionato abbastanza bene per i Comuni; la riforma elettorale ha rafforzato molto il ruolo e la visibilità dell'azione del sindaco e ci sono evidenze empiriche che ciò ha condotto a qualche miglioramento nella qualità

dei servizi. Anche l'introduzione dell'ICI sembra abbia avuto gli effetti richiesti; c'è evidenza, per esempio, che i cittadini attuino forme di *yardstick competition* sui tributi comunali e ciò dovrebbe incentivare una maggiore responsabilizzazione delle giunte comunali (Bordignon, Cerniglia, Revelli, 2003, 2004). Più complicato è il discorso sulle Regioni; ci sono evidenze che con il progressivo ampliamento delle funzioni nel campo sanitario, le Regioni (o almeno alcune di esse) abbiano imparato a gestire un po' meglio la sanità, ma resta ancora largamente irrisolto il problema dei vincoli di bilancio soffice in campo sanitario, con il ricorso continuo al finanziamento *ex post* da parte dello Stato dei deficit sanitari pregressi (Bordignon e Turati, 2005); sul piano dei tributi, almeno finché hanno potuto, le Regioni hanno effettuato qualche tentativo di gestione autonoma delle proprie risorse tributarie, poi rapidamente abortito con il blocco delle addizionali (Ambrosanio e Bordignon, 2004). Nel complesso, tuttavia, le Regioni non hanno dato una prova altrettanto efficace come i Comuni; l'impressione è che gli aspetti auto-referenziali del sistema politico regionale abbiano assunto un ruolo maggiore che per altri enti locali, di per sé contribuendo alla crisi di popolarità del federalismo in Italia. Di più, l'attuazione di alcuni dei programmi di decentramento varati nella legislatura precedente per le Regioni, come per esempio il Decreto 56/2000, ha mostrato problemi applicativi e limiti inattesi, su cui si tornerà ancora più avanti.

Per quanto riguarda, invece, la trasparenza nei flussi finanziari, il risultato è stato chiaramente fallimentare su tutti i fronti e per tutti i livelli di governo. Ad esempio, i trasferimenti agli enti locali hanno continuato ad essere dominati dalla discrezionalità politica. Ma più in generale ha

ripreso quota un costume politico negativo che si è poi naturalmente riflesso su tutta la struttura dei governi e dei relativi flussi finanziari. È stata cioè nuovamente nobilitata l'idea che la politica non sia tanto il luogo della mediazione per la determinazione degli "interessi generali" del Paese, comunque definiti, quanto il luogo della spartizione delle risorse pubbliche a vantaggio degli specifici interessi elettorali di ciascuna componente della maggioranza di governo.³⁰

- La riforma costituzionale

Come è stato discusso a lungo nel paragrafo 6, la riforma del Titolo V della Costituzione presenta numerosi aspetti critici. Per il modo fortunoso con cui è stata approvata, in assenza di un accordo trasversale tra maggioranza e opposizione (anche se costruita su un testo su cui si era trovato l'accordo in sede di Bicamerale), è risultata scritta male e insufficientemente meditata. Inoltre, la necessità di trovare consenso al di fuori delle aule parlamentari, e in particolare tra gli stessi enti territoriali, ha spinto il legislatore ad esagerare nelle funzioni legislative attribuite alle Regioni da un lato, e alle funzioni amministrative attribuite agli altri enti locali, dall'altro. Paradossalmente, e per la stessa ragione, invece di cercare di affrontare, con opportune ipotesi di accorpamento, uno dei principali problemi della

³⁰ In questo clima, appare dunque del tutto naturale che il sindaco di Milano chieda fondi eccezionali per la costruzione di una metropolitana nella città, non in quanto Milano sia la capitale economica del Paese e dunque questo investimento appaia giustificabile per finalità generali, ma in tanto e in quanto sindaco e presidente del Consiglio appartengono alla stessa forza politica. Che l'intera stampa nazionale trovi questo atteggiamento del tutto naturale e non degno di censura, dimostra poi quanto il Paese sia ancora culturalmente lontano da una visione corretta dei rapporti finanziari che dovrebbero intercorrere tra governi di livello diverso in un moderno sistema democratico.



struttura dei governi locali in Italia, l'eccessiva moltiplicazione e frantumazione dei governi, la nuova Costituzione è andata nella direzione opposta, dando valenza costituzionale ed equiparandola allo Stato, non solo a tutti i governi locali esistenti, ma perfino a quelli ancora da introdurre (le Città Metropolitane).

Ci sono poi anche numerosi problemi tecnici. La definizione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo (Stato, Regioni, altri enti locali) è troppo rigida per poter tenere conto in modo adeguato delle necessarie sovrapposizioni tra funzioni dei diversi livelli di governo; al contrario, l'area della legislazione concorrente, costruita prendendo a modello una pessima costituzione federale come quella tedesca, è troppo ampia, e contiene funzioni che sulla base di elementari argomenti di efficienza avrebbero dovuto rimanere saldamente nelle mani del Governo centrale (la gestione delle grandi reti infrastrutturali ed elettriche o le professioni, per esempio); l'area delle funzioni esclusive delle Regioni è essa stessa di dubbia costituzionalità ed appare anch'essa irragionevolmente estesa, anche perché nella enumerazione puntigliosa delle materie da attribuire o in legislazione esclusiva allo Stato o in legislazione concorrente allo Stato e alle Regioni, il legislatore costituzionale ne ha naturalmente tralasciato qualcuna (per esempio, l'assistenza) che, per esclusione, è dunque finita nell'area di esclusiva competenza delle Regioni. Sarebbe stata certamente preferibile una Costituzione meno specifica sulle materie, ma più salda nei principi relativi all'attribuzione delle competenze tra livelli di governo.

Ancora, a dispetto della puntigliosità nell'attribuzione delle materie, la Costituzione è invece ambigua nel definire il modello di

federalismo che intende perseguire, così come nei meccanismi di finanziamento e di perequazione degli enti territoriali dell'art. 119. Nello sforzo di accontentare tutti, la nuova Costituzione ha finito per contenere affermazioni oggettivamente contraddittorie che, a seconda dell'interpretazione offerta, possono dare adito a modelli di federalismo totalmente diversi.

Alla fine però, poco male. Le Costituzioni sono di necessità ambigue, perché devono essere in grado di sostenere processi storici di lungo periodo; ed è ben noto agli studiosi che, per esempio, per quanto riguarda i rapporti tra governi, Costituzioni originariamente assai simili, come quelle australiana e canadese, hanno dato adito a risultati molto diversi con il passare del tempo, al seguito del mutare dei rapporti di forza tra governi. Le Costituzioni vanno interpretate; ed è l'interpretazione giuridica prevalente in un certo periodo storico che ne identifica il significato. Questo sarebbe dovuto avvenire anche per il nuovo Titolo V; al di là di qualche ritocco davvero indispensabile, la nuova Costituzione avrebbe richiesto (ancora richiederebbe), piuttosto che una ri-scrittura, una chiara interpretazione sul piano politico, cioè una scelta esplicita ed il più possibile condivisa di quale dei diversi modelli possibili di federalismo si intende perseguire. Ed è infatti parso per un momento (con la legge La Loggia, approvata nel 2002 con i voti di entrambe le parti politiche) che la politica si orientasse in questa direzione, salvo poi decidere altrimenti, e affidare - sarebbe meglio dire, delegare interamente, abdicando ad un proprio preciso ruolo istituzionale - l'interpretazione del nuovo Titolo V alla Corte Costituzionale. La quale ha deciso a modo suo, cioè *piecemale*, sulla base dei quesiti posti di volta in volta, piuttosto che

con quella visione complessiva che la nuova Costituzione avrebbe invece richiesto.

Come è stato già illustrato, e come argomentato altrove (Bordignon e Cerniglia, 2004; Giarda, 2001) l'attuale Titolo V contiene in nuce modelli alternativi di federalismo, inteso nel senso tecnico di meccanismo di attribuzione di risorse e competenze ai vari livelli di governo. Ci sono, per esempio, elementi di federalismo fortemente solidale, alla tedesca; elementi di un federalismo a velocità variabile, alla spagnola; elementi di un federalismo competitivo, alla canadese, e così via. Senza eccessive forzature interpretative, l'attuale Titolo V consentirebbe di scegliere tra questi diversi modelli. E mentre le nostre preferenze vanno nettamente a vantaggio di un'ipotesi più competitiva, altre scelte sono legittimamente possibili alla luce del Titolo V, alcune delle quali, forse anche paradossalmente in contrasto con le intenzioni del legislatore costituente, più centralistiche della stessa situazione effettiva della finanza locale di fine anni '90. È importante tuttavia che una scelta venga fatta e perseguita coerentemente, perché i diversi modelli richiedono una coerenza interna, tra funzioni attribuite e sistemi di finanziamento. Per esempio, non si può scegliere un sistema fortemente solidale alla tedesca (espandendo l'interpretazione unitaria contenuta nella lettera m dell'art. 117) e poi pensare di finanziare le Regioni con tributi propri e trasferimenti perequativi basati sulla capacità fiscale. Viceversa, non si può pensare di costruire un sistema competitivo, alla canadese, e poi immaginare di ampliare il ruolo dei trasferimenti statali per la difesa dei diritti e la coesione territoriale, utilizzando a tal fine il quarto e il quinto comma dell'art. 119.

Una qualche scelta va dunque fatta, anche a costo di sacrificare alcuni elementi di

interpretazione letterale del testo costituzionale. Una scelta coerente può anche richiedere di lasciare per il momento non attuate alcune parti della Costituzione, o di limitarne l'attuazione solo ad alcune delle Regioni più ricche (sfruttando a questo fine l'art. 116); come si è già osservato, le differenze tra le Regioni italiane sono infatti tali da rendere difficile immaginare un sistema di finanziamento comune, che possa sostenere da subito l'intero processo di decentramento che è previsto dal Titolo V. Per ripetersi: è difficile immaginare un sistema perequativo, politicamente sostenibile, che possa finanziare le differenze esistenti; è in particolare impossibile, se poi questo sistema dovesse essere basato sulla capacità fiscale, come invece sembra indicare il comma 3 dell'art. 119.

Scegliere però significa uscire dall'ambiguità connessa alla nuova Costituzione e affrontare un serio scontro politico, questo sì trasversale, tra le diverse forze politiche e istituzionali. Piuttosto che far questo, la maggioranza di Centro-destra nel 2001-2006 ha preferito invece imbarcarsi in una nuova e fallimentare riforma, e c'è il rischio che questo succeda anche con l'attuale governo di Centro-sinistra.

- Il decreto 56/2000

È opportuno, a questo punto, discutere in modo dettagliato del destino infausto del Decreto 56/2000, in primo luogo perché il problema della perequazione delle risorse tra aree territoriali resta il problema politico centrale del federalismo italiano; in secondo luogo, sia perché lo stesso destino del Decreto induce a qualche ulteriore riflessione critica sul processo di decentramento italiano portato avanti nel corso degli anni '90.



Il decreto 56/2000, nel tentativo di stabilizzare definitivamente la finanza regionale dopo le riforme degli anni '90, si basava su un'idea molto semplice. Si trattava di abolire definitivamente i trasferimenti erariali ordinari alle Regioni (principalmente, alla fine degli anni '90, quelli relativi al Fondo Sanitario Nazionale) e di sostituirli con la compartecipazione ad un robusto tributo erariale, l'IVA (come è avvenuto in altri Paesi europei). Nell'anno di transizione, il 2001, l'aliquota di compartecipazione all'IVA sarebbe stata determinata in modo da garantire alle Regioni esattamente le stesse risorse che sarebbero derivate dai trasferimenti aboliti. In seguito, ad aliquota di compartecipazione definita, le risorse complessive delle Regioni sarebbero cresciute con la crescita automatica del gettito dell'IVA e con la crescita degli altri tributi regionali. Poiché l'elasticità dell'insieme di questi tributi è complessivamente unitaria rispetto al reddito (leggermente superiore all'unità per l'IVA, leggermente inferiore all'unità per il complesso degli altri tributi regionali), ciò avrebbe garantito che le risorse complessive attribuite alle Regioni (e dunque, in equilibrio, la spesa regionale) sarebbero cresciute in linea con la crescita del reddito nazionale. La flessibilità del sistema veniva garantita, da un lato, dai tributi propri regionali (su cui le Regioni erano naturalmente libere di scegliere le aliquote, ad esempio aumentandole per finanziare livelli più alti di spesa), e dall'altro, dalla stessa compartecipazione all'IVA, che avrebbe potuto essere modificata dal Parlamento. In particolare, sulla base del Documento di programmazione economico-finanziaria del 1999, il Decreto 56/2000 era stato costruito su un'ipotesi di invarianza della spesa sanitaria sul PIL per il triennio successivo; ma naturalmente, se il Parlamento avesse riconosciuto la necessità di una dinamica più

sostenuta della spesa sanitaria rispetto al PIL, o più in generale di una dinamica più elevata dell'intera spesa regionale, ciò avrebbe potuto essere garantito attraverso un appropriato aumento della compartecipazione regionale all'IVA.

Le risorse provenienti dalla compartecipazione all'IVA sarebbero state poi ridistribuite tra le Regioni, inizialmente sulla base del riparto storico (cioè, quello dei trasferimenti aboliti nel 2001) in modo da garantire che nel primo anno, con il nuovo sistema, ciascuna Regione avrebbe ottenuto esattamente le stesse risorse che avrebbe avuto con il vecchio sistema, e poi, progressivamente - con un percorso temporale che doveva durare ben 12 anni - sulla base di una nuova formula basata su parametri oggettivi. Questa formula, in linea con quanto argomentato in precedenza, avrebbe garantito interamente il fabbisogno sanitario di ciascuna Regione (la "funzione statale" su cui discriminazioni territoriali non sono ammesse, almeno per i livelli essenziali, in linea con l'interpretazione avanzata sopra) e avrebbe invece perequato la capacità fiscale delle diverse Regioni per le restanti funzioni, in modo tale, che ad aliquote standard e basi imponibili standard, la distanza di ciascuna Regione dalla capacità fiscale pro-capite media delle Regioni sarebbe stata ridotta del 90%. Ovviamente, i frutti dello sforzo fiscale autonomo di ciascuna Regione sarebbero rimasti esclusivo appannaggio di quest'ultima; infatti, poiché i trasferimenti perequativi dal fondo dovevano essere calcolati sulla base di aliquote standard, qualunque risorsa addizionale dovuta ad aliquote regionali più elevate non avrebbe influenzato il riparto dal fondo.

In sintesi, il modello di finanziamento del Decreto 56/2000 prefigurava un mondo dove, fatto salvo il fabbisogno sanitario, definito in

contraddittorio con lo Stato, le Regioni erano libere di spendere le loro risorse nel modo a loro più consono, con la garanzia (perenne) che anche la Regione più povera avrebbe visto, ad aliquote standard, ridurre la sua distanza dalla capacità fiscale media del 90%. O per dirla in modo diverso, il 56/2000 intendeva perequare sulla base del criterio del fabbisogno soltanto la spesa sanitaria, interpretata come unica funzione su cui esiste una ragione d'uniformità (per tipologie di bisogni) sul territorio nazionale; per il resto, si limitava a perequare la capacità potenziale di spesa delle diverse Regioni, attraverso l'avvicinamento delle capacità fiscali, lasciando libera poi ciascuna Regione di utilizzare le risorse secondo le sue preferenze (Bordignon, 2005a). Un sistema certo originale rispetto alle abitudini della finanza locale italiana, legata tradizionalmente al criterio del fabbisogno, e sicuramente più adatto ad un modello decentrato dove le Regioni avessero responsabilità effettive, ma non, volutamente, un sistema rivoluzionario rispetto alle pratiche prevalenti. Anche il criterio della perequazione al 90% (e non al 100%), più che perseguire uno scopo punitivo nei confronti delle Regioni più povere, intendeva invece responsabilizzare tutte le Regioni, almeno al margine, rispetto alle proprie basi imponibili, per evitare i fenomeni di *free-riding* inevitabilmente connessi con una perequazione completa delle risorse³¹.

