

Associazione
per lo Sviluppo
degli Studi di
Banca e Borsa



Università Cattolica
del Sacro Cuore
Facoltà di
Scienze Bancarie
Finanziarie e Assicurative

M. BORDIGNON – F. AMBROSANIO - A. ZANARDI – A. STADERINI

“IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA: FATTI E PROBLEMI”

Interventi tenuti nell'ambito del seminario su:
***“Nuove prospettive per l'intermediazione finanziaria
nell'evoluzione del contesto economico”***
Castello dell'Oscano - Perugia, 22-23-24 marzo 2007

QUADERNO N. 234

Associazione
per lo Sviluppo
degli Studi di
Banca e Borsa



Università Cattolica
del Sacro Cuore
Facoltà di
Scienze Bancarie
Finanziarie e Assicurative

M. BORDIGNON – F. AMBROSANIO - A. ZANARDI – A. STADERINI

“IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA: FATTI E PROBLEMI”

Interventi tenuti nell'ambito del seminario su:
***“Nuove prospettive per l'intermediazione finanziaria
nell'evoluzione del contesto economico”***
Castello dell'Oscano - Perugia, 22-23-24 marzo 2007

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. 62.755.1
Cassiere: Presso Banca Popolare di Milano - Milano, Piazza Meda n. 2/4 - c/c n. 40625

Per ogni informazione circa le pubblicazioni ci si può rivolgere alla Segreteria
dell'Associazione - tel. 02/62.755.252 - E-mail: assbb@bpci.it
sito web: assbb.it

Prof. Massimo BORDIGNON,

Ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Prof.ssa Flavia AMBROSIANO,

Associato di Scienza delle Finanze nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

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 lavoro.

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. Il paragrafo 3 è dedicato ad 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. Il paragrafo 3 analizza in particolare il decentramento per legge ordinaria degli anni '90; un paragrafo intero, il paragrafo 5, 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 finan-

ziarie 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 alcune 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 4, una discussione dettagliata è dedicata ai *Patti di stabilità interna*, 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 6 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 7. 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 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.

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

- 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 gover-

no 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 (*spill-over 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 redistribuire 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 negli 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 Länder. E l'unificazione tedesca, con l'assimilazione dei Länder poveri dell'ex DDR al sistema perequativo tra Länder 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 partecipazione³.

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 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-

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).

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.

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

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

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.

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
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

Paesi federali

**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. Il decentramento in Italia negli anni '90⁵

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 stan-

⁵ Questo paragrafo riprende, aggiornandole, alcune delle considerazioni discusse più in dettaglio in Bordignon (2006).

no 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 periferia⁶. 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 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 dina-

⁶ 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.

mica 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 offren-

do 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. 5), 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. 6 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 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 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 stru-

menti 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 6, con l'inizio della nuova legislatura, il processo di riforma in qualche modo si arresta e mostra segnali di inversione.

TAB. 5: 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

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 banche 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.

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.

TAB. 6: 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

Si considerino innanzitutto le spese. La TAB. 7 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. 7: 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. 8 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. 8 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

Per quanto riguarda le Amministrazioni locali (TAB. 9), 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.

TAB. 9 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

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 decentramen-

to di competenze implichi anche decentramento del personale. La TAB. 10 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. Sarebbe, 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. 10: 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. 11. 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. 11: 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. 12 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. 12: 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. 13) 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.

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).

**TAB. 13: 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).

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. 14). 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. 14: 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 più avanti nel paragrafo 5.

4. 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 ancore di salvezza da parte del Governo centrale, nei momenti di difficoltà, può produrre atteggiamenti irresponsabili ed insostenibili nel tempo⁷. 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 bilancio⁸.

Il Patto di stabilità interno (PSI) è stato introdotto in Italia con la Legge finanziaria per il 1999, che all'art. 28 recita: “*nel*

⁷ Ciò che in letteratura viene definito come un problema di *soft budget constraint*.

⁸ 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 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.

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”.

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 noiosa⁹ - 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

⁹ Si veda Ambrosanio e Bordignon (2004) per un'analisi dettagliata di questi aspetti.

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 compartecipazioni. 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*¹⁰) ed eviterebbe anche che poste di spesa 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

¹⁰ Con questo termine si intende la possibilità che il governo si indebiti solo per sostenere spese in conto capitale.

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 comparto¹¹, 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, 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

¹¹ 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.

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 disavanzi¹². In caso di inadempienza, scattano automaticamente gli incrementi dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF e dell'aliquota dell'IRAP.

¹² 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.

- 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 soffici* vi sia questa non chiarita attribuzione di competenze e di sistemi di finanziamento inadeguati (Bordignon e Turati, 2005).

5. 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 elettorali; 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 locale; 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 partecipazioni 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 indi-

rizzare 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 partecipazioni 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 amministrare 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 economico*¹³

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 stima-

¹³ Questo paragrafo riprende, aggiornandolo e ampliandolo, quanto già discusso in Bordignon (2006).

re 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 dettagliato possibile quali funzioni dovrebbero passare dall'area nazionale a quella locale;
- 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 funzione¹⁴, 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.

La procedura prima descritta è stata sviluppata da vari autori in numerosi saggi. Recentemente, e con più ampiezza di mezzi, è

¹⁴ Il calcolo naturalmente assume che non ci siano costi aggiuntivi 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).

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. 15 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.

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 ammini-*

strativo, 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.

TAB. 15: 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)

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 nei 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 Lander 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. 16 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 Sud¹⁵, 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.

¹⁵ Per una discussione più estesa si veda Bordignon e Cerniglia (2004).

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 perequazione tra territori già avviene attraverso il bilancio dello Stato. Ma, 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.

TAB. 16: 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)

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 finanziaria 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.

6. Il decentramento italiano: una valutazione¹⁶

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.

¹⁶ Questo paragrafo riprende, aggiornandole, alcune delle considerazioni discusse più in dettaglio in Bordignon (2005).

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 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 inter-

nazionali 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.

ne. 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 nazionale¹⁷; 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.

¹⁷ 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.

Si osservi che, se accettata, quest'interpretazione del principio di equità orizzontale offre anche 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 essenziali¹⁸, 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 essa 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 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?

¹⁸ Un approfondimento dovrebbe essere anche destinato al concetto dei livelli essenziali. Per consentire l'azione autonoma dei governi locali, e dunque giustificare 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.

Come si è già osservato, la spesa complessiva intermedia-
ta 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 occiden-
tale. Anche la struttura delle funzioni attribuite non è mai stata
molto diversa, sebbene emergano differenze importanti, parti-
colarmente 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'organizza-
zione e il finanziamento degli enti territoriali di governo.
Come si è già detto, fino a tutti gli anni '80, gli enti locali ita-
liani 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 '70¹⁹, sono difficili da
ricostruire. Probabilmente si intendeva, in un Paese così divi-
so 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 trasfe-
rimenti fosse il modo migliore per raggiungere questo obietti-
vo, rispetto a tributi o altre risorse proprie, che necessariamen-
te 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 mag-
giore 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

¹⁹ In questo contesto varrebbe la pena ricostruire la storia dell'ILOR, ma ragioni di
spazio precludono ogni approfondimento.

