



Dipartimento di Economia e Management

Cattedra di Scienze delle Finanze

IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA: IL REFERENDUM
DELLA REGIONE VENETO.

Relatore:

Prof.ssa Chiara Oldani

Candidata:

Carolina Zago

202021

ANNO ACCADEMICO: 2017/2018

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO PRIMO	
1.1 Il decentramento e la crisi della <i>government</i>	10
1.2 Teoria economica del decentramento finanziario.....	13
1.3 Il teorema del decentramento di Oates e il meccanismo allocativo di Tiebout.....	15
1.4 Il federalismo in Italia.....	17
1.5 La Legge Bassanini e la Riforma del Titolo V della Costituzione.....	19
CAPITOLO SECONDO	
2.1 Il coordinamento della finanza pubblica.....	26
2.2 L'evoluzione della finanza decentrata.....	27
2.3 Un ulteriore strumento di analisi: <i>i residui fiscali</i>	38
2.4 L'albero storto.....	45
CAPITOLO TERZO	
3.1 La questione del debito pubblico e del federalismo.....	48
3.2 Il regionalismo differenziato.....	54
3.3 I referendum in Italia.....	59
3.4 I risultati del referendum in Veneto.....	62
CONCLUSIONI.....	66
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	71

INTRODUZIONE

Negli anni Settanta, la concezione egualitaristica dei diritti a prestazione pubblica si affermò e si saldò con la volontà di un'uniformità organizzativa, permeando organizzazione e funzionamento dei servizi e delle istituzioni pubbliche lungo direttrici sicuramente lontane da ogni istanza di effettiva autonomia.

Sul versante finanziario, non si può fare a meno di ricordare come la riforma tributaria del 1971, introducendo il principio di unicità della finanza pubblica, vanificò l'autonomia impositiva degli Enti territoriali autonomi. La riforma ha trasformato l'assetto finanziario in un sistema a finanza derivata, di trasferimento sul lato dell'entrata da quello statale, facendo in modo, allo stesso tempo, che venissero superati i criteri della differenziazione, del libero sviluppo delle collettività locali e dell'autosufficienza della finanza locale. A partire dagli anni Novanta, il legislatore ha voluto introdurre importanti cambiamenti nei rapporti tra il Centro e i diversi livelli di governo, quali le Regioni e gli Enti locali territoriali. Le disposizioni emanate hanno avuto come obiettivo ultimo quello di dare concreta attuazione al principio autonomistico. Tale principio infatti viene riconosciuto come uno dei principi fondamentali della Costituzione italiana senza però essere mai stato concretamente identificato con un'adeguata normativa.

La fase di transizione verso il federalismo ha manifestato tutti i limiti e gli errori che sono stati commessi nell'attuale sistema che collega lo stato centrale con gli enti periferici, rendendo ancora più urgente per il legislatore intervenire attraverso riforme organiche volte a modificare la Costituzione o mirate all'attuazione di norme già presenti, le quali però non sono mai state integralmente attuate. Ad un osservatore esterno, interessato comunque allo studio delle questioni oggetto di federalismo, il dibattito sul decentramento e il federalismo fiscale è parso, alle volte, quasi assurdo per non dire divertente. Si tratta però di una questione sulla quale c'è poco da trarre divertimento, in quanto la confusione che si è generata a causa del cosiddetto "federalismo all'italiana" ha esposto il Paese al rischio di regredire anche rispetto ai

pochi passi che sono stati compiuti in direzione di un'organizzazione più evoluta dal punto di vista dei rapporti coi livelli di governo minori.

Come accade spesso nel corso della storia della teoria economica, l'assenza di soluzioni incontestabili, rende necessario una valutazione critica dello stesso fenomeno sotto più punti di vista. Questo è di importanza rilevante nel caso del federalismo fiscale, dove ai risultati tradizionali della teoria economica si mescolano sviluppi e intuizioni che provengono dalla scienza della politica e dall'economia delle istituzioni e delle scelte pubbliche.

Alla base di questo studio vi è l'analisi dell'attuale fase storica durante la quale si assiste alla coesione di due tendenze che si incrociano un po' in ogni parte del mondo, sia nell'economia degli Stati e delle imprese, sia nell'amministrazione e gestione dei poteri pubblici e privati. Si tratta, in primis, di un fenomeno derivante dalla globalizzazione, la quale ha spostato l'attenzione sulla funzione regolatrice dello Stato, lasciando incompiuta la definizione del ruolo dello Stato nell'economia.

In questi anni si assiste alla crisi del modello di *government* che fa emergere una diversa concezione dell'esercizio delle autorità, ovvero la *governance*. La seconda tendenza alla quale si è andati incontro e che ha fatto nascere ulteriori esigenze di riforma è stata l'internazionalizzazione dei mercati e il declino del ruolo statale. Questi fenomeni hanno altresì portato alla standardizzazione dei contratti e l'introduzione di clausole uniformi che derogano ai diritti nazionali.

La coesione di queste tendenze riporta alla necessità, per il nostro Paese, di far fronte in maniera efficace non solo alle continue sfide racchiuse in un'economia sempre più globalizzata, ma anche alle esigenze di comunità sempre più interconnesse tra loro, che richiedono un intervento da parte delle autorità più mirato e differenziato.

Dapprima dunque, nel primo capitolo dell'elaborato, una volta chiarito il significato dei principali concetti giuridici in termini di decentramento, attraverso un breve excursus storico si accenna al processo di decentramento che interessa l'Italia dal 1980 in poi. Le forti spinte al decentramento durante questo ventennio sono dovute a ragioni

ideologiche, politiche ed organizzative che vengono spiegate brevemente al fine di fornire al lettore una visione più chiara possibile.

Il capitolo affronta l'analisi di concetti teorici di federalismo fiscale, introducendo il "modello della torta a strati" idealizzato da Musgrave, il quale attribuisce al governo centrale tre distinte funzioni: allocativa, redistributiva e di stabilizzazione. Dopo aver esposto ciascuna funzione, vengono successivamente proposti altri due schemi concettuali al fine di esporre al lettore una completa articolazione territoriale dei servizi pubblici.

In primis viene trattato il Teorema del decentramento di Oates. Si tratta di un modello estremamente semplificato che dimostra come una soluzione uniforme, come quella centralizzata, non permette di soddisfare tutti gli individui che compongono le diverse comunità. Questo sostanzialmente accade in quanto la soluzione centralizzata, secondo Oates, non è Pareto efficiente poiché è possibile migliorare il benessere di alcuni individui senza diminuire quello degli altri; pertanto esso stabilisce la superiorità paretiana della soluzione decentralizzata rispetto a quella centralizzata. Successivamente, viene esposto il secondo schema concettuale elaborato e proposto da Tiebout. Tale modello, denominato "meccanismo allocativo di Tiebout", giunge a determinare la dimensione ottima delle giurisdizioni locali assumendo come ipotesi la perfetta mobilità degli individui all'interno delle comunità.

Secondo Tiebout, l'efficienza degli enti locali nell'erogazione di beni e servizi pubblici dipende dalla perfetta conoscenza delle preferenze di ognuno.

Date le preferenze eterogenee di ciascun individuo, è inevitabile il formarsi di un mix di imposte e servizi locali che gli enti possono offrire ai propri cittadini. Ma, considerando la particolare natura dei beni e servizi in questione, i cittadini si comportano da *free rider*, risulta pertanto molto difficile determinare la quantità ottima che deve essere prodotta in base alle usuali regole del mercato. Per tale ragione, si riconosce agli individui il "diritto di votare coi piedi": il cittadino insoddisfatto della politica adottata da una determinata comunità e dall'offerta di beni e servizi, può dimostrare il proprio disaccordo spostandosi in una comunità che più rispecchia le sue attitudini.

A seguito di un'introduzione quasi prettamente concettuale, il capitolo entra "nel vivo" della questione trattando il federalismo in Italia, analizzando le tappe evolutive del lento e graduale processo che ha interessato in nostro Paese, e che si esaurisce nel passaggio dal modello statale policentrico al modello regionale.

L'analisi si basa due leggi cardine del federalismo fiscale; la prima, la Legge n.59 del 15 marzo 1997, ovvero la Legge Bassanini, si traduce come un'articolazione dei diversi decreti che sono stati emanati durante quegli anni proprio per attuare il processo di decentramento amministrativo. Questa legge afferma come principio guida il principio di sussidiarietà, sottolineando come sia importante non solo la sussidiarietà verticale, bensì anche quella orizzontale; definendo, per la prima volta nella storia dell'ordinamento italiano, un elenco tassativo delle funzioni di competenza statale.

La seconda invece, la più importante mai proposta sino ad ora in materia, è la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione. Tale riforma, il quale processo di attuazione è ancora *in itinere*, si colloca sul più articolato piano della complessiva attuazione dell'assetto autonomistico insito nella Carta Costituzionale.

Il capitolo introduce le più importanti novità introdotte dalla Riforma in materia di ripartizione delle competenze legislative e regolamentari tra lo Stato e le Regioni (art.117), nonché in materia di autonomia tributaria (art. 119), accennando ai due sistemi tributari primari di Enti e Regioni.

La seconda parte dell'elaborato intende analizzare la struttura assunta dalla finanza pubblica in Italia come risultato del coordinamento tra finanza pubblica e sistema tributario. Per descrivere in modo esaustivo l'evoluzione della finanza decentrata, vengono forniti al lettore dei grafici e delle tabelle che hanno l'obiettivo primo di analizzare i divari regionali in termini di incidenza delle spese e delle entrate pubbliche e delle loro componenti principali sul prodotto interno lordo (PIL).

Vengono inoltre osservati degli indicatori per valutare il decentramento del paese, come ad esempio l'andamento delle spese articolato tra le varie componenti economiche e funzionali di spesa, come quella legata all'attività redistributiva del settore pubblico o

quella degli investimenti fissi lordi. Abbracciando poi lo studio in un'ottica di microcaggregati, diviene lampante rendersi conto di come i divari a livello regionale in Italia siano un problema irrisolto tutt'oggi, sia tra le Regioni del Nord e quelle del Sud, sia, in modo ancora più marcato, tra le RSO e le RSS.

Successivamente, dopo aver parlato delle entrate in contropartita alle spese, il capitolo prosegue con l'analisi dei residui fiscali, accennando alle origini del termine introdotto da Buchanan negli anni Cinquanta. Attraverso i residui fiscali infatti è possibile determinare l'ammontare complessivo di redistribuzione operata dal sistema. Vengono proposte tre considerazioni di carattere generale che emergono dall'analisi dei residui fiscali, nonché si discute delle novità introdotte dalla legge delega 49/2009 e le conseguenti criticità di attuazione.

Il terzo capitolo, infine, si avvale ancora una volta di indicatori per evidenziare come le politiche adottate dai governi che si sono susseguiti negli anni abbiano minato la sostenibilità finanziaria italiana

Analizzando, ad esempio, il versamento dei contributi all'Inps e il saldo pro capite del sistema pensionistico, emergono statistiche preoccupanti che richiedono l'attuazione di politiche mirate a sostenere le zone del Paese più arretrate.

Successivamente, vengono proposte diverse posizioni in materia di federalismo, da quella del Professor Giarda il quale afferma l'inutilità del federalismo come strumento per far rialzare l'economia italiana, a quella del Dott. Forte, il quale sostiene che attuando un'analisi comparata tra un Paese con un assetto centralizzato e un Paese più federalista, ci si rende conto di come la pressione fiscale elevata non sia giustificata dal contraccambio di servizi adeguati.

Il capitolo prosegue poi introducendo il "federalismo differenziato", una forma di decentramento al quale molte Regioni ambiscono e che sottintende un sistema estremamente differenziato in cui, nella pratica, ogni Regione può svolgere un pacchetto di funzioni diverso da quello delle altre Regioni e la ripartizione di competenze con lo Stato è diversa a seconda della Regione o della materia o parte della materia di cui si tratta.

Con riferimento al regionalismo differenziato, la parte finale dell'elaborato attua un focus sulla Regione Veneto, ovvero la Regione che il 22 ottobre 2017, assieme alla Lombardia,

ha indetto un referendum consultivo attraverso il quale veniva chiesto agli elettori di esprimere la propria preferenza al quesito se il Veneto dovesse avere una maggiore autonomia nella gestione dei trasferimenti e delle competenze. Per rendere chiari al lettore i motivi che hanno spinto i governatori delle due Regioni interessate, rispettivamente Zaia e Maroni, ad impugnare uno strumento politico così rappresentativo, viene presentato un documento elaborato da Unioncamere Veneto che propone di studiare quanto il decentramento a geometria variabile potrebbe accrescere il potere legislativo e la relativa sfera finanziaria delle Regioni.

CAPITOLO 1

1.1 IL DECENTRAMENTO E LA CRISI DELLA *GOVERNMENT*

La fase di transizione verso il federalismo in Italia è stata lunga e tortuosa. Sono stati numerosi gli interventi che sono stati apportati dal Legislatore, il quale nel corso degli anni ha dovuto adeguare l'assetto istituzionale alle nuove stringenti aspettative dei cittadini. La legittimazione di tali aspettative da parte della Costituzione, nonché le forti tendenze politiche che caratterizzano la storia d'Italia, hanno dato vita a molteplici riforme, la più importante delle quali è stata la Riforma del Titolo V nel 2001.

Negli ultimi vent'anni sono state varate riforme istituzionali molto importanti nell'ambito del decentramento fiscale ed istituzionale. La decentralizzazione è avvenuta con riguardo sia all'articolazione degli organi interni del sistema istituzionale italiano, dando quindi vita a quello che può essere definito come decentramento verso il basso, sia con riguardo alle relazioni tra il nostro paese e l'Unione Europea, ove il decentramento, in tal caso, avviene verso l'alto (Bosio, 2015).

Queste inclinazioni sono il risultato di un processo di globalizzazione delle economie, il quale necessita di una delega di poteri ad istituzioni sovranazionali per gestire un'economia dei mercati sempre più esigente e diversificata, ma allo stesso tempo guardi anche alle esigenze di entità minori, locali appunto.

Prima di trattare i principali concetti e risultati che sono stati elaborati dalla teoria economica, è necessario rispondere ad alcuni quesiti che permettono di avere un quadro generale più chiaro sull'argomento.

In primis ci si potrebbe chiedere che cosa significa decentramento, quali sono le principali differenze con l'accentramento e come esso si articola nei diversi livelli di governo. Ci si potrebbe inoltre chiedere se storicamente esistano modelli di governo centralista che si sono dimostrato più efficaci di modelli decentrati (Bosio, 2015).

Andando in ordine, decentramento e accentramento hanno in comune la funzione di indicare particolari modi di organizzazione dell'attività umana e, in primo luogo, del potere politico e amministrativo. Nel primo caso, si intende la dislocazione di poteri e

funzioni tra i diversi soggetti e organi dell'amministrazione pubblica, con l'obiettivo di congiungere le esigenze dei cittadini agli enti ad essi più vicini. Nel nostro caso, per decentramento istituzionale, si intende il conferimento di compiti pubblici a enti territoriali separati dallo Stato, per esempio gli enti locali territoriali.

Nel secondo caso invece, il riconoscimento delle potestà deliberative (in ambito legislativo, amministrativo e tributario) avviene negli organi centrali dell'amministrazione, lasciando agli enti minori un'autonomia potestativa quasi inesistente (Treccani, Enciclopedia on line).

Sebbene la teoria economica sia in grado di offrire importanti spunti interpretativi dei rapporti tra i diversi livelli di governo, bisogna comunque affermare che gli orientamenti a favore di un governo più decentrato o accentrato sono prettamente di carattere politico e storico. Questo infatti sta ad indicare come sia normale per un Paese orientarsi più verso una tendenza rispetto all'altra in una diversa fase storica, così com'è accaduto per l'Italia nel periodo tra l'Unità e la caduta del fascismo e anche per la Gran Bretagna, prima e dopo la Thatcher.

L'attenzione al problema del decentramento è stata posta in primis dagli Stati Uniti negli anni Settanta, durante i quali è nata una complessa strutturazione delle preferenze individuali che potevano essere soddisfatte solo dando la libertà, alle rappresentanze minori, di scegliere la combinazione di consumo pubblico e privato che meglio rispondesse alle caratteristiche del territorio (Treccani, Enciclopedia on line). In questi anni entra in crisi il modello di *government* e, contestualmente, il fenomeno della globalizzazione sottolinea l'importanza della funzione regolatrice dei poteri pubblici a scapito dell'intervento pubblico diretto nell'economia, tipico dello Stato imprenditore (Pedrini, 2009).

Le inefficienze legate all'intervento pubblico, che hanno coniato la locuzione "fallimento dello Stato" hanno richiamato l'attenzione ad un assetto istituzionale diverso: la *governance*, ovvero "un sistema multicentrico costituito da molti attori, per lo più organizzazioni sociali, che può emergere come fonte rivale di autorità, o come

risorsa cooperativa oppure a volte ancora come competitor o, infine, come interlocutore” (Iannone, 2005).

La *governance* nient'altro è che un modo differente di intendere i processi politici, che vengono intesi come diffusi, orizzontali e tendenzialmente non gerarchici (Arienzo e Borrelli, 2013). Essa quindi gode di una rete che vive di processi di co-decisione e di negoziazione diffusa tra enti, istituzioni, associazioni, gruppi di interesse (Mayntz, 1999). Di fronte alla crisi del sistema di *government* e al contestuale fenomeno di internazionalizzazione dei mercati gli Stati hanno dovuto far fronte a due esigenze speculari: la delega di potere da parte degli Stati nazionali alle organizzazioni sovranazionali per poter regolare l'economia globale su una scala più ampia, da una parte; e la richiesta di un aumento dell'autonomia da parte degli enti locali e delle comunità minori con l'obiettivo di acquisire un'ampia discrezione sulle scelte pubbliche rispetto alle istanze della popolazione, nonché un più efficace controllo dei cittadini sui rappresentanti eletti, dall'altra (Pedrini, 2009).