Si osservi che, pur nella sua originalità, il modello del 56/2000 era costruito sulla base di esperienze estere consolidate. Sia per la dimensione della perequazione (il 90% di riduzione delle distanze rispetto alla media) che per l'aggancio all'IVA riprendeva

essenzialmente il modello tedesco; mentre per il calcolo dei trasferimenti e per il riferimento alla capacità fiscale riprendeva quello canadese. Questo stesso modello è poi stato ripreso nel comma terzo dell'art. 119 del nuovo Titolo V, che, come si ricorderà dal paragrafo 6, nel prevedere un fondo perequativo per le diverse aree del Paese, esplicitamente ne richiama le principali caratteristiche ("trasferimenti privi di vincolo di utilizzo", tesi a ridurre "le differenze della capacità fiscale pro-capite tra territori"), ad indicare che in effetti il modello del 56/2000 è apparso ad un certo punto come una possibile soluzione ai problemi complessivi di riparto delle risorse tra enti territoriali nel nostro Paese.

Nell'attuazione del decreto 56/2000 si sono però verificati una tale quantità di errori e manchevolezze da sollevare dubbi sull'impianto originario del provvedimento, o per lo meno sulla sua validità nell'ambito italiano. Intanto, subito dopo averlo approvato³², la politica si è dimenticata della sua esistenza. Già nel 2000 e ancor più nel 2001, venivano varati accordi tra Stato e Regioni sulla spesa sanitaria, che prescindevano interamente dall'esistenza del Decreto e ne contraddicevano la stessa filosofia di fondo. Poi, nell'attuare il riparto per la prima volta sulla base dei nuovi criteri (per il 5% della compartecipazione all'IVA), la Ragioneria Generale dello Stato ha commesso una serie di errori da suscitare le reazioni negative di buona parte delle Regioni, con la conseguenza che il riparto per il 2002, dopo essere rimasto a lungo bloccato in sede di conferenza Stato – Regioni, è stato poi approvato con decreto della Presidenza del Consiglio nel 2004, per poi essere ritirato precipitosamente subito dopo a fronte della

³¹ Perequare al 100% significa rendere le risorse (standard) delle Regioni del tutto indipendenti dalle proprie basi imponibili, disincentivando le Regioni da ogni sforzo per ottenere maggiori risorse o per migliorare l'accertamento dei propri tributi.

³² Con il parere favorevole di tutte le Regioni, ad eccezione del Veneto, che lo trovava eccessivamente ridistributivo.

levata di scudi delle Regioni penalizzate, lasciando tra l'altro in predicato la distribuzione di somme importanti alle Regioni per tutto il triennio 2002-2004 (poi ridistribuite nel 2006).

Gli "errori" commessi dalla Ragioneria in sede di attuazione del decreto sono numerosi. Ecco una lista parziale, in ordine d'importanza (Bordignon e Giarda, 2004):

- il 56/2000 prevedeva che *tutte*, o comunque la stragrande maggioranza delle funzioni delle regioni fossero finanziate attraverso il nuovo fondo perequativo. Solo in questo modo, infatti, un modello finanziario costruito sulla perequazione della capacità fiscale avrebbe potuto garantire il finanziamento di una funzione, la sanità, definita invece col criterio del fabbisogno. Ma, in contrasto con il Decreto, sia i trasporti locali, che i fondi devoluti a seguito delle leggi Bassinini, che i numerosi trasferimenti specifici alle Regioni, sono stati tenuti fuori dal fondo, con il risultato che il 56/2000 ha finito con il finanziare la sanità o poco più. Ne è risultato un sistema perequativo - basato sulla perequazione incompleta della capacità fiscale - che finanzia una funzione definita sulla base del fabbisogno: un controsenso logico, che non sorprendentemente ha generato casi in cui il fabbisogno sanitario di qualche Regione non poteva essere finanziato dal modello (un'impossibilità matematica altrimenti, come dimostrato in Bordignon, 2005b);

- invece di mantenere inalterata la distribuzione "per la spesa storica" al 2001, come previsto nel Decreto, la compartecipazione all'IVA ed il riparto per la spesa storica sono stati ricalcolati sulla base della contrattazione Stato-Regioni del 2002 per il fondo sanitario, con l'effetto di

rimettere ulteriormente in crisi il funzionamento del fondo, che a quel punto vedeva snaturato il processo di transizione graduale dalla spesa storica a quella a regime;

- i tributi delle Regioni non sono stati standardizzati, con l'effetto di danneggiare chi avesse effettuato un maggiore sforzo fiscale, al contrario di quanto previsto dal modello;

E si potrebbe continuare ancora a lungo: Giarda (2005) contiene un calcolo corretto del 56/2000 per il 2002, il quale mostra che se il Decreto fosse stato applicato correttamente nessuno dei problemi che si sono verificati nell'attuazione, e che hanno scatenato le ire di numerose Regioni, si sarebbe in effetti determinato³³. Resta da capire come sia stato possibile che persone sicuramente competenti e in buona fede, abbiano potuto commettere errori in alcuni casi clamorosamente in conflitto sia con l'interpretazione letterale sia con lo spirito del Decreto. Bisognerebbe infatti evitare che simili problemi si ripetano in futuro, con qualunque altro modello perequativo prenda il posto del 56/2000.

La prima riflessione è che non è sufficiente approvare una buona legge perché questa poi sia applicata. Le ragioni della legge devono essere interiorizzate dagli attori istituzionali e politici; in assenza di quest'interiorizzazione, politici, funzionari regionali e statali riprendono le vecchie abitudini, che sono essenzialmente abitudini di contrattazione continua, che mal si adattano a formule rigide, per quanto concettualmente valide. Al Decreto 56/2000 è mancata una forte volontà politica che ne

³³ Tant'è vero che le Regioni hanno accettato, in una riunione dei Presidenti del 2005, il riparto Giarda per il 2002, come una base convincente di discussione per ritirare i ricorsi contro il decreto.

portasse avanti coerentemente il disegno complessivo, pagando se necessario i prezzi inevitabili dell'aggiustamento, ma evitando di stravolgerne il funzionamento e di rimetterne in discussione le finalità complessive. È possibile che se il 56/2000 fosse stato approvato all'inizio della legislatura, piuttosto che alla fine, le cose sarebbero andate diversamente. Così invece un modello di perequazione innovativo è stato attuato da un Governo diverso da quello che lo aveva approvato, in un mondo politico come quello italiano dove è usuale ritenere che tutto quanto fatto da un precedente Governo, per di più se di colore politico avverso, sia per definizione da buttar via. Lasciati privi di guida, non è sorprendente che i tecnici siano poi andati per la propria strada, interpretando il Decreto nel modo più conforme alla propria tradizione culturale.

La seconda riflessione è che appare ancora straordinariamente carente la dotazione di dati e di informazioni relative alle caratteristiche dei tributi e della spesa regionale. Gli estensori del 56/2000 erano ben consci di questa difficoltà (Bordignon e Emiliani, 1999), ma la speranza era che lo stesso Decreto avrebbe costretto Ministeri e Regioni ad attrezzarsi per recuperare le informazioni adeguate, così inducendo una sorta di benefica concorrenza al miglioramento delle fonti. Così non è stato; le Regioni vivono nell'ignoranza delle proprie basi imponibili e i Ministeri non hanno e/o non trasmettono le informazioni in modo adeguato. Ne risulta un clima di sospetto continuo tra le parti in causa, certamente deleterio per l'accettazione dei processi distributivi indotti dal fondo perequativo. Un modello di distribuzione inter-regionale delle risorse, basato su criteri trasparenti e oggettivi, si può reggere politicamente se, e solo se, trasparenti e

oggettivi sono i dati su cui lo stesso modello si basa. Più che di una dozzina di ulteriori riforme costituzionali, alla "causa" del federalismo fiscale in Italia farebbe molto più comodo un'Autorità tecnica, al di sopra delle parti e dotata del potere e del prestigio necessario, che si preoccupasse esclusivamente di raccogliere e di rendere disponibili le informazioni di base per l'implementazione dei vari fondi distributivi.

La terza riflessione è che la contrattazione politica sui trasferimenti è insita nel Dna dei politici nostrani, a livello statale come locale. Anche se i principi del 56/2000 o di qualunque altro sistema perequativo fossero universalmente condivisi, è difficile immaginare che un qualunque politico locale sarebbe disposto ad accettarlo senza discuterne i risultati, soprattutto se questi risultati fossero avversi a lui e al proprio elettorato. E se quel politico ha buoni rapporti con il governo in carica al momento, o anche solo buoni rapporti personali con il ministro competente, è anche difficile immaginare che il politico in questione non trovi orecchie ben disposte ad ascoltarne le lamentele. Il rischio è dunque che qualunque modello, o formula perequativa, sia poi stravolto dalle esigenze della politica. Così come per esempio avviene con i criteri di riparto del Fondo Sanitario, dove esiste una formula, ma dove i parametri della formula sono continuamente rivisti per essere adattati ai risultati della contrattazione politica. Nessun modello perequativo, per quanto ben congegnato, può naturalmente funzionare in queste condizioni. C'è dunque la necessità di trovare soluzioni alternative. Ecco una possibile. Se la contrattazione politica è ineliminabile, si può cercare di isolarla, evitando di rimettere continuamente in discussione il funzionamento dei modelli perequativi. Per esempio, per quanto

riguarda il 56/2000, nulla vieterebbe di stabilire che una percentuale della compartecipazione all’IVA (ad esempio, il 5%) resti al di fuori dell’applicazione della formula e sia lasciata alla libera contrattazione dei politici (in sede di Conferenza dei Presidenti), mentre la quota restante viene distribuita sulla base dei criteri oggettivi.

8. Le proposte³⁴

Come uscire dunque dal guado in cui sembra si sia impantanato il decentramento italiano? L’esigenza prioritaria è l’attuazione del Titolo V della costituzione, il che richiede offrire un’interpretazione “autentica” e il più possibile condivisa del significato degli articoli della nuova Costituzione e dei risultanti sistemi finanziari e perequativi.

Da un lato, infatti, non esistono “norme di transizione” per l’attuazione del Titolo V. Per esplicita scelta del legislatore costituente del 2001, che voleva evitare che il decentramento costituzionale venisse rimandato *sine die*,³⁵ non sono state introdotte nel nuovo Titolo V norme di passaggio che vincolassero l’entrata in vigore dei nuovi articoli costituzionali al perseguimento di obiettivi intermedi. Ciò significa, in altri termini, che tutte le funzioni legislative attribuite alle Regioni dal Titolo V sono già operative (a differenza di quelle amministrative degli enti

locali, che richiedono invece un’esplicita devoluzione da parte degli altri livelli di governo); nessuno potrebbe ad esempio impedire alle Regioni di legiferare sulla scuola, se decidessero di farlo. È questa la radice dell’esplosione del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, a cui si è fatto più volte riferimento in precedenza. Non solo, ma tutta una serie di norme relative ai rapporti tra governi, cristallizzatesi nei decenni precedenti, sono ora di dubbia costituzionalità e dovrebbero essere riviste alla luce della nuova Costituzione. Nonostante l’opera meritoria, seppure in parte “partigiana”, della Corte Costituzionale – che in sostanza, ha cercato di garantire la continuità amministrativa dell’azione di governo - c’è il rischio di un’*impasse* pericolosa in molte attività, che può essere superata solo attraverso quella ricognizione dei principi fondamentali della legislazione statale che la legge La Loggia aveva previsto, ma che poi non è stata portata a termine. Si tratta insomma di dar corso ad *una esigenza non più rinviabile di razionalizzazione delle competenze legislative, definendo con più precisione gli ambiti di competenza relativi delle Regioni e dello Stato*, superando la confusione che si è generata negli ultimi anni. Si osservi che questa razionalizzazione richiede un atto politico; non è demandabile solo ad un organo terzo come la Corte Costituzionale – come del resto, la stessa Corte ha più volte ribadito. Richiede in altri termini il raggiungimento di un compromesso politico, prima in Parlamento e poi con il mondo delle autonomie, su che cosa può fare lo Stato e che cosa possono fare le altre autonomie. Deve essere un atto politico anche perché in molti casi la razionalizzazione delle competenze legislative pone dei limiti all’attività legislativa del Parlamento, che spesso sembra svolgersi come se la nuova Costituzione non esistesse, travalicando i limiti delle norme

³⁴ Nel costruire questo paragrafo, uno dei due autori (Bordignon) riconosce il proprio debito con gli altri membri del gruppo di lavoro sul federalismo fiscale presso il Ministero del Tesoro (Piero Giarda, Raffaele Malizia, Giuseppe Pisauro, Alberto Zanardi), per le lunghe discussioni avute che hanno contribuito a formarne le idee. La responsabilità delle posizioni qui espresse è tuttavia dei soli autori di questo saggio e non coinvolge in alcun modo il gruppo di lavoro.

³⁵ Come successo all’istituto delle Regioni, previste nella costituzione del 1948, ma introdotte solo nel 1970.

generali a cui dovrebbe limitarsi (nell'area della legislazione concorrente) l'azione dello Stato. Si osservi che questo non solo risponde ad un'esigenza di semplificazione e di superamento dell'incertezza normativa; è anche un'esigenza di efficienza economica in quanto la sovrapposizione delle legislazioni inevitabilmente produce sprechi e cattiva allocazione delle risorse.

In secondo luogo, si tratta di "attuare" l'art. 119 della Costituzione, prevedendo sistemi finanziari e perequativi adeguati per i nuovi compiti attribuiti alle autonomie. Non è infatti, alla lunga, economicamente sostenibile l'asimmetria tra accresciute competenze e allocazione delle risorse basata sul regime pre-decentramento. Inevitabilmente, questa asimmetria produce, da un lato, fenomeni di irresponsabilità finanziaria, e dall'altro, una perdita di consenso per le autonomie, non in grado di soddisfare le legittime richieste dei cittadini.

Dare corso "all'attuazione" dell'art. 119 significa fare sostanzialmente tre cose:

1. ricondurre gli attuali sistemi di finanziamento e di perequazione a modalità più coerenti con la lettera e con lo spirito della rinnovata Costituzione;
2. prevedere un percorso che consenta, con i tempi e con le modalità più opportuni, di garantire il pieno operare del decentramento legislativo e amministrativo, con l'accortezza di mantenere costantemente un equilibrio tra competenze attribuite e relativo finanziamento;
3. costruire un sistema coerente ed equilibrato di finanza centrale e finanza locale, che tenga conto delle esigenze di

controllo delle finanze pubbliche complessive, come viene imposto dai trattati internazionali e dalla situazione delicata dei conti pubblici.

Nelle pagine che seguono, viene offerto qualche suggerimento in questa direzione.

- La Costituzione

Come è stato ampiamente messo in luce nei paragrafi precedenti, i nuovi articoli del Titolo V compongono un testo ambiguo e contraddittorio. A seconda che l'enfasi sia alternativamente posta su un comma o sull'altro, è possibile attribuire alla Costituzione visioni profondamente diverse dei rapporti tra Centro e Periferia.

Qualunque proposta di attuazione dell'art. 119 deve basarsi su una particolare interpretazione della esistente Costituzione, basata su precisi principi di valore. Riprendendo l'aspirazione originaria del legislatore costituente del 2001, le proposte che seguono sono costruite sull'ipotesi che l'autonomia degli enti territoriali costituisca un valore; privilegiano pertanto soluzioni interpretative che, fatte salve le esigenze di perequazione territoriale, di rispetto dei diritti di cittadinanza e delle compatibilità finanziarie, massimizzino l'esercizio dell'autonomia e della responsabilizzazione dei governi locali.

- La teoria

Come è stato illustrato nel paragrafo 1, le autonomie svolgono molteplici funzioni, alcune di interesse puramente locale; altre che, pur avendo effetti prevalentemente locali, influenzano anche i residenti di altri territori; altre ancora che, pur essendo gestite a livello locale, investono direttamente i diritti fondamentali dei cittadini, il cui godimento

dovrebbe essere indipendente dal territorio di residenza degli stessi.