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 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 pro-

gramma 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.²⁰

- 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 struttura dei governi locali in Italia, l'eccessiva moltiplicazione e frantumazione dei governi, la

²⁰ 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.

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 rete 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 risorse²¹. 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 (“trasferimen-

²¹ 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.

ti 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 errori e manchevolezze di una tale quantità da sollevare dubbi sull’impianto originario del provvedimento, o per lo meno sulla sua validità nell’ambito italiano. Intanto, subito dopo averlo approvato²², 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 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

²² Con il parere favorevole di tutte le Regioni, ad eccezione del Veneto, che lo trovava eccessivamente ridistributivo.

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

determinato²³. 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 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

²³ 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.

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 parame-

tri 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. Eccone 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.

7. Le proposte²⁴

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*,²⁵ non sono state introdotte nel nuovo Titolo V norme di passaggio che vincolassero l'entrata in

²⁴ 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.

²⁵ Come successo all'istituto delle Regioni, previste nella costituzione del 1948, ma introdotte solo nel 1970.

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 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:

- ricondurre gli attuali sistemi di finanziamento e di perequazione a modalità più coerenti con la lettera e con lo spirito della rinnovata Costituzione;
- 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;
- 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 dalla lettera *m*, superando i limiti di una programmazione puramente finanziaria della spesa e predisponendo un meccanismo sanzionatorio adeguato per le autonomie inadempienti²⁶.

²⁶ L'art. 120 offre una precisa base costituzionale allo Stato per un'azione in questo senso.

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 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 appro-

vate 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 Regioni²⁷

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 distingue il sistema di finanziamento per tipologia di ente territoriale, è evidente che la norma vada diversamente interpretata in relazione alle

²⁷ 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.

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 alla lettera *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 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'usuale 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 4, 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 rap-

presentanti 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; 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 terzo 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 federali-

simo 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.
- Ambrosanio M.F., Bordignon, M. (2004), *Il Federalismo in pratica; il benchmarking delle Regioni Italiane*, Cifrel, 2004.
- Ambrosanio, 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, CNEL.

- 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.
- 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*.
- Joumard, I., Kongsrud, P. (2003), *Fiscal Relations across Government Levels*, OECD Economic Department W.P. no. 375.
- Oates, W. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, 37.
- OECD (1999), *Taxing power of state and local government*, Paris.
- Thiessen V. (2001), *Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries*, WP, n.1, European network of Economic Policy Research Institute.
- Zanardi, A. (2006), (a cura di) *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna.

Prof. Alberto ZANARDI,

Ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università degli Studi di
Bologna

“Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi”

Ho qualche imbarazzo nel commentare questo *paper*, da un lato per la sua quasi totale omnicomprensività sul tema del decentramento fiscale in Italia, e dall'altro perché, negli ultimi mesi ho avuto molte occasioni di confronto e collaborazione con Massimo Bordignon con il risultato di formare ormai tra di noi, su molti profili rilevanti, una sorta di *common knowledge*. Pertanto, più che interpretare il ruolo del *discussant* classico, cercherò qui di offrire rispetto al lavoro di Ambrosanio e Bordignon qualche spunto di riflessione integrativo, in particolare sui profili tributari del decentramento e specificamente sull'autonomia tributaria da riconoscere agli enti decentrati.

Ambrosanio e Bordignon discutono della desiderabilità e dell'appropriatezza del grado di autonomia fiscale attualmente riconosciuto agli Enti locali italiani sul piano dei fondamenti teorici e sulla base di alcune comparazioni internazionali. Quest'ultima prospettiva merita qualche ulteriore approfondimento. Nella tabella 1 sono riportati alcuni indicatori sintetici di fonte OCSE. Nella prima colonna è illustrato il grado di decentramento dei tributi fra centro e periferia, ovvero la quota dei tributi assegnati a Regioni, Province e Comuni rispetto al totale dei tributi dell'Amministrazione pubblica. Per l'Italia questo indice segna il 16% per il complesso dei livelli sub-centrali di governo. Si tratta dunque di un grado di decentramento intermedio rispetto agli altri Paesi considerati. Qualche elemento informativo aggiuntivo è poi ricavabile considerando la composizione dei tributi decentrati in quanto, ovviamente, si tratta di forme di prelievo per la natura assai diversificate. Infatti autonomia fiscale può significare cose differen-

Tab. 1

Taxing power of sub-central governments 2002

	TDec3	TAut1	TAut2
Australia	31.4		
States	28.4	54.4	100.0
Local	3.0	100.0	100.0
Austria	18.4		
States	8.8	7.0	89.7
Local	9.6	8.1	74.6
Belgium	27.8		
States	22.8	63.8	100.0
Local	5.0	96.4	96.4
Canada	44.1		
Provinces	35.5	98.4	100.0
Local	8.6	97.4	97.4
Denmark	35.6		
Local	35.6	90.7	93.6
Finland	21.5		
Local	21.5	89.9	99.8
France	10.0		
Local	10.0	89.7	89.7
Germany	28.7		
Länder	21.8	2.4	88.7
Local	7.0	51.2	98.8
Italy	16.4		
Regional	11.3	58.8	100.0
Local	5.2	77.5	90.6
Japan	26.0		
Local	26.0	79.8	79.8
Netherlands	3.6		
Local	3.6	99.2	99.2
Norway	12.9		
Local	12.9	100.0	100.0
Spain	26.6		
Regions	18.1	58.4	100.0
Local	8.5	78.6	100.0
Sweden	32.1		
Local	32.1	100.0	100.0
Switzerland	43.1		
States	27.0	90.4	100.0
Local	16.2	100.0	100.0
United Kingdom	4.5		
Local	4.5	100.0	100.0
<i>Unweighted Average</i>			
States	19.6	59.3	97.7
Local	12.4	73.1	88.9

Source: Oecd 2006

ti: autodeterminazione dei governi decentrati sull'effettiva attivazione di un'imposta stabilita a livello centrale, determinazione autonoma della base imponibile, degli scaglioni, delle aliquote, della progressività, dei poteri di accertamento. Nel campo delle partecipazioni, poi, l'autonomia può riguardare i criteri di riparto tra i vari territori e i poteri di revisione da parte del governo centrale.

La seconda colonna della tabella riporta la percentuale di tributi propri (cioè quelli sui cui gli Enti sub-nazionali hanno significativi spazi di manovra) sul totale delle entrate fiscali decentrate. Per l'Italia si evidenzia un grado di autonomia abbastanza rilevante: per le Regioni circa il 60%, per gli Enti Locali il 75%. L'indicatore riportato nell'ultima colonna considera in aggiunta anche altri tributi decentrati, come le partecipazioni, su cui i governi decentrati hanno un grado di autonomia minore. Pur essendo la variabilità tra Paesi molto accentuata, l'impressione generale è che se da un lato l'Italia, anche sotto questo profilo, non sia certamente all'anno zero, dall'altro spazi per un ulteriore rafforzamento nel grado di autonomia riconosciuto sui tributi regionali e locali siano ancora possibili.