In una realtà istituzionale caratterizzata da un accentramento delle funzioni in capo allo Stato, l'utilizzo della locuzione “federalismo” si accompagna per forza di cose ad un'istanza di decentramento del potere in direzione dei livelli di governo inferiori. Un importante personaggio che ha contribuito a definire i principi fondamentali del federalismo è Richard Musgrave, nel 1959 (Pedrini, 2009). L'autore, nel suo saggio, fornisce una risposta alla questione di rispetto dell'equità orizzontale (concetto secondo cui coloro che versano nelle medesime condizioni devono sopportare un carico fiscale di eguale misura), giungendo alla proposizione per cui la parità di trattamento si realizza quando il maggior peso tributario che grava sui cittadini di una regione o di uno stato federato è compensato dai maggior benefici derivanti dall'accesso ai servizi pubblici (Treccani, Enciclopedia on line).

La libera allocazione dei consumi diviene quindi possibile attraverso lo spostamento del comando delle risorse economiche dal settore privato al settore pubblico, attraverso la tassazione. Un buon sistema di federalismo fiscale non solo è in grado di valorizzare le diverse preferenze degli individui di una comunità ma, allo stesso tempo, attenua e

governa le diversità che verrebbero in essere nel caso di basi imponibili differenziate per abitante nei vari territori.

In Italia, gli orientamenti per l'accentramento permangono fino alla riforma fiscale del 1974. Successivamente, nei 20 anni a cavallo del secolo si è assistito a forti spinte al decentramento derivanti da ragioni ideologiche, politiche e organizzative. Le prime fanno riferimento al principio di sussidiarietà, il cui significato e le finalità risiedono nel riconoscimento di una certa indipendenza ad un'autorità subordinata rispetto ad un'autorità di livello superiore, segnatamente a un ente locale rispetto a un potere centrale (sito del Parlamento Europeo).

Sostanzialmente, nel rispetto di tale principio, che viene sancito dal Trattato di Maastricht e riportato nell'art. 5 del Trattato dell'Unione Europea (D'Atena, 2001), le competenze vengono ripartite tra i diversi i diversi livelli, lasciando che la comunità intervenga soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non sono sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono quindi essere meglio realizzati a livello comunitario (sito del Parlamento Europeo).

Lo stesso ragionamento è ovviamente applicabile anche all'interno di una nazione nei rapporti tra diversi livelli di governo.

La seconda spiegazione del decentramento fa riferimento a ragioni politiche. Esse si fondano sull'idea che un'impostazione centralistica dello stato sia potenzialmente molto pericolosa e soggetta a soprusi della classe politica; per questo infatti una gestione decentrata fungerebbe da meccanismo compensativo, dando una maggior garanzia dell'operato degli amministratori locali nonché accentuando la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche (Bosio, 2015).

Per quanto riguarda le ragioni organizzative invece, ci si riferisce al fatto che strutture troppo accentrate sono disordinate in termini organizzativi. Inoltre, è pensiero comune che il decentramento permetta maggiore innovazione e sperimentazione nella modalità di offerta dei servizi.

1.2 TEORIA ECONOMICA DEL DECENTRAMENTO FINANZIARIO

In chiave più tecnica, la teoria economica ha contribuito a spiegare la tendenza sempre più marcata verso il decentramento e il federalismo, facendo leva su cinque argomentazioni principali (Bosio, 2015):

- 1) Il ruolo degli enti locali rispetto alle tre grandi funzioni dello Stato: allocazione, distribuzione, stabilizzazione;
- 2) La giustificazione di diversi livelli di governo in ambito allocativo, e di individuazione di meccanismi di allocazione ottimali in presenza di una pluralità di enti locali;
- 3) Spiegazione della dimensione ottimale dei livelli di governo;
- 4) Principi teorici di spiegazione delle forme di finanziamento dei livelli decentrati di governo;
- 5) La teoria dei trasferimenti intergovernativi.

Le funzioni dello Stato proposte da Musgrave (allocazione, distribuzione e stabilizzazione), che vengono spesso sintetizzate con la metafora del “modello della torta a strati” permettono di fare una prima analisi economica del federalismo fiscale, rispondendo al quesito se vi siano ragioni teoriche che portano la gestione di tali attività, in tutto o in parte, a livello centrale o a livello decentrato.

La funzione di *redistribuzione* spetta fundamentalmente al governo centrale, al fine di evitare conflitti tra diversi livelli di governo che potrebbero sorgere se venissero attuate politiche distributive molto differenziate a livello locale, questo perché non sarebbe rispettato il principio di avversione all’uguaglianza che, secondo opinione comune, rappresenta una caratteristica della funzione di benessere sociale di una collettività. Inoltre, le politiche redistributive a livello locale sono generalmente inefficaci in quanto stimolano la mobilità locale sia dei cittadini ricchi, verso località caratterizzate da livelli di tassazione più bassi, sia dei cittadini poveri, verso località con caratteristiche opposte che gli permettono di ottenere ampi benefici, non dovendo sopportare il carico tributario dell’alto livello di tassazione, carico che è commisurato ai redditi e che quindi non ricade su di loro.

La funzione di *stabilizzazione* segue una logica simile a quella sopra riportata. Tale funzione si esaurisce col mantenimento del pieno impiego, che è da considerarsi un impegno nazionale. Oltre a ciò, un assetto centrale presenta caratteristiche che meglio si prostrano ad una funzione di questo tipo. I livelli inferiori di governo non godendo di un'ampia estensione territoriale, si configurano come economie piccole se paragonate all'economia nazionale (Bosio, 2015).

La funzione di *allocazione* presenta aspetti che ben coincidono con l'assetto dei livelli inferiori di governo. Se non si prendono in considerazione qui beni pubblici che vengono identificati da Samuelson come "puri", quasi sempre i servizi pubblici hanno connotazioni locali molto spiccate. Si parla infatti di beni pubblici locali (BPL), considerati come beni collettivi di tipo misto, cioè non contraddistinti da caratteri di eccessiva astrattezza e di limitata applicabilità come potrebbe essere per un bene pubblico puro.

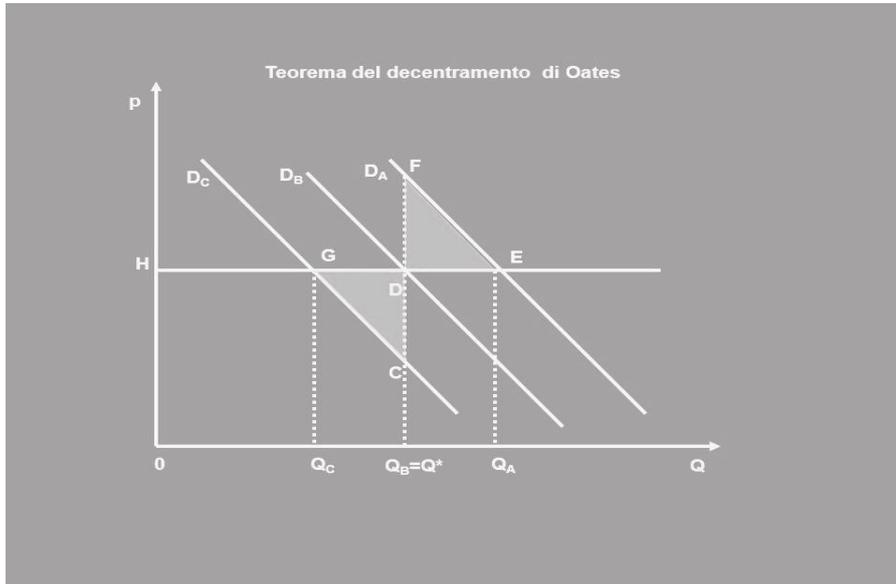
Un BPL indica diverse tipologie di beni e servizi collettivi che determinano benefici per una ristretta categoria di individui residenti all'interno di un'area geografica delimitata senza determinare alcun effetto al di fuori di tale area (Rebba, 1998), come potrebbe essere ad esempio nel caso della costruzione di una diga o di un trasmettitore di programmi televisivi (Bosio, 2015).

1.3 IL TEOREMA DEL DECENTRAMENTO DI OATES E IL MECCANISMO ALLOCATIVO DI TIEBOUT

Oltre alla teoria dei beni pubblici locali (BPL), nell'ambito della letteratura sul federalismo fiscale vengono proposti altri due importanti schemi concettuali che sono importanti per spiegare l'articolazione territoriale dell'offerta dei servizi pubblici.

Il primo schema è noto come Teorema del decentramento di Oates, attraverso il quale l'economista fornisce una giustificazione teorica all'esistenza di diversi livelli di governo. L'idea dietro tale teorema è molto semplice: in presenza di preferenze differenziate, è sempre preferibile una soluzione che consenta diverse articolazioni dell'offerta dei beni pubblici, rispetto ad una soluzione uniforme per tutti.

Fig.1: Teorema del decentramento di Oates



<https://www.google.it/teoremadecentramentooates/image>

Il modello prende in considerazione la popolazione di uno Stato e ipotizza che sia divisa in tre gruppi di uguale dimensione numerica, che abitano in località diverse. Le preferenze degli individui di una stessa comunità sono identiche, ma sono diverse da quelle degli individui delle altre comunità. Pertanto, i benefici derivanti dall'utilizzo di un bene pubblico locale devono essere esplicitati solo all'interno di ciascuna comunità, a costi marginali costanti.

La figura 1 illustra le domande DA, DB, DC di un individuo facente parte di una comunità: esse indicano il prezzo che è disposto a pagare per ottenere una determinata quantità di bene pubblico. Nel caso della soluzione $Q_B = Q^*$, ovvero della soluzione centralizzata, si generano delle perdite di benessere sia per gli individui della comunità A, sia per quelli della comunità C. I primi infatti avrebbero voluto consumare una quantità maggiore di bene, Q_A per i quali sarebbero stati disposti a pagare $0QAEH$. Il maggior costo sarebbe stato inferiore all'aumento di benessere ottenuto dal maggiore consumo, misurando un vantaggio netto pari all'area FDE.

Con un ragionamento analogo l'individuo C avrebbe voluto consumare una porzione inferiore di bene pari a Q_C , trovandosi quindi obbligato a sostenere una spesa addizionale.

Una soluzione decentrata consente invece di realizzare un'offerta ottimale per ogni comunità, distribuendo Q_A per A, Q_B per B e Q_C per C, ottenendo un miglioramento paretiano rispetto alla soluzione centralizzata.

Potremmo quindi chiederci: perché la soluzione centralizzata è causa di perdita di benessere? L'aspetto principale di questo teorema elementare è che esso ipotizza preferenze differenziate. Ovvero, gli individui facenti parte di una stessa comunità hanno le stesse preferenze, che però si discostano da quelle degli individui di un'altra comunità. Ecco perché la soluzione centralizzata si pone come una soluzione di Second Best rispetto a quella decentrata, che non è sottoposta al vincolo a cui è sottoposta la prima (l'offerta nella stessa quantità a tutte le comunità locali).

Il secondo schema, elaborato e proposto da Tiebout, prende in considerazione l'ipotesi in cui le preferenze degli individui per i beni pubblici locali siano eterogenee, illustrando un altro importante risultato.

Secondo tale teorema, s'immagina un meccanismo di decentramento istituzionale caratterizzato dal fatto che ogni cittadino ha preferenze differenziate rispetto ad un altro, sebbene entrambe facciano parte della stessa comunità. Si genera quindi un insieme molto ampio di comunità locali che si contraddistinguono per il mix di imposte e servizi locali che offrono ai propri cittadini.

Ogni cittadino è quindi libero di spostarsi nella comunità che meglio risponde alle sue esigenze, realizzando un meccanismo di allocazione volontaria che segue una logica analoga nel caso di un consumatore che sceglie quali beni privati consumare.

Un altro concetto chiave dietro il teorema avanzato da Tiebout è quello per cui "i cittadini votano coi piedi". Essi infatti, spostandosi liberamente in una comunità locale piuttosto che in un'altra, rivelano la loro disponibilità a pagare (ability to pay) poiché, oltre a soddisfare le loro preferenze, accettano di pagare le imposte che corrispondono ai servizi offerti in quella comunità.

Sebbene Tiebout abbia dato un contributo molto significativo per la teoria economica del decentramento, tale modello si fonda su una serie di ipotesi piuttosto restrittive, determinando implicazioni spesso poco soddisfacenti.

1.4 IL FEDERALISMO IN ITALIA

L'evoluzione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali in Italia può essere riassunta come un lento e graduale passaggio da un modello istituzione statale-policentrico, verso un modello regionalista. Quest'ultimo, che nell'accezione più ampia risulta essere un modello regionalista-federalista, si esaurisce con un assetto istituzionale stratificato che può essere descritto con la metafora della "torta a strati". Le funzioni statali sono chiaramente delineate e distinte da quelle delle autonomie locali. I rapporti finanziari tra Stato ed autonomie locali sono presenti ma prevale un canale di finanziamento perequativo delle risorse delle Regioni.

Alle autonomie locali vengono riconosciute forme di entrate proprie o di compartecipazioni definite da leggi statali che permettano il normale svolgimento dell'attività economica.

È bene comunque specificare che nel caso dell'Italia esiste, nella realtà, un duplice rapporto finanziario tra Stato e Regioni, da una parte, e tra Stato ed Enti locali, dall'altra.

Fig.2a. Rapporti finanziari tra livelli di governo: modello statale-policentrico

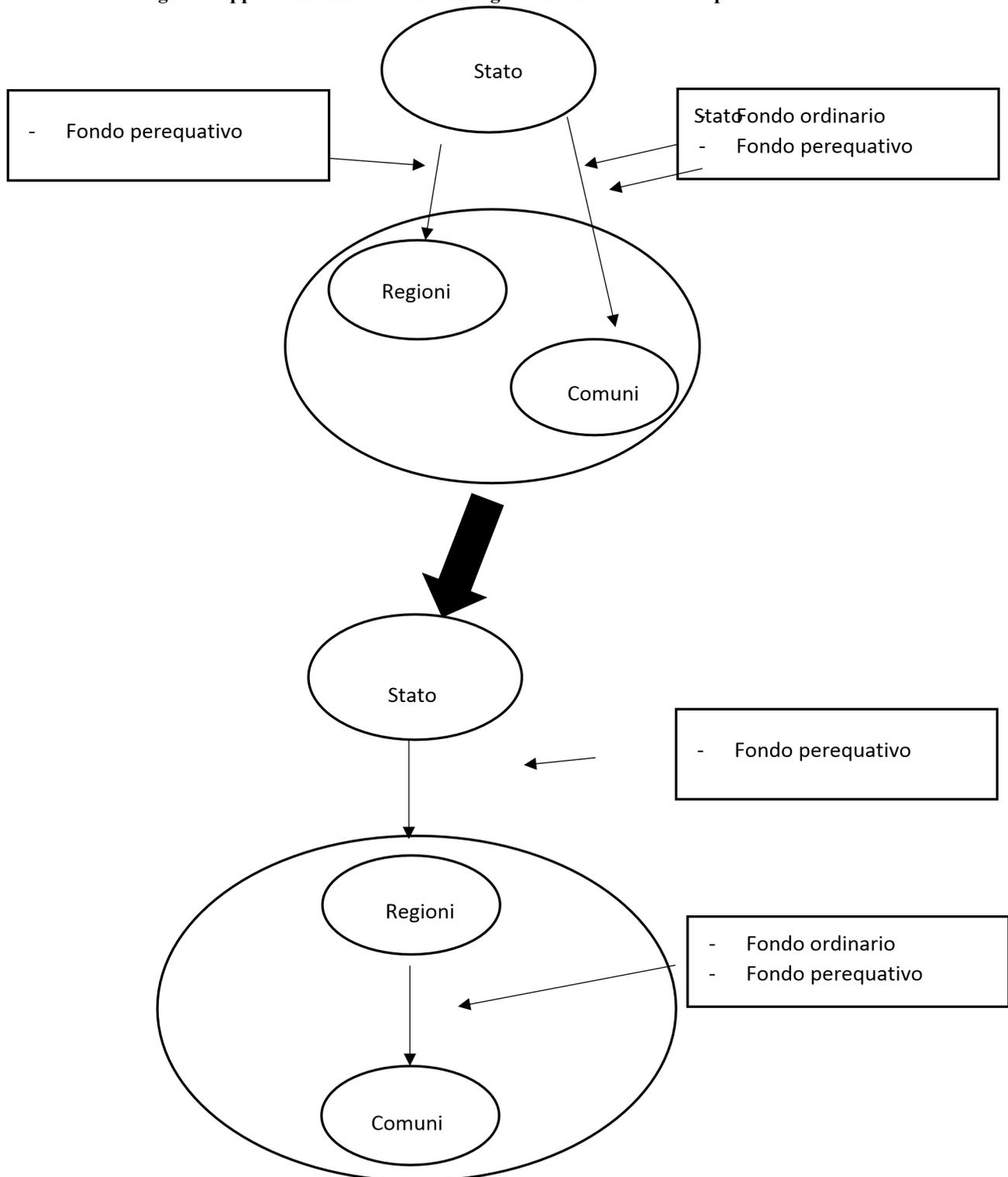


Fig.2b. Rapporti finanziari tra livelli di governo: modello regionale-federalista

1.5 LA LEGGE BASSANINI E LA RIFORMA DEL TITOLO V

L'attuale assetto delle Regioni è il risultato di un lungo processo iniziato negli anni Settanta, anni durante il quale vengono istituite le Regioni a Statuto Ordinario (le Regioni a Statuto Speciale vengono istituite prime, entro un ventennio dal dopoguerra). Nella realtà, le Regioni diventano operative solo nel 1972, quando vennero approvati gli statuti con una legge dello Stato, la quale, tra le altre, trasferiva alcune funzioni amministrative dalle amministrazioni centrali.

Nel corso del periodo considerato sono intervenute numerose riforme che hanno modificato l'ordinamento di Regioni ed Enti locali, specialmente in termini di funzione ad essi attribuite; in merito a ciò si è dovuti intervenire per modificare il loro sistema di finanziamento. I flussi di transazioni finanziarie tra gli Enti subnazionali e quelli locali hanno assunto una rilevanza crescente facendo insorgere serie problematiche per quanto concerne il coordinamento della finanza pubblica e il sistema dei controlli sulla finanza decentrata.

Inoltre, in termini di numerosità degli Enti, si è assistito un aumento ingiustificato, dovuto prettamente a ragioni localistiche. La fig. 4 riporta il numero, e le variazioni percentuali, degli enti territoriali in Italia dal 1971 al 2011.