L'intera architettura del Titolo V può essere interpretata come un sistema per distinguere, rispetto ai principi e ai poteri, le diverse tipologie di competenze, attribuendo un ruolo diverso ai diversi livelli di governo nelle diverse funzioni. Questa differenza, riconosciuta dalla Costituzione per le funzioni, deve trovare un corrispondente riconoscimento anche dal lato del finanziamento. In particolare, le funzioni individuate dalla lettera m) dell'art. 117 e su cui allo Stato spetta la definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni", devono trovare una "protezione" adeguata anche dal lato finanziario, attribuendo a ciascun livello di governo che le svolga (nazionale, regionale o locale) strumenti finanziari sufficienti a offrire i "livelli essenziali" in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale.

Per le restanti funzioni, non sono richieste condizioni di uniformità nelle caratteristiche dell'offerta su tutto il territorio nazionale, ma è necessario garantire che le autonomie locali siano dotate di risorse adeguate per lo svolgimento dei propri compiti. Per queste funzioni sono dunque ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione meno pervasivi e più adatti a consentire l'esercizio pieno dell'autonomia a livello locale e ad incentivare la responsabilizzazione dei governi.

- Regioni a Statuto Ordinario

Dai precedenti principi discende naturalmente il sistema di finanziamento e perequazione appropriato. Per le Regioni a Statuto ordinario (RSO) questo dovrebbe essere tale da:

1. garantire - per le funzioni previste dalla lettera m) dell'art. 117 - un sistema di tutela finanziaria che assicuri a ciascuna Regione risorse

complessive in grado di coprire integralmente i fabbisogni di spesa misurati secondo lo standard definito dai livelli essenziali. La determinazione quantitativa di tali fabbisogni dovrebbe fondarsi su stime accurate dei bisogni e dei costi. I livelli di fabbisogno così determinati non dovrebbero essere interpretati come un vincolo per la spesa delle autonomie interessate, quanto piuttosto come un *benchmark* quantitativo per l'allocazione delle risorse. Come si è detto, il vincolo costituzionale fa riferimento ai *livelli delle prestazioni*, non a quello della spesa. Ne segue che, purché questi livelli essenziali siano rispettati, una Regione può anche spendere di meno o in modo diverso da quanto previsto dal *benchmark*, incamerando nel proprio bilancio i relativi risparmi. Discende anche che una interpretazione corretta della norma costituzionale richiede che lo Stato si attrezzi per verificare sul campo l'offerta effettiva dei servizi coperti dal comma m), superando i limiti di una programmazione puramente finanziaria della spesa e predisponendo un meccanismo sanzionatorio adeguato per le autonomie inadempienti³⁶.

2. Per le funzioni che non rientrano nella lettera m), il sistema di tutela finanziaria dovrebbe essere meno stringente. Si potrebbe immaginare che questo sia semplicemente basato sulla perequazione incompleta della capacità fiscale, oppure sempre calibrato su parametri rappresentativi dei fabbisogni, ma con vincoli meno stringenti (Cfr. per esempio, Zanardi, 2006). La scelta dipende essenzialmente dall'interpretazione che si intende attribuire all'art. 119, cioè se si ritiene che il comma 3 – che fa riferimento alla capacità fiscale - piuttosto che il comma 4 – che invece implicitamente fa

³⁶ L'art. 120 offre una precisa base costituzionale allo Stato per un'azione in questo senso.

leva su una nozione di fabbisogno - sia prevalente come criterio fondante del sistema di perequazione. La prima scelta sembrerebbe più appropriata per creare un sistema più competitivo; viceversa, se dovessero prevalere le preoccupazioni solidaristiche, la seconda opzione sarebbe più appropriata. Il dilemma potrebbe essere reso meno acceso, suddividendo ulteriormente le funzioni non rientranti nella lettera m), tra quelle meritevoli di maggiore tutela (per esempio, i trasporti locali) e tutte le altre (ad esempio, l'organizzazione delle fiere e i trasferimenti ai settori economici), usando i due principi in modo differenziato per questi ulteriori sub-settori.

- Fondi perequativi

Un problema collegato è se la perequazione debba avvenire con uno o con più fondi, e come questi fondi dovrebbero essere alimentati. In realtà si potrebbe tranquillamente riprendere il modello del Decreto 56/2000, sopra discusso, ampliando la definizione del fabbisogno a tutte le funzioni coperte dalla lettera m) (sicuramente la sanità, probabilmente l'assistenza, in futuro la scuola) e inserendo il finanziamento di questo settore in un unico fondo, alimentato da tributi nazionali e con una dinamica complessiva che dipende dalla dinamica delle sue componenti.

Ma l'esperienza fallimentare del 56/2000 suggerisce grande cautela nel perseguire questa strada. Difficilmente il sistema politico e tecnico del Paese è in grado di gestire un unico fondo; la confusione generata potrebbe essere controproducente e più che bilanciare i vantaggi di semplicità impliciti nel sistema. Forse sarebbe più opportuno fare affidamento su due Fondi, uno esplicitamente dedicato al finanziamento delle materie della lettera m) - la cui dinamica potrebbe dipendere esclusivamente dalla dinamica che si vorrà riconoscere ai fabbisogni

per quelle materie - ed un altro fondo, dedicato invece alle materie non rientranti nella lettera m). Il primo potrebbe essere finanziato dalla fiscalità globale (tanto è la spesa preventivata per i fabbisogni che qui definisce la dinamica); il secondo, essendo esclusa dalla Costituzione la perequazione orizzontale, da compartecipazioni a un tributo o a una serie di tributi erariali. Un sistema a due fondi richiederebbe comunque di identificare un tributo proprio regionale (l'IRAP?) o una serie di tributi regionali (l'addizionale IRPEF + IRAP) a cui agganciare, almeno nominalmente e ad aliquote standard, il finanziamento delle due tipologie di funzioni. Per esempio, se tutta l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF fossero destinate al finanziamento delle materie di cui alla lettera m), lo Stato stanzierebbe le risorse necessarie per il finanziamento del fabbisogno finanziario di ciascuna regione per le materie sub lettera m nel primo fondo. Le altre materie regionali verrebbero invece finanziate dai restanti tributi regionali, che verrebbero poi perequati sulla base dei meccanismi previsti per il secondo fondo. Per esempio, perequando la capacità fiscale delle Regioni sui tributi regionali non attribuiti al finanziamento delle materie comprese nella lettera m.

- Superamento della "spesa storica"

Il sistema delineato in precedenza funzionerebbe in una situazione a regime, ma come arrivarci, dalla situazione attuale, dominata dalla spesa storica? Naturalmente, il passaggio dovrebbe essere graduale, per evitare scossoni troppo forti sulle singole Regioni, in particolare quelle più lontane dalla spesa standard. Il problema però è come rendere effettivo questo passaggio. Tutte le leggi di riforma che sono state approvate a questo fine negli ultimi 20 anni, sia per le Regioni che per le altre autonomie, si sono

scontrate con l'opposizione degli enti penalizzati e sono poi finite nel nulla. Come rendere "credibile" l'impegno a proseguire su questa strada? Come discusso nel paragrafo precedente, una soluzione potrebbe essere rappresentata dall'introduzione di una Istituzione tecnica (un'Autorità, una Commissione, un ente preposto), in cui possano trovare spazio rappresentanti di tutti gli enti interessati, e che abbia lo scopo specifico di attuare le leggi di riforma, svolgendo le opportune quantificazioni relative alla finanza regionale, sia sul lato della spesa che dei tributi. Questo organismo tecnico indipendente offrirebbe le sue conclusioni, inclusive di suggerimenti per periodiche revisioni delle formule e delle stime, all'organismo politico (il Governo centrale, sentita la Conferenza Stato - Regioni) che prenderebbe poi le decisioni finali. Si tratta di un sistema sperimentato con qualche successo in altri sistemi federali (il riferimento è, per esempio, alla *Grant Commission Australiana*). Per "oliare" il processo, ed evitare che formule troppo rigide possano scardinare il processo di convergenza verso la spesa standard, nulla vieterebbe, come di nuovo suggerito nel paragrafo precedente, di stabilire che una certa percentuale delle risorse a disposizione per la perequazione nei due fondi sia sottratta annualmente dalla determinazione dei criteri della formula e lasciata invece alla libera contrattazione dei politici, mentre il resto viene distribuita sulla base dei criteri oggettivi.

- Enti locali e ruolo delle Regioni³⁷

Anche per Province e Comuni si pone il problema di una riforma del sistema di

finanziamento e della perequazione delle risorse. Per quanto l'art. 119 non distingua il sistema di finanziamento per tipologia di ente territoriale, è evidente che la norma vada diversamente interpretata in relazione alle Province e ai Comuni, stante la maggiore numerosità degli enti, l'eterogeneità delle funzioni e la grande variabilità nelle loro dimensioni. Anche in questo caso, sarebbe possibile costruire un sistema di finanziamento che ricalchi il meccanismo previsto per le Regioni (nelle diverse opzioni sopra indicate). Ma ragioni di semplicità suggeriscono che in questo caso la perequazione prevista dall'art. 119 vada interpretata come "perequazione" rispetto ad uno standard, piuttosto che una perequazione per capacità fiscale. Naturalmente, non si effettuerebbero trasferimenti perequativi nei confronti di quegli enti locali le cui risorse fossero già sufficienti a finanziare lo standard.

Il problema vero per Province e Comuni è rappresentato dal rapporto con le Regioni. Per le ragioni già indicate nei paragrafi precedenti, il problema è particolarmente serio per le "funzioni fondamentali" degli enti locali che rientrano nell'alveo delle funzioni legislative regionali. Se si vuole costruire un sistema ordinato di finanziamento, sembra difficile evitare la conclusione che le risorse devono essenzialmente andare alle Regioni, che poi provvederanno a distribuirle agli enti locali del proprio territorio sulla base della propria autonoma produzione legislativa. In altri termini, la potestà esclusiva dello Stato relativa al comma p) dell'art. 117, si concretizzerebbe nella definizione di una "riserva di funzioni", quelle appunto che sono fondamentali, nel senso che devono essere necessariamente svolte da determinati livelli di governo (i Comuni, piuttosto che le Province o le Città

³⁷ Questo paragrafo deve molto alle discussioni con Alberto Zanardi ed alle comuni riflessioni sull'interpretazione da attribuire alla nozione di "funzioni fondamentali" degli enti locali.

metropolitane) e non da altri. Queste funzioni verrebbero poi riempite di contenuti dalla produzione legislativa autonoma delle Regioni, che provvederebbero a trasferire le risorse adeguate agli enti locali dei propri territori (sotto forma di trasferimenti perequativi o di spazi di manovra sui tributi regionali). Naturalmente, ciò implicherebbe anche una standardizzazione delle risorse regionali per le funzioni delegabili agli enti locali, che dovrebbero essere devolute alle Regioni sotto forma di tributi propri, compartecipazioni, o trasferimenti perequativi.

Si prefigurerebbe dunque un doppio canale di finanziamento per gli enti locali, uno di origine statale e uno di provenienza regionale. Per il primo varrebbe l'usale standardizzazione di spese ed entrate locali; per il secondo si lascerebbe spazio all'autonomia delle Regioni, magari all'interno di una cornice generale definita dalla legge dello Stato. Più in generale, sempre alla luce delle necessità di semplificazione del sistema della finanza delle autonomie, si potrebbe anche ipotizzare che, su base consensuale, la Regione possa giocare un ruolo anche nel riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali, definiti nella loro dimensione complessiva dalla legge dello Stato. Infine, alla luce dei criteri di efficienza e adeguatezza riconosciuti dal legislatore costituzionale, è importante che il sistema dei trasferimenti perequativi sia anche orientato a risolvere alcuni dei problemi strutturali della finanza locale italiana, quali la tendenza alla eccessiva frammentazione e alla sovrapposizione delle competenze, incentivando invece le aggregazioni tra enti territoriali.

- Patti di stabilità interna e compatibilità finanziarie aggregate

I Patti di stabilità interni, di cui si è discusso nel paragrafo 5, trovano la loro radice costituzionale

nell'art. 117 comma terzo, nel "coordinamento della finanza pubblica", una funzione concorrente tra Stato e Regioni. Il fatto che si tratti di una disciplina concorrente implica che i Patti di stabilità interni non possono essere semplicemente "imposti" dallo Stato centrale, ma che devono essere "contrattati" con le autonomie, e in particolare con le Regioni. Ciò non significa che lo Stato centrale debba rinunciare alla propria funzione di *primus inter pares* o di decisore di ultima istanza; dopotutto è lo Stato nazionale ad essere garante nei confronti dell'Europa del rispetto del Trattato di Maastricht, trattato a cui sono sottoposte, per la stessa Costituzione, anche le autonomie. Significa però che i rappresentanti politici delle Regioni e delle altre autonomie devono essere coinvolti direttamente nella formulazione della politica di bilancio e nella definizione delle manovre che riguardano direttamente le materie sotto proprio controllo. Così non è stato in passato, neppure nell'ultima legge finanziaria; Regioni ed altri enti locali sono stati trattati dal Centro come "controparti" dello Stato piuttosto che come componenti dello stesso. Si tratta di superare questa situazione, rendendo i Patti di stabilità veri e propri "patti" e non semplicemente dei vincoli imposti per forza di legge. Ciò può rendere anche più pregnanti le eventuali sanzioni imposte sugli enti inadempienti.

Nello specifico, e sulla base dell'analisi del paragrafo 5, gli obiettivi di compatibilità finanziaria aggregata possano essere raggiunti attraverso la stipula di "patti" intergovernativi con le diverse tipologie di autonomie che abbiano le seguenti caratteristiche:

- si basino su espliciti accordi politici pluriennali tra i rappresentanti delle Autonomie e lo Stato centrale;

- siano fondati sulla separazione tra la parte corrente dei bilanci delle Autonomie e quella in conto capitale, che vanno assoggettate a regole e modalità di controllo differenti. In particolare, per quanto riguarda la parte corrente il comma 6 dell'art. 119 impone uno scrupoloso rispetto del vincolo di bilancio. Per le spese di investimento, finanziabili con debito, data la loro grande variabilità annuale per ciascun ente, è necessario trovare sistemi che riconducano i comportamenti individuali al rispetto del vincolo di bilancio complessivo aggregato per gli enti locali;

- si basino su un attento monitoraggio del comportamento finanziario di ciascun ente locale, monitoraggio che per essere efficace può richiedere anche innovazioni contabili (quali la predisposizione di un bilancio consolidato per gli enti di maggiori dimensioni);

- si basino altresì su un sistema di sanzioni efficaci per gli enti inadempienti ed effettivamente corrisposte.

- Ulteriore decentramento e il federalismo a velocità variabile

Come si è argomentato in parecchi punti del presente rapporto, uno dei problemi fondamentali del processo di decentramento italiano è che esso si innesta in un sistema economico profondamente differenziato e dove oltretutto la spesa ulteriormente decentrabile si concentra prevalentemente al Sud, mentre le risorse per finanziarla si collocano al Centro-Nord. C'è il rischio serio che il risultante conflitto distributivo tra territori sia tale da bloccare ogni possibilità di percorso successivo, con l'effetto di dover rinunciare ai potenziali guadagni di efficienza associati al decentramento.