Per valutare correttamente il grado ottimale di autonomia nella fiscalità decentrata è tuttavia necessario tener conto di una serie di aspetti critici che possono variare in misura rilevante tra le diverse realtà nazionali. Il primo riguarda le funzioni di spesa che le imposte decentrate vanno a finanziare: quando siamo in presenza di spese decentrate su cui insistono diritti civili e sociali che impongono livelli essenziali e territorialmente omogenei (come in Italia la sanità per le Regioni e forse le cosiddette funzioni fondamentali per i Comuni) l'autonomia rilevante, come richiamato da Ambrosiano, è quella *al margine*. La spesa *inframarginale* potrebbe essere finanziata con tributi non autonomi. Autonomia tributaria deve invece esistere per realizzare correttamente gli incentivi in termini di responsabilizzazione

degli amministratori locali nel finanziamento tanto della spesa in disavanzo quanto degli eventuali servizi aggiuntivi al di sopra degli standard garantiti dai livelli essenziali. Si tratta di un aspetto che, mi sembra, sia stato gravemente sottovalutato anche nel dibattito italiano sulle implicazioni di finanza pubblica dell'applicazione del Titolo V della Costituzione, a cui faceva riferimento Bordignon. Si parte da una stima del livello delle spese devolute alla responsabilità sub-nazionale e poi si costruisce un pacchetto di compartecipazioni ai tributi erariali (un tanto di Irpef, un tanto di Iva, ecc.) sufficiente a finanziare quella spesa. Scarsa attenzione è dedicata, in genere, agli spazi di reale autonomia tributaria necessari a sostenere dinamicamente quelle responsabilità di spesa *al margine*.

In secondo luogo, per valutare correttamente la portata dell'autonomia tributaria riconosciuta a Regioni e Enti locali, e per sfruttarla pienamente in termini di incentivi, è opportuno non segmentare le entrate in relazione alla spesa dei governi decentrati, ovvero non dedicare specifici tributi al finanziamento di particolari spese in relazione alla loro diversa natura. I margini di autonomia tributaria, attraverso cui si responsabilizzano gli amministratori locali, devono realizzarsi con riferimento al bilancio regionale o locale considerato nella sua interezza.

Infine, va sottolineato che il livello di autonomia tributaria desiderabile, ed effettivamente riconoscibile agli Enti decentrati, dipende dal grado di copertura dei sistemi perequativi che si vogliono attivare nell'ambito delle relazioni finanziarie intergovernative di un Paese. Qualsiasi sia l'obiettivo della perequazione (perequazione sui fabbisogni, sulle capacità fiscali, sui potenziali fiscali), il prerequisite fondamentale è che le dotazioni fiscali in termini pro-capite delle diverse giurisdizioni siano comparabili tra enti di uno stesso livello, e quindi calcolate al netto degli sforzi fiscali, o delle agevolazioni fiscali, decise a livello locale mediante manovre sia sulla

base imponibile che sulle aliquote. Deve dunque essere possibile calcolare per ciascun ente entrate fiscali pro-capite su basi standardizzate e su aliquote standardizzate. Si tratta di un'operazione non facile (su cui è naufragata, tra le altre motivazioni, l'esperienza attuativa del decreto 56/2000) dato lo stato confusionale in cui versa ancora oggi l'informazione statistica sulla finanza decentrata (soprattutto quella regionale). Per queste ragioni informative potrebbe allora essere opportuno limitare l'autonomia tributaria: se le esigenze perequative sono rilevanti, le entrate tributarie decentrate dovrebbero essere generate essenzialmente da compartecipazioni e da tributi erariali devoluti (che sono ovviamente omogenei sull'intero territorio nazionale) con spazi di autonomia circoscritti alla sola manovra sulle aliquote. O sennò bisogna scegliere di lasciare fuori pezzi importanti dei sistemi tributari decentrati dal calcolo delle dotazioni fiscali di ciascun ente e quindi fuori dalla perequazione.

Tra l'altro, la questione della standardizzazione dei tributi decentrati, e quindi della possibilità di fondare su queste dotazioni fiscali correttamente calcolate sistemi perequativi che incentivino lo sforzo fiscale e responsabilizzino gli amministratori locali, si ritrova anche in contesti che, pur non essendo al centro del dibattito italiano, appaiono di grande rilievo. Recentemente ho avuto occasione di approfondire la questione del potenziale conflitto tra la disciplina comunitaria dei cosiddetti aiuti Stato fiscali e l'autonomia tributaria riconosciuta nei Paesi membri ai livelli di governo sub-nazionali. Tradizionalmente, nella prassi della Commissione europea e nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea, le misure fiscali agevolative assunte dai governi sub-nazionali (e quindi ovviamente selettive in termini territoriali in quanto si applicano nella sola giurisdizione interna rilevante) sono condannate come un aiuto di Stato in assetti di federalismo fiscale asimmetrico cioè se assunte da governi sub-nazionali dotati di poteri speciali (come, per esempio, nel caso delle Regioni a statuto speciale italiane).

Rispetto a questa prassi, una recente sentenza della Corte di giustizia europea sul caso Azzorre ha introdotto significativi elementi di innovazione. L'elemento di novità di questa sentenza sta nell'aver sostituito al criterio formalistico finora seguito dalla Commissione, secondo cui, come detto, le caratteristiche di "specialità" del governo sub-nazionale che assume una misura fiscale agevolativa fanno di per sé scattare la censura di aiuto di Stato, un criterio sostanziale che è quello di verificare che tale intervento fiscale sia il riflesso di una reale autonomia anche sul piano finanziario del governo sub-nazionale che l'ha deciso.

Ciò implica, per gli aspetti che qui ci interessano, che per rendere possibile un'effettiva politica fiscale per i livelli di governo sub-nazionali che non sia censurata a livello comunitario, occorre che i sistemi di trasferimenti intergovernativi non siano tali da "accomodare" le riduzioni di gettito decise dai governi sub-nazionali, traslandole di fatto sulla collettività nazionale o su collettività locali diverse da quella che ha deciso l'intervento di sgravio fiscale. Pertanto, i sistemi di trasferimenti intergovernativi devono, anche per questa ragione, essere ispirati a schemi responsabilizzanti i comportamenti fiscali locali. Ma per far ciò tali schemi devono far riferimento, nella determinazione dei trasferimenti riconosciuti ad un certo Ente sub-nazionale, a tributi comparabili tra enti secondo aliquote e basi imponibili standardizzate.