Tabella 1: numero di enti territoriali in Italia dal 1971 al 2011

ENTI SUBNAZIONALI	1971	1981	1991	2001	2011	Variazione %
Regioni S.O.	15	15	15	15	15	0
Regioni S.S.	5	5	5	5	5	0
Province	94	95	95	107	110	17
Comuni	8056	8086	8100	8101	8092	0,44
Città	non previste	non previste	9	9	9	0
Metropolitane			non istituite	non istituite	non istituite	
Roma Capitale	non previste	non previste	non previste	1	1	

(Piperno, 2013).

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, invece, il processo di decentramento si articola in quattro fasi fondamentali:

- a) Il primo decentramento, con i decreti delegati del 1971;
- b) Il secondo decentramento, con i decreti delegati del 1972;
- c) Il terzo decentramento, con la legge n. 59 del 15 marzo 1997 (Legge Bassanini) e i successivi decreti delegati;
- d) Il quarto decentramento, con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, relativa alla riforma del Titolo V.

Con riferimento alla Legge Bassanini, che viene spesso configurata dagli studiosi della materia come un salto di qualità, impone in particolare due principi:

- La semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private;
- Il federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali (Sintesi della Legge Bassanini).

L'intera legge ruota attorno al principio di sussidiarietà, di cui si è parlato brevemente nei paragrafi successivi. In tale legge viene sottolineata non solo l'importanza della sussidiarietà verticale, la quale prevede "l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le funzioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati"; ma anche la sussidiarietà orizzontale, secondo cui "l'attribuzione delle responsabilità pubbliche può avvenire anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità".

Sulla base di tale principio, per la prima volta nella storia dell'ordinamento amministrativo italiano, le funzioni statali sono chiarite da un elenco tassativo (art. 1, c.

3), mentre per tutte quelle che non vengono menzionate si rinvia al principio del conferimento o trasferimento alle Regioni e agli Enti locali.

L'art. 4 della legge n. 59 individua altri principi guida, tra questi è importante ricordare quello della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative; precisando che il trasferimento dei beni e delle risorse "deve essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui" (art. 7) (Clarich e Citare, 2012).

L'assetto amministrativo regionale iniziato dalla legge Bassanini è stato poi consolidato con la Riforma del Titolo V, la quale ha riconosciuto per gli Enti locali, oltre al più generale principio di sussidiarietà orizzontale e verticale sopracitato, i principi di asimmetria e adeguatezza, i quali prendono in considerazione le differenze nell'ampiezza e nella capacità amministrativa degli Enti, garantendo la possibilità di trasferire le nuove funzioni solo agli enti che siano in grado di fornirle in maniera efficace. Con tale riforma si rompe quindi definitivamente il principio di uniformità nell'assetto di Regioni ed Enti locali che permaneva sin dall'Unità d'Italia (Piperno, 2013).

È necessario comunque sottolineare come il processo di riforma iniziato nel 2001 sia stato negli anni poco coerente e lineare, e soprattutto, non ancora terminato.

Dopo la legge costituzionale del 2001 infatti, ha fatto seguito ben otto anni dopo, La legge delega n. 42 del 2009 su federalismo in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Tale legge prevede l'emanazione di numerosi decreti legislativi, la maggior parte dei quali sono stati emanati durante il biennio 2009-2011. Dalla fine del 2011, il percorso di attuazione della legge n. 42 si è intrecciato con provvedimenti urgenti che avevano come obiettivo ultimo definire il contributo degli enti decentrati alle manovre di contenimento del disavanzo pubblico (Bosio, 2015).

Rispetto all'assetto costituzionale precedente, che vedeva il ruolo dello Stato in una posizione centrale, la legge n. 3 del 2001 propone delle importanti novità in termini di

funzioni di spesa e della definizione dell'autonomia tributaria dei diversi livelli di governo. Le norme più importanti in materia sono l'art. 117 e l'art. 119.

Le novità apportate dal nuovo art.117 Cost. si esauriscono nella nuova ripartizione delle competenze legislative e regolamentari tra lo Stato e le Regioni, riconoscendo inoltre come principio inviolabile della Costituzione la potestà regolamentare degli enti locali (Caravita, 2009). A differenza del vecchio art. 117, il quale muoveva dall'assunto di una competenza legislativa statale, riportando un elenco tassativo delle le materie sulle quali era riconosciuta una potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, il nuovo articolo introduce la fondamentale distinzione tra potestà legislativa esclusiva e potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. La prima conferisce all'ente che ne è titolare il potere di produrre norme in completa autonomia; mentre per quanto concerne la potestà concorrente in una specifica materia, la produzione normativa avviene per mano sia dello Stato, sia delle Regioni. La Costituzione non indica in modo chiaro le modalità con cui tale cooperazione deve essere realizzata ma, afferma che per le materie di competenza concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa, tranne che per la determinazione dei principi fondamentali, di coordinamento e di garanzia dei diritti universali, ai quali viene riconosciuta allo Stato competenza esclusiva (tra le altre, la tutela e la promozione della concorrenza; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le disposizioni generali e comuni sull'istruzione; la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato) (Camera dei Deputati).

L'art. 117 riporta tutte le materie nelle quali lo Stato ha la competenza esclusiva così come tutte le materie nelle quali Stato e Regioni hanno competenza concorrente, che sono la gran parte delle attività pubbliche di carattere economico produttivo (trasporti e comunicazioni, politica del territorio, energia), e tipiche del welfare state (sanità, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione. Non rientra in questa categoria la previdenza sociale). Esso riconosce inoltre alle Regioni, in via residuale, potestà legislativa in tutte le materie non esplicitamente menzionate delle categorie precedenti. Quest'ultimo principio appena citato sottolinea come, attraverso questa riforma, si vuole affermare il ribaltamento del ruolo relativo tra Stato e Regioni rispetto alla struttura costituzionale

precedente. Bisogna comunque ammettere che, in ragione delle importanti innovazioni che sono state introdotte a livello costituzionale e dall'assenza di norme transitorie, nei primi anni successivi alla riforma, il Parlamento ha dettato disposizioni di carattere transitorio sul rapporto tra atti normativi statali, regionali e locali, prevedendo inoltre un complesso sistema di deleghe per il Governo che non è mai stato realmente compiuto. Anche a causa di questo mancato compimento, la transizione dalla vecchia alla nuova disciplina in materia di ripartizione delle competenze, ha richiesto alla Corte Costituzionale di intervenire più volte (Caravita, 2009).

La riforma federalista della Costituzione ha trovato la sua massima espressione nel nuovo art. 119 in materia di autonomia tributaria. Nel rinnovarlo, infatti, il legislatore si è posto come fine ultimo quello di consentire il decentramento amministrativo e l'applicazione compiuta del principio di sussidiarietà verticale: la normativa prevede che Regioni ed Enti locali dispongano di risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni pubbliche a loro attribuite, in misura tale da garantire autonomia finanziaria di entrata e di spesa (Morlacchi, 2014).

Fig.3: Art. 119, commi 1-5

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed 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 erariale riferibile al loro territorio. **La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.**

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

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 a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

(Bosio, 2015)

È bene sottolineare come il nuovo testo dell'art. 119 possa rendere possibili forme di autonomia tributaria molto vicine alla nozione più ampia di potestà tributaria, riconoscendo agli Enti, in particolare alle Regioni, la possibilità quindi di istituire nuovi tributi con proprie norme, regolandone tutti gli aspetti rilevanti (il presupposto d'imposta, la definizione della base imponibile, i soggetti passivi, le caratteristiche e la struttura delle aliquote) (Caravita, 2009).

In termini più tecnici, con la parola "applicano" il nuovo testo della Costituzione vuole fare riferimento non solo alla definizione dei parametri necessari per il computo del debito d'imposta dei singoli contribuenti, ma anche alle fasi tecniche della liquidazione, della riscossione, dell'accertamento e della gestione del contenzioso. Questa innovazione – che trova riscontro anche nella recente legislazione nazionale – risponde alle rivendicazioni che Regioni ed enti hanno avanzato negli ultimi anni (Giarda, 2007).

Con la legislazione attuale, è possibile configurare due sistemi tributari primari:

- dello Stato e delle Regioni, i cui queste ultime non hanno forti obblighi di subordinazione allo Stato;
- degli Enti locali, per i quali invece vige un ruolo di subordinazione più marcato, in quanto la potestà legislativa è assegnata solo allo Stato e alle Regioni (Caravita, 2009).

Le forme di finanziamento delle Regioni e degli Enti sono, più precisamente:

- 1) Tributi ed entrate propri;
- 2) Compartecipazioni al gettito tributario di tributi erariali riferibili al loro territorio;
- 3) Trasferimenti statali di tipo generale (senza vincoli di destinazione) e di natura perequativa attraverso un fondo nazionale da ripartire a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante;
- 4) Trasferimenti statali di tipo specifico (con vincoli di destinazione) a favore solo di determinati enti territoriali che perseguono specifiche finalità, ad esempio promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà

sociale oppure per promuovere lo sviluppo economico. In generale si tratta di finalità che provvedono a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. Con questo comma, è stato introdotto il principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e le risorse che dispone per esercitare tali compiti. Tale principio costituisce un vincolo per lo Stato, evitando che agli enti, come spesso accadeva in passato, venissero attribuiti compiti ulteriori rispetto a quelli già di competenza, senza prevedere l'assegnazione di risorse adeguate come contropartita allo svolgimento di tali attività.

- 5) Entrate da indebitamento, che possono essere utilizzate solo per finanziare spese di investimento (Piperno, 2013).

Finanziamento delle funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali	<input type="checkbox"/> Tributi ed entrate propri
	<input type="checkbox"/> Compartecipazione al gettito di tributi
	<input type="checkbox"/> Fondi perequativi

Oggetto di grande discussioni sono state le caratteristiche del fondo perequativo. Nel nuovo art. 119 viene proposto un modello basato sulla “perequazione delle capacità fiscali”, determinando che, il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni affluisce alle Regioni dove i gettiti sono prodotti (o riscossi), anziché affluire ad un fondo accantonato sul bilancio statale. I proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali non sono più destinati ad alimentare il fondo perequativo in relazione ai “bisogni”, come avveniva prima della Riforma, ma concorrono essi stessi a formare quelle entrate pro-capite delle diverse Regioni o territori, che devono essere corrette dall'azione del fondo perequativo.

L'aspetto di tale disciplina, che rimane incompleto, è quello secondo cui le quote del fondo perequativo devono essere destinate solo alle Regioni con minore capacità fiscale, senza affrontare però in modo diretto se le quote del fondo perequativo perseguono

l'obiettivo di eliminare o solo ridurre le differenze di entrata causate dalle differenze interregionali nella capacità fiscale (Giarda, 2007).

In conclusione, possiamo affermare che il nuovo testo dell'art. 119 ha fatto molto discutere sin dalla sua approvazione.

Esso sicuramente rende molto stringente l'autonomia finanziaria e locale, in quanto introduce principi in linea con quelli contenuti nella carta europea delle autonomie locali approvata dal Consiglio d'Europa nel 1988, successivamente recepita nei diversi ordinamenti nazionali a livello legislativo. Quello che però non emerge a primo impatto sono le incongruenze nel nuovo testo dell'articolo, superate solo in parte dalla legge n. 42/2009 e che mettono in luce come un'accentuazione simile di autonomia finanziaria debba avere, in contropartita, un ulteriore aumento della pressione fiscale complessiva; in caso contrario si avrebbe un controllo di risorse sempre meno accentrato, lasciando alle Regioni e agli enti, una sostanziale illimitata possibilità di indebitarsi (Piperno, 2013).

CAPITOLO 2

2.1 IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

È importante sottolineare come, in ogni processo di decentramento, il trasferimento delle funzioni debba essere adeguato al trasferimento delle risorse. Deve essere necessariamente rispettata la regola che la “finanza deve seguire le funzioni”, regola che viene continuamente sottolineata nei principali documenti istituzionali come il Fondo Monetario e la Banca mondiale, che nell'ultimo ventennio ha supportato i processi di decentralizzazione di numerosi paesi.

Si parla infatti di *coordinamento* tra finanza pubblica e sistema tributario. Tale coordinamento, se inteso con l'accezione di potere conformativo, esercita una funzione fondante dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, in quanto porta “all'edificazione” di quell'assetto della finanza pubblica che attualmente viene riconosciuto con il termine di “federalismo fiscale” e che il nuovo art. 119 si è limitato solamente a tratteggiare (Brancasi, 2011).

Prima di andare ad analizzare gli indicatori più utilizzati per capire la struttura che ha assunto la finanza pubblica in Italia negli ultimi anni, è bene sottolineare come l'esistenza di significativi divari regionali di sviluppo sia un fenomeno a cui si va incontro quasi sempre quando si studia la storia economica di ogni paese. All'inizio ci sono dei meccanismi con riferimento ai divari internazionali di crescita, da un lato il fatto che il decollo economico non è temporalmente "sincronizzato" in ciascun paese e, dall'altro, che eventuali meccanismi di riduzione dei divari regionali agiscono con tempi e modalità differenti tra le varie aree. Inoltre, una volta entrati in azione, tendono a manifestarsi in archi temporali non brevi.

Se "la data di partenza" dello sviluppo è diversa fra le varie nazioni, e all'interno delle stesse, fra le Regioni, confrontare i divari territoriali in un singolo punto del tempo, può rappresentare una descrizione molto parziale delle diverse situazioni dualistiche che caratterizzano i paesi (Banca d'Italia, 2009).

Nella storia d'Italia, il dibattito riguardo ai divari regionali è andato snodandosi su molteplici versanti, facendo emergere di volta in volta priorità diverse a seconda dei periodi considerati e delle sensibilità.

Fino agli ultimi decenni del secolo scorso, la discussione ha riguardato prevalentemente la c.d. "questione meridionale", con la quale ci si riferisce al problema della persistente arretratezza di una vasta sezione del paese, geograficamente localizzata nella parte dell'Italia meridionale e insulare. Dagli anni Settanta, l'attenzione comincia a focalizzarsi sullo straordinario processo di convergenza che stavano sperimentando le regioni del

Nord-Est e del Centro e, dall'altra parte, sul relativo declino del Nord-Ovest. Più recentemente si è fatta strada una visione ancora più articolata della complessa situazione meridionale: un'ottica che pone l'accento sui differenziali di crescita fra le stesse Regioni del Sud, cercando di diversificare e distinguere territori e contesti dotati di un certo dinamismo, da altri che invece non riescono ad uscire dallo stato di sottosviluppo (Felice, 2007).

2.2 L'EVOLUZIONE DELLA FINANZA DECENTRATA

Il peso economico del settore pubblico può essere valutato in base all'incidenza delle spese e delle entrate pubbliche e delle loro componenti principali sul prodotto interno lordo (PIL) in relazione all'aggregato delle amministrazioni pubbliche e ai suoi sottoaggregati.

L'ISTAT afferma che le amministrazioni pubbliche, secondo il Sistema di contabilità nazionale, comprendono tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, e/o la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese (ISTAT, 2011).

La finanza pubblica in Italia, dal 1970, presenta un'evoluzione contrassegnata da una marcata e asimmetrica crescita delle entrate e delle spese pubbliche che ha profondamente contribuito a generare il debito pubblico, che ancora oggi grava sul paese.

Tab.2: entrate, spese e saldi delle amministrazioni pubbliche in % dal 1970 al 2010

VOCI DI BILANCIO	1970	1980	1990	2000	2010
Entrate totali	29,6	34,4	41,8	46,5	46,6
Spesa totale al netto degli interessi	31,8	36,9	43,2	41,0	46,7
Interessi passivi	1,8	4,4	10,1	6,3	4,5
Spesa tot con interessi	33,6	41,3	53,3	47,3	51,2
Spesa in c/capitale	4,2	4,5	5,3	3,7	3,5
Saldi di bilancio	-4,0	-7,0	-11,4	-0,8	-4,6
Saldo primario	-2,2	-2,5	-1,3	5,5	-0,1

(Piperno, 2013)

Uno degli indicatori più utilizzati per valutare il decentramento di un paese è sicuramente l'andamento del rapporto tra entrate e spese delle amministrazioni locali, complessivamente e distinte tra le loro componenti, e quelle delle amministrazioni pubbliche (comprese anche le amministrazioni e gli enti di previdenza) nel loro complesso.

Le spese

In generale, nel nostro paese, le attività pubbliche sono riconducibili alla fornitura di beni e servizi, all'erogazione di trasferimenti monetari, all'attività di investimento e alla regolamentazione. La maggior parte di queste attività possono essere svolte sia dalle amministrazioni centrali sia da quelle locali, facendo quindi emergere, a tutti gli effetti, una concorrenza per la distribuzione delle risorse fra i diversi livelli di governo. Per poter comprendere fino in fondo il processo di decentramento avvenuto nel nostro Paese, è necessario tenere conto delle specificità di due componenti di spesa:

- Spesa per interessi sul debito pubblico;
- Spesa per le prestazioni sociali.

Dagli anni Ottanta infatti, la spesa delle amministrazioni pubbliche (abbreviando AP) è stata gonfiata dalla componente degli interessi sul debito pubblico, che cresce senza freni fino alla metà degli anni Novanta, e comincia a ridursi lentamente con l'adozione dell'euro da parte dell'Italia. Rimane sempre, e comunque, una spesa molto rilevante. La spesa per interessi non ha natura discrezionale, ma è legata alle politiche di bilancio attuate in passato ed è in gran parte collegata a fattori internazionali che condizionano le politiche nazionali di risanamento finanziario.

Dall'altra parte, non è possibile in questo momento per l'Italia, attuare una "regionalizzazione" del debito pubblico nazionale, che comprenda anche l'onere per interessi. Questo chiaramente in un'ottica in cui non si voglia raggiungere un federalismo estremo ai limiti della separazione. Tali motivi giustificano come la componente della spesa delle diverse AP venga analizzata al netto degli interessi passivi, che per più del 90% sono a carico delle amministrazioni centrali.

Un discorso speculare si può fare anche per la spesa previdenziale, la quale si basa su erogazioni monetarie legate a sistemi pensionistici nazionali; anche per tali spese vi è poca concorrenza possibile con la spesa delle amministrazioni locali.

Si conclude quindi che, per misurare il rapporto centro – periferia, risulta più opportuno considerare il settore degli enti previdenziali insieme a quello delle amministrazioni centrali.