C'è dunque da chiedersi se non convenga invece avere un approccio realistico al problema, concentrando l'ulteriore decentramento delle

funzioni, previsto dal Titolo V, solo su alcune Regioni, piuttosto che su tutte. Questa soluzione naturalmente non dovrebbe essere definitiva; come nell'esempio spagnolo, discusso in dettaglio nel paragrafo 3, si può ben immaginare un percorso, che con tempi e con modalità date porti tutte le Regioni o la maggior parte di queste verso l'assunzione di responsabilità maggiori. Questo da un lato, avrebbe l'effetto di depotenziare il conflitto distributivo, garantendo ai territori in maggiori difficoltà che il decentramento non significa riduzione drastica di risorse. Dall'altro consentirebbe la sperimentazione graduale del decentramento, testando sul campo se effettivamente il decentramento di alcune funzioni sia desiderabile per ragioni di efficienza e di rappresentanza degli interessi. Poiché inoltre, il decentramento delle funzioni dovrebbe essere consentito solo a seguito della dimostrazione da parte delle autonomie di una capacità di gestione autonoma e responsabile – per esempio, il rispetto del Patto di Stabilità interno per un periodo di tempo sufficientemente lungo — ciò potrebbe offrire un incentivo potente a tutte le autonomie ad internalizzare i vincoli di bilancio. Naturalmente, perché questo avvenga è anche importante che l'attribuzione delle competenze ulteriori soddisfi, almeno per un periodo predeterminato, il *principio della reversibilità*; l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite deve essere attentamente monitorato, e in presenza di un'incapacità da parte delle Regioni di svolgere le funzioni assegnate - per esempio, se si tratta di funzioni coperte dalla lettera m), l'incapacità di offrire i livelli essenziali delle prestazioni) - oppure in presenza di situazioni di crisi finanziaria che richiedano un intervento compensativo dello Stato, si devono prevedere meccanismi che riconducano le Regioni

inadempienti nella funzione data nell'ambito delle competenze attribuite alle altre Regioni.

Come già ricordato, l'art. 116 della Costituzione, al 3° comma, offre una base Costituzionale per l'adozione consensuale e regolata di un simile processo di delega differenziata di funzioni, e in realtà, alcune Regioni già si stanno muovendo in questo senso. L'importante è che il processo avvenga in modo regolato e non casuale e all'interno di una cornice prestabilita. Va sicuramente evitato lo schema disorganico e irrazionale che nel passato ha caratterizzato l'individuazione dei sistemi di finanziamento delle diverse Regioni a Statuto speciale, spesso dovuta più che ad una puntuale analisi delle differenti funzioni attribuite e dei relativi costi, a criteri di pura opportunità politica. Anzi, pur nel rispetto dei relativi Statuti e fatte salve le specificità da riconoscere a fronte del livello maggiore di autonomia di esercizio di alcune funzioni, i sistemi finanziari di queste Regioni dovrebbero essere riordinati secondo i principi generali qui stabiliti.

- Riordino dei sistemi tributari locali

L'attuazione di queste proposte può richiedere un riordino e una razionalizzazione dei tributi oggi assegnati ai diversi enti territoriali di governo. Sicuramente, c'è molto da fare, per esempio rivedendo l'attuale disciplina dei tributi sugli immobili per i Comuni, l'IRAP e l'addizionale all'IRPEF per le Regioni, e i tributi provinciali, anche alla luce dell'introduzione delle nuove Città Metropolitane. Molte proposte ragionevoli in questo senso erano già contenute nel rapporto conclusivo presentato dall'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale sul finire della precedente legislatura, e alcune innovazioni sono già state introdotte con la Legge Finanziaria per il 2007. Ma si tratta in sostanza di problemi di secondo ordine rispetto

all'esigenza di ricostruire un'architettura ragionata e ragionevole dei complessi rapporti finanziari e politici tra i diversi livelli di governo, esigenza imposta dal nuovo Titolo V. Ciò che invece si potrebbe fare con maggior urgenza è di dare attuazione all'art. 119 per quello che riguarda la possibilità per gli enti territoriali, e in particolare per le Regioni, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei sistemi tributari, di stabilire nuovi tributi nelle aree di loro competenza. Questa possibilità è attualmente bloccata a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale, che l'ha condizionata a quella individuazione dei "principi generali" promessa dalla Legge La Loggia e mai effettuata. Ciò non tanto perché questi tributi possano essere in alcuna misura significativi in termini di gettito; l'attuale occupazione delle potenziali aree tributarie da parte dello Stato è talmente estesa da rendere quest'ipotesi del tutto inverosimile. Piuttosto perché questi tributi potrebbero inserirsi in aree preziose per quanto riguarda la funzione di regolamentazione del settore pubblico e di internalizzazione delle esternalità. Si pensi per esempio, a tributi nell'area ambientale, del turismo, della mobilità urbana e regionale, all'ampia area ora poco coperta, della tassazione di scopo. Si tratterebbe di tributi introdotti dalle Regioni, le uniche che posseggono le competenze legislative per farlo, ma che dovrebbero tuttavia prevedere spazi appropriati per l'azione autonoma dei rispettivi enti locali. Per la portata quantitativa limitata di questi tributi non ci sarebbe neppure bisogno di dover procedere a perequazione tra Regioni, rendendo anche per questa ragione ancor più fattibile questa ipotesi.

Bibliografia

- Alesina A., Spolaore, E. (2004), *The size of Nations*, Mit Press.
- Ambrosiano M.F., Bordignon, M. (2004), *Il Federalismo in pratica; il benchmarking delle Regioni Italiane*, Cifrel, 2004.
- Ambrosiano, M.F., Bordignon, M. (2006), *Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations* in Hamhad, E., Brosio, G. (a cura di), *Handbook on Fiscal Federalism*, Edward Elgar.
- Bernardi L., Gandullia L. (2004), *Federalismo Fiscale in Europa e Italia*, WP.321, Quaderni SIEP, Università di Pavia.
- Bordignon M. (2004), *Fiscal Decentralization: how to harden the budget constraint*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Bordignon M., (2005a), *Una nota sul decreto 56/2000 e sulla perequazione prossima ventura*, Rivista Economica del Mezzogiorno, n. 3-4.
- Bordignon M. (2005b) *Alcune tesi sul federalismo fiscale all'italiana*, *Economia italiana*, n.2, p.361-90.
- Bordignon M. (2006), *Il decentramento in Italia. motivazioni, strumenti, evidenza, difficoltà*, in Brusio, G., Muraro, G., (a cura di), *Il Finanziamento del Settore Pubblico*, Milano, Ed. Franco Angeli.
- Bordignon, M., Brosio, G. (2004) *Una via italiana al bicameralismo federale?*, Il Mulino, Bologna.
- Bordignon, M., Cerniglia, F. (2004), *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, Rivista di Politica Economica.
- Bordignon, M., Cerniglia, F., Revelli, F. (2003), *In search for yardstick competition: property tax rates and electoral behavior in Italian Cities*, Journal of Urban Economics
- Bordignon, M., Cerniglia, F., Revelli, F. (2004), *Yardstick competition: theory and empirical prediction*, Economic Letters.
- Bordignon, M., Emiliani, N. (1999), *Federalismo e Perequazione in Italia: a proposito dell'art.10, l.133/99*, Rapporto di Ricerca, C NEL.
- Bordignon, M., Fontana, A., Peragine, V. (2005), *Horizontal equity in a regional context*, mimeo.
- Bordignon, M., Giarda, D.P., (2004) *Riflettendo sul decreto 56/2000*, www.lavoce.info.
- Bordignon, M., Turati, G. (2005), *Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy: an empirical approach*, mimeo, Cesifo.
- Garcia-Milà, T. (2003), *Fiscal federalism and regional integration: lessons from Spain*.
- Giarda, D. P. (2001), *Fiscal Federalism in the Italian Constitution: The Aftermath of the October 7th Referendum*, Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, n. 43, Università Cattolica del S. Cuore.
- Giarda, D. P. (2004), *Decentralization and intergovernmental fiscal relations in Italy: a review of past and recent trends*, Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle finanze, n.4..
- Giarda, D. P. (2005), *Perequazione dei fabbisogni e della capacità fiscale: una rivisitazione del d.lgs.56/2000*, Il Mulino- ISAE (2004), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*.
- ISAE (2005), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*.
- Journard, I., Giorno, C. (2005), *Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain*, OECD Economics Department Working Papers, No. 436
- Journard, I., Kongsrud, P. (2003), *Fiscal Relations across Government Levels*, OECD Economic Department W.P. no. 375.
- Miaja, M. (2005), *Fiscal Discipline in a Decentralised Administration: The Spanish Experience*, OECD Journal on budgeting, volume 5 – No. 2.
- Oates, W. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, 37.
- OECD (1999), *Taxing power of state and local government*, Paris.
- OECD (2002), *Fiscal decentralization in EU applicant states and selected EU member States*
- OECD (2003), *Fiscal relations across Government levels*.

Sanagustín, M. G. (2004), *Budgetary Framework in Spain: Efficiency, accountability and transparency in the reform of the Spanish budget institution*, OECD MENA Initiative.

Thiessen V. (2001), *Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries*, WP, n.1, European network of Economic Policy Research Institute.

Vanneste, J. (2002), *Local public finance in Belgium: structure, budgets and debt*, in Dafflon, B. (ed.), *Local public finances in Europe*, Edward Elgar.

Zanardi, A. (2006), (a cura di) *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna.

ASPETTI DELLA CONGIUNTURA REALE E MONETARIA ♦

Il primo paragrafo si occupa della evoluzione del quadro macroeconomico internazionale, concentrandosi sull'andamento della crescita e dell'inflazione all'interno di Stati Uniti, Giappone e area Euro. Nonostante i timori sollevati dal mini-crollo azionario innescato alla fine di febbraio dalla pesante flessione manifestatasi sulla piazza di Shanghai, le prospettive rimangono improntate ad un cauto ottimismo.

Non vanno tuttavia sottovalutati alcuni segnali negativi provenienti dall'economia statunitense che hanno ridato forza e voce agli analisti più pessimisti, i quali ritengono possibile una recessione negli USA a partire dalla fine dell'anno in corso.

Il secondo paragrafo si concentra sull'analisi dei tassi di interesse e dell'andamento dei principali aggregati monetari e creditizi nella Euro zona. Le previsioni scontano un aumento pressoché certo dei tassi di *policy* da parte della BCE in occasione della riunione di inizio marzo, cui non dovrebbero però far seguito ulteriori incrementi nel breve termine.

1. Il quadro macroeconomico

Il crollo di Shanghai proietta ombre ...

Scriviamo queste pagine immediatamente dopo il crollo della Borsa di Shanghai (26 febbraio 2007). Il listino cinese è crollato in un sol giorno del 9% trascinando al ribasso non solo le Borse asiatiche – con l'eccezione di Tokio e Seul – ma anche quelle europee (Milano, Francoforte, Londra, Parigi) e quella di New York, che hanno perso il 3%.

Colpisce non solo l'entità del crollo nell'epicentro del sisma finanziario – Shanghai aveva già registrato in un paio di occasioni ridimensionamenti giornalieri del 3-4% – ma anche e soprattutto la ripercussione del ribasso sui mercati internazionali e la ricezione preoccupata dell'evento tra gli analisti dei mercati finanziari e della congiuntura.

Abbiamo ancora poche informazioni per effettuare una valutazione accurata. Può darsi che il ribasso del listino cinese sia stato causato quasi esclusivamente da preoccupazioni di carattere interno, relative all'annuncio da parte delle autorità cinesi di misure di controllo degli investimenti finanziari ed al probabile inasprimento della tassazione dei guadagni in conto capitale. La diffusione del ribasso a macchia d'olio sui mercati internazionali, tuttavia, rivela la presenza – fino ad ora non emersa in superficie e non incorporata nelle transazioni – di preoccupazioni più profonde e meno circoscritte negli operatori dei mercati internazionali.

Da un lato contano le tensioni internazionali di tipo geo-politico che creano e alimentano instabilità in Asia e Medio Oriente. Dall'altro, evidentemente affiorano o meglio ri-affiorano le preoccupazioni per i rischi che la espansione internazionale correrebbe qualora il ridimensionamento della Borsa di Shanghai preludesse ad un deciso rallentamento dell'economia cinese.

Il listino americano ha registrato l'onda d'urto del crollo cinese: il Dow Jones è sceso di 500 punti in poche ore, il peggior risultato dal 2001. Un ridimensionamento di oltre il 3% in un sol giorno non è poca cosa: si fa fatica a credere che si tratti solo di "prese di beneficio" dopo una lunga e pressoché ininterrotta ascesa dei corsi azionari. Oltre ai motivi di preoccupazione relativi alla situazione internazionale elencati

♦ A cura di Domenico Delli Gatti e Giovanni Verga.

sopra, nel mini-crollo di Wall Street hanno giocato un ruolo le preoccupazioni interne.

In primo luogo, pochi giorni prima del crollo di Shanghai, l'ex presidente della Fed (e riconosciuto guru dei mercati finanziari) Alan Greenspan ha pubblicamente dichiarato in una conferenza a Hong Kong che è probabile una recessione negli USA sul finire del 2007 o all'inizio del 2008. La dichiarazione ha colpito gli osservatori e i mercati anche e soprattutto perché Greenspan ha pubblicamente smentito se stesso, avendo in passato ripetutamente assunto posizioni "ottimiste".

Inoltre, immediatamente a ridosso del crollo di Shanghai si erano diffuse voci relative ad un drastico ridimensionamento – in sede di revisione della stima flash diffusa a gennaio - del tasso di crescita dell'economia USA nel quarto trimestre del 2006. In effetti, il dato preliminare rivisto, pubblicato il 28 febbraio ossia poco dopo il crollo, rivela una taglio di oltre un punto della stima flash, dal 3,5% al 2,2%. Si tratta di una correzione di entità rilevante, che non solo modifica la valutazione del quadro congiunturale relativo al 2006 ma ridimensiona anche il trascinarsi positivo che il quarto trimestre 2006 lascia al 2007. Infine sono stati diffusi i dati sugli ordinativi di beni durevoli in gennaio, più preoccupanti del previsto.

Il crollo di Shanghai pertanto rovescia, nella percezione comune, il segno del *sentiment* prevalente nelle analisi congiunturali fino a tutto gennaio, che sembrava improntato ad un certo ottimismo. Dopo mesi di profondi contrasti nel corso del 2006, col campo degli analisti macroeconomici diviso tra quelli che si aspettavano a breve una recessione negli USA e quelli che la ritenevano improbabile, si era manifestato infatti un orientamento maggioritario a favore della ipotesi più

favorevole. Oggi l'opinione pessimista – tuttora minoritaria – riprende forza.

...su un quadro internazionale sostanzialmente favorevole

Sulla base dei dati disponibili, il quadro macroeconomico internazionale ad inizio 2007 appare caratterizzato da un consolidamento di tre tendenze già manifestatesi nella seconda metà del 2006: il rallentamento degli Stati Uniti, l'accelerazione dell'Euro-zona e del Giappone, la prosecuzione della espansione nelle economie asiatiche su ritmi di crescita sostenuta. Su queste tendenze e sulla loro persistenza nel breve medio-periodo esistevano, almeno fino a poco prima del crollo di Shanghai, pochi dubbi.

Nella prima colonna della TAB.1 riportiamo i tassi di crescita tendenziali del PIL nei principali paesi industrializzati ed emergenti (i cosiddetti BRICs, Brasile, Russia, India e Cina) registrati a fine 2006. Nella seconda colonna sono riportati i preconsuntivi del 2006 mentre nella terza colonna appare l'ultimo dato disponibile relativo al tasso di crescita tendenziale dei prezzi al consumo (per Giappone ed India il dato si riferisce a dicembre 2006, per tutti gli altri paesi a gennaio 2007).

E' immediato notare la buona performance macroeconomica sia degli USA che dell'Euro-zona. Tuttavia, gli USA sono in fase di rallentamento mentre l'Euro-zona accelera.

Il tasso di crescita congiunturale annualizzato del PIL statunitense è stato – secondo la stima preliminare diffusa il 28 febbraio – del 2,2% nel quarto trimestre del 2006, approssimativamente in linea con i ritmi di crescita registrati a partire dal secondo trimestre dell'anno.

Nell'Euro-zona, il tasso di crescita, congiunturale annualizzato, ha raggiunto il 3,6%, in accelerazione rispetto al trimestre precedenti di oltre un punto percentuale.