Certamente disegnare questi sistemi di tassazione e perequazione è cosa molto complicata, soprattutto nell'ambito di un assetto istituzionale multi-livello. Un'esemplificazione efficace di tutto ciò è il dibattito recente sulle addizionali locali all'Irpef. Come è noto, la legge finanziaria 2007 ha consentito ai Comuni di riattivare l'autonomia di aliquota sull'addizionale all'Irpef, ora portata fino ad un massimo dell'8 per mille. Inoltre i Comuni possono stabilire una soglia di esenzione per i contribuenti in possesso di "specifici requisiti reddituali". Sugli oltre 8.000 Comuni italiani circa 2000 hanno fino ad oggi

deliberato sull'addizionale. Di questi circa il 55% ha scelto di aumentare l'aliquota, il restante 45% di mantenerla invariata. Alcuni Comuni hanno deciso di modulare l'addizionale su più scaglioni con aliquote marginali crescenti, e qualche Comune ha previsto esenzioni diversificate per tipologie di reddito o per carichi familiari. Parallelamente, la finanziaria ha previsto una limitata riforma dell'Irpef erariale attraverso la ridefinizione delle aliquote ed il ripristino delle detrazioni per carichi di famiglia e tipologie di reddito (al posto delle deduzioni). L'obiettivo sarebbe la redistribuzione del carico fiscale dai contribuenti più ricchi a quelli con imponibili inferiori a 40 mila euro ed il sostegno delle famiglie con figli.

La combinazione dei due interventi di riforma, quello sulle addizionali e quello sull'Irpef nazionale, ha sollevato almeno tre ordini di questioni. La prima riguarda la concorrenza "verticale" tra diversi livelli di governo che insistono sulla medesima base imponibile: da un lato, lo Stato riduce la tassazione Irpef (almeno su alcune tipologie di contribuenti), dall'altro dà la possibilità ai Comuni di accrescere il carico fiscale sul reddito, con un risultato complessivo che in alcuni casi è di aggravio netto. Il secondo profilo richiama questioni di iniquità in senso "orizzontale": con la trasformazione delle deduzioni in detrazioni l'addizionale, che si calcola applicando l'aliquota comunale al reddito al netto delle deduzioni, ora non differenzia più la tassazione locale tra diverse tipologie di famiglie. Il risultato, da varie parti stigmatizzato, sarebbe allora quello di attenuare il grado di personalizzazione dell'imposta nel complesso dell'Irpef (erariale più locale) proprio nel momento in cui si sottolinea la necessità di promuovere una politica più attiva di sostegno alla famiglia. Da ultimo, si lamentano le crescenti difficoltà di gestione del nuovo sistema della tassazione locale sul reddito: con addizionali così diversificate tra Comune e Comune le imprese con dipendenti residenti in Comuni differenti dovranno caricarsi di rilevanti costi di adempimento per svolgere le proprie funzioni di sostituto d'imposta.

Le questioni sollevate sono tutte effettivamente fondate? O forse, nel dibattito attorno alle addizionali si è lasciato da parte qualche elemento opportuno per una valutazione più serena ed equilibrata? C'è da dire innanzitutto che il federalismo fiscale, e qui in particolare il riconoscimento di maggiore autonomia tributaria ai governi sub-nazionali, inevitabilmente comporta complicazioni per i contribuenti. Si tratta allora di disegnare la fiscalità locale in modo da minimizzare questi costi di adempimento e, al contempo, di valutarli nella prospettiva più generale dei vantaggi che la riforma in senso federale potrebbe portare. Ciò dovrebbe consigliare, di nuovo, di limitare l'autonomia dei Comuni alla sola scelta dell'aliquota unica di imposta, anche in un intervallo relativamente più ampio di quello attuale, ma senza possibilità di differenziazioni di aliquota per fasce o scaglioni e di intervento sulla base imponibile con specifiche deduzioni locali. Da questa focalizzazione dell'autonomia locale sulla sola manovra dell'aliquota ne trarrebbe vantaggio non solo la semplificazione del sistema tributario ma anche, come sopra richiamato, la possibilità di costruire in modo ordinato il sistema dei trasferimenti perequativi a favore dei Comuni.

Un ultimo punto che forse deve essere richiamato è che per costruire una buona addizionale è opportuno mantenere il più possibile separate le sfere decisionali dei vari governi (centrale, regionale e locale), che insistono sulla stessa base imponibile. Ciò implica, nei termini della questione che abbiamo appena richiamato, che, come previsto dalla finanziaria, l'addizionale sia riferita ad una definizione di reddito al lordo delle deduzioni decise dal governo sull'Irpef erariale. Questa non-interferenza tra livelli di governo tutela i Comuni dalla discrezionalità del governo centrale di intervenire sulla "sua" Irpef rendendo più chiari, anche agli occhi dei propri cittadini, gli spazi di manovra riconosciuti ai Comuni.

Ovviamente questi requisiti, appena richiamati, di semplificazione, trasparenza e separazione dei ruoli di governo

comportano costi per il funzionamento dell'Irpef e, in particolare, il fatto che andando a limitare le possibilità di intervenire dei Comuni sulla sola aliquota, si riduce la personalizzazione dell'imposta e quindi la sua capacità redistributiva: una parte dell'imposta (quella che corrisponde all'addizionale) si configurerebbe infatti come una *flat rate tax* indifferenziata per tutti i contribuenti. Si tratta di un problema rilevante soprattutto in prospettiva, nel momento in cui, in caso di devoluzione di nuove funzioni pubbliche, si decidesse di attribuire almeno una parte delle risorse necessarie a finanziarie Regioni e Comuni mediante, appunto, l'addizionale Irpef. E' questo un argomento che contribuisce a rafforzare la crescente consapevolezza dell'insufficienza dell'Irpef come strumento principe della redistribuzione, accanto all'incidenza dell'evasione e alla non-omnicomprensività della sua base imponibile che esclude i redditi finanziari. Ed è in questo senso che a livello locale le finalità redistributive andrebbero perseguite mediante strumenti diversi, come la selettività nell'accesso ai servizi locali e l'utilizzo di forme di tariffazione differenziata

Concludo brevemente riprendendo due questioni in parte già richiamate da Bordignon. La prima, su cui in questi giorni sta crescendo il tono del confronto tra Governo, Regioni ed Autonomie locali nell'ambito della formulazione del disegno di legge-delega sul federalismo fiscale, è quella delle relazioni fra Regioni ed Enti Locali. Il punto riguarda l'individuazione del livello istituzionale in capo a cui collocare le imposte. Alle Regioni? O agli Enti Locali? Si tratta evidentemente di un aspetto centrale per il disegno degli assetti del federalismo fiscale nel nostro Paese.

L'ultima questione che vorrei brevemente richiamare è quella della possibilità di forme di federalismo differenziato a livello regionale, prevista dall'art. 116, comma 3 della Costituzione. E' noto che le Regioni Lombardia e Veneto stanno per avviare procedure per richiedere funzioni aggiuntive, rafforzate rispetto allo standard delle Regioni a statuto ordina-

rio. I profili rilevanti sollevati da queste iniziative sono molteplici. Qui si vogliono soltanto richiamare i problemi connessi al finanziamento di queste funzioni aggiuntive (sempre che, ovviamente, queste comportino spesa pubblica). Sono disponibili opzioni diverse. Da un lato, si può semplicemente prevedere che la Regione che richiede competenze addizionali le auto-finanzi mediante il proprio sforzo fiscale, introducendo nuove imposte o innalzando le aliquote di quelle già esistenti; dall'altro lato, che le funzioni aggiuntive vengano finanziate di fatto dallo Stato mediante compartecipazioni ad aliquote rafforzate sui tributi erariali rispetto allo standard delle Regioni a statuto ordinario. Si tratta di soluzioni che mettono a confronto considerazioni contrastanti, di tipo perequativo dal un lato, di tipo efficientistico, dall'altro. In ogni caso, sarebbe auspicabile che l'attivazione delle forme di autonomia differenziata venisse rimandata ad un momento in cui il disegno del sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti locali sia pienamente assestato, a seguito dell'attuazione dell'articolo 119, perché ciò consentirebbe di integrare in modo ordinato il finanziamento delle forme speciali di autonomia nel più generale sistema di finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario.