Utilizzando tali aggregati come parametri di calcolo, si individuano quattro fasi principali di decentramento nel nostro paese.

È possibile inoltre avere un quadro comparato anche con gli altri paesi appartenenti all'Unione Europea: nel 2010 l'Italia si colloca vicino alla media dell'Unione a 15 paesi (che considera anche gli Stati federali) sia per quando concerne il peso delle amministrazioni locali sul totale delle AP, sia per altri due indicatori del livello di decentramento utilizzati nelle comparazioni internazionali, il peso delle spese e delle entrate delle amministrazioni locali sul PIL (Piperno, 2013).

Tab.3: indicatori del livello di decentramento nei paesi dell'UE (1995 e 2010)

PAESI UNITARI	% SPESE AL SUL PIL		% ENTRATE TRIBUTARIE AL SUL PIL		% SPESE AL SU SPESA TOTALE AP	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Danimarca	31,9	37	16,6	12,9	53,7	63,2
Svezia	24,6	25,3	14,7	16,3	37,2	47,8
Finlandia	17,8	17	10,2	10,3	30,5	39,8
Spagna	14,6	21,7	4,3	8,7	32,9	47,8
Francia	9,5	11,5	4,7	4,6	17,5	20,3
Italia	12,9	15,6	2,2	6,6	24,3	30,8
Portogallo	4,8	7,1	1,2	1,7	11,6	13,8
Lussemburgo	5,4	4,9	2,3	1,6	13,6	11,6
Regno Unito	11,8	14	1,3	1,8	26,8	27,6
Olanda	2,9	16,9	1,1	1,4	34	33,2
Irlanda	12,9	6,9	0,8	0,9	30,1	10,2
Grecia	n.d.	n.d.	0,3	0,2	n.d.	n.d.
PAESI FEDERALI						
Germania	18,1	17,9	10,8	10,6	33	37,4
Belgio	17,2	19,6	2,9	4,5	32,9	36,8
Austria	17,6	16,4	2,5	2	31,2	31,1
Valore medio	14,4	16,6	5	5,6	29,2	32,2

FONTE:OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development

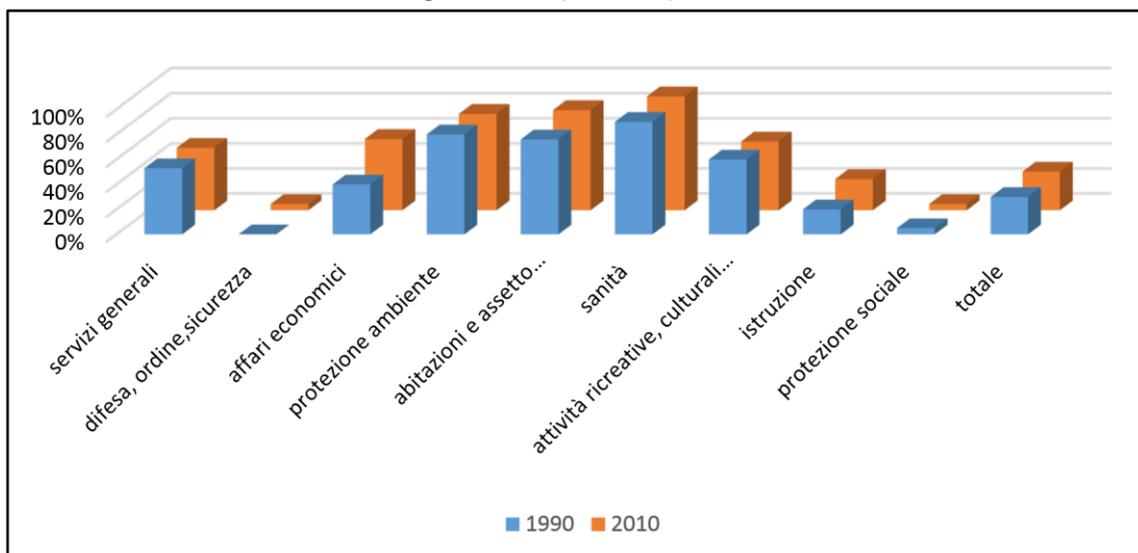
L'analisi dell'andamento delle spese pubbliche per livello di governo diviene ancora più significativa se articolata tra le varie componenti economiche e funzionali della spesa. In linea generale, possiamo dire che il decentramento ha riguardato soprattutto le *spese per consumi finali* delle amministrazioni locali. I consumi finali si configurano come la spesa sostenuta dalle unità istituzionali residenti per i beni e servizi usati (senza ulteriori trasformazioni) per il diretto soddisfacimento dei bisogni individuali o collettivi della comunità. Il consumo inteso non tanto come spesa o possesso, quanto come beneficio derivante dalla disponibilità di beni e servizi (ISTAT, glossario).

I consumi finali, definiti anche consumi pubblici o collettivi, sono a loro volta composti principalmente dai redditi da lavoro dipendente, dai consumi intermedi e dall'acquisto di beni e servizi dai produttori nel mercato.

La seconda componente rilevante di spesa è legata *all'attività redistributiva del settore pubblico* ed è rappresentata dai trasferimenti di vario tipo. In un periodo considerato dal 1980 al 2011 è possibile notare come il peso dei contributi alla produzione e dei trasferimenti alle imprese è salito dal 28 al 66%, rispetto ad una diminuzione del peso dei trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private dal 74 al 59%.

L'ultima componente importante da considerare è la *spesa degli investimenti fissi lordi*, che sempre dal 1980 al 2011 è cresciuta del 17%, passando dal 54 al 71%. Ciò a rappresentare il fatto che il più importante investitore pubblico siano le amministrazioni locali, in particolare i Comuni.

Fig.3: Peso della spesa delle amministrazioni locali sul totale della spesa delle amministrazioni pubbliche per funzioni (1990-2010)



FONTE: elaborazione su dati ISTAT, 2012

Dall'analisi di questi dati emerge, in modo lampante, come i volumi finanziari raggiunti dal settore pubblico locale richiedano un suo coinvolgimento rilevante nelle manovre di politica economica del governo centrale per la riduzione dell'indebitamento, rendendo sempre più necessario un efficace coordinamento finanziario tra i livelli di governo.

Di grande rilievo in questa sede è analizzare i dati delle singoli Regioni, attraverso i quali emergono importanti differenze. Certamente la più grande distinzione fa riferimento alle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e le Regioni a Statuto Speciale (RSS).

Dagli studi che hanno cercato di stimare la distribuzione territoriale (per Regione) della spesa e delle entrate si nota che la spesa pubblica pro capite è distribuita in modo abbastanza uniforme sul territorio regionale, anche se le RSO ricevono una quota maggiore della spesa statale.

Se si analizza la spesa in proporzione al numero di abitanti, emerge che le RSS spendono il doppio rispetto alle RSO (6.105 euro contro 3.041; pro capite). Questo, sia in virtù delle loro maggiori competenze e apparati amministrativi di cui dispongono, ma anche, e soprattutto, in virtù della loro più ampia discrezionalità di spesa cui godono sin dalle origini.

Ma differenze rilevanti emergono anche tra le RSO, specie fra quelle del Nord e del Centro-Sud, dove quest'ultime presentano una spesa tendenzialmente più inefficiente. Come si vede nella Tabella 4 e, in modo più approfondito nella Tabella 5, la sanità rappresenta la principale voce di spesa delle Regioni, assorbendo oltre la metà delle loro risorse e arrivando, in alcune Regioni come Piemonte, Lombardia, Lazio e Puglia, a superare il 65% degli oneri complessivi.

Dai dati emerge anche che le RSO sostengono costi per sanità superiori rispetto alle RSS, perché? Una prima ragione trova spiegazione nelle maggiori competenze di spesa delle RSS, fra le quali la sanità diminuisce inevitabilmente la propria incidenza.

La seconda spiegazione risale al fatto che le RSS comprendono Regioni con una bassa densità di popolazione (si veda la Valle D'Aosta) per le quali quindi il fabbisogno sanitario risulta essere minore.

Varie analisi presenti in letteratura mostrano come le differenze regionali nella spesa sanitaria trovino solo in parte giustificazione nelle caratteristiche demografiche del territorio o nella dotazione delle strutture regionali preposte al servizio; possiamo dire che per la maggior parte esse derivano dal livello qualitativo delle prestazioni e, soprattutto, dall'efficienza gestionale. La spesa sanitaria rappresenta una questione "bollente" dei governi regionali e molte Regioni registrano un disavanzo.

I dati infatti mostrano come siano solo otto le Regioni che presentano un pareggio o sono in attivo, mentre le altre dodici presentano una sanità in rosso, cumulando solo nel 2009 ben 3,4 miliardi di disavanzo.

Le Regioni che versano in maggiore difficoltà sono invece quelle che da sole concorrono per l'80% dell'intero disavanzo sanitario e per le quali sono già stati avviati piani di rientro concordati con il governo nazionale. Queste Regioni sono: Lazio, Campania, Molise, Calabria, Liguria, Abruzzo e Sicilia. Insieme a Puglia, Basilicata e Veneto, il quale solleva una questione rilevante per la nostra sede.

Riassumendo, risultano essere in deficit sanitario la maggior parte delle RSS, tutte le Regioni del Sud e la metà di quelle del Centro; per quanto riguarda le Regioni del Nord, esse invece registrano un avanzo, ad eccezione di Liguria e Veneto.

Anche con riferimento agli altri settori nei quali si concentra la spesa regionale, ovvero quelli a sostegno dello sviluppo economico, per le politiche sociali e poi per i trasporti e la più generale gestione dell'edilizia, è possibile riflettere sulle differenze regionali, soprattutto tra RSO e RSS (Baldi, 2010).

Tab.4: La spesa delle Regioni per settori funzionali, anno 2009

	Totale Reg. statuto speciale	Reg. statuto ordinario Nord	Reg. statuto ordinario Sud
Amministrazione generale	13	2,8	4,2
Istruzione e diritto allo studio	3,7	1,7	1,5
Formazione professionale	3,3	1,5	2,5
Assistenza sociale	4,2	4,3	1,2
Sanità	29,9	61,7	52,2
Agricoltura foreste caccia pesca	2,9	0,8	2,6
Industria commercio artigianato	3,2	1,4	1,7
Turismo	1,2	0,3	1,4
Trasporti	3,8	6,2	6,2
Territorio	2,7	2,9	6,5
Edilizia abitativa	1	0,9	1,4
Oneri non attribuibili	31	15,5	18,7
Totale generale	100	100	100

FONTE: elaborazione ISSIRFA su bilanci regionali.

Tab.5: Le principali voci di spesa delle Regioni, in euro pro capite, media del triennio 2003-2005

	RSO			RSS		
	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Totale	Spesa corrente	Spesa conto capitale	Totale
Dipendenti e personale	43	-	43	364	-	364
Affari economici	140	200	340	239	595	834
Sanità	1.414	38	1.452	1.535	77	1.612
Istruzione	42	16	58	193	61	254
Assistenza sociale	43	6	49	133	28	161
Edilizia e territorio	6	25	31	7	89	96

FONTI: UNIONCAMERE VENETO, Spesa pubblica e federalismo

Le Entrate

Anche sotto il profilo delle entrate, la trasformazione in termini relativi è notevole. Il peso delle entrate totali delle amministrazioni locali cresce dal 6,7% del 1980 al 18,4% del 2011, dopo aver raggiunto un picco del 19,2% nel 2005. Specularmente, diminuisce il peso delle entrate delle amministrazioni centrali e degli enti di previdenza.

Tale squilibrio comincia a diminuire dal 1993, con un calo rilevante nel 1998. (Piperno, 2013).

Ancora alla metà degli anni Novanta, la finanza regionale risultava essere basata su trasferimenti statali vincolati, provenienti da fondi nazionali, cioè il Fondo Sanitario, il Fondo Trasporti e quello per l'agricoltura. Si trattava di un sistema di natura derivata ed estremamente centralizzato, che rendeva le Regioni dipendenti dal governo centrale per il finanziamento delle loro attività. Quest'ultimo era definito sulla base di criteri uniformati di spesa pro capite che consideravano come parametro di valutazione un solo criterio: la dimensione demografica. Questo, inoltre, ne limitava l'autonomia di spesa,

vincolando le risorse trasferite al finanziamento di predeterminate funzioni, lasciando alle Regioni un potere discrezionale sostanzialmente minimo.

Sono quindi gli anni Novanta quelli in cui si è verificata la grande trasformazione per quello che concerne la crescita dell'autonomia tributaria dei governi regionali e locali nel nostro Paese (Piperno, 2013).

Il processo di riforma della finanza regionale si avvia con il d. lgs. 446/1997, il quale istituisce l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Tale decreto rappresenta per le Regioni un importante tributo proprio, sebbene definito da legge statale, legato alla struttura produttiva del territorio, in sostituzione di vecchi trasferimenti statali, primo su tutti quelli del Fondo Sanitario. Inoltre, sempre a titolo di tributo proprio, si aggiunge una prima addizionale IRPEF pari allo 0,5%.

Qualche anno più tardi, precisamente con il d. lgs. 56/2000, quasi tutti i trasferimenti statali derivati vengono aboliti e sostituiti con la compartecipazione ad importanti tributi erariali, principalmente l'IVA ma anche l'accisa (imposta statale) sulla benzina, e un aumento dell'addizionale IRPEF fino ad un massimo dell'1,4%.

Sebbene le riforme appena citate avessero come obiettivo principale il “decentramento” fiscale e non tanto il federalismo, bisogna riconoscere che esse hanno permesso di superare il precedente sistema di finanza derivata, riducendo significativamente la dipendenza delle Regioni dai trasferimenti centrali e ampliandone contestualmente l'autonomia di spesa.

La Tabella 6 riporta la dinamica delle entrate delle Regioni nel 2010, mettendo in luce come ad esse venga riconosciuta una significativa “autonomia tributaria”, che permette loro di finanziarsi con risorse proprie il 28,2% del loro fabbisogno. Queste risorse, provengono per il 70,5% dall'IRAP, il 15% dall'addizionale IRPEF e il 9,5% dalle tasse automobilistiche di competenza regionale.

Tab.6: La spesa delle Regioni per settori funzionali, anno 2009

	Totale Reg. statuto Speciale	Totale Reg. statuto Ordinario	Reg. statuto ordinario Nord	Reg. statuto ordinario Centro	Reg. statuto ordinario Sud
TRASFERIMENTI					
Tributi propri	11,2	33,8	39,9	34,2	22,3
Cessione tributi erariali	56,5	39,2	35,6	33,0	51,8
Altri liberi	1,1	0,4	0,0	1,4	0,0
Vincoli correnti	7,5	5,6	4,9	3,8	8,6
Vincoli investimenti	11,8	4,7	3,4	2,5	9,2
MUTUI	4,6	13,6	14,2	20,3	6,1
ENTRATE PATRIMONIALI	7,3	2,8	2,0	4,7	2,1
Totale (in milioni di euro)	45.292	137.213	65.868	36.239	182.505

FONTE: elaborazione propria su dati ISSIRFA, Osservatorio finanziario regionale, vol. 30, 2010.

Se si abbandona l'ottica macroeconomica e ci si concentra sui microaggregati, si notano anche in questo contesto interessanti differenze. In primo luogo, parlando in termini di RSO, le differenze che emergono sono fra le Regioni del Nord che arrivano a coprire il 40% del loro fabbisogno con tributi propri, quelle del Centro che presentano un dato in linea con la media nazionale pari al 34,2% e quelle del Sud che possiedono un'autonomia tributaria pari al 22,3%, dimezzata rispetto alle Regioni del Nord.

Per quanto riguarda le RSS, esse possiedono un'autonomia tributaria inferiore di tre volte rispetto alle RSO e senza particolari differenze al loro interno.

I trasferimenti statali, che costituiscono il 56,6% delle entrate totali, riguardano per la quasi totalità compartecipazioni a tributi erariali, prevalentemente riconducibili all'IVA, che rappresenta ormai la voce principale dei bilanci regionali.

Sebbene gli squilibri a livello territoriale siano diminuiti significativamente, il bilancio di ogni Regione rimane piuttosto eterogeneo.

I trasferimenti vincolati, che una volta rappresentavano la fonte principale di finanziamento e assoggettamento delle RSO, nel 2010 rappresentavano il 10,3% delle loro entrate, includendo quelli per investimento (che comprendono a loro volta i trasferimenti europei). Queste risorse sono erogate a favore soprattutto delle Regioni del Mezzogiorno, sia ordinarie che speciali.

Le restanti entrate regionali, esclusi i tributi propri, le compartecipazioni e i trasferimenti, sono rappresentate dalle risorse derivanti dall'indebitamento e, in minima parte, dalle entrate patrimoniali.

Sintetizzando quanto detto sin ad ora le RSO si finanziano con:

- Risorse proprie per il 30%,
- La compartecipazione all'IVA per il 40%,
- Trasferimenti vincolati (in quota significativa al Sud) per il restante 30%.

Ricorrono inoltre all'indebitamento (specie al Centro-Nord) e possono contare su limitate entrate patrimoniali.

Sul *piano finanziario*, le RSO risultano oggi mediamente più autonome e responsabilizzate delle RSS, di contro però, queste ultime godono di un sistema finanziario più vantaggioso rispetto alle prime (Baldi, 2010).

Per concludere, il decentramento politico, se accoppiato al decentramento dei poteri tributari, costituisce uno strumento efficace per il problema del controllo della spesa pubblica e per un suo utilizzo più efficiente (Piperno, 2013).

È importante sottolineare come tra i principali paesi europei, l'Italia sia quello che ha visto la dinamica più rilevante nella crescita dell'autonomia tributaria locale: tra il 1975

e il 2010 il peso dei tributi locali sulle entrate tributarie totali delle AP (comprehensive dei contributi sociali) è salita di oltre 14 punti, superando paesi unitari come Francia, Gran Bretagna e Olanda e anche di paesi federati come Austria e Belgio.

Sotto il profilo delle *risorse comunitarie inutilizzate*, le regioni del Mezzogiorno sono le uniche in Europa ad aver mostrato un'efficacia quantitativa nella realizzazione dei Piani operativi (misurata in quantità di risorse spese) inferiore rispetto ad altri territori del paese, che pur presentando gravi ritardi di sviluppo, erano comunque destinatari di fondi strutturali.