TAB. 1: PIL e inflazione: tassi di variazione tendenziale

	IV-06	2006 ^(a)	Inflazione
Industr.			
USA	2,2	3,3	2,1
Euro-zona	3,3	2,7	1,9
- Germ.	3,7	2,7	1,6
- Italia	2,9	1,9	1,7
- Francia	2,2	2,0	1,2
Regno Un.	3,0	2,7	2,7
Giappone	2,1	2,1	0,3
Emerg.			
Cina	10,4	10,5	2,2
India	9,2 ^(b)	8,3	6,9
Russia	6,5 ^(b)	6,7	8,0
Brasile	3,2 ^(b)	3,0	3,0

Fonte: Economist Intelligence Unit;

^(a) dati di contabilità nazionale o preconsuntivi

^(b) terzo trimestre 2006

La dinamica congiunturale dell'Euro-zona è trainata dall'espansione in Germania ma la vera sorpresa è la vivacità del ciclo in Italia, in chiara accelerazione rispetto al recente passato.

Anche in Giappone, la congiuntura ha riservato una sorpresa positiva: nell'ultimo trimestre del 2006 il PIL è aumentato del 4,8% su base congiunturale annualizzata, contro lo 0,8% del trimestre precedente.

Infine, per quanto riguarda gli emergenti, la Cina e l'India sono quasi appaiati in cima alla classifica delle performance di crescita, seguite dalla Russia e dal Brasile, che peraltro sta vivendo una congiuntura più fiacca di quella attraversata da altre grandi economie del subcontinente latino-americano come l'Argentina.

Sulla base di questi dati, è comprensibile l'ottimismo di fondo che traspare dalle analisi congiunturali prima del crollo di Shanghai. In primo luogo perché i timori di una recessione negli USA erano rientrati parallelamente al diffondersi della convinzione che la crisi del

mercato immobiliare avrebbe avuto ricadute limitate sul resto dell'economia, e comunque non tali da farla precipitare in una fase di vera e propria contrazione congiunturale. In secondo luogo perché si era diffusa una certa fiducia nella capacità delle aree attualmente in accelerazione (Euro-zona e Giappone) o in fase di crescita sostenuta (emergenti) di prendere il testimone dell'espansione internazionale compensando la debolezza della domanda interna statunitense.

Il crollo di Shanghai segna un punto a favore dei pessimisti, il cui giudizio su entrambi i fronti – tono della congiuntura negli USA e capacità delle altre aree di supplire alla carenza di domanda a livello internazionale se dovesse venire meno il traino della locomotiva statunitense – è ovviamente negativo.

A favore degli ottimisti milita comunque la tendenza al ridimensionamento, peraltro anche piuttosto rapido, del prezzo del petrolio e dei corsi delle materie prime. Dopo aver toccato quotazioni prossime agli 80\$ in agosto, attualmente il prezzo di un barile di petrolio si colloca attorno ai 60\$ – è cioè tornato al livello del giugno 2005 – con un decremento del 25% in meno di sei mesi. Ha contato ovviamente il clima particolarmente mite, ma anche il rallentamento congiunturale in alcune grandi aree geo-economiche a cominciare dagli USA e il rientro – almeno per ora – di manovre speculative sui mercati del petrolio.

Infine, le condizioni monetarie possono essere ancora definite globalmente favorevoli. E' pur vero che la Bank of England e la Bank of Japan hanno ritoccato verso l'alto il tasso di intervento in gennaio e che la BCE si appresta a farlo a marzo (si veda il paragrafo successivo), ma la liquidità è ancora abbondante e alimenta ancora i flussi di capitale internazionali.

USA: La recessione non si vede ... almeno per ora

Nel quarto trimestre del 2006, la locomotiva americana ha continuato a trainare l'espansione internazionale – sebbene a ritmi meno sostenuti che nel recente passato. Il tasso di crescita del 2,2% – ancora preliminare ma diffuso a fine febbraio) – è molto più contenuto del 3,5% prodotto con la stima flash di gennaio.

Nella TAB. 2 abbiamo riportato i tassi di crescita (congiunturali annualizzati) del PIL e delle principali voci della domanda aggregata nella seconda parte del 2006

TAB. 2: USA: PIL e componenti della domanda (tassi di variazione congiunturale annualizzata)

	III-06	IV-06
PIL	2,0	2,2
Consumi	2,8	4,2
Invest. non resid.	10,0	-2,4
Invest. residenziali	-18,7	-19,1
Spesa pubblica	1,7	3,3
Esportazioni	6,8	10,5
Importazioni	5,6	-2,2

Fonte: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis

Colpiscono in primo luogo i dati dell'investimento residenziale. L'investimento in immobili ha subito decrementi dell'ordine del 20% sia nel terzo che nel quarto trimestre del 2006.

In effetti gli indicatori del mercato immobiliare forniscono segnali essenzialmente negativi. Le compravendite di immobili già in essere hanno registrato un calo (congiunturale) dello 0,8% (+0,5% in novembre); le operazioni aventi per oggetto nuove unità immobiliari sono invece cresciute del 4,8% (ma erano aumentate del 7,4% in novembre). In entrambi i casi vi è tuttavia stato un aumento del prezzo mediano

contrattato, rispettivamente pari all'1,2% e al 2,3%

Il fronte delle nuove costruzioni ha invece fornito segnali decisamente negativi. In gennaio i permessi edili e l'apertura dei cantieri hanno registrato una contrazione rispettivamente del 2,8% e del 14,3%.

Anche la dinamica degli investimenti non residenziali è preoccupante: il tasso di variazione registrato nell'ultimo trimestre dell'anno è -2,4% a fronte di un incremento del 10% nel terzo trimestre del 2006. Questo dato è coerente con la decelerazione del fatturato nel settore dei beni di investimento a fine anno. Infine la riduzione delle scorte ha contribuito negativamente alla dinamica del PIL.

Tuttavia, finora la crisi del mercato immobiliare non ha avuto quelle ripercussioni negative a cascata che gli analisti più pessimisti avevano prefigurato. In particolare i consumi rimangono vivaci. Il tasso di crescita congiunturale annualizzato per questa componente di spesa nel quarto trimestre è risultato quasi doppio del tasso di crescita del PIL. Su questo dato ha influito probabilmente la dinamica vivace dei salari orari e il calo del prezzo della benzina che ha contribuito a mantenere elevato il potere d'acquisto dei redditi.

Inoltre il mercato del lavoro è ancora in fase positiva e il settore dei servizi riassorbe abbastanza facilmente la manodopera espulsa dal comparto edile. A dicembre gli occupati del settore non-agricolo sono aumentati di 167mila unità, un dato molto migliore delle aspettative (40mila); il tasso di disoccupazione si è così attestato al 4,5%. A gennaio 2007, l'andamento è stato meno brillante: gli occupati non agricoli sono infatti aumentati di 111 mila unità mentre il tasso di disoccupazione è salito al 4,6%, che comunque rimane un dato storicamente molto basso.

Infine, anche la domanda estera netta ha dato un contributo positivo – stimabile attorno al punto percentuale – alla crescita del PIL nell’ultimo trimestre. Le esportazioni infatti sono cresciute al tasso del 10% mentre le importazioni sono diminuite.

In media d’anno l’economia americana è cresciuta del 3,3% nel 2006, un risultato tutt’altro che disprezzabile. La previsione di consenso, comunque, è di un’attenuazione dei ritmi di crescita attorno al 2,5% nel 2007. Naturalmente la decelerazione prevista si basa sull’ipotesi che l’economia non entri in recessione.

La dinamica dei prezzi è certamente più vivace di quella europea. A seguito del rientro delle tensioni sui prezzi delle materie prime, tuttavia l’inflazione *headline* ha registrato una significativa decelerazione e si colloca attualmente (gennaio 2007) al 2,1% (tendenziale) contro il 4,5 del gennaio 2006. Desti qualche preoccupazione la dinamica dell’inflazione *core*, cioè al netto di alimentari e petrolio, che a gennaio ha raggiunto il 2,7%.

Sullo sfondo rimane la preoccupazione che la una dinamica eventualmente disgiunta di salari e produttività spinga verso l’alto l’inflazione *core* per via di un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto.

In questo quadro la Fed sembra attestata su una posizione attendista. In effetti, se il rallentamento del 2007 non si tradurrà in recessione e favorirà l’attenuazione delle tensioni inflazionistiche, per la banca centrale non c’è motivo di intervenire. Il governatore della Federal Reserve – nell’audizione semestrale presso il Comitato bancario del Senato – ha delineato uno scenario di *soft landing* della crescita americana a fronte di un parallelo ridimensionamento delle pressioni inflazionistiche, che trova supporto nella TAB.3

contenente i dati relativi alle ultime previsioni macro realizzate dalla Banca Centrale americana.

TAB. 3: USA: Previsioni macro della Fed

	2007		2008
	Pr. feb.07	Pr. lug.06	
PIL	2,50-3,00	3,00-3,25	2,75-3,00
Inflazione	2,00-2,25	2,00-2,25	1,75-2,00
Tasso dis.	4,50-4,75	4,75-5,00	4,50-4,75

Fonte: Federal Reserve System, Board of Governors

Giappone: Fuori dal tunnel ... con qualche incertezza

Nell’ultimo trimestre del 2006 il PIL è aumentato del 2,1% tendenziale (1,7% nel terzo trimestre del 2006) e del 4,8% su base congiunturale annualizzata, con un salto in avanti rispetto allo 0,8% del trimestre precedente.

Il dato di fine anno è confortante e sorprendente: qualche preoccupazione sul tono della congiuntura si era infatti diffusa in seguito alla pubblicazione del dato del terzo trimestre che aveva segnalato una notevole fiacchezza della spesa in beni di consumo compensata dal buon ritmo degli investimenti.

Queste tendenze sono destinate a perdurare ma tutto sommato l’economia giapponese è collocata stabilmente su un sentiero di crescita prossimo al potenziale (2%). Dopo qualche incertezza, la stessa Bank of Japan ne ha preso atto ed ha aumentato a gennaio, per la seconda volta, di 25 punti base il tasso di intervento, portandolo allo 0,5%.

Le autorità monetarie non sono preoccupate della dinamica dei prezzi – esiste semmai ancora un *bias* deflativo nell’economia giapponese – ma di un eccesso di instabilità macroeconomica sul versante reale e finanziario trainata dalla vivacità delle imprese che hanno completato il risanamento finanziario.

Euro-zona: Fuori dal tunnel ... a gran velocità

L'Euro-zona nel suo complesso beneficia della forte espansione in Germania e in Italia. La Francia si colloca poco dietro. Le grandi economie dell'Europa continentale quindi sembrano uscite dal tunnel della semi-stagnazione. Le economie europee meno grandi – definirle piccole appare infatti ormai improprio – già in fase di crescita sostenuta (Spagna, Grecia, Irlanda) continuano peraltro a dare il loro contributo alla crescita dell'area. Come si è detto, il tasso di crescita congiunturale annualizzato ha raggiunto il 3,6% nell'ultimo trimestre del 2006.

Segnali favorevoli sono emersi in dicembre anche dagli ordini e dalla produzione industriale. I primi sono infatti progrediti del 2,8% (dall'1,1% in novembre), mentre l'*output* dell'industria ha registrato un incremento dell'1% (0,3% in novembre) sulla scia dell'espansione registrata in Francia ed in Italia. In media d'anno l'economia dell'Euro-zona è cresciuta del 2,7% nel 2006, un risultato considerato al di sopra della crescita potenziale. La previsione di consenso, è di una prosecuzione dell'espansione su questi ritmi – anche se con una lieve limatura al ribasso – anche nel 2007.

Ci sono segnali che l'espansione europea anche nelle grandi economie continentali sia in qualche misura auto-sostenuta, ossia fondata sulla ripresa dei consumi delle famiglie. A sua volta, la vivacità dei consumi risente della buona dinamica dei redditi, che riflette il calo delle tensioni inflazionistiche e l'accelerazione dell'occupazione. Il tasso di disoccupazione dell'area euro ha raggiunto a fine 2006 il 7,6%, in diminuzione continua dalla fine del 2005.

In un certo senso stiamo finalmente assistendo alla traduzione in andamenti concreti (relativi alle principali variabili macroeconomiche reali) delle tendenze da lungo tempo anticipate dagli

indicatori di fiducia, soprattutto delle imprese, che rimangono peraltro tuttora su livelli elevati.

Il ridimensionamento delle quotazioni del petrolio e l'apprezzamento dell'euro agiscono da freno sulla dinamica dell'inflazione. Eurostat ha stimato in via preliminare un aumento dell'indice dei prezzi al consumo dell'1,9% in gennaio (invariato rispetto al periodo precedente).

Naturalmente, se l'espansione dovesse continuare ai ritmi attuali, prima o poi la riduzione dell'*output gap* ed eventualmente il suo ingresso in territorio positivo – ossia il manifestarsi di un livello del PIL corrente superiore al potenziale – potrebbe tradursi in nuove tensioni inflazionistiche. La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, che finora non ha destato preoccupazioni per l'operare congiunto della moderazione salariale e della ripresa della produttività del lavoro, potrebbe allora proiettare qualche ombra negativa sullo scenario congiunturale. Permane pertanto qualche rischio inflazionistico, che rende comprensibile l'intonazione della politica monetaria della BCE che si sta traducendo in un processo di graduale rialzo dei tassi.

Italia: è in via di guarigione il “malato” d'Europa?

Per quanto riguarda la dinamica del PIL nei singoli paesi, vale la pena rilevare che la crescita registrata in Italia nel quarto trimestre 2006, pari al 4,6% (congiunturale annualizzato), è addirittura migliore di quella tedesca e appena inferiore a quella spagnola. L'andamento del tasso di variazione tendenziale (2,9%) è meno entusiasmante ma segnala anch'esso una accelerazione del ritmo di crescita nella seconda metà del 2006. La performance positiva dell'Italia nello scorcio finale del 2006 è il dato migliore dal 1999.

In media d'anno, nel 2006 l'economia italiana è cresciuta dell'1,9%, un risultato tutt'altro che disprezzabile se confrontato con la stagnazione del 2005 (si veda la TAB.4) e il precedente lustro di crescita stentata. Si tratta del risultato migliore dal 2000. Si ricorda che nel quinquennio 2001-2005 il PIL è cresciuto mediamente dello 0,3% e nel decennio 1995-2005 dell'1,3%. Inoltre la vivacità di fine anno lascia in eredità al 2007 un trascinarsi positivo. La previsione di consenso, quindi, è di prosecuzione su questi ritmi anche nel 2007.

L'inflazione viaggia al tasso dell'1,9% a febbraio contro l'1,7% di gennaio. Si tratta di un dato ampiamente sotto controllo.

Nella TAB.4 abbiamo riportato i tassi di crescita del PIL e delle principali voci del conto economico delle risorse e impieghi

TAB. 4: Italia: PIL e componenti della domanda (tassi di variazione media annua)

	2005	2006
PIL	0,1	1,9
Importazioni	0,5	4,3
Consumi famiglie	0,6	1,5
Consumi collettivi	1,5	-0,3
Investimenti	-0,5	2,3
Esportazioni	-0,5	5,3

Fonte ISTAT

Se guardiamo ai contributi alla crescita del PIL provenienti dalle diverse componenti della domanda, possiamo osservare che circa un punto sui due di crescita del PIL è venuto dai consumi delle famiglie. Un altro mezzo punto è venuto dalla spesa per investimenti. Infine la variazione delle scorte ha dato un contributo positivo valutabile nello 0,3%. Il contributo alla crescita del PIL proveniente dai consumi delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni

sociali private – ossia, in buona sostanza della spesa pubblica – è stato invece di segno negativo anche se di ammontare modesto (-0,1). Tutto considerato, la domanda interna ha contribuito per 1,6 degli 1,9 punti percentuali di crescita del PIL.