Dott.ssa Alessandra STADERINI,
Servizio Studi della Banca d'Italia

“Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi”

Vorrei in primo luogo ringraziare l'Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa per avermi invitata. Il lavoro di Ambrosanio e Bordignon è una rassegna molto ampia sul decentramento fiscale. Dopo aver richiamato la teoria economica e alcune rilevanti esperienze straniere, il lavoro descrive l'esperienza italiana di decentramento avviata negli anni Novanta; conclude avanzando alcune proposte per superare l'attuale fase di stallo, proposte che sono in linea, come gli autori stessi ricordano, con le conclusioni della cosiddetta “bozza Giarda” elaborata dal gruppo di lavoro sul federalismo fiscale che ha recentemente lavorato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nel mio intervento vorrei partire da queste proposte e soffermarmi in particolare su due aspetti richiamati nel lavoro, che ritengo di primaria importanza per far evolvere il nostro sistema verso un assetto in grado di garantire maggiore efficienza e responsabilizzazione nella gestione della spesa pubblica decentrata.

Il primo aspetto attiene ai requisiti che dovrebbe presentare il sistema di finanziamento della spesa decentrata; vorrei parlare in particolare di un caso concreto, la spesa sanitaria, a testimonianza dell'importanza di disegnare un modello di finanziamento in grado di fornire agli amministratori locali gli incentivi per gestire la spesa con maggiore efficienza e responsabilizzazione. Il secondo aspetto attiene al ruolo delle informazioni nella gestione della spesa pubblica decentrata e al problema della scarsità di dati in questa materia, più volte evocata nel lavoro.

Con riferimento alla modalità di finanziamento, il lavoro ci ricorda la necessità di differenziare il tipo di funzione decentrata al fine di disegnare il modello di finanziamento ogni volta

adeguato; in particolare gli enti decentrati svolgono funzioni che hanno a che fare con i diritti fondamentali delle persone e che gli enti devono quindi garantire a tutti i cittadini (funzioni fondamentali) e funzioni che non riguardano direttamente tali diritti e con riferimento alle quali gli enti hanno maggiori margini di autonomia (funzioni autonome). Nel lavoro si sostiene che nel caso delle funzioni fondamentali, tutte le Regioni devono poter disporre delle risorse necessarie per fornire ai propri cittadini i livelli ritenuti essenziali di prestazioni. Questo non significa che lo Stato deve garantire tali risorse con finanziamenti basati sulla spesa storica, come è sostanzialmente sinora avvenuto nell'esperienza italiana, ma è al contrario necessario disegnare un sistema di finanziamento che presenti gli incentivi necessari verso l'efficienza e la responsabilizzazione.

Tale sistema si deve fondare su tre requisiti essenziali. L'esperienza della Sanità, una funzione "fondamentale" gestita a livello decentrato già dal 1978, dimostra come l'assenza di questi tre requisiti possa condurre a evidenti inefficienze oltre che a una deresponsabilizzazione degli amministratori locali, come sembrano dimostrare i cospicui debiti accumulati da alcune Regioni (in particolare Lazio, Campania e Sicilia). Come ricordano i due autori, il primo requisito di un sistema di finanziamento efficiente è la determinazione di un fabbisogno di spesa, che sia basato sull'analisi dei costi delle prestazioni. Questo requisito manca completamente nella determinazione del fabbisogno sanitario nazionale, cioè delle risorse necessarie a finanziare livelli di prestazioni considerati essenziali: il fabbisogno sanitario in Italia viene infatti stabilito a livello nazionale con accordi tra lo Stato centrale e le Regioni, di tipo essenzialmente politico.

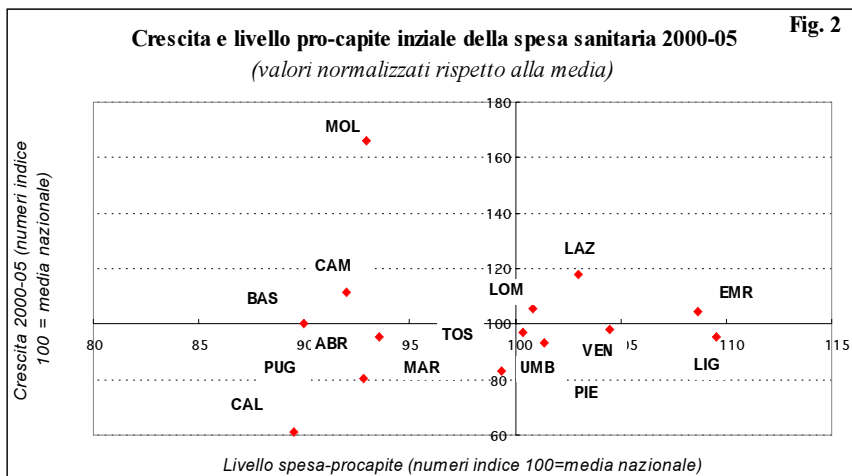
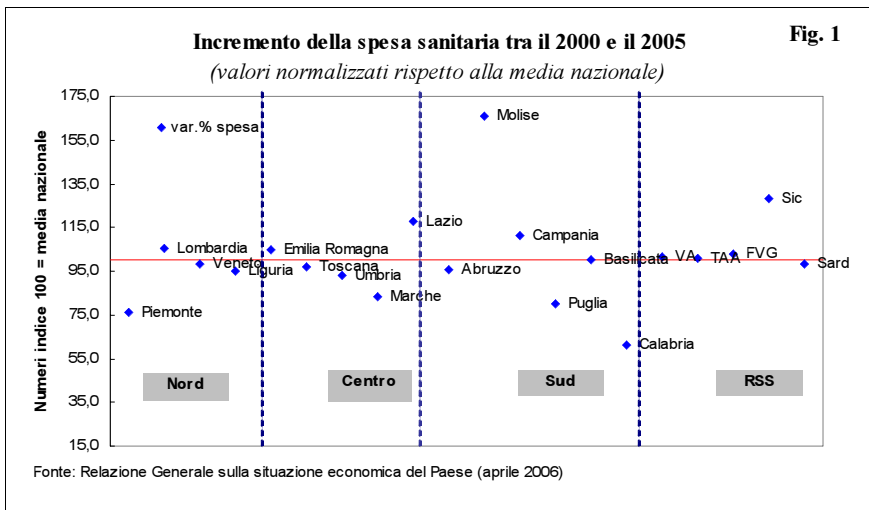
Il secondo requisito è la verifica sul campo da parte dello Stato. Il nostro sistema non prevede un'attività di monitoraggio sul campo delle spese effettivamente sostenute, del raggiungimento di livelli essenziali nelle prestazioni, della qualità delle prestazioni stesse.