Poiché l'efficacia nell'utilizzo dei fondi comunitari è per la maggior parte dipendente dalla qualità della programmazione regionale, ci viene fornita una ulteriore conferma di un divario territoriale di efficienza delle Amministrazioni pubbliche locali presente nel nostro paese in una forma che non viene riscontrata altrove (Banca d'Italia, 2009).

Tab.7: Peso delle entrate tributarie delle amministrazioni locali sulle entrate tributarie totali delle AP nel periodo 1975-2010

PAESI UNITARI	1975	1995	2010
Danimarca	30,4	31,9	26,7
Svezia	29,2	30,9	35,6
Finlandia	23,5	22,3	24,4
Francia	7,6	11,0	10,8
Italia	0,9	5,4	15,3
Portogallo	0,0	4,2	5,4
Lussemburgo	6,7	6,4	4,4
Regno Unito	11,1	3,7	5,1
Olanda	1,2	2,7	3,7
Irlanda	7,3	2,4	3,2
Grecia	3,4	0,9	0,8

FONTE: OECD, 2011. Entrate delle AP comprensive dei contributi sociali

In definitiva, il nuovo secolo, nonostante la riforma costituzionale e le aspettative in essa riposte, ha visto poi una fase di sostanziale rallentamento del processo di

decentralizzazione sino al 2009, per poi assistere ad una breve ripresa che si è però arenata nelle secche della crisi economico-finanziaria (Piperno, 2013).

2.3 ULTERIORE STRUMENTO DI ANALISI: *I RESIDUI FISCALI*

Dopo aver analizzato gli squilibri fiscali delle Regioni italiane sotto il profilo delle spese e delle entrate, il dibattito politico e la riforma intervenuta in materia di federalismo fiscale vertono sulla redistribuzione interregionale di ricchezza (gettito fiscale) operata dal sistema di finanza pubblica, ovvero sui divari regionali in termini di distribuzione geografica fra la spesa pubblica (complessiva) “regionalizzata” e il prelievo fiscale (complessivo) “regionalizzato”.

Nell’ambito di tale analisi acquistano un ruolo rilevante i c.d. “residui fiscali”, ovvero un indicatore sintetico della dimensione dei flussi finanziari che intercorrono tra gli abitanti di ciascuna regione e l’operatore pubblico, trattato per convenzione come un soggetto non residente nel territorio (Banca d’Italia, 2009).

Il termine residuo fiscale viene introdotto da Buchanan nel 1950. L’economista infatti, con l’obiettivo di individuare una giustificazione di tipo etico ai trasferimenti di risorse dagli stati più ricchi a quelli meno ricchi degli Stati Uniti, trovò nel residuo fiscale il parametro di base col quale valutare l’adeguatezza dell’attività redistributiva complessiva dell’operatore pubblico. Buchanan sosteneva che, adottando il principio dell’equità, l’attività pubblica (considerando tutti i livelli di governo) avrebbe dovuto garantire l’uguaglianza dei residui fiscali per individui uguali, sotto il profilo del reddito (Banca d’Italia, 2009).

I residui fiscali non sono altro che il “saldo” tra il contributo che ciascun cittadino fornisce al finanziamento all’azione pubblica sotto forma di spesa pubblica.

La redistribuzione complessiva attuata dal sistema è un processo complesso all’interno del quale posso essere distinti tre diversi tipi di flussi redistributivi (Staderini e Vadalà, 2009). La prima, imprescindibile, è data dalla redistribuzione tra individui caratterizzati da livelli di reddito diversi; implicita nel modello di stato sociale scelto dalla collettività. Essa riflette il fatto che il prelievo è commisurato alla capacità contributiva di tutti gli

individui, mentre una quota rilevante di spesa pubblica mira a garantire a tutti i cittadini alcuni diritti riconosciuti come fondamentali, ad esempio il diritto alla salute o all'istruzione. Questo tipo di redistribuzione genera flussi finanziari interregionali in quanto gli individui non si distribuiscono tra le regioni in maniera omogenea rispetto al reddito e rispetto ad alcune caratteristiche che influenzano la spesa (quali l'età, importante per la spesa per prestazioni sociali, per la sanità, per l'istruzione) (Baldi, 2010). Il secondo tipo di redistribuzione attiene invece alle specifiche scelte politiche prese dai decisori pubblici a favore della collettività, riflettendo ad esempio la volontà di erogare risorse a favore di Regioni a basso reddito per sostenere lo sviluppo economico o per perequare la loro minore capacità fiscale. L'obiettivo ultimo di questo flusso redistributivo è quello di correggere gli squilibri finanziari fra le Regioni.

Infine, eventuali ulteriori flussi possono essere l'effetto, inconsapevole e stratificato nel tempo, di meccanismi di ripartizione delle risorse, e particolarmente nella regolazione della spesa pubblica, come ad esempio quelli basati sulla spesa storica, complessi e poco trasparenti. Parte di questa componente può essere causa di una cattiva organizzazione dell'offerta dei servizi pubblici ma, come effettivamente è accaduto, può anche accompagnarsi ad una gestione locale che fornisce servizi maggiori o migliori rispetto alla media nazionale.

In generale, i flussi redistributivi tra aree di un paese risultano più o meno espliciti in base al modello di organizzazione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche, ovvero del grado di decentramento istituzionale e finanziario dei sistemi di perequazione del finanziamento della spesa decentrata. Uno Stato presenta una struttura accentrata quando la dimensione dei trasferimenti fra le diverse aree geografiche rimane implicita, in quanto gran parte del prelievo fiscale affluisce allo Stato ed è quest'ultimo che eroga la spesa ai cittadini, indipendentemente dal luogo di residenza (Banca d'Italia, 2009).

L'erogazione di risorse delle Regioni a quelle con minore capacità fiscale avviene solo in presenza di un decentramento delle entrate e di corrispondenti sistemi di

perequazione di tipo orizzontale. Attraverso l'analisi dei residui fiscali, si rende chiaro l'ammontare complessivo della redistribuzione operata dal sistema.

Dire quante siano le risorse che vengono effettivamente trasferite da o verso un territorio non è semplice. Del residuo fiscale esistono varie definizioni e metodologie di stima più o meno sofisticate, proprio perché ricostruire l'attribuzione delle spese ricadenti su un singolo territorio richiede molti accorgimenti. Un esempio è quello della spesa per la difesa nazionale: i valori sono prettamente concentrati sulle zone di confine, ma la loro ripartizione dovrebbe seguire un criterio legato al beneficio (Baldi,2010).

Contestualmente, la spesa per gli organi istituzionali è concentrata nel Lazio, Regione che ospita Roma capitale, ma dovrebbe essere ripartita anche agli altri territori. La riallocazione di tali spese avviene seguendo criteri discrezionali, da cui, per forza, emergono stime differenziate dei valori di spesa regionale pro capite, e quindi del residuo fiscale.

Un'analisi della dimensione della redistribuzione delle risorse pubbliche tra i territori è fornita annualmente dal Ministero dello Sviluppo Economico attraverso i Conti Pubblici Territoriali (Cpt), i quali contengono i valori di spese ed entrate pubbliche complessive regionalizzati (ilSole24Ore, 2017).

La Tabella 8 presenta i dati relativi ai residui fiscali "regionalizzati", calcolati considerando le entrate e le uscite di tutte le pubbliche amministrazioni come media del periodo 2004-2006. Come prima accennato, si tratta di dati non sempre omogenei in letteratura poiché non esistono criteri univoci di riparto delle entrate e delle spese pubbliche sul territorio. Uno degli aspetti più controversi ha riguardato la scelta dei coefficienti per ripartire la spesa erogata centralmente e riferita ai consumi finali, con particolare riferimento a quelli cosiddetti a *domanda collettiva* (come ad esempio la difesa) i cui benefici vanno a vantaggio dell'intera collettività.

Se si analizzano anche i saldi primari per Regione, si nota la presenza di una redistribuzione di risorse dalle quattro grandi Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) verso le Regioni più povere del Sud, le Regioni piccole e le RSO.

Dall'analisi, emerge come solo otto Regioni su venti possano considerarsi "autosufficienti" ovvero capaci di finanziare quanto ricevono in termini di spesa. Tali Regioni presentano un saldo in attivo, registrando entrate superiori alle spese; per questo vengono definite "creditrici".

Per quanto riguarda le restanti Regioni invece, esse si definiscono "debitrici", poiché ricevono beni e servizi in misura superiore rispetto a quanto danno in termini di tributi.

Più precisamente, risultano "creditrici" tutte le RSO del Nord (ad eccezione della Liguria) e le più grandi RSO del Centro (Toscana, Marche, Lazio). Si configurano come "debitrici" invece tutte le RSS, anche quelle al Nord (ad eccezione unica del Friuli Venezia Giulia); tutte le RSO del Sud e quelle più piccole del Centro (Umbria, Molise e Abruzzo).

Tab.8: Entrate, spese e saldi delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni italiane
(euro pro capite; media valori 2004-06)

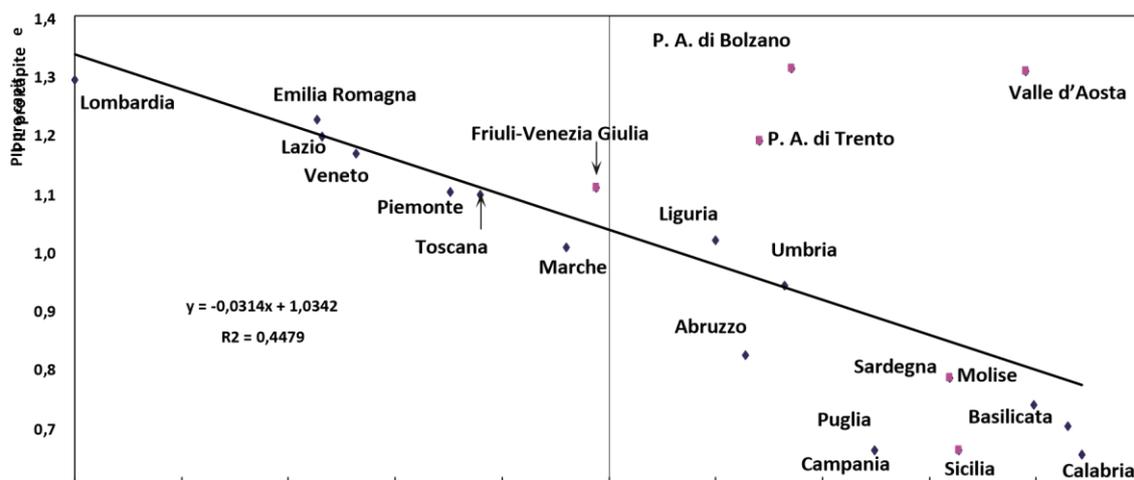
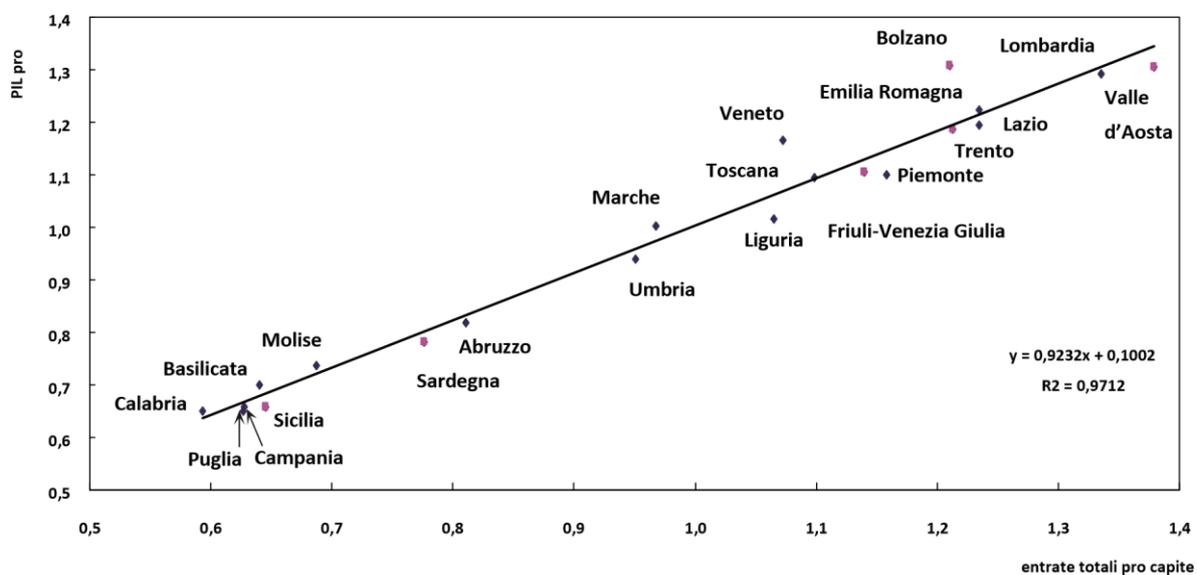
	Entrate totali	Spesa primaria				Residui ⁽²⁾	PIL
		Totale	Prestazioni sociali ⁽¹⁾	Spesa corrente primaria al netto delle prestazioni sociali	Spese in conto capitale		
Piemonte	12.642	11.272	5.115	5.159	997	-1.370	26.911
Lombardia	14.579	9.977	4.657	4.658	662	-4.601	31.609
Veneto	11.706	9.526	3.953	4.743	830	-2.179	28.505
Liguria	11.629	12.543	5.779	5.759	1.006	914	24.887
Emilia Romagna	13.475	10.959	5.019	5.092	848	-2.516	29.939
Toscana	11.992	10.887	4.840	5.177	871	-1.105	26.765
Umbria	10.375	11.891	4.813	5.670	1.409	1.517	22.972
Marche	10.566	10.203	4.300	5.076	828	-363	24.563
Lazio	13.471	11.002	4.489	5.626	886	-2.470	29.214
Abruzzo	8.850	10.023	3.938	5.110	975	1.173	20.051
Molise	7.501	11.158	3.635	6.072	1.451	3.657	18.015
Campania	6.839	9.214	3.159	5.122	933	2.376	15.897
Puglia	6.854	9.148	3.639	4.791	718	2.294	16.089
Basilicata	6.986	10.939	3.592	5.755	1.591	3.953	17.143
Calabria	6.475	10.554	3.626	5.646	1.282	4.079	15.920
Regioni a statuto ordinario	11.295	10.315	4.346	5.092	877	-980	25.268
<i>RSO Nord</i>	<i>13.289</i>	<i>10.459</i>	<i>4.738</i>	<i>4.911</i>	<i>809</i>	<i>-2.830</i>	<i>29.435</i>
<i>RSO Centro</i>	<i>12.371</i>	<i>10.925</i>	<i>4.600</i>	<i>5.412</i>	<i>913</i>	<i>-1.446</i>	<i>27.329</i>
<i>RSO Sud</i>	<i>6.999</i>	<i>9.578</i>	<i>3.465</i>	<i>5.149</i>	<i>964</i>	<i>2.580</i>	<i>16.441</i>
Valle d'Aosta	15.048	18.643	4.801	9.657	4.185	3.595	31.961
P.A. di Trento	13.234	14.530	3.897	7.215	3.418	1.296	29.014
P.A. di Bolzano	13.206	14.781	4.109	7.719	2.953	1.574	32.035
Friuli Venezia Giulia	12.437	12.327	5.212	5.663	1.452	-109	27.059
Sicilia	7.041	10.053	3.406	5.716	931	3.013	16.087
Sardegna	8.469	11.405	3.772	5.928	1.705	2.936	19.120
Regioni a statuto speciale	8.814	11.225	3.800	5.990	1.435	2.412	19.910
<i>RSS Nord</i>	<i>12.909</i>	<i>13.643</i>	<i>4.676</i>	<i>6.632</i>	<i>2.335</i>	<i>734</i>	<i>28.778</i>
<i>RSS Sud</i>	<i>7.395</i>	<i>10.388</i>	<i>3.497</i>	<i>5.769</i>	<i>1.123</i>	<i>2.993</i>	<i>16.839</i>
Italia	10.915	10.455	4.262	5.230	962	-460	24.470

Indicatori di variabilità								
Coefficiente di variazione	25,7	20,7	16,0	21,7	95,7	525,0	23,6	
Valore massimo	15.048	18.643		5.779	9.657	4.185	4.079	32.035
Valore minimo	6.475	9.148	3.159	4.658		662	-4.601	15.897

FONTE: Staderini e Vadalà, 2011.

Fig.4: Entrate totali e PIL (in rapporto al valore medio nazionale; media anni 2004-06)

Fig.5: Residui e PIL (in rapporto al valore medio nazionale; media anni 2004-06)



Fonte: Staderini e Vadalà, 2009.

In questo contesto è interessante osservare la forbice del flusso redistributivo (Baldi, 2010): il cittadino della Lombardia si rileva essere “creditore” mediamente di 4.601 euro all’anno, il cittadino della Calabria risulta essere invece “debitore” per una cifra quasi

uguale, 4.079 euro. Sebbene sia una conclusione quasi retorica, considerando che il PIL pro capite della Calabria è la metà di quello della Lombardia, la cosa che deve invece sorprendere è la posizione delle RSS del Nord con particolare enfasi ai casi della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige. La Valle d'Aosta registra un PIL pro capite superiore a quello della Lombardia, risultando essere infatti tra le maggiori "debitrici", non molto distante dalla Calabria, con un debito di 3.595 euro pro capite, superiore perfino a quello della Regione Sicilia, che presenta un PIL pro capite dimezzato se messo a confronto.

La stessa cosa vale per Bolzano, la provincia più ricca in assoluto d'Italia, che risulta anch'essa essere "debitrice" con un saldo negativo simile a quello abruzzese che presenta invece un PIL inferiore al 40%. Da notare anche come il fatto che il Friuli-Venezia Giulia sia "creditrice", pur avendo le competenze e le prerogative delle RSS, oltretutto con un

PIL in linea con la media Italia. Quest'ultima considerazione sottolinea il fenomeno di insostenibilità della spesa di alcune RSS.

In sostanza, le RSS risultano essere "debitrici" quanto le RSO del Sud e anche di più se limitiamo l'analisi fra le sole Regioni del Mezzogiorno. Analizzando invece le RSO "debitrici", esiste una chiara corrispondenza fra l'entità del debito e il livello del PIL. Alcune Regioni si distinguono dalle altre per un debito sproporzionato rispetto al PIL: Liguria, Umbria, Molise e Basilicata (Baldi, 2010).