La dinamica delle esportazioni e delle importazioni è stata piuttosto vivace. Come sempre, in fase di ripresa si è manifestata una notevole penetrazione delle importazioni (l'elasticità dell'import al PIL è stata superiore a 2). Tuttavia, le esportazioni sono cresciute ancor più rapidamente, grazie essenzialmente al favorevole contesto congiunturale europeo e internazionale. Complessivamente quindi il contributo del commercio estero alla crescita del PIL è stato positivo ma modesto (3 decimi di punto percentuale). Non si è trattato quindi di una ripresa trainata dalle esportazioni, anche se il commercio estero non ha agito da zavorra.

Le indicazioni provenienti da fatturato e ordinativi di dicembre confermano le impressioni ricavate dalla dinamica del PIL. In media d'anno il fatturato è aumentato dell'8,3% e gli ordinativi del 10,3%, con gli ordini esteri in crescita dell'11,3%. E' ancora presto per dire se e quanto su questa performance abbia influito la ristrutturazione delle imprese che molti operatori sostengono esserci stata nel primo lustro del nuovo millennio caratterizzato dalla stagnazione. Possiamo invece con qualche sicurezza affermare che la vivacità dell'espansione in Germania ha contribuito alla ripresa in casa nostra secondo un meccanismo di trasmissione internazionale dell'andamento ciclico che abbiamo già sperimentato in passato. Se la espansione internazionale rallentasse e venisse a mancare il volano della ripresa tedesca, le nostre esportazioni e la dinamica del prodotto nel nostro Paese ne risentirebbero negativamente.

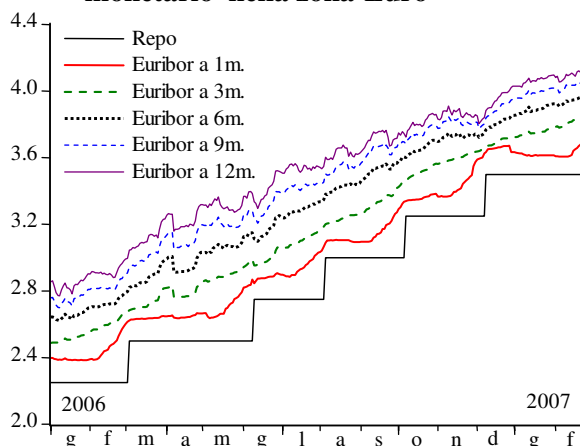
2. Tassi di interesse nell'Euro-zona

A dicembre la BCE ha portato il Repo rate al 3,5%. Un ulteriore incremento è atteso per marzo. Nel contempo anche tutti i tassi di mercato e i tassi bancari si sono mossi verso l'alto. E' rimasta elevata la crescita degli aggregati e, in particolare, stanno accelerando i prestiti alle imprese produttive. La spinta al rialzo dei tassi dovrebbe comunque esaurirsi nei prossimi mesi.

I rendimenti di mercato nella zona-Euro

Il Repo rate, che ad ottobre era stato portato al 3,25% ha conosciuto a dicembre un ulteriore aumento di 25 punti base: un altro incremento della stessa entità è atteso per il prossimo 8 marzo. I tassi d'interesse dell'Euribor si sono mossi lungo una tendenza al rialzo, anche se quelli a scadenza più lunga hanno subito un temporaneo appiattimento tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre: diversi operatori - anche in base alle nuove proiezioni sull'inflazione dell'Eurosistema, che sembravano allineate all'obiettivo della BCE - avevano ritenuto che la fase di rialzi del tasso ufficiale fosse pressoché conclusa. (FIG. 1).

FIG. 1: Il Repo rate e i tassi del mercato monetario nella zona-Euro



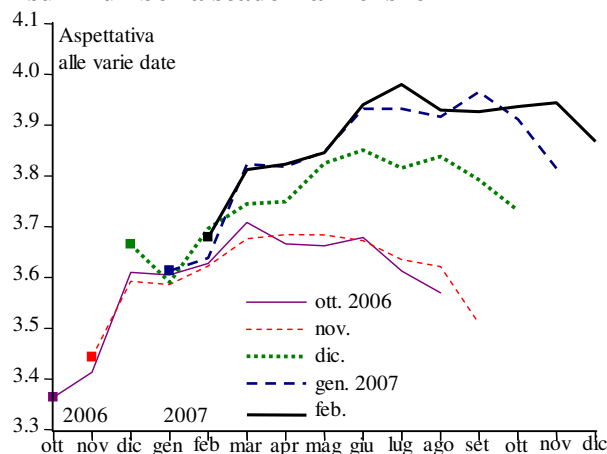
Fonte: BCE e Euribor ®; periodo: 1 gen. 2006- 23 feb. 2007

Il Presidente Trichet – nel corso della conferenza stampa del 7 dicembre scorso – ha però ribadito la presenza di forti tensioni inflazionistiche anche dopo l'aumento dei tassi di dicembre, provocando di conseguenza un ulteriore orientamento al rialzo delle aspettative (l'aumento, per altro temporaneo, dell'Euribor sulla scadenza mensile di dicembre non aveva invece nulla a che vedere con le aspettative: è un usuale fenomeno stagionale che si ripete ogni anno e come tale risultava già riassorbito alla fine del mese).

Le aspettative del mercato

La FIG. 2 riporta l'evoluzione delle aspettative sull'andamento dell'Euribor a scadenza mensile. Le diverse linee corrispondono alle aspettative del mercato, stimate al giorno 20 di ogni mese, nel periodo compreso tra novembre 2006 e febbraio 2007. Esse corrispondono ai tassi impliciti dell'Euribor corretti per una misura del premio di liquidità.

FIG. 2: L'evoluzione delle aspettative sull'Euribor a scadenza mensile



Fonte: BCE, Euribor ® e nostre elaborazioni. Le linee si riferiscono al giorno 20 di ogni mese.

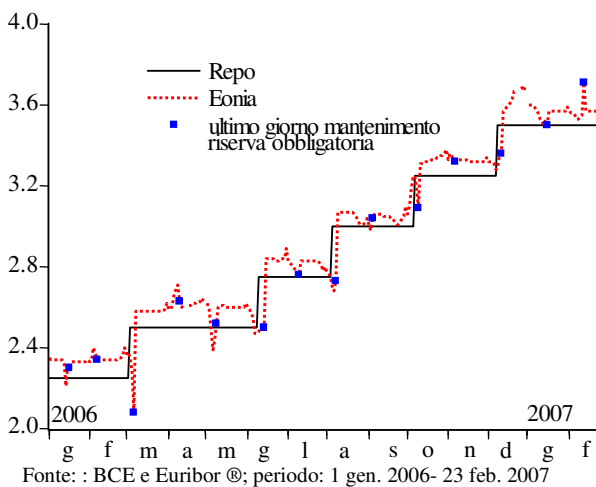
E' immediato notare che nei mesi considerati il valore effettivo dell'Euribor è sempre risultato vicino alle attese (l'inizio di ogni linea è sovrapposto alle altre linee, con la sola eccezione

del mese di dicembre per via della stagionalità appena ricordata). Mentre sull'orizzonte temporale di più breve termine le aspettative sono rimaste stabili, sono state registrate delle modificazioni per quanto riguarda le aspettative espresse per la seconda metà del 2007. Anche se il mercato resta dell'idea che l'incremento dei tassi stia per esaurirsi, gli operatori si aspettano per i mesi a venire un livello dei tassi più alto rispetto a quello che si attendevano sino a qualche mese fa.

L'Eonia e la liquidità del sistema

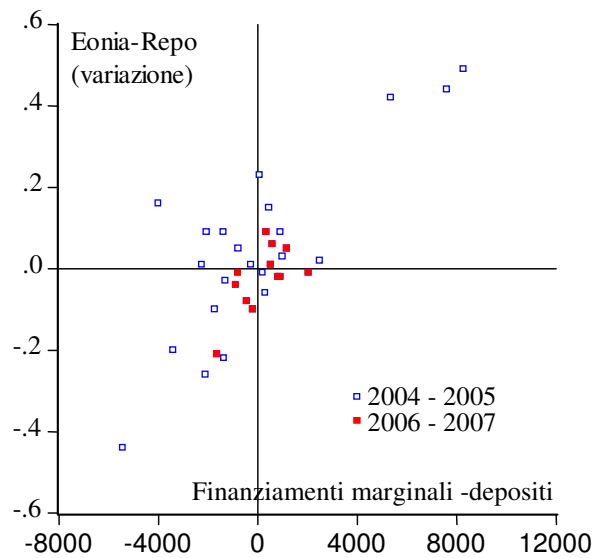
Nei primi mesi del 2007 l'andamento giornaliero dell'Eonia è risultato un po' più irregolare che a fine anno, con un differenziale medio di 7 punti base rispetto al Repo (FIG. 3). Nel complesso, la liquidità non è mai stata particolarmente scarsa.. Anche i picchi registrati dal tasso *overnight* - relativi all'ultimo giorno dei periodi di mantenimento della riserva obbligatoria - non hanno generalmente presentato una volatilità particolarmente accentuata. In effetti, a partire dalla fine del 2005, la Banca Centrale Europea è più attenta ad intervenire sui mercati per stabilizzare la liquidità del sistema.

FIG. 3: L'andamento dell'Eonia e del Repo



La FIG 4, che riporta le oscillazioni dell'Eonia nell'ultimo giorno di mantenimento della riserva obbligatoria dal marzo 2004 al febbraio di quest'anno, conferma che gli squilibri nella liquidità del sistema (approssimati dal saldo tra i rifinanziamenti marginali e i depositi *overnight* con l'Eurosistema) sono ora molto più modesti che nel passato: di conseguenza, anche il differenziale tra l'Eonia e il Repo risulta più stabile. Poiché questa tendenza continuerà nel futuro non sono da attendersi episodi di liquidità squilibrata con picchi elevati registrati dal tasso Eonia. Di contro, non c'è però nemmeno da aspettarsi un'ulteriore significativa riduzione della volatilità del tasso *overnight*.

FIG. 4: Variazione dell'Eonia e liquidità del sistema nell'ultimo giorno di mantenimento della riserva obbligatoria



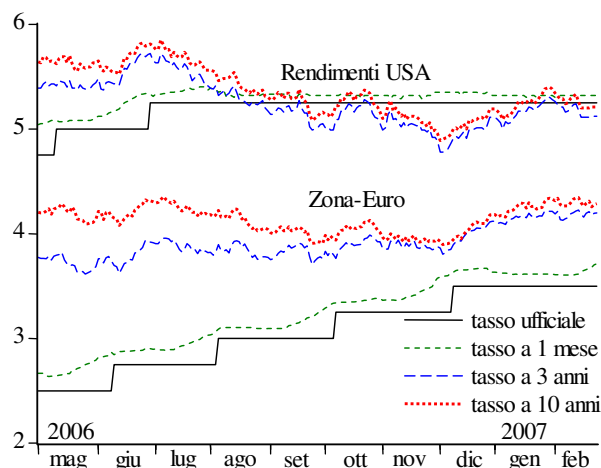
Fonte: : BCE , Eurepo e nostre elaborazioni; periodo: marzo 2004- feb.2007

Tassi a lunga e differenziale con i tassi americani

A partire dal dicembre 2006 sono risaliti i tassi a lunga, sia in Europa che negli USA, con movimenti del tutto analoghi tra le due zone. Il

rendimento dell'Eurirs decennale si è così portato a gennaio-febbraio su dei nuovi massimi (FIG. 5).

FIG. 5: I tassi europei ed americani



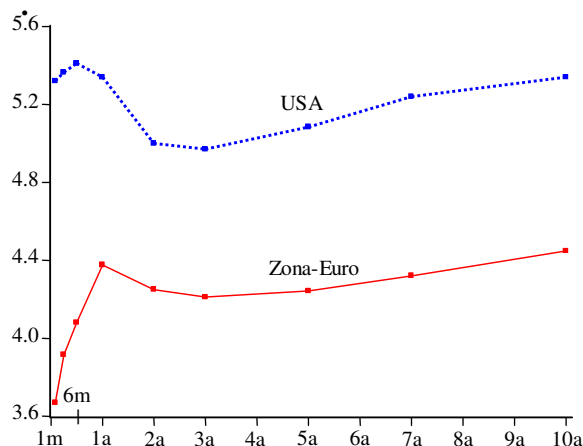
Fonte: BCE, Euribor @, Reuters e Fed; periodo: 1 maggio 2006 – 20 febbraio 2007.

Dal maggio 2006 in avanti, l'aumento complessivo dei tassi della zona-Euro con scadenza superiore all'anno è stato nettamente inferiore a quello registrato dai tassi a breve, fortemente influenzati dagli interventi di politica monetaria. Il loro differenziale si è pertanto significativamente ridotto e la curva dei tassi per scadenza si è molto appiattita, suggerendo l'ipotesi che la crescita dei tassi a breve si esaurirà quanto prima.

Nel contempo si è molto ridotto anche il differenziale fra i tassi a breve americani ed europei. Dalla fine di giugno il rendimento dei Fed Funds è infatti rimasto fermo al 5,25% mentre la BCE ha portato il Repo dal 2,75 al 3,50%. Più modesta è stata la riduzione del differenziale fra i tassi a lunga delle due regioni, riconducibile soprattutto alla tendenza riflessiva che si è verificata in USA da giugno a novembre. Relativamente alle tendenze future, la FIG. 6. riporta le curve dei tassi impliciti delle

due aree, costruite in base ai valori di Euribor, Libor e swaps al 20 febbraio 2007.

FIG. 6: I Tassi impliciti nella Zona-Euro e negli USA



Fonte: BCE, Euribor @, Reuters, Fed e nostre elaborazioni; valori al 20 feb.2007; i dati non sono corretti per il premio di liquidità.

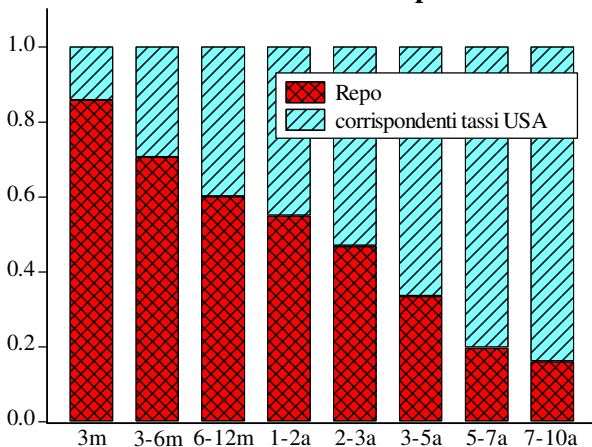
E' immediato notare come la prima parte della curva sia molto più inclinata per la zona-Euro, a segnalare che i mercati si attendono un'ulteriore riduzione del differenziale fra i tassi a breve delle due zone. A partire da un anno in avanti, però, entrambe le curve flettono (in particolare quella americana), per poi salire parallelamente per effetto del premio di liquidità.

L'aspetto che più colpisce di queste curve (in particolare quella USA) è la loro conformazione che risulta molto più "piatta" di quanto non fosse in passato. Diverse possibili spiegazioni possono dar conto di tale fenomeno. Secondo alcuni analisti ciò potrebbe essere dovuto ad una diminuzione del premio di liquidità, oppure ad una diffusa aspettativa di flessione dell'inflazione o della crescita di lungo periodo. In alternativa, tale fenomeno potrebbe essere dovuto ad una maggior domanda di attività a lunga rispetto al passato, a sua volta dovuta all'elevata liquidità a livello mondiale, oppure alla disponibilità di alcuni paesi (emergenti,

come la Cina) con forti surplus di bilancia dei pagamenti ad investire in titoli a lunga emessi dai paesi più avanzati (come gli USA).