Il terzo requisito di cui parlano gli autori sono le sanzioni. Nel nostro sistema solo recentemente, con la legge finanziaria per il 2006, si è cominciato a introdurre forme di sanzioni visibili ai cittadini-elettori; mi riferisco all'aumento automatico delle addizionali all'Irpef e delle maggiorazioni IRAP nel caso delle regioni con disavanzi sanitari.

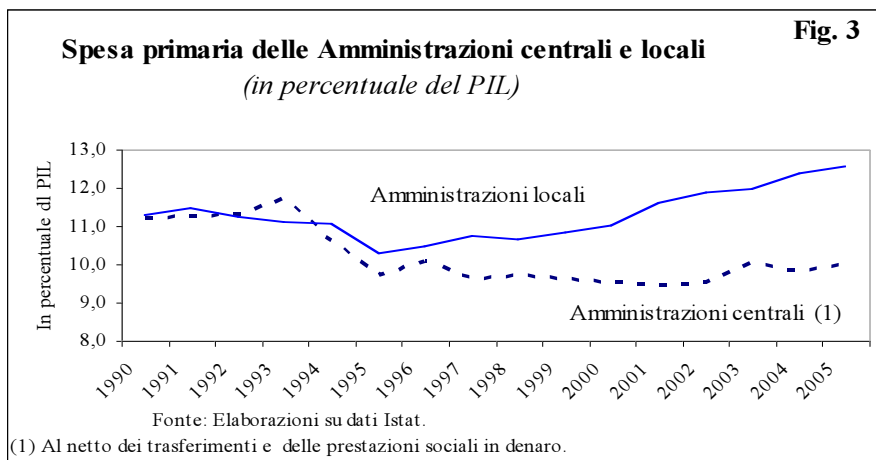
La gestione della spesa sanitaria in Italia non solo non si è basata su questi tre requisiti ma negli ultimi anni è mancato completamente un modello di finanziamento coerente, in seguito alla mancata completa applicazione del sistema disegnato con il D.Lgs 56 del 2000.

Ne è conseguito che tra il 2000 e il 2005, la spesa sanitaria in Italia è cresciuta in media di circa il 7 per cento l'anno, a fronte di una crescita del PIL in media del 3,5 per cento. In assenza di un modello funzionante di finanziamento, la gestione della spesa sanitaria sembra sia stata affidata principalmente alla buona volontà degli amministratori locali. Lo dimostrano incrementi della spesa differenziati tra regioni. Alcune Regioni, che potremmo definire virtuose, evidenziamo tassi di incremento inferiori alla media nazionale, a fronte di altre Regioni che sono al di sopra di tale media (Fig. 1). Alcune delle regioni che registrano i tassi di incremento più elevati partivano da livelli di spesa pro-capite più bassi, quindi la maggiore crescita sembrerebbe in parte giustificata per raggiungere il livello medio. In altri casi invece, tassi di incremento della spesa superiori alla media si associano a livelli più elevati della media già in partenza (Fig. 2).

L'assenza di un modello di finanziamento efficiente si è negativamente riflessa sulle dinamiche della spesa pubblica e del debito, con conseguenze negative sulle aspettative degli operatori economici relative alla sostenibilità delle finanze pubbliche in Italia.



Con riferimento alla spesa pubblica, si osserva che negli ultimi anni la spesa sanitaria è stata la principale responsabile dell'aumento superiore al prodotto della spesa pubblica decentrata; le altre componenti della spesa primaria delle amministrazioni locali sono cresciute sostanzialmente in linea con la crescita del PIL. La spesa pubblica decentrata ha registrato incrementi superiori anche a quella gestita a livello centrale. Sono tendenze preoccupanti dal punto di vista della sostenibilità delle finanze pubbliche perché all'aumento della spesa decentrata in rapporto al PIL non è corrisposto una riduzione di quella centrale (Fig. 3); la spesa centrale qui considerata è quella al netto dei trasferimenti e delle prestazioni sociali in denaro (interessate queste ultime da una modifica di tipo contabile).

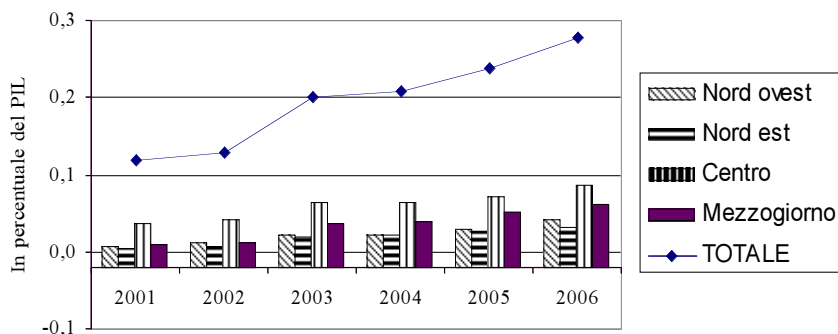


Con riferimento al debito pubblico contratto dalle Amministrazioni centrali, si osserva come esso negli ultimi due anni sia cresciuto principalmente per la cartolarizzazione dei crediti sanitari, cioè come conseguenza di una gestione non efficiente della spesa corrente. Negli ultimi anni è accaduto che la dinamica della spesa sanitaria superiore a quella delle risorse disponibili per il finanziamento si è tradotta in debiti nei confronti di fornitori, i quali hanno provveduto a cedere sul mercato questi crediti (cartolarizzazione). Questo fatto rappresenta una sorta di patologia perché il debito (al quale gli enti decentrati possono accedere solo per il finanziamento degli investimenti) è aumentato proprio in due anni in cui gli investimenti si sono ridotti. Analizzando i dati del debito ripartiti per aree geografiche emerge, ad esempio, il peso del Lazio che ha realizzato consistenti operazioni di cartolarizzazione di crediti sanitari (Fig. 4).

Il debito delle Amministrazioni locali per area geografica

Fig. 4

(in percentuale del PIL dell'area)



Fonte: Banca d'Italia

Il secondo spunto di riflessione suscitato dal lavoro di Ambrosiano e Bordignon riguarda il problema dei dati sulla finanza pubblica decentrata. Come sempre nell'attività dell'operatore pubblico, anche con riferimento al decentramento, i dati svolgono una duplice funzione: essi servono sia al *policy maker*, come sosteneva Einaudi "...conoscere per deliberare", sia al cittadino contribuente. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, come viene ricordato nella rassegna sulla letteratura teorica riportata nel lavoro, l'assenza di informazioni diminuisce i poteri di controllo dei cittadini, fa venire meno cioè uno dei presupposti su cui si basano i guadagni di efficienza e la maggiore responsabilizzazione attesa dal decentramento.