I risultati mostrano come, in Italia, i flussi redistributivi siano indirizzati verso le Regioni con reddito pro capite più basso, verso le RSS (ad eccezione del Friuli-Venezia Giulia) e verso le Regioni di piccole dimensioni (Liguria e Umbria). A fronte di un livello di spesa pro capite caratterizzato da un maggiore omogeneità sul territorio, le entrate risultano proporzionali al reddito e riflettono perfettamente il divario di sviluppo economico tra le due aree del paese. La diversità e variabilità dei residui fiscali è dovuta principalmente alle differenze di sviluppo economico e quindi in gran parte indipendente dall'assetto istituzionale.

I flussi finanziari verso le regioni caratterizzate da livelli di reddito pro capite inferiori trovano giustificazione nelle finalità redistributive, implicite nel modello di stato sociale scelto dalla collettività e in quelle legate alle politiche di riequilibrio territoriale a favore del Mezzogiorno.

Se si analizzano i residui fiscali pubblicati dai Cpt nella media 2013-2015, emergono tre ordini di considerazioni (ilSole24Ore, 2017):

- 1) Si osserva la significativa attenuazione delle differenze regionali nelle spese rispetto alle entrate. Questo conferma come lo Stato cerchi di fornire (almeno in termini di risorse finanziarie) servizi non molto diversi lungo il territorio nazionale, anche se poi non è scontato che alla dimensione delle risorse corrispondano effettivamente livelli simili dei servizi erogati.
- 2) La portata dell'azione redistributiva in Italia è significativa, ma secondo alcuni studi non è dissimile, o quantomeno sproporzionata, rispetto ad altre realtà internazionali. Viene stimata ad esempio un'intensità della redistribuzione in Italia di poco superiore al 40%, su una scala che va da 0 (redistribuzione nulla) a 100% (redistribuzione massima). Stime simili, se confrontate con gli altri paesi europei, hanno evidenziato un'intensità redistributiva del 40% anche in Germania, tra il 32% e il 38% in Spagna e intorno al 38% in Francia.
- 3) Il calcolo dei residui fiscali, prestando attenzione alla metodologia di stima scelta, conferma l'esistenza di una relazione inversa tra reddito di una regione e trasferimenti fiscali ricevuti (Stederini e Vadalà, 2010). Le Regioni ad alto reddito infatti presentano un residuo fiscale negativo, ovvero trasferiscono risorse verso il resto del paese. Al contrario, le regioni a basso reddito ricevono risorse.

Sebbene la legge delega 42/2009 stia cominciando a dare i suoi frutti, il percorso attuativo del federalismo fiscale è ancora lungo e sono molte le criticità da risolvere in merito.

Prima fra tutti la concreta definizione dei costi standard che consentirà di distinguere tra le amministrazioni locali efficienti e quelle inefficienti. Il costo standard è il nuovo

criterio introdotto dalla legge 42/2009 per il finanziamento del fabbisogno regionale e che va a sostituirsi a quello della “spesa storica”, la cui applicazione negli anni ha portato al paradosso che tanto più inefficiente è la spesa regionale, tanto maggiori i finanziamenti. Con la riforma, il criterio del costo standard fornisce una stima del fabbisogno di copertura integrale basato sul “costo giusto” delle prestazioni derivante dalla media dei costi sostenuti dalle Regioni più efficienti usate come benchmark. Tale criterio permette di razionalizzare la spesa regionale e, di conseguenza, a ridimensionare i flussi redistributivi meno virtuosi (Baldi, 2010).

In secondo luogo, l’esatta messa a punto dei meccanismi perequativi in grado di assicurare sia il finanziamento integrale dei “livelli essenziali di prestazione” (LEP) nei settori fondamentali per i diritti di cittadinanza sociale quali sanità, assistenza e istruzione; sia di ridurre il divario nella capacità fiscale delle regioni.

2.4 L’ALBERO STORTO

Con l’analisi sopra proposta, rivela come la finanza decentrata nel nostro Paese sia caratterizzata da instabilità, con un continuo alternarsi di riforme incomplete, a volte contraddittorie e spesso inefficaci.

Se vogliamo descrivere la situazione attuale con una metafora, è necessario citare “l’albero storto” proposto dall’ex ministro dell’Economia Giulio Tremonti durante il corso dell’assemblea di Confcooperative e ripreso successivamente anche da Piperno (laRepubblica, 2010). Coniando questo termine si fa riferimento alla principale anomalia della finanza pubblica in Italia: l’eccessiva asimmetria fra entrate autonome e spese degli enti decentrati.

La definizione tecnica “dell’albero storto” è lo squilibrio verticale che ha caratterizzato l’assetto istituzionale e finanziario fino agli anni Novanta, periodo dopo il quale tale squilibrio è andato diminuendo con l’introduzione delle imposizioni locali di natura immobiliare e sul reddito, anche se in misura ancora insufficiente (Piperno, 2013).

Parlando sempre in termini metaforici, le riforme introdotte mirano a raddrizzare l'albero per farlo crescere meglio, ma sono necessari degli interventi per fare continua opera di manutenzione e pulizia, eliminandone i rami secchi e tutte le branche morte.

L'andamento oscillante della finanza pubblica del nostro sistema di finanza decentrata può essere riconducibile ad almeno tre motivi:

- Il primo fa riferimento al conflitto fra le componenti genuinamente autonomistiche e quelle centralistiche presenti nella società e nella politica italiane, tagliando anche trasversalmente i partiti politici;
- Il secondo si collega alla natura dualistica del sistema economico italiano e alla frattura tra Nord e Sud che emerge anche dalle statistiche riportate annualmente dai centri di ricerca e dai Ministeri. Negli anni Settanta, sulla questione "Nord e Sud" il professore di geografia politica ed economica, Francesco Campana, individuava nell'inadeguatezza delle *élites* meridionali il primo problema italiano (ilSole24Ore, 2010).

Questo divario ha sicuramente condizionato i processi di riforma per il timore che un'eccessiva autonomia comportasse differenze ancora più accentuate. La, (probabile) unica soluzione a questo problema potrebbe essere l'introduzione di forme di decentramento asimmetrico.

- Il terzo motivo fa leva sul deficit di capacità attuativa nella nostra pubblica amministrazione.

È importante quindi completare questo lavoro con indicazioni di *policy*, richiamando alcune regole generali da seguire nei processi di decentramento, senza tralasciare la storia della finanza decentrata in Italia.

Col verificarsi della crisi finanziaria, l'attuazione del federalismo delineata coi decreti attuativi della l. n. 42/2009 è stata notevolmente rallentata, rischiando di far perdere al paese l'occasione di realizzare una riforma a cui si ambisce da molto tempo.

Uno dei problemi maggiormente riscontrati è la lenta applicabilità dei decreti emanati in materia di federalismo fiscale. Andando con ordine, gli ultimi anni hanno visto l'introduzione di tre leggi di sistema attuative di norme costituzionali, rispettivamente la

l. n. 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale; la l. n. 39/2011 di contabilità e finanza pubblica e la l. n. 243/2012 in materia di pareggio di bilancio. Queste disposizioni hanno modificato profondamente l'assetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo, cercando di concretizzare quanto affermato nel nuovo art. 119 della Costituzione.

Il problema di queste leggi delega è che esse non sono immediatamente auto applicative e richiedono un percorso di attuazione attraverso ulteriori provvedimenti legislativi delegati e amministrativi che sino ad ora sono stati solo in parte approvati e attuati. Il futuro del federalismo fiscale in Italia fonda sul suo processo di implementazione, caratterizzato sempre da notevoli rallentamenti o addirittura regressi, connessi alle attuali esigenze di consolidamento fiscale.

L'individuazione di un modello di decentramento adeguato richiede una ricerca sofisticata e precisa rispetto ad un modello delle autonomie sempre più complesso. Sono molteplici i condizionamenti politico-istituzionali presenti in ogni paese (in Italia, ad esempio, persiste un forte divario interregionale), così come lo sono anche gli interessi divergenti tra i diversi attori centrali e locali; inoltre va detto che le statistiche e gli studi in materia di federalismo sono spesso insufficienti a fornire delle informazioni dettagliate a livello subnazionale (Bahl, Martinez-Vazquez, J, 2006).

Sicuramente una delle indicazioni migliori da seguire è contenuta nel manualetto scritto dallo studioso di decentramento Bahl nel 1999, il quale ha stilato dodici regole da seguire per attuare una strategia di decentramento fiscale ordinata, efficace in termini economici e coerente con alcuni principi minimi di equità.

Il messaggio che Bahl vuole trasmettere, suggerendo queste linee guida, è sicuramente quello di trovare delle adeguate istituzioni per il decentramento che consentano il coordinamento reciproco tra livelli di governo.

In conclusione, sono certamente necessarie delle prese di posizione in rispetto al principio di responsabilità. Ma non solo, risorse adeguate, accettazione e valorizzazione della responsabilità fiscale nonché l'individuazione di criteri oggettivi sono solo alcuni degli elementi necessari per determinare il fabbisogno di spesa degli Enti, al fine di

portare avanti in modo efficiente il processo di decentramento. “Il rischio, altrimenti, è quello di sradicare un albero che, se pur storto, era comunque cresciuto rigoglioso” (Piperno, 2013).

CAPITOLO 3

3.1 LA QUESTIONE DEBITO PUBBLICO E DEL FEDERALISMO

La maggior parte dei governi che si sono susseguiti negli ultimi quarant’anni della politica italiana hanno impostato le proprie politiche economiche come se il Paese fosse un insieme di territori omogenei, senza prima fare alcuna analisi sui bilanci territoriali di ciascuna Regione.

Prendere determinate decisioni, senza prima fare un’analisi sulla contabilità regionale (cioè, dal punto di vista finanziario, quanto entra ad ogni Regione in termini di tasse e contributi e quanto spende per welfare, investimenti e funzionamento) è molto difficile, rendendo impossibile predisporre e attuare politiche mirate e adeguate per ogni Regione. Parlando in termini pratici, è come avere un’azienda organizzata in venti unità operative senza sapere chi guadagna e chi perde; è chiaro che in tale circostanza, l’azienda fallirebbe presto. L’indicatore di fallimento del nostro Paese è rappresentato dal debito pubblico e dai differenziali regionali che minano la sostenibilità finanziaria italiana da più di quarant’anni (Corriere della Sera, 2017)

Fig.6: Il bilancio del Welfare regionalizzato



Fonte: Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali. Corriere della Sera, 2017.

Nel capitolo 2 sono stati analizzati i residui fiscali delle Regioni, sia a Statuto Ordinario, sia a Stato Speciale, mettendo in luce la forte disomogeneità territoriale in termini economici che caratterizza il nostro Paese.

Gli ultimi dati che ci vengono forniti dagli istituti statistici e dai Ministeri risalgono al 2015, anno in cui emerge la costante diversità tra i territori italiani non solo riferita al bilancio delle entrate e delle spese totali ma anche di altri indicatori importanti, come ad esempio il *versamento dei contributi* all'Inps. Nel 2015 infatti i versamenti all'Istituto Nazionale di Prevenzione Sociale ammontano a 134,823 miliardi ripartiti nelle seguenti percentuali:

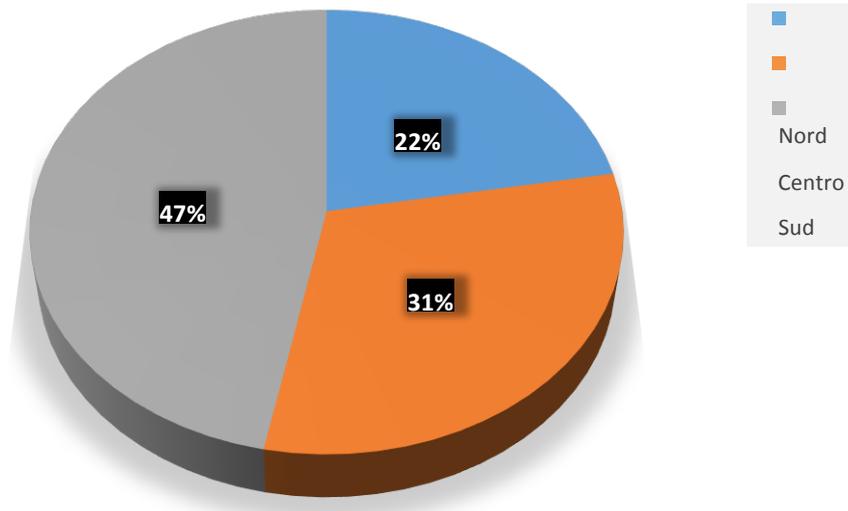
- 63,54% proveniente dalle Regioni del Nord;
- 20% proveniente dalle quattro Regioni del Centro;
- 8% dalle Regioni del Sud.

Anche le statistiche in riferimento alle *uscite per prestazioni*, che ammontano a 176,947 miliardi sempre nel 2015, sono oggetto di riflessione:

- 55,86% assorbito dal Nord;
- 19,74% assorbito dal Centro,
- 24,40% assorbito dal Sud.

La situazione diventa ancora più allarmante quando si calcola il saldo pro capite per il *sistema pensionistico* in rapporto alla popolazione dello Stato. La figura 7 riporta rispettivamente le percentuali derivanti dal calcolo di tale saldo: emerge che il Governo trasferisce ad ogni abitante del Meridione oltre 1000 euro l'anno, contro i 658 del Centro e i 474 del Nord.

Fig.7: Saldo pro capite per il sistema pensionistico



Fonte: elaborazione propria su dati del Corriere della Sera, 2017.

Se si calcolano anche le entrate fiscali dirette e le spese per il welfare, le quali comprendono pensioni, assistenza, invalidità e sanità, si registra un attivo del Nord pari 27,18 miliardi; il Centro assorbe 3,75 miliardi e il Sud 36,6, ovvero l'intero attivo prodotto dal Nord e dal Centro più il 20% circa dell'Ires (pari a 6 miliardi di euro). La principale criticità di quanto detto è che questa situazione, di fatto ormai diventata strutturale, permane da 36 anni, portando non solo una parte dell'Italia a non svilupparsi e quindi ad essere la principale causa di deficit nazionale, ma coinvolgendo, con un effetto a farfalla, anche le Regioni "più sane" del Nord, alle quali viene sottratta la possibilità di sopperire alla mancanza di risorse dell'intero Paese. Tutto ciò chiaramente provoca una perdita di competitività sostanziale per il nostro paese nonché, a causa dell'elevatissimo debito pubblico, un rischio di collasso.

Ecco perché è divenuto importante, in tutti i dibattiti politici economici, parlare di autonomia e responsabilità di spesa come competenze che beneficiano tutti: in primis le generazioni future, alle quali stiamo lasciando un enorme debito sulle spalle e poi alle Regioni, eliminando il rischio di battere assistenza contro sviluppo che condannerebbe molte Regioni, soprattutto del Sud.

Lo studio condotto da Brambilla presenta una stima secondo la quale se tutte le Regioni fossero autosufficienti per almeno il 75% non avremmo più alcun deficit e potremmo investire più di un punto di Pil in infrastrutture in territori che da anni lo richiedono. È per questo infatti che risulta necessario conoscere i bilanci di ogni Regione e predisporre in base ad essi un piano pluriennale che permetta perlomeno di raggiungere il 75% di autosufficienza. E per fare ciò molti promotori del federalismo sostengono che l'unica strada percorribile per iniziare un ragionamento virtuoso sia il referendum (Corriere della Sera, 2017).

Oggetto di analisi devono essere anche gli interventi di coloro i quali sostengono che il federalismo non sia un toccasana per risolvere la situazione attuale, bensì un'ulteriore causa di disomogeneità che non andrebbe affatto a rafforzare il tanto discusso principio della corrispondenza, volgarmente riassunto nell'affermazione "bisogna fare con quello che si ha".

Piero Giarda, professore all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, sottolinea come l'iter del federalismo fiscale, iniziato con il governo Dini, non si sia mai concluso. Egli sostiene infatti che il federalismo non abbia una diretta correlazione con il debito pubblico, bensì riguarda il rapporto tra centro e periferia. La prima esigenza da soddisfare riguarda quali beni e servizi devono essere prodotti a livello decentrato e stabilire come tali beni e servizi debbano essere pagati. Pone inoltre l'accento ad un'altra questione piuttosto "calda" nei dibattiti recenti, ovvero il problema della perequazione. In generale, la perequazione può avvenire in molti modi; la Costituzione italiana, nell'art. 118, fissa i livelli essenziali delle prestazioni su cui essa deve basarsi senza però determinare se debba essere completa oppure no, senza dare quindi una chiara risposta al quesito secondo il quale vadano eliminate del tutto le differenze.

L'analisi di Giarda si conclude con la considerazione secondo cui non sarà mai possibile attuare il principio della corrispondenza fino a quando persisteranno queste differenze fra le Regioni più ricche e quelle più povere e che l'essenza del federalismo fiscale dovrebbe essere nella realtà il raggiungimento, da parte degli Enti minori,

dell'indipendenza dai finanziamenti dal centro, con l'interruzione di trasferimenti perequativi alle Regioni più virtuose.

Con il termine "caos" Giarda descrive la situazione attuale del rapporto tra lo Stato e gli Enti decentrati, sottolineando come non esista un assetto chiaro e stabile aggiungendo che il criterio del costo standard sia stato un ripiego da centralismo democratico (LeoniBlog,2010).

Ma davvero il federalismo è stato e sarebbe così deleterio per il nostro Paese? E ancora, realmente si può considerare così lontano dalla questione del debito pubblico?

Per dare una risposta ai questi quesiti è necessario rivolgere lo sguardo a quelle Regioni sostenitrici di un ampliamento di competenze, le quali vedono il federalismo fiscale come unica alternativa per riacquistare la competitività e le risorse perse negli anni.

La Regione più connaturata al tema dell'autonomia è sicuramente il Veneto.