Il fenomeno, qualunque ne sia la causa, risulta evidente anche osservando l'andamento dei tassi riportato nella FIG. 5, che mostra come negli ultimi mesi i tassi a lunga USA siano spesso risultati inferiori ai tassi a breve. Lo stesso fenomeno in Europa non si è ancora verificato; tuttavia, il differenziale fra i tassi a breve e a lunga ha raggiunto livelli modesti anche nell'Euro-zona e pare destinato a ridursi ulteriormente, anche per via dell'influenza esercitata proprio dai tassi a lunga USA su quelli europei, come risulta dalla FIG 7 che riporta una stima dell'influenza relativa che il Repo rate e i corrispondenti tassi impliciti americani hanno sull'andamento dei tassi impliciti europei.

FIG. 7: Peso del Repo e dei tassi impliciti USA sull'andamento dei tassi impliciti Euro



Fonte: BCE, Euribor®, Reuters, Fed e nostre elaborazioni dei dati giornalieri; periodo gen. 2001-feb.2007.

Dal grafico emerge chiaramente che per le scadenze più brevi la determinante principale dell'andamento dei tassi europei è la politica monetaria della BCE, mentre per le scadenze più lunghe il fattore principale è l'andamento seguito dai tassi americani. A dimostrazione del fatto che – per quanto concerne il livello dei

tassi a lunga in Europa – il potere di influenza della BCE rimane molto limitato.

I tassi corporate

Negli ultimi mesi il differenziale di rendimento tra le obbligazioni *corporate* e quelle sovrane non ha subito significative variazioni (TAB 5).

Il mercato continua infatti a beneficiare dell'elevata liquidità che caratterizza il sistema economico internazionale, anche se l'attività d'investimento appare sempre più selettiva riguardo gli emittenti.

In un'ottica prospettica, il *focus* è rivolto da un lato ai risultati trimestrali aziendali, la cui diffusione è ancora in corso, dall'altro all'evoluzione del panorama macroeconomico. In tal senso, ulteriori decisioni restrittive da parte della BCE e l'eventuale rinvio dell'atteso ribasso dei tassi di riferimento negli U.S.A. dovrebbero penalizzare i *corporate bonds*. A questo si aggiunga che il differenziale tra i rendimenti dei titoli *corporate* e sovrani è sensibile all'andamento della borsa: una crisi prolungata del mercato azionario determinerebbe un suo allargamento, come peraltro anticipato da quanto successo allo *spread* tra i rendimenti dei *corporate* e dei *sovereign bonds*: (+14 punti base negli USA per i titoli BAA) all'indomani della crisi registrata dalle principali piazze azionarie a fine febbraio. Relativamente all'attività di Moody's, si segnala che in gennaio il numero e l'ammontare dei *default* è risultato in linea con quello registrato nell'ultimo periodo. Il tasso d'insolvenza delle emissioni speculative si è confermato vicino all'1,5%: tuttavia secondo le previsioni di Moody's, lo stesso indice dovrebbe conoscere nel giro di dodici mesi un progressivo deterioramento, che porterebbe tale indice a superare la barriera del 3%.

Anche sul fronte dell'attività di revisione del merito di credito non vi sono significative novità. La variazione dei *rating* – in termini quantitativi – è in moderata flessione e negli ultimi dodici mesi ha riguardato circa il 20% degli emittenti. Il rapporto *upgrade-downgrade/emissioni con rating* è rimasto stabile negli U.S.A., mentre ha registrato un leggero peggioramento in Europa.

TAB 5: Spread tra rendimenti Euro delle obbligazioni corporate e titoli di Stato

	Modified Duration	Rend.	Spread	Variazione			
				1m	3m	6m	1a
2-3 a.							
AAA	2,2	4,03	10	-1	0	2	2
AA	2,1	4,13	19	-0	-1	0	4
A	2,2	4,23	29	-0	-1	-4	2
BBB	2,0	4,31	37	-4	-7	-10	-4
5-7 a.							
AAA	5,2	4,11	12	-1	-3	-2	2
AA	5,0	4,21	23	0	-1	1	7
A	5,0	4,38	41	-1	-4	-6	-1
BBB	4,9	4,57	60	-6	-12	-14	-7
>10 a.							
AAA	10,5	4,30	24	-0	-1	-3	3
AA	10,2	4,42	35	1	-2	-6	-1
A	10,8	4,68	61	-3	-5	-19	-18
BBB	10,4	4,99	94	-6	-11	-15	-5

Fonte: MSCI, Bloomberg e nostre elaborazioni. Dati al 23 feb.; spread calcolati rispetto ai titoli governativi tedeschi di pari *modified duration*; media mobile a 5 sedute.

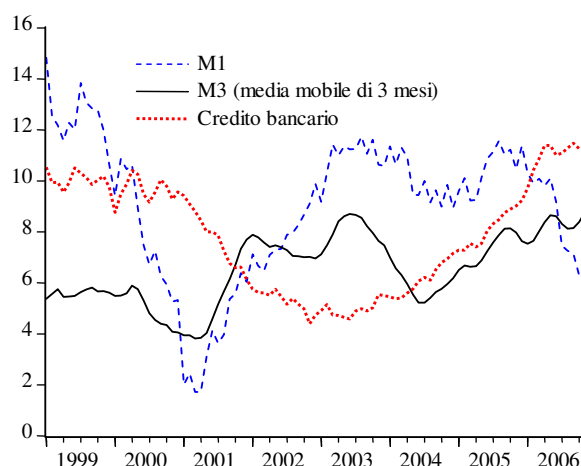
3. Gli aggregati monetari e creditizi nell'Eurozona e in Italia

L'aumento dei tassi d'interesse degli ultimi mesi si è accompagnato a una riduzione della crescita dell'aggregato M1 e a una stabilizzazione della crescita del credito bancario, che permane comunque su valori molto elevati (FIG. 8).

Continua invece la crescita dell'aggregato monetario più ampio (M3), che contiene al suo interno attività remunerate e il cui rendimento, adeguandosi, in tutto o in parte, a quello dei tassi

a breve, ne impedisce un significativo calo di domanda. La crescita annua di quest'aggregato ha infatti raggiunto un nuovo massimo a dicembre (+9,7%), che costituisce il risultato più consistente da diversi anni a questa parte.

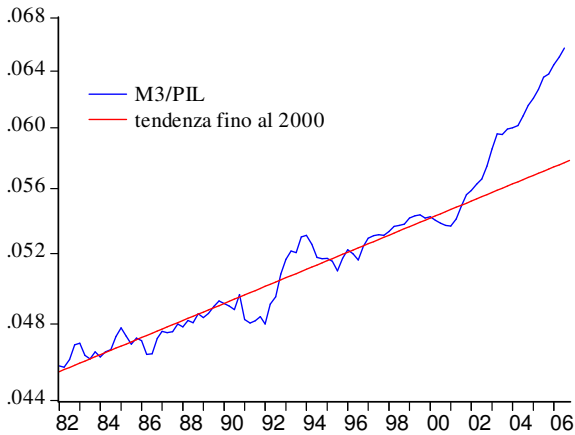
FIG. 8: Crescita annua degli aggregati monetari e del credito nella zona-Euro



Fonte: BCE; per la M3 medie mobili trimestrali; periodo gennaio 1999 – dicembre 2006.

Alla base di questa crescita della moneta di fine 2006 c'è una significativa accelerazione a fine anno della raccolta bancaria a vista: anche la crescita di M1 è infatti aumentata di un punto da novembre a dicembre (dal +6,5 al 7,5%). Secondo la BCE questo fenomeno sarebbe riconducibile a un forte aumento nella posizione sull'estero delle IFM. Essendo questa una componente notoriamente molto volatile, la forte ripresa di dicembre dovrebbe costituire un fatto temporaneo ed essere quindi successivamente riassorbita.

Tuttavia, anche al netto di questa componente, l'espansione degli aggregati monetari rimane ancora decisamente alta. Ne deriva un livello di liquidità del sistema - misurato dalla differenza tra il valore del rapporto M3/PIL e la sua tendenza "normale" - che continua a crescere (FIG. 9); ciò desta preoccupazioni per le possibili conseguenze inflazionistiche nel più lungo periodo.

FIG. 9: Rapporto M3/PIL e sua tendenza


Fonte: BCE; dati trimestrali; periodo 1983.I – 2006.IV.

Raccolta e impieghi in Italia

La raccolta delle banche italiane continua, come nel resto della zona-Euro, a un ritmo molto accentuato (TAB. 6). A fine anno la crescita della raccolta complessiva era del 9,4% contro il 7,8% di un anno prima. Le componenti più dinamiche della raccolta restano quelle maggiormente remunerate, in particolare il pronti contro termine e le obbligazioni. Nell'ultima parte dell'anno si è verificata anche nel nostro paese un'accelerazione nella crescita dei conti correnti, che dovrebbe però costituire un fatto di natura solo temporanea.

TAB. 6: La raccolta sull'interno delle banche italiane (variazioni tendenziale)

	Dic.	Ago.	Dic.	Quote Dic (%).
	2005	2006	2006	
Raccolta sull'interno (*)	7,8	8,4	9,4	100,0
Depositi	7,3	6,6	7,8	45,8
di cui:				
- in conto corrente	8,4	4,8	6,5	2,5
- con durata prestabilita	4,1	8,2	4,9	0,2
- rimborsabili c/preav.	2,5	-0,6	-0,8	5,1
- pronti c/termine	4,8	24,5	28,6	6,9
Obbligazioni	8,8	11,5	11,8	39,3

Fonte: Banca d'Italia, Supplemento al Bollettino Statistico, Tav.2.

(*) Includere le obbligazioni detenute dai non residenti

Per quanto riguarda invece l'andamento degli

impieghi, la principale caratteristica che emerge dai dati della TAB. 7 è rappresentata dalla notevole dinamica del credito (11,1% a dicembre). A differenza del resto di Eurolandia, però, questa tendenza all'accelerazione non si è ridimensionata nel corso degli ultimi mesi del 2006.

Grazie infatti alla forte accelerazione dei prestiti a breve, tipica delle fasi iniziali di ripresa economica, la crescita degli impieghi complessivi delle nostre banche è ancora salita, mentre risultano in flessione le sofferenze. Rimane invece modesta, e in diminuzione, la crescita degli investimenti in titoli da parte delle banche. In particolare è in diminuzione l'ammontare dei titoli di Stato detenuti in portafoglio.

TAB. 7: Gli impieghi delle banche italiane (tassi di variazione tendenziale)

	Dic	Mar	Lug	Nov
	2005	2006	2006	2006
Prestiti	8,8	9,1	10,1	11,1
di cui:				
- a breve	2,2	2,4	4,9	8,0
- a medio/lungo	13,8	13,2	13,3	13,0
Titoli	21,5	13,1	7,4	4,6
di cui: titoli d Stato	14,5	4,5	-0,6	-3,0
Sofferenze	-16,4	-13,9	-15,6	-12,8

Fonte: Banca d'Italia, Supplemento al Bollettino Statistico, Tav.8, operazioni con residenti

La forte crescita degli impieghi complessivi non è comunque omogenea perché si sta manifestando un andamento a forbice tra la crescita dei prestiti erogati alle famiglie e quelli erogati alle imprese (TAB.8).

Per la prima volta da molti mesi a questa parte, i prestiti alle società non finanziarie sono aumentati più di quelli alle famiglie, per le quali risultano in decelerazione tutte le componenti del credito. La flessione della crescita del credito alle famiglie è in parte la conseguenza dell'aumento dei tassi; nel settore dei mutui per l'acquisto di abitazioni, essa è però anche la

conseguenza di una domanda di immobili meno vivace che nel passato. Tale fenomeno, già analizzato nello scorso numero dell'*Osservatorio*, dovrebbe caratterizzare anche il biennio 2007-2008.

TAB.8: Prestiti a famiglie e imprese (tassi di variazione tendenziale)

	Dic	Ago.	Dic.
	2005	2006	2006
Famiglie	11,7	10,4	9,8
<i>Di cui:</i>			
- scadenza fino a un anno	-1,4	-0,7	-0,4
- scadenza oltre l'anno	13,8	12,0	11,2
- credito al consumo	16,3	14,6	12,3
- acquisto abitazioni	17,4	15,0	12,5
Società non finanziarie	5,1	8,4	12,4
<i>Di cui:</i>			
- scadenza fino a un anno	0,9	6,5	10,4
- scadenza oltre l'anno	8,2	9,8	13,7

Fonte: Banca d'Italia, Supplemento al Bollettino Statistico, Tav.5., operazioni con residenti

La crescita dei prestiti a breve alle società non finanziarie ha conosciuto una decisa accelerazione passando in un anno dallo 0,9 al 10,4%. Quella dei prestiti a medio lungo termine è invece molto elevata ma stabile.

Le tendenze del credito bancario nel 2007 dovrebbe proseguire lungo le linee di fine 2006. In particolare i prossimi mesi dovrebbero essere caratterizzati da:

- elevata crescita del credito complessivo,
- decelerazione dei prestiti alle famiglie (mutui compresi),
- forte crescita delle erogazioni alle imprese non finanziarie (soprattutto a quelle di piccole-medie dimensione)
- forte ripresa dei prestiti a breve alle imprese, la cui crescita dovrebbe superare quella dei prestiti a lunga.

E' inoltre prevedibile che, soprattutto all'inizio, non vi saranno significativi restringimenti nei criteri di concessione del credito alle imprese, mentre qualche piccolo allentamento è previsto

per le famiglie. Ne consegue che, nell'immediato, l'elevata dinamica del credito non lascerà spazi ad un ampliamento del portafoglio titoli delle banche.

TAB. 9: I tassi bancari in Italia (nuove operazioni)

Tassi:	Dic	Variaz. da:	
	2006	Ago	Mar
Depositi c/c	1,16	0,18	0,30
Dep, famiglie con durata prestabilita	2,27	0,31	0,58
Pronti c/ termine	3,35	0,51	0,97
Obbligazioni	3,68	0,28	0,48
Prestiti alle soc, non finanziarie:			
Fino a 1 mln di euro (totale)	5,06	0,35	0,78
<i>Di cui: fino a 1 anno</i>	5,03	0,34	0,78
<i>da 1 a 5 anni</i>	5,63	0,27	0,73
<i>oltre 5 anni</i>	5,43	0,00	0,65
Oltre 1 mln di euro (totale)	4,49	0,44	1,01
<i>Di cui: fino a 1 anno</i>	4,47	0,43	1,02
<i>da 1 a 5 anni</i>	4,55	0,42	0,65
<i>oltre 5 anni</i>	4,67	0,05	0,65
Prestiti alle famiglie:			
Acquisto di abitazioni (totale)	4,87	0,30	0,83
<i>Di cui: fino a 1 anno</i>	4,71	0,31	0,83
<i>da 1 a 5 anni</i>	4,09	0,12	0,50
<i>da 5 a 10 anni</i>	5,15	-0,03	0,70
<i>oltre 10 anni</i>	5,26	-0,28	0,31
Credito al consumo (totale)	10,62	-0,20	0,44
<i>Di cui: fino a 1 anno</i>	10,62	-1,26	0,22
<i>da 1 a 5 anni</i>	8,65	0,10	0,62
<i>da 5 a 10 anni</i>	7,63	0,11	0,07
TAEG: acquisto di abitazioni	5,08	0,31	0,81
credito al consumo	9,76	-0,20	0,64
Per confronto: euribor a 3 mesi	3,68	0,46	0,96
Eurirs 1-5 anni (media)	3,96	0,14	0,52
Eurirs 6-10 anni (media)	3,98	-0,04	0,06

Fonte: Banca d'Italia

4. Le prospettive sui tassi d'interesse

Nell'*Osservatorio* dello scorso ottobre avevamo previsto un aumento del Repo di 25 punti base a dicembre e di altrettanti a marzo. Da quel momento i tassi avrebbero dovuto cominciare a stabilizzarsi. Per avere informazioni più precise sul 2007, si diceva, era però necessario attendere la riunione di dicembre del Consiglio Direttivo. A quattro mesi di distanza l'incertezza sul prosieguo del 2007 permane e, ancora una volta, non resta che attendere le informazioni rilasciate

nella prossima conferenza stampa mensile che si terrà l'8 marzo. In quell'occasione il Presidente, oltre ad annunciare un (presumibile) aumento dei tassi di *policy* di 25 punti base, dovrebbe dare qualche informazione sulle ulteriori intenzioni della Banca Centrale.