Questa considerazione sull'importanza di banche dati affidabili per portare avanti il processo di decentramento mi porta a ricordare il ruolo tradizionalmente svolto dall'Istituzione alla quale appartengo, la Banca d'Italia, per la diffusione dei dati statistici presso l'opinione pubblica. Anche in questo caso l'impegno della Banca d'Italia non è venuto meno. Dal 2006 la Banca d'Italia ha avviato la pubblicazione dei dati sul debito delle amministrazioni locali a livello regionale. Si è voluto in questo modo mettere a disposizione del cittadino di una regione i dati relativi al debito contratto dalle amministrazioni locali ubicate nella regione (Comuni, Province e Regione) con la possibilità di confrontarlo con quello delle altre Regioni.

La Banca d'Italia, inoltre, partecipa, come gestore, al progetto SIOPE, con il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze sta realizzando un sistema di rilevazione telematica delle entrate e delle spese di cassa di tutti gli Enti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche, tenuti a effettuare segnalazioni giornaliere attraverso i loro tesorieri bancari. Si tratta di un progetto molto importate che renderà possibile un sicuro avanzamento nella conoscenza e nella gestione delle finanze pubbliche a livello locale.

**ADERENTI ALLA ASSOCIAZIONE
PER LO SVILUPPO DEGLI STUDI DI BANCA E DI BORSA**

Aletti Montano & Co.
Asset Banca S.p.A.
Assiom
Associazione Nazionale Banche Private
Associazione Nazionale per le Banche Popolari
Banca Agricola Popolare di Ragusa
Banca Aletti & C. S.p.A.
Banca Antoniana - Popolare Veneta
Banca di Bologna
Banca della Campania S.p.A.
Banca Carige S.p.A.
Banca Carime S.p.A.
Banca Cassa di Risparmio di Asti S.p.A.
Banca Cassa di Risparmio di Tortona S.p.A.
Banca Centrale della Repubblica di San Marino
Banca CRV - Cassa di Risparmio di Vignola S.p.A.
Banca della Ciociaria S.p.A.
Banca Commerciale Sammarinese
Banca Esperia S.p.A.
Banca Fideuram S.p.A.
Banca del Fucino
Banca di Imola S.p.A.
Banca Intesa S.p.A.
Banca per il Leasing - Italease S.p.A.
Banca di Legnano S.p.A.
Banca Lombarda Private Investment S.p.A.
Banca delle Marche S.p.A.
Banca MB S.p.A.
Banca Mediolanum S.p.A.
Banca del Monte di Parma S.p.A.
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.
Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.
Banca della Nuova Terra S.p.A.
Banca di Piacenza
Banca del Piemonte S.p.A.
Banca Popolare dell'Alto Adige
Banca Popolare di Ancona S.p.A.
Banca Popolare di Bari
Banca Popolare di Bergamo S.p.A.
Banca Popolare di Cividale
Banca Popolare Commercio e Industria S.p.A.
Banca Popolare dell'Emilia Romagna
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio
Banca Popolare di Garanzia
Banca Popolare di Intra
Banca Popolare Italiana
Banca Popolare di Marostica
Banca Popolare del Materano S.p.A.
Banca Popolare di Milano
Banca Popolare di Novara S.p.A.
Banca Popolare di Puglia e Basilicata
Banca Popolare Pugliese
Banca Popolare di Ravenna S.p.A.
Banca Popolare Sant'Angelo S.p.A.
Banca Popolare di Sondrio
Banca Popolare di Spoleto S.p.A.

Banca Popolare di Todi S.p.A.
Banca Popolare Valconca
Banca Popolare di Vicenza
Banca Regionale Europea S.p.A.
Banca di Roma S.p.A.
Banca Sammarinese di Investimento
Banca di San Marino
Banca di Sassari S.p.A.
Banca Sella S.p.A.
Banco di Brescia San Paolo CAB S.p.A.
Banco di Desio e della Brianza
Banco Popolare di Verona e Novara
Banco di San Giorgio S.p.A.
Banco di Sardegna S.p.A.
Barclays Bank Plc
Caboto S.p.A.
Capitalia S.p.A.
Carichieti S.p.A.
Carifano S.p.A.
Carifermo S.p.A.
Cassa Lombarda S.p.A.
Cassa di Risparmio di Alessandria S.p.A.
Cassa di Risparmio di Ascoli Piceno S.p.A.
Cassa di Risparmio in Bologna S.p.A.
Cassa di Risparmio di Bra S.p.A.
Cassa di Risparmio di Cento S.p.A.
Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana S.p.A.
Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A.
Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A.
Cassa di Risparmio di Foligno S.p.A.
Cassa di Risparmio di Forlì S.p.A.
Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo S.p.A.
Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia S.p.A.
Cassa di Risparmio di Prato S.p.A.
Cassa di Risparmio di Ravenna S.p.A.
Cassa di Risparmio della Repubblica di S. Marino
Cassa di Risparmio di Rimini S.p.A.
Cassa di Risparmio di San Miniato S.p.A.
Cassa di Risparmio di Savona S.p.A.
Cassa di Risparmio della Spezia S.p.A.
Cassa di Risparmio di Venezia S.p.A.
Cassa di Risparmio di Volterra S.p.A.
Cedacri S.p.A.
Centrale dei Bilanci
Centrobanca S.p.A.
Credito Artigiano S.p.A.
Credito Bergamasco S.p.A.
Credito Emiliano S.p.A.
Credito di Romagna S.p.A.
Credito Sammarinese S.p.A.
Credito Siciliano S.p.A.
Credito Valtellinese
CSE - Consorzio Servizi Bancari
Deutsche Bank S.p.A.
Euro Commercial Bank S.p.A.
Farbanca S.p.A.
Federazione Lombarda Banche di Credito Cooperativo
Federcasse
Findomestic Banca S.p.A.

Friulcassa S.p.A.
Interbanca S.p.A.
Istituto Centrale Banche Popolari Italiane
MCC S.p.A.
Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A.
Meliorbanca S.p.A.
Rasbank S.p.A.
Sanpaolo Banca dell' Adriatico S.p.A.
Sanpaolo Banco di Napoli S.p.A.
Sanpaolo IMI S.p.A.
Sedicibanca S.p.A.
SIA-SSB S.p.A.
UBI Banca
UGC Banca S.p.A.
Unibanca S.p.A.
Unicredit Banca S.p.A.
Unicredito Italiano S.p.A.
Veneto Banca

Amici dell'Associazione

Arca SGR S.p.A.
Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno
Borsa Italiana S.p.A.
Centro Factoring S.p.A.
Finsibi S.p.A.
Fondazione Cassa di Risparmio di Biella S.p.A.
Kpmg S.p.A.
Intesa Casse del Centro
Sofid S.p.A.