L'autonomismo, infatti, è insito nel DNA dei veneti sin dai tempi della Repubblica della Serenissima fino a quelli più recenti della Liga Veneta (ilfattoquotidiano, 2017). Sostanzialmente, il Veneto sostiene a gran voce che serve più federalismo, non meno. Il federalismo per il quale il Veneto combatte ha un'accezione diversa rispetto a quella a cui ci siamo riferiti nei paragrafi precedenti. L'esigenza è quella di avere un "federalismo a geometria variabile", la cui applicazione porterebbe, ad esempio, al cosiddetto

"federalismo differenziato", ovvero alla concreta attualizzazione del famoso art.116 della

Costituzione. L'applicazione di tale articolo comporterebbe in Veneto uno spostamento di risorse dal Centro alla Periferia di oltre 4 punti del Pil regionale (Unioncamere Veneto).

L'analisi si amplia andando anche a considerare un "effetto volano" sul Pil pro capite che potrebbe crescere del 9,2% grazie alla possibilità per la Regione di gestire a livello locale una maggiore quantità di risorse. Inoltre, se non ci si limita a considerare il mero spostamento delle risorse finanziarie dal Centro alla Periferia, si può notare anche una massiccia riduzione delle spese di funzionamento connesse ad una maggiore efficienza

nell'erogazione dei servizi rispetto a quella degli apparati centrali.

Dai dati discussi nel capitolo precedente si può vedere come effettivamente lo Stato centrale per anni non ha saputo ridurre i propri costi nonostante il decentramento di alcune competenze amministrative alle Regioni e agli Enti locali, senza alcun intervento mirato a ridurre le ingenti spese di funzionamento.

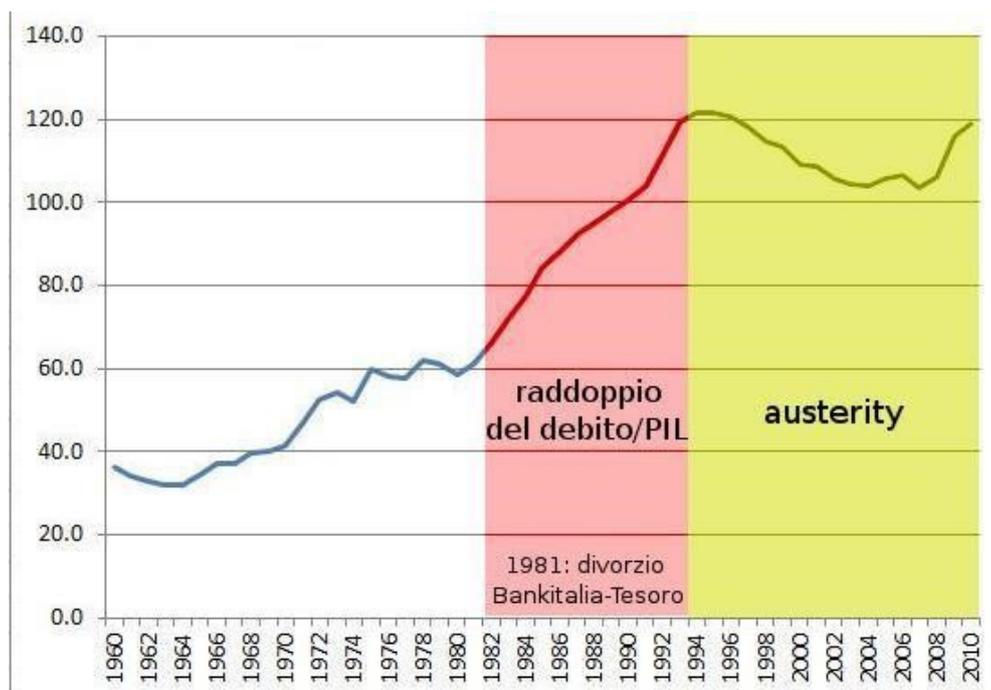
Il documento di Union Camere si apre con un attacco a coloro che ad oggi vorrebbero smantellare il federalismo e che hanno accusato Comuni, Province e Regioni di essere la principale causa del declino economico che ha interessato l'Italia negli ultimi decenni. Secondo gli autori infatti ogni accusa di responsabilità nei confronti delle Regioni non troverebbe alcuna conferma nei numeri. Per sfatare la tesi degli oppositori, si prende in esame il debito pubblico il quale, come detto prima, viene considerato da Giarda come un elemento scollegato alla questione del federalismo.

Per il Veneto invece l'andamento del debito pubblico riassume come una delle cause principali della sua esplosione sia stata proprio la scellerata gestione accentrata dei conti nazionali.

Si legge infatti come il debito pubblico in Italia abbia subito un drastico incremento tra il

1981 e il 1994. La Figura 8 mette in luce come nell'arco di questi tredici anni il rapporto debito/Pil è passato dal 58,5% al 121,8%, registrando un incremento nominale pari a 927 miliardi di euro.

Fig.8: andamento rapporto Debito pubblico/Pil



Fonte: KeynesBlog.com

Dal punto di vista periferico, nello stesso periodo il debito delle Amministrazioni locali è cresciuto solo di 14 miliardi di euro, ovvero appena l'1,5% dell'incremento complessivo debitorio. Senza considerare che in quel periodo le Regioni avevano un'autonomia tributaria in media del 9% e la spesa gestita rappresentava solo il 20% della spesa pubblica nazionale al netto degli interessi. Diversamente, i dati collegavano la crescita del debito pubblico all'accentramento fiscale.

Nel periodo preso in considerazione, nel quale il debito pubblico è letteralmente esploso nonché raddoppiato, la quota di entrate fiscali a livello centrale sul totale risultava in crescita e stabilmente superiore al 60%. Mentre a partire dalle fine degli anni Novanta e fino alla crisi finanziaria del 2008, la flessione del debito pubblico è derivata grazie ad un moderato decentramento fiscale.

Il debito delle Amministrazioni locali ha invece vissuto un incremento principalmente fra il 1994 e il 2007, cioè nella fase storica in cui è avvenuto gran parte del decentramento delle competenze (con conseguente aumento delle spese) e dell'istituzione di nuovi tributi propri, quali IRAP e IRPEF. Tuttavia, la crescita del

debito locale in questo arco temporale, pari a 89 miliardi, rimane comunque di rilevanza marginale se la si confronta con l'incremento del debito pubblico nazionale, pari a 536 miliardi.

Tab.9: Debito pubblico per livello di governo (miliardi di euro)

Dati al	Debito pubblico su Pil (%)	Totale debito pubblico	di cui, Amm. Centrali	di cui, Amm. Locali
31/12				
1970	37,1	+13	+11	+2
1981	58,5	+142	+134	+8
1994	121,8	+1.069	+1.047	+22
2007	103,3	+1.605	+1.493	+111
2011	120,7	+1.907	+1.789	+117
1970-1981	21,4	+129	+123	+6
1981-1994	63,4	+927	+913	+14
1994-2007	-18,6	+536	+446	+89
2007-2011	17,4	+302	+296	+6

Fonte: Elaborazioni Unioncamere del Veneto su dati Banca d'Italia e ISTAT

In conclusione, il Veneto vede nel regionalismo differenziato l'unico strumento che abbiamo a disposizione per proseguire con l'iter di decentramento consentendo, da una parte, il controllo dei conti pubblici e, dall'altra, di soddisfare le esigenze di autogoverno dei territori. L'aspirazione veneta è quella di dare maggiore possibilità ai territori più virtuosi di poter gestire autonomamente una quota maggiore di risorse e

servizi pubblici, generando degli effetti positivi a catena che si espanderebbero su tutto il territorio nazionale il quale andrebbe incontro ad una crescita economica complessiva nonché alla generazione di surplus destinati alle aree meno virtuose (Unioncamere Veneto, 2015).

3.2 IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Nel paragrafo precedente si è detto come la Regione Veneto, ma anche la Lombardia si muove parallelamente ad esso, chiede che venga attuato il cosiddetto “*regionalismo differenziato*”.

Per capire di cosa si tratta, è necessario prima collocarlo nella teoria della costituzione (Moro, 2002).

Il processo di riforma del titolo V della Costituzione ha previsto una diversa ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. L’art.116 viene parzialmente modificato, dando la possibilità alle Regioni di richiedere l’attribuzione di alcune competenze esclusive o, in via concorrente, allo Stato (Unioncamere Veneto, 2010).

I punti essenziali del procedimento previsto dall’art.116 della Costituzione vigente e che viene definito come “*regionalismo differenziato*” sono:

- Le maggiori competenze sono attribuite con legge ordinaria dello Stato, approvata dalle Camere con maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione interessata;
- Le competenze possono essere attribuite anche a singole Regioni, che ne facciano richiesta sentiti gli Enti locali;
- L’attribuzione può riguardare tutte le materie a legislazione concorrente, indicate nel terzo comma dell’art.117.

Le disposizioni contenute nell’art.116 sottintendono un sistema fortemente differenziato in cui sostanzialmente ogni Regione può svolgere un pacchetto di funzioni diverso da quello delle altre Regioni e la ripartizione di competenze con lo Stato è diversa a seconda della Regione o della materia o parte della materia di cui si tratta (Moro, 2002).

Un rapporto presentato da Unioncamere Veneto, diverso rispetto a quello discusso in precedenza, ha l'obiettivo di determinare l'impatto finanziario sui bilanci delle quattro Regioni principali a Statuto Ordinario del Nord, ovvero Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, conseguente ad un ipotetico assetto federale "differenziato"; queste Regioni presentano un residuo fiscale stabilmente e ampiamente positivo.

L'ipotesi alla base dell'analisi è che alle quattro Regione considerate vengano attribuite tutte le materie dell'art.116, andando quindi a studiare quanto il decentramento a geometria variabile potrebbe accrescere il potere legislativo (e la relativa sfera finanziaria) delle Regioni Ordinarie a Costituzione invariata.

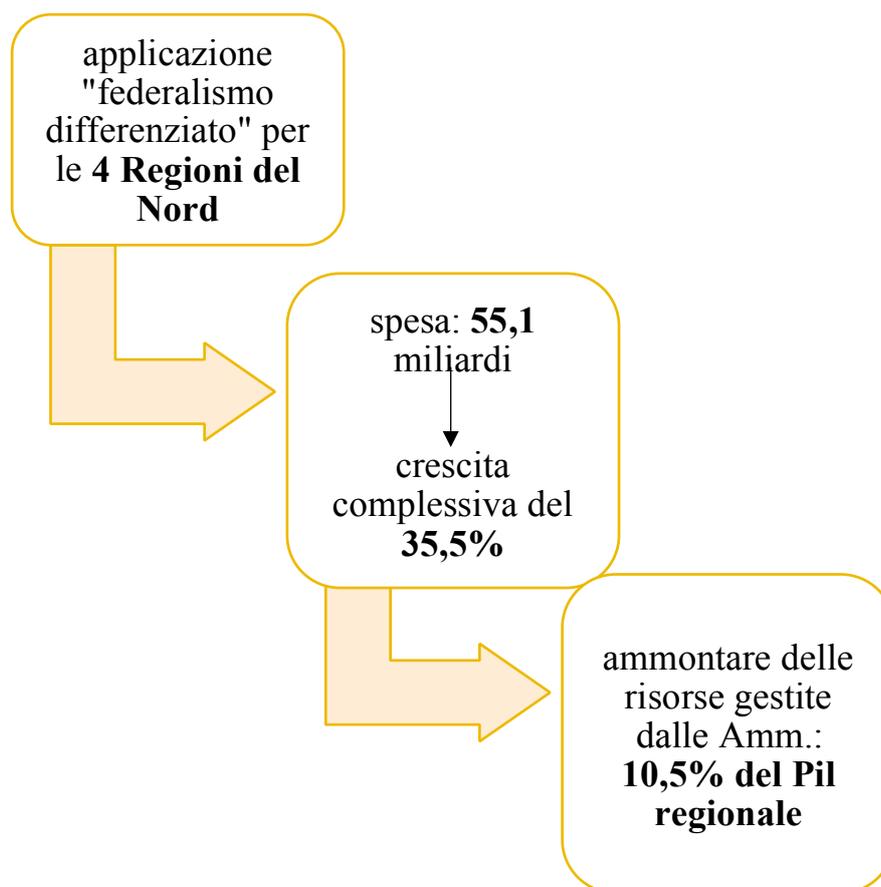
La *devolution* di competenze di risorse andrebbe, in generale, ad incrementare la dimensione finanziaria dei bilanci regionali. Più precisamente, l'integrale attuazione dell'art.116 nelle quattro Regioni equivarrebbe ad un decentramento della spesa parci a circa 15,8 miliardi di euro, per far fronte ad uscite di natura corrente che ammontano a circa 13 miliardi.

Le maggiorazione delle risorse sarebbe andrebbe assorbita nella seguente proporzione:

- 72,2% assorbito dall'istruzione;
- 14,6% assorbito dagli interventi legati alle infrastrutture.

Inoltre, la spesa nelle quattro Regioni passerebbe da 55,1 a 74,6 miliardi di euro, con una crescita complessiva del 35,5%: le Amministrazioni regionali andrebbero a gestire un ammontare di risorse pari al 10,5% del loro Pil (contro l'attuale 7,8%).

Fig.9: sintesi degli effetti finanziari in termini di spesa e risorse in un assetto di federalismo differenziato



Fonte: elaborazione propria su informazioni di Unioncamere Veneto

La Tabella 10 riporta il dettaglio per ciascuna delle quattro Regioni ordinarie mettendo in luce che la spesa arriverebbe:

- al 13% del Pil in Piemonte (contro l'attuale 9,8%);
- all'11,1% del Pil in Emilia Romagna (contro l'attuale 8,1%);
- al 9,2% del Pil in Lombardia (contro l'attuale 6,8%);
- al 10,9% del Pil in Veneto (contro l'attuale 8%).

Tab.10: Stima delle risorse da decentrare a seguito del “federalismo differenziato” (art. 116 Cost.): effetti sui bilanci di ciascuna Regione (anno 2009)

In % sul Pil	Spesa attuale (2009) (a)	Risorse aggiuntive (b)	<i>di cui, da girare agli enti locali</i>	Spesa “post art. 116” (a+b)
Emilia Romagna	8,1	3,0	0,7	11,1
di cui, spese correnti	7,5	2,5	0,7	10,0
di cui, spese d’investimento	0,6	0,5	0,0	1,1
Lombardia	6,8	2,4	0,4	9,2
di cui, spese correnti	6,2	2,1	0,4	8,4
di cui, spese d’investimento	0,6	0,3	0,0	0,9
Piemonte	9,8	3,2	0,5	13,0
di cui, spese correnti	8,7	2,7	0,4	11,4
di cui, spese d’investimento	1,1	0,4	0,0	1,5
Veneto	8,0	2,9	0,6	10,9
di cui, spese correnti	7,0	2,4	0,4	9,4
di cui, spese d’investimento	1,0	0,5	0,1	1,5

Fonte: elaborazione di Unioncamere Veneto su dati della Ragioneria

L'analisi prosegue con la stima delle risorse da decentrare a seguito dell'applicazione del federalismo differenziato, andando a registrare una diminuzione degli attuali divari della capacità di spesa tra Regioni a Statuto Ordinario e quelle a Statuto Speciale per le 4 Regioni del Nord. I divari che verrebbero principalmente ridotti sarebbero quelli con Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia; Valle d'Aosta, Bolzano e Trento rimangono praticamente irraggiungibili.

Dalla Tabella 11 emerge che, a seguito della integrale attuazione dell'art.116, il Piemonte che ora occupa l'undicesimo posto nella graduatoria della spesa regionale (2.680 euro) salirebbe alla settima posizione (3.553 euro), superando Basilicata, Sicilia, Lazio e

Liguria. Un avanzamento simile emerge anche per l'Emilia Romagna, che andrebbe a guadagnare ben otto posizioni, salendo al nono posto (3.408 euro).

Per quanto riguarda il Veneto invece, il beneficio sarebbe ancora più consistente, in quanto scalerebbe dalla ventesima posizione (2.313 pro capite) all'undicesima posizione (3.144 euro). Anche la Lombardia salirebbe sino al tredicesimo posto.

Tab.11: stima delle risorse da decentrare a seguito del “federalismo differenziato. Confronto con le altre Regioni.

Spesa attuale		Spesa “post art. 116 Cost.”			
Pos.	Regione	Euro procapite	Pos.	Regione	Euro procapite
1	VALLE D’AOSTA	12.992	1	VALLE D’AOSTA	12.992
2	BOLZANO	9.729	2	BOLZANO	9.729
3	TRENTO	8.367	3	TRENTO	8.367
4	FRIULI-V.G.	5.050	4	FRIULI-V.G.	5.050
5	MOLISE	4.052	5	MOLISE	4.052
6	SARDEGNA	3.884	6	SARDEGNA	3.884
7	BASILICATA	3.449	7	PIEMONTE	3.553
8	SICILIA	3.393	8	BASILICATA	3.449
9	LAZIO	3.057	9	EMILIA ROMAGNA	3.408
10	LIGURIA	2.734	10	SICILIA	3.393
11	PIEMONTE	2.680	11	VENETO	3.144
12	PUGLIA	2.666	12	LAZIO	3.057
13	CALABRIA	2.666	13	LOMBARDIA	2.946
14	UMBRIA	2.573	14	LIGURIA	2.734
15	CAMPANIA	2.496	15	PUGLIA	2.666
16	ABRUZZO	2.495	16	CALABRIA	2.666
17	EMILIA ROMAGNA	2.488	17	UMBRIA	2.573
18	TOSCANA	2.412	18	CAMPANIA	2.496
19	MARCHE	2.398	19	ABRUZZO	2.495
20	VENETO	2.313	20	TOSCANA	2.412
21	LOMBARDIA	2.172	21	MARCHE	2.398

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato ed altre fonti.

In conclusione, l’attuazione dell’art.116 creerebbe un nuovo modello istituzionale che configurerebbe il nostro paese all’interno di una struttura “tripartita”: Regioni a Statuto Speciale (RSS), Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e Regioni con federalismo

differenziato”. In queste ultime, la spesa media si distanzierebbe di oltre 500 euro pro capite rispetto alle altre Regioni Ordinarie.

Adottando una prospettiva più “neutra”, ci si rende conto che tale approccio andrebbe ad ampliare ulteriormente le differenze territoriali nel nostro Paese, sottolineando quindi come la vera sfida in questo contesto sia quella di far convivere le legittime esigenze di autonomia con la solidarietà verso le regioni più in difficoltà (Unioncamere Veneto, 2009).

3.3 I REFERENDUM DELLA REGIONE VENETO

Da decenni il nord Italia, attraverso la Lega Nord guidata da Bossi e dalle sue idee di separatismo, rivendica in primis l’indipendenza dal resto dell’Italia e in seconda battuta richiede il riconoscimento di un’autonomia fiscale maggiore (WallStreeItalia, 2017). Per questa ragione, domenica 22 ottobre 2017, i cittadini della Lombardia e del Veneto sono stati chiamati alle urne per un referendum sull’autonomia. Gli elettori dovevano esprimere il proprio parere in merito all’avvio, da parte della propria Regione, dell’iter istituzionale per richiedere allo Stato una maggiore autonomia.

Per capire l’entità di tale questione, è bene citare brevemente quelli che sono stati i precedenti tentativi referendari da parti della Regione Veneto.

Sebbene mirasse ad un obiettivo istituzionale differente, il referendum del 1991-1992 proposto dal consiglio regionale del Veneto, il quale richiedeva al Governo di far diventare il Veneto una Regione a statuto speciale, fu impugnato dalla Corte Costituzionale che riconobbe in esso “il rischio di influire negativamente sull’ordine costituzionale e politico dello stato” (Corte Costituzionale, Sentenza n.470, 1992). La proposta venne presentata nuovamente, nel 1998, al governo Prodi e dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale due anni dopo per gli analoghi motivi del tentativo nel biennio prima citato.

Ci sono stati altri due tentativi prima che il Referendum venne approvato, precisamente dal governo Berlusconi nel biennio 2005-2006.

Il progetto di revisione costituzionale prevedeva il passaggio delle funzioni in materia di sanità, istruzione, polizia amministrativa regionale dallo Stato alle Regioni. Le Regioni promotrici del progetto furono Lombardia e Veneto, mentre furono quattordici le Regioni che chiesero anch'esse un referendum ma al fine di bocciare la proposta. L'esito fu chiaro e significativo: il popolo, a livello nazionale, bocciò la proposta di modifica della seconda parte della Costituzione; anche qui comunque Lombardia e Veneto furono le uniche due

Regioni in cui prevalse il "sì" della riforma (Ministero dell'Interno, 2006).

Quasi un decennio più tardi, nel 2014, con la legge regionale n.15 viene istituita la consultazione referendaria la quale prevedeva che, in caso di fallimento del negoziato tra giunta regionale e governo nazionale sul testo referendario da sottoporre a voto popolare, la scheda avrebbe contenuto una pluralità di quesiti in tema di autonomia, anche fiscale. Quasi tutti i questi quesiti vennero annullati dalla Corte Costituzionale nel 2015, ammettendo però il quesito n.1 in quanto: "non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti, collocandosi in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento stabilito dall'art.116 della Costituzione". Infatti questo articolo, come prima già discusso, consente alle Regioni, al terzo comma, di chiedere l'attribuzione di ulteriori competenze nelle materie di legislazione concorrente.

Lo strumento del referendum consuntivo viene ritenuto legittimo dalla Corte poiché si colloca in una fase precedente all'iniziativa regionale la quale deve predisporre, una volta sentiti gli enti locali, una proposta di legge nazionale che deve poi essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere del Parlamento (Corte Costituzionale, Sentenza n.118, 2015).

Il 24 aprile 2017, il Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, ha emanato il decreto della convocazione delle urne fissando come data il 22 ottobre 2017. Si tratta di una data simbolica in quanto è il secondo giorno del 151° anniversario del plebiscito del Veneto che sancì l'unificazione delle province venete e di quella di Mantova al Regno d'Italia (Wikipedia).

Ecco quindi che si arriva alla data più a noi vicina, ovvero il 22 ottobre 2017, giorno nel quale i cittadini di Veneto e Lombardia sono stati chiamati alle urne per la prima volta nella storia della Repubblica, per decidere su una maggiore autonomia per la loro Regione. Ma di cosa si tratta nella sostanza?

Questo referendum non è sicuramente il coronamento del sogno della Padania indipendente, infatti il quesito referendario si articola così: “vuoi che alla Regione Veneto

siano attribuiti ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”. Si tratta di due referendum consultivi, portati avanti da Roberto Maroni e Luca Zaia, che chiedono la concessione di una maggiore autonomia – soprattutto fiscale, per le due Regioni.

Sostanzialmente sottopongo gli elettori all’unico quesito su sei che non venne bocciato dalla Corte Costituzionale nel passato 2015, con la conseguenza che il referendum ha solo un valore politico (L’Espresso, 2017).

In termini legislativi, per l’avvio del procedimento previsto dall’art.116, la Costituzione non prevede l’indizione di un referendum, ma si tratta di una scelta discrezionale dei due governatori mai utilizzata prima da altre Regioni.

Il dibattito che è nato non fa più di tanto riferimento al merito, poiché tutti concordano sulla necessità di chiedere un’autonomia più ampia, bensì sull’opportunità di svolgere il referendum (SkyTG24, 2017).

Gli astensionisti adottano come motivazione principale che questo referendum sia inutile, oltre ad essere un enorme spreco di risorse. La ragione si fonda infatti sulle disposizione contenuta nell’art.116 la quale afferma che l’autonomia può essere attribuita “con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali”. Gli astensionisti ritengono quindi inutile dover scomodare 14 milioni di euro per dar vita ad un’iniziativa che nella realtà del nostro Paese non è necessaria al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. Contestano inoltre il fatto che poteva essere intavolata una trattativa direttamente con Roma, così come aveva già fatto l’Emilia Romagna.

Anche tra gli imprenditori spicca chi si dice contro questo referendum. Da Luciano Benetton a Matteo Marzotto, il quale ritiene questo richiamo alle urne come il risultato di un ragionamento puramente localistico e di campanilismo, denunciandone la poca chiarezza, nonché la facilitazione e l'incentivazione di logiche di divisione.

Le risposte dei promotori, in primis i due governatori Zaia e Maroni, non hanno tardato ad arrivare. Essi sostengono infatti che attraverso il referendum, e ancora di più nel caso di vittoria del Sì, si acquisisca una maggiore forza contrattuale durante i negoziati con il governo per ottenere nuove competenze. Dal punto di vista politico quindi non era importante la vittoria del Sì (già all'epoca data quasi per scontata), ma l'affluenza.

Citando quando detto da Zaia: “la trattativa con Roma avrà una forza esattamente proporzionale all'affluenza delle urne” (SkyTG24, 2017).

3.4 I RISULTATI DEL REFERENDUM E LE SUE IMPLICAZIONI

Sebbene, come già detto, l'iniziativa ha interessato sia la Lombardia che il Veneto, in questa sede verranno analizzati i risultati che si sono registrati solo in Veneto.

Gli elettori chiamati al voto sono stati 4.019.628, suddivisi nelle 4.739 sezioni elettorali di 575 comuni. I risultati emersi sono estremamente significativi e meritano alcune riflessioni.

Come rappresentato dalla Tabella 12, il referendum ha infatti registrato una preferenza per il Sì per il 98,1%, con un'affluenza del ben 57,2%; questo significa che una volta messo piede in territorio veneto, più di una persona su due aveva votato Sì.

Tab.12: Risultati per provincia o città metropolitana

Provincia	Sì		No		Affluenza	
	Preferenze	% voti val.	Preferenze	% voti val.	Votanti	% elettori
 Belluno	103 627	97,4%	2 782	2,6%	107 708	51,4%
 Padova	439 209	98,0%	9 004	2,0%	450 369	59,7%
 Rovigo	98 600	98,0%	1 997	2,0%	101 027	49,9%
 Treviso	433 281	98,1%	8 318	1,9%	443 751	58,1%
 Venezia	366 282	98,0%	7 471	2,0%	375 296	53,7%
 Verona	391 537	98,3%	6 832	1,7%	399 863	55,5%
 Vicenza	441 449	98,3%	7 534	1,7%	450 933	62,7%
 Veneto	2 273 985	98,1%	43 938	1,9%	2 328 947	57,2%

Fonte: Consiglio regionale veneto

Sebbene il risultato sottolinei una vittoria “schiacciante” del Sì, il giorno successivo al voto sicuramente il Veneto non si è svegliato riconoscendosi come Regione più virtuosa e autonoma d’Italia.

In quanto consultivo infatti, le conseguenze non sono state niente di radicale e definitivo. Semplicemente la giunta regionale del Veneto si è riunita in seduta straordinaria per deliberare in via preliminare un disegno di legge che andrà sottoposto

al Consiglio regionale del Veneto. L'oggetto del disegno è una proposta di legge statale da trasmettere al parlamento nazionale con la quale si vuole chiedere il trasferimento di 23 competenze dallo Stato alla Regione, insieme ad un ordine del giorno che conferirebbe a Zaia un ampio trattato nell'ambito della trattativa con l'esecutivo statale.

Un importante spunto di analisi in questo contesto ci viene fornito dal volume *“Teoria e fatti del federalismo fiscale”* di Fausto e Pica, autori di un strumento di grande utilità per tutti coloro che desiderano approfondire il tema del federalismo nel nostro Paese. Sebbene questo manuale sia quasi unicamente una denuncia al federalismo, esso permette di precisare i termini di un dibattito che appare confuso e spesso poco attento alle implicazioni economiche delle soluzioni prospettate.

Il libro mette in luce come le considerazioni di natura economica e quelle di natura prettamente politica siano in realtà strettamente collegate. Considerando che è imprescindibile come le attuali condizioni strutturali e congiunturali del Mezzogiorno e le politiche economiche dell'Italia negli ultimi decenni abbiano causato una caduta dell'impegno pubblico verso l'obiettivo della crescita accelerata del nostro Paese, è bene preoccuparsi del fatto che il processo di decentramento potrebbe rivelarsi un ostacolo al consolidamento dei conti pubblici e possa compromettere i risultati ottenuti negli anni Novanta in termini di riduzione del disavanzo e del debito pubblico.

L'analisi degli autori continua affermando che con il federalismo, si rischia di perdere il valore dell'unità nazionale. Ma ad ora bisognerebbe chiedersi, lo Stato centrale ha sempre difeso e tutelato così prepotentemente il valore della nazione?

Una ulteriore argomentazione contenuta nel libro che fa riferimento a contenuti più di metodo, ovvero di efficacia. Ma anche questa tesi deve essere adeguatamente argomentata. Questo perché secondo quanto detto dal Dottor Forte durante il dibattito organizzato da SVIMEZ nel lontano 2000, bisognerebbe confrontare uno Stato centrale ideale, o comunque efficiente, con uno Stato federale a sua volta efficiente. In un assetto centrale, solo il 50% dei 450mila miliardi che costa lo stato sociale italiano serve ad aiutare i poveri.

Quanto detto dimostra come la pressione fiscale altissima a cui siamo arrivati non è giustificata dal principio del beneficio, cioè dal contraccambio di servizi adeguati.

Seguendo il filone di pensiero proposto da color che sono favorevoli al federalismo, lo Stato centrale finisce per rappresentare il prodotto di meccanismi degenerativi poiché è proprio la loro struttura ad esporlo.

Ma mettendo da parte l'idea di alcuni secondo cui lo Stato italiano è lo specchio degli italiani, la necessità di un maggiore federalismo è riconducibile anche dalle ultime disposizioni dell'Unione Europea, le quali implicano una deregolazione, una concorrenza, nonché un'idea generale di libero mercato. Tutto questo comporta un'inevitabile riduzione del dirigismo.

In conclusione, il federalismo fiscale non è la vera risposta federalista alla crisi attuale della nostra economia e del Mezzogiorno. La vera risposta federalista si esaurisce infatti nella competizione e nella deregolazione che va a soddisfare le istanze provenienti dalle varie Regioni del Nord e quelle del Sud meno sviluppato. Il modello competitivo che si andrebbe ad applicare svilupperebbe una concorrenza fra istituzioni e, quindi, una tendenza alla maggiore efficienza e alla deregolamentazione, nella misura in cui produce maggior efficienza e benessere. (Forte, 2000)

Che il federalismo non sia il toccasana per risolvere la situazione attuale del nostro paese è pensiero condivisibile. Quello su cui infatti bisognerebbe focalizzarsi è il riassetto dello Stato. Il problema fondamentale è la modalità con cui il decentramento viene attuato. È importante infatti rilevare che il decentramento debba essere accompagnato all'introduzione di regole di bilancio chiare e stringenti, solo così è possibile uscire dall'ottica prettamente egoistica che ha spinto sino a dora alcune Regioni a richiedere una maggiore autonomia.

Per citare Montale: "“oggi noi solo possiam dirti ciò che non siamo, ciò che non vogliamo" (Fausto & Pica, 2000).

CONCLUSIONI

LA NECESSITA' DI RADDRIZZARE L'ALBERO

Nelle pagine precedenti si è cercato di ricostruire, in maniera dettagliata, le caratteristiche e le peculiarità del decentramento istituzionale nel nostro paese. Dall'analisi è possibile cogliere a fondo alcune delle criticità che hanno caratterizzato il processo attuativo, criticità insite non soltanto nella realtà degli Enti locali, ma anche nell'assetto complessivo del nostro ordinamento giuridico.

Com'è stato possibile riscontrare dall'analisi condotta nel corso dei tre capitoli, il rapporto tra il Governo centrale e le forme associative minori è stato oggetto di numerose e continue modifiche che hanno portato ad un stato di "caos" generale, lasciando incompiuto il processo di decentramento legislativo (e di conseguenza fiscale) nel nostro

Paese. Nell'elaborazione svolta, si è tentato di condurre una lettura combinata dell'evoluzione del quadro normativo e delle principali caratteristiche di fondo delle riforme introdotte, concludendo che l'attuale disciplina normativa in materia, non può essere considerata definitiva, con l'implicazione che le Regioni ed Enti locali sono ancora in attesa di un quadro normativo più coerente al nuovo ruolo assegnato loro con la riforma del 2009.

Un elemento fondamentale, che può garantire un percorso della riforma capace di migliorare la funzionalità delle politiche fiscali locali e che è stato discusso nel secondo capitolo dell'elaborato, è rappresentato dallo sviluppo della capacità amministrativa degli uffici tributari locali e da una maggiore e più efficiente cooperazione, nonché coordinamento, tra amministrazioni fiscali dei diversi livelli di governo.

Attraverso l'utilizzo di alcune statistiche è stato reso noto al lettore come la capacità amministrativa degli uffici tributari e locali (soprattutto nelle realtà minori) è molto spesso inadeguata. Si tratta di un'osservazione forse un po' implicita e "neutrale", però è lampante come alcuni territori risentano, rispetto ad altri, di decisioni fiscali inadatte e di una errata capacità previsionale dei bilanci.

Le statistiche utilizzate hanno l'obiettivo di effettuare un'analisi comparata che non si limita all'Italia meridionale ma si rivolge anche a quelle aree del Centro-Nord che, in alcune circostanze, hanno giovato di una legislazione di sostegno, rendendosi protagonisti di straordinari percorsi di sviluppo: l'industrializzazione delle Regioni del Nord ha infatti avuto effetti diffusivi per contiguità verso le Regioni del Centro, sottolineando come il sistema economico biregionale fortemente integrato che ha attuato l'Italia sia positivo per tutti. Dall'altra parte però è inevitabile considerare le Regioni del Sud, le quali presentano notevoli difficoltà a svilupparsi.

Scomponendo la spesa pubblica pro capite e andando a considerare la sua componente più rilevante ovvero la spesa per la sanità, emergono differenze regionali che non difficilmente trovano giustificazione nelle caratteristiche demografiche del territorio o nella dotazione delle strutture regionali, ma derivano principalmente dalla scarsa qualità delle prestazioni e soprattutto da una gestione inefficiente.

Sebbene quanto detto riassume l'effettiva dinamica attualmente in essere nel decentramento fiscale, essa non basta per ragionare a fondo sui motivi che ne hanno portato alla mancata completezza. Si tratta infatti di problematiche che esulano dalle dimensioni degli Enti locali interessati, e fanno riferimento ad argomenti ben più complessi, come ad esempio la crisi che stanno attraversando i modelli di democrazia rappresentativa, le difficoltà dei soggetti politici locali a rivedere la propria azione sui territori (alla luce di un contesto soggetto a mutamenti costanti) e infine, la necessità di ripensare agli organi politici, a fronte della separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione.

Inoltre, è interessante osservare che le precedenti crisi nel nostro Paese hanno avuto effetti diversi, non sempre negativi, nei confronti dei governi territoriali. Se si considera l'accentramento fiscale degli anni Settanta e il primo shock petrolifero verificatosi gli stessi anni, è stata operata una restrizione di risorse per Regioni ed Enti locali, più che controbilanciata dagli interventi immediatamente successivi che hanno introdotto un sistema di finanziamento a piè di lista degli Enti locali e un significativo incremento di risorse per le Regioni.

Rispetto al passato, la crisi che stiamo attraversando è generalizzata a livello europeo.

L'attuale economia globale, o meglio si direbbe globalizzata, ormai riguarda non solo e non tanto le imprese quanto i sistemi territoriali entro cui si collocano le imprese stesse. La riforma del Titolo V del 2001 è in un certo modo unica, poiché è una chiara richiesta di "adeguamento" alle esigenze sorte dall'economia globalizzata e dalle sfide che essa comporta.

In alcuni studio prevale l'idea che solo robusti livelli regionali e locali di governo sono potenzialmente in grado di creare le condizioni ideali; di favorire cooperazione fra le imprese, flessibilità dei fattori produttivi nonché l'intercambiabilità di conoscenze. Ma quello che nella realtà si sente poco dire, è che gli obiettivi preposti dalla Riforma valgono sia nel caso in cui si voglia trasformare l'ordinamento italiano nella forma federalistica, sia nel caso che si voglia lasciare l'ordinamento regionalistico attuale. Una maggiore autonomia non è infatti sempre dovuta al federalismo, cioè non è sempre necessario il federalismo per procedere a un concreto riparto delle funzioni tra Stato e Regioni. Il federalismo è stato abbracciato a gran voce da quasi tutta la classe politica quando era aria di elezioni, poi successivamente, è stata denigrata dagli stessi partiti che prima la chiedevano a gran voce. Questo perché alla fine dei conti, la scelta tra una e l'altra forma di orientamento (quella federalista o regionalista) è ridotta in termini di locuzione quasi esclusivamente semantica