Nella conferenza stampa di febbraio, infatti, Trichet è stato chiaro sull'imminente aumento del Repo, ma ha lasciato in ombra le intenzioni del Consiglio Direttivo per i mesi successivi, limitandosi a sottolineare, per l'ennesima volta, che le spinte inflazionistiche permanevano al rialzo e che la politica monetaria era ancora accomodante.

In ogni caso, anche se il periodo di rialzi dei tassi non fosse terminato, i rimanenti aumenti saranno modesti e, salvo eventi eccezionali, il processo dovrebbe esaurirsi nei prossimi mesi.

Allo stato attuale, comunque, le informazioni disponibili sono le seguenti:

- *Le proiezioni dell'Eurosistema* (che però risalgono ancora a dicembre) (TAB.10), indicano un miglioramento delle prospettive inflazionistiche, tanto che nel 2008 l'inflazione potrebbe risultare in linea con l'obiettivo di medio periodo della Banca Centrale. Nel frattempo si sono lievemente rafforzate le aspettative di crescita.

TAB. 10: Proiezioni della BCE su inflazione e crescita del PIL

variabile	data previsione	Anno di riferimento:		
		2006	2007	2008
Inflazione	dic.2005	2,1 ± 0,5	2,0 ± 0,6	-
	Set. 2006	2,4 ± 0,1	2,4 ± 0,5	-
	Dic.2006	2,2 ± 0,1	2,0 ± 0,5	1,9 ± 0,6
PIL	dic.2005	1,9 ± 0,5	1,9 ± 0,5	-
	set. 2006	2,5 ± 0,3	2,1 ± 0,5	-
	dic.2006	2,7 ± 2,9	2,2 ± 0,5	2,3 ± 0,5

Fonte: BCE.

L'andamento dei principali indicatori economici (TAB.11) segnala un significativo miglioramento rispetto al giugno dello scorso

anno: la crescita dei prezzi è in generale flessione, e lo stesso per i salari, mentre la crescita economica appare abbastanza vivace ma stabile. Di contro, la crescita degli aggregati monetari è tuttora eccessiva e, tra gli indicatori dei prezzi, è aumentata la crescita dei prezzi al consumo dei beni industriali (ma non quelli alla produzione), mentre è aumentato anche l'utilizzo della capacità produttiva. Questo fenomeno confermerebbe che c'è stato un significativo miglioramento dello stato dell'economia reale, ma che alcune tensioni inflazionistiche rimangono e vanno monitorate. Resta inoltre il problema del prossimo aumento di alcuni prezzi amministrati e delle imposte indirette che potrebbe dare ai consumatori l'idea di una ripresa dell'inflazione tendenziale.

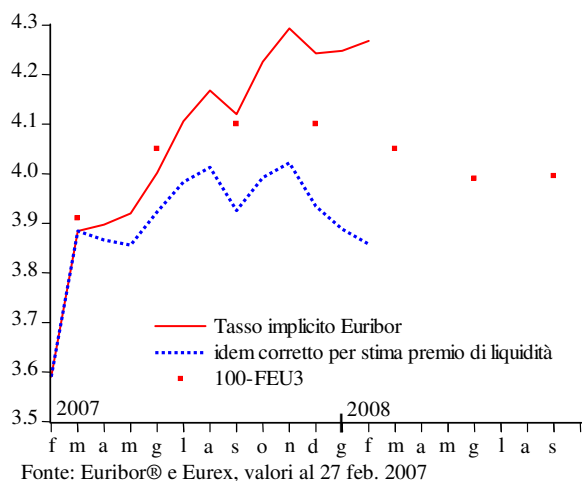
TAB. 11: I principali indicatori economici

Indicatori:	2005 ott.	2006 giu.	2007 feb
Repo	2,00	2,75	3,50
Inflazione	2,20	2,50	1,90
Repo – inflazione (tasso reale)	-0,20	0,25	1,60
Δ% prezzi industriali (alla produzione)	4,10	5,40	4,10
Δ% prezzi beni industr. (non energetici) al consumo	0,00	0,60	0,90
Δ% costo orario del lavoro	2,30	2,40	2,00
Δ% unità di lavoro	1,70	0,90	0,80
Δ% salari negoziati	2,10	2,10	2,00
cambio \$/€	1,20	1,29	1,30
- (Δ%)	-2,96	4,35	6,90
Prezzo petrolio (in euro)	52,2	55,7	42,2
- (Δ%)	49,14	41,37	-19,62
Δ% prod. Industriale (trim.)	0,37	3,17	2,93
Δ% prod.manifatturiera (trim.)	0,03	3,37	3,53
Δ% PIL	1,10	2,10	2,70
Capacità utilizzata	81,2	82,4	84,4
Indice clima economico	0,49	0,59	0,60
Eurocoin	1,64	2,84	2,30
Eurogrowth	100,1	108,2	110,7
Δ% M3 (trim.)	7,90	8,43	9,17
Δ% M1 (trim.)	11,20	9,93	6,77
Δ% Credito	8,50	11,30	10,70

Fonte: BCE, Eurocoin, Eurogrowth. Nota: i dati riportati nella tabella si riferiscono agli ultimi valori *disponibili* al momento della riunione del Consiglio Direttivo relativo ai mesi indicati; le crescite si riferiscono agli ultimi 12.

- *Le aspettative del mercato* sull'andamento futuro dell'Euribor (FIG. 10), ricavate dalla struttura dei tassi impliciti e dal future sull'Euribor a 3 mesi (dati del 27 febbraio 2007), sono del tutto coerenti con il previsto aumento del tasso ufficiale di marzo (c'è un "salto" dell'ordine di 25 punti base tra il valore del tasso settimanale di fine febbraio e quello mensile atteso per fine marzo). Dopo quella data l'andamento del grafico rimane crescente, tuttavia, non emerge alcuna significativa e chiara "angolatura" che indichi il mese previsto per un eventuale ulteriore aumento del Repo. Inoltre, depurando il tasso implicito da una stima del premio di liquidità, la curva diventa relativamente piatta, anche se la differenza tra il valore del tasso implicito di marzo e i picchi successivi (di circa 12 punti base) suggerirebbe che il mercato non ritiene del tutto trascurabile la possibilità di un ulteriore aumento di 25 punti in estate.

FIG. 10: Le aspettative del mercato



Quest'opinione è in accordo con i dati di consensus di *bfinance* raccolti all'inizio di febbraio: l'unanimità degli intervistati si aspetta l'ormai imminente aumento del Repo, ma, per quanto riguarda il futuro più lontano, una quota

di poco inferiore al 50% ha dichiarato di attendersi un ulteriore aumento di 25 punti base entro luglio. L'andamento del future sull'Euribor a 3 mesi (FEU3), oltre a confermare quanto scritto sopra, mostra che il mercato è ormai convinto che ogni tendenza all'aumento dei tassi a breve si esaurirà entro il 2007.

- *Il nostro modello econometrico*, che nel passato aveva previsto l'aumento del tasso ufficiale, attualmente fornisce risultati ambigui. Il modello, stimato nella forma che sinora avevamo più frequentemente usato, suggerirebbe infatti un ulteriore aumento di 25 punti base entro l'estate; una sua specificazione più aggiornata dal lato statistico (*dynamic probit*), segnalerebbe invece che l'aumento non dovrebbe esserci.

Riassumendo: le prospettive per la stabilità dei prezzi sono migliorate, anche se permangono pressioni inflazionistiche; di queste però ve ne sono alcune (come quelle derivanti dalla crescita degli aggregati), più potenziali che effettive. Più che veri e propri aumenti del Repo potrebbe essere sufficiente, in via di principio, un attento monitoraggio da parte della Banca Centrale. La BCE potrebbe, però, volersi garantire un certo "margine prudenziale" sui tassi che, tra l'altro, avrebbe sia il vantaggio di dimostrare al pubblico la propria decisione anti-inflazionistica, sia di ampliare il suo potenziale di eventuale riduzione del Repo qualora nei trimestri successivi si rendesse necessaria una manovra espansiva. E' solo per questo motivo che riteniamo che, in mancanza di ulteriori informazioni, la probabilità di un altro aumento del Repo sia attualmente maggiore del 50%. Ne deriva che per la prima parte dl 2007 dovremmo attenderci un ulteriore lieve aumento dei tassi monetari accompagnato da un pari, se non più

modesto, incremento dei tassi a lunga. Dall'autunno in avanti, però, potremo ritenere queste spinte ormai esaurite.

C'è quindi da aspettarsi che nella conferenza di marzo Trichet userà ancora l'espressione "stretto monitoraggio" (*close monitoring*, che indica un probabile – ma non certo - futuro incremento dei tassi), in attesa che la situazione si chiarisca e la Banca decida se passare alla "stretta vigilanza" (*strong vigilance*) o se comunicare al pubblico che i pericoli inflazionistici stanno calando. Se però l'8 marzo il Presidente non dovesse più parlare di stretto monitoraggio, si avrebbe la conferma che, *rebus sic stantibus*, gli interventi di politica monetaria sono già finiti e avremmo un'immediata, pur se non molto elevata riduzione dei tassi di mercato.

L'evoluzione nei comunicati della BCE

Le considerazioni appena svolte sulle modalità di comunicazione del Presidente Trichet si ricollegano alla modifica del contenuto informativo di brevissimo periodo che - ormai da oltre un anno - è stata *di fatto* introdotta nei comunicati della Banca Centrale Europea.

Secondo la BCE, le informazioni monetarie più rilevanti per il pubblico sono due:

- *Il tasso d'inflazione di medio-lungo periodo.* Questa variabile – di fondamentale importanza per la contrattazione salariale, per i tassi d'interesse a lunga, etc. - è stata esplicitamente resa nota al pubblico mediante la definizione ufficiale di "stabilità dei prezzi" da parte della BCE: una crescita annua di medio periodo dei prezzi al consumo inferiore ma vicina al 2%.

- *I futuri tassi s'interesse ufficiali.* Questa informazione è rilevante per l'andamento di breve periodo dei tassi del mercato monetario a non brevissima scadenza, che risultano sensibili alle aspettative. Dando informazioni sulle sue future intenzioni, l'Autorità Monetaria riesce a

muovere i tassi nella *giusta direzione e in anticipo* rispetto ai suoi interventi. Ciò rende più efficace la politica monetaria, consente di ridurre l'intensità degli interventi stessi e riduce la volatilità dei tassi d'interesse con l'effetto di ridurre anche la componente di premio al rischio in essi contenuta.

E' opinione della Banca Centrale Europea che la trasparenza sulle sue future intenzioni non debba andare oltre certi limiti perché essa deve sempre essere libera di mutare atteggiamento – nel caso in cui le condizioni economiche lo richiedessero – senza per questo soffrire di perdite di reputazione.

Negli ultimi anni si però è manifestata una tendenza universale verso una maggior trasparenza da parte della Banche Centrali. Un caso estremo è quello della Banca Centrale Neozelandese che da alcuni mesi comunica al pubblico le sue esatte previsioni sulla futura evoluzione dei tassi d'interesse. La Banca Centrale Europea, invece, continua a preferire le comunicazioni "qualitative", normalmente espresse in forma verbale (come la Conferenza Stampa mensile del Presidente).¹ Da un anno a questa parte, però, le informazioni sul brevissimo periodo sono diventate molto più precise che nel passato. La Banca ha preso l'abitudine di rendere noto con un mese di anticipo (salvo eventi straordinari - peraltro sinora mai verificati) la sua decisione di modificare il tasso ufficiale. Se il Consiglio Direttivo ha stabilito che aumenterà il tasso nella successiva riunione, nel discorso del Presidente viene immancabilmente affermata (come ha lasciato intendere Trichet) la necessità di "vigilanza" (*strong vigilance*) da parte della

¹ Per una discussione sull'argomento si veda: Carlo Rosa e Giovanni Verga (2006), *The Impact of Central Bank Announcements on Asset Prices in Real Time: Testing the Efficiency of the Euribor Futures Market*, LSE, CEP, CEPDP0764, Dec., sito internet: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0764.pdf>

Banca Centrale. Quando questa espressione non c'è (per esempio si parla di “stretto monitoraggio” ma non di *strong vigilance*), il tasso non viene mosso. A questo si aggiunge che, quando la condizione lo permette (come per esempio negli scorsi aprile e giugno), il Presidente fornisce qualche informazione di massima anche per i mesi successivi.

Questa convenzione è ormai nota agli operatori e ai mezzi di comunicazione, anche perché continuamente ripresa nelle richieste di chiarimenti rivolti al Presidente nella seconda parte della Conferenza Stampa (si veda il riquadro per un paio di esempi).

Due recenti risposte di Trichet ai giornalisti

Press Conference (Q&A)

- Frankfurt am Main, 11 January 2007:

Question: I noticed that you used the phrase "monitor very closely". And I was really wondering whether that means that people can broadly exclude the probability of an ECB rate move next month.

Trichet: You will also have noted, perhaps, that I did not use the words "strong vigilance". I will let you draw the appropriate conclusions from these observations. [Conferma che l'8 feb. 2007 il tasso *non sarà* alzato].

- Frankfurt am Main, 8 February 2007:

Question: With the use of the term "strongly vigilant", the markets are expecting that you will raise interest rates in March [2007]. Can you comment on these expectations?

Trichet: The expression that you cited speaks for itself and I have nothing else to say on that. [Conferma che l'8 marzo 2007 il tasso *sarà* alzato].

Fonte: BCE, Press Conference; gen. e feb. 2007

Il risultato è che le previsioni a un mese del mercato sono diventate “quasi perfette”. Anche nel passato avveniva talvolta qualcosa di simile: l’espressione “il livello dei tassi è appropriato” (*appropriate*), o qualcosa di analogo, segnalava l’intenzione di non modificare il tasso nella riunione successiva. Quando queste parole non erano pronunciate, però, non necessariamente il tasso veniva modificato, così che rimaneva un

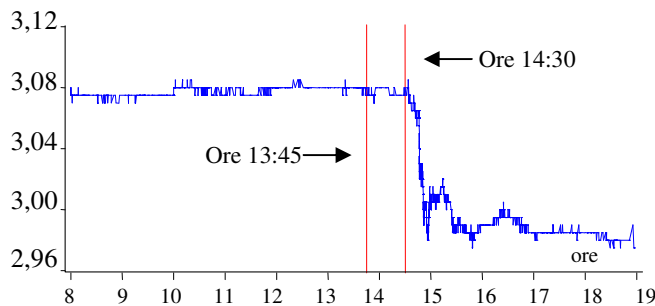
marginale di incertezza. Oggi invece questo dubbio non esiste più.

In ultima analisi è possibile affermare che:

- è aumentato il controllo che la BCE esercita sui movimenti di breve periodo dei tassi;
- quando il Repo viene modificato il mercato non reagisce, se non in modo molto marginale, perché l’informazione sul nuovo livello del tasso era già stata scontata. Attualmente, infatti, la reazione nel mercato si manifesta considerando il contenuto del discorso del Presidente: il mercato reagisce quando il Presidente dice cose diverse da quelle che si attendeva.

La FIG. 11 illustra, con un esempio, quanto appena affermato. Ad aprile 2006 molti operatori si aspettavano un aumento del tasso ufficiale per il mese successivo. L’inattesa assenza della parola *vigilance* nel testo letto dal Presidente e l’esplicita conferma di Trichet (a un giornalista) che a maggio il Repo non sarebbe aumentato, ha provocato un’immediata caduta dei rendimenti di mercato (nell’esempio il rendimento del future a 3 mesi sull’Euribor).

FIG. 11: Reazione alla conferenza stampa del Presidente: il caso del 6 apr. 2006



Fonte: LIFFE, rendimento del future a 3 mesi sull’Euribor; la prima barra verticale indica il momento della comunicazione del Repo, la seconda l’inizio del discorso del Presidente