ELENCO DEGLI ULTIMI QUADERNI PUBBLICATI

PER L'ELENCO COMPLETO DELLE PUBBLICAZIONI ASSBB CONSULTARE IL SITO
www.assbb.it

- N. 200 «I CAMBIAMENTI NELLA REGOLAMENTAZIONE SUI REQUISITI PATRIMONIALI E NEGLI ASSETTI PROPRIETARI DELLE BANCHE»
T. Bianchi - G. Carosio - F.M. Frasca - S. Cassese - luglio 2002
- N. 201 “L'EVOLUZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI: IMPLICAZIONI PER L'EFFICIENZA E LA REDDITIVITA' DEI GRUPPI BANCARI”
G. Fiorani - A. Profumo - M. Gasco - P. Gualtieri - P. Gavazzi - luglio 2002
- N. 202 “PROBLEMATICHE DELL'ATTIVITÀ BANCARIA E FINANZIARIA IN ITALIA”
V. Desario - aprile 2003
- N. 203 “I RIFLESSI DEL CICLO ECONOMICO SULL'ATTIVITÀ DELLE BANCHE: ASPETTI GENERALI E QUALITÀ DEL CREDITO”
T. Bianchi - F. Cesarini - D. Croff - maggio 2003
- N. 204 “PREVENZIONE DEI RISCHI OPERATIVI E DISASTER RECOVERY NELLA RECENTE ESPERIENZA DELLE BANCHE ITALIANE”
C. Tresoldi - P. L. Curcuruto - maggio 2003
- N. 205 “I RIFLESSI DEL CICLO ECONOMICO SULL'ATTIVITÀ DELLE BANCHE: I RICAVI DA SERVIZI”
R. Locatelli - P. D. Gallo - giugno 2003
- N. 206 “IL NUOVO DIRITTO SOCIETARIO”
G. Ferrarini - F. Frasca - A. Colombo - luglio 2003
- N. 207 “ORIENTAMENTI MORALI DELL'OPERARE NEL CREDITO E NELLA FINANZA”
G. Vigorelli - F. Cesarini - Dionigi Card. Tettamanzi - novembre 2003
- N. 208 “STRUTTURA E OPERATIVITÀ DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO A DIECI ANNI DAL TESTO UNICO”
P. Abbadessa - F. Panetta - M. Sarcinelli - M. Onado - novembre 2003
- N. 209 “BANCHE/FAMIGLIE: UNA RELAZIONE DI CLIENTELA DA RICONSIDERARE. UN CONTRIBUTO ALL'ANALISI”
T. Bianchi - aprile 2004
- N. 210 “LA TRASPARENZA DELLE OPERAZIONI BANCARIE E LA TUTELA DEL RISPARMIATORE”
G. Alpa - giugno 2004
- N. 211 “L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE”
F. Cesarini - G. Gobbi - R. Lupi - luglio 2004
- N. 212 “EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA SUI MERCATI E LE NUOVE REGOLE CONTABILI”
M. Anolli - B. Bianchi - M. Venturino - luglio 2004
- N. 213 “LA CONGIUNTURA ITALIANA E INTERNAZIONALE NELLA PROSPETTIVA DELL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA”
G. Morcaldo - S. Rossi - M. Lossani - luglio 2004

- N. 214 **“I RAPPORTI DELLE BANCHE CON LE FAMIGLIE: EVOLUZIONE DEL MERCATO E CANALI DISTRIBUTIVI”**
F. Panetta - C. Fioravanti - G. Auletta Armenise - P. Gualtieri - luglio 2004
- N. 215 **“ALZATEVI, ANDIAMO!”**
L. Ormaghi - S. E. Dionigi Tettamanzi - P. F. Casini - luglio 2004
- N. 216 **“DE GASPERI, RITRATTO DI UNO STATISTA”**
G. Vigorelli - G. Rumi - G. Andreotti - M. R. De Gasperi - dicembre 2004
- N. 217 **“ASPETTI E PROBLEMI DEL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI”**
G. Vigorelli - P. Giarda - M. T. Salvemini - dicembre 2004
- N. 218 **“LA CUNGIUNTURA ITALIANA E INTERNAZIONALE E LA GESTIONE DELLE BANCHE ITALIANE NEL 2004”**
G. Morcaldo - S. Rossi - D. Delli Gatti - M. Arpe - luglio 2005
- N. 219 **“METODOLOGIE DI EROGAZIONE DEL CREDITO ALLE IMPRESE: STATO DELL'ARTE E TENDENZE EVOLUTIVE”**
F. Galmarini - C. Venesio - luglio 2005
- N. 220 **“IL CONTROLLO DEI RISCHI: NUOVI STRUMENTI E NUOVE REGOLE”**
R. Locatelli - S. Laviola - D. Alfonsi - luglio 2005
- N. 221 **“BANCHE E FINANZA PER LA CRESCITA DELLE IMPRESE”**
M. Perini - E. Piol - luglio 2005
- N. 222 **“RECENTI SVILUPPI E PROSPETTIVE DI CRESCITA DEL MERCATO DEI DERIVATI FINANZIARI”**
T. Bianchi - F. M. Frasca - M. Faroni - G. Gorno Tempini - luglio 2005
- N. 223 **“LE NUOVE NORME CONTABILI E GLI EFFETTI SULLE BANCHE E SULLE IMPRESE”**
T. Bianchi - A. Giussani - luglio 2005
- N. 224 **“SUI CONFLITTI D'INTERESSE NELLE BANCHE, CON DIVAGAZIONE”**
M. Sarcinelli - dicembre 2005
- N. 225 **“CONCORRENZA E CONCENTRAZIONI NEL SISTEMA BANCARIO”**
M. Grillo - dicembre 2005
- N. 226 **“NUOVI SCENARI PER IL SISTEMA BANCARIO TRA CAMBIAMENTI MACROECONOMICI E INNOVAZIONI NORMATIVE”**
V. Desario - marzo 2006
- N. 227 **“LA CONGIUNTURA ITALIANA E INTERNAZIONALE E IL RECUPERO DI COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA E DELL'EUROPA”**
G. Morcaldo - D. Delli Gatti - marzo 2006
- N. 228 **“IL QUADRO ECONOMICO DI RIFERIMENTO E LA REDDITIVITÀ DELLE BANCHE”**
M. Morelli - F. Viola - maggio 2006
- N. 229 **“I RIFLESSI DELLA NUOVA DISCIPLINA DI TUTELA DEL RISPARMIO SUI RAPPORTI TRA BANCHE E CLIENTI”**
T. Bianchi - C. Pisanti - M. Sella - G. Forestieri - maggio 2006

- N. 230** **“I MERCATI BANCARI DELL’EUROPA ORIENTALE:
OPPORTUNITÀ E RISCHI”**
C. Salvatori - giugno 2006
- N. 231** **“IL SISTEMA FINANZIARIO E I DIVARI ECONOMICI
TERRITORIALI”**
G. Gobbi - C. Ciccolella - M. Jacobini - ottobre 2006
- N. 232** **“TENDENZE DELLA REGOLAZIONE DELLA FINANZA
IN TEMPI DI GLOBALIZZAZIONE”**
P. Ranci - C. Mc Carthy - maggio 2007
- N. 233** **“L’IMPATTO DELLA DIRETTIVA MiFID SUI MERCATI”**
M. Anolli - G. Petrella - C. Faissola - G. Cammarano - maggio 2007

Finito di stampare Maggio 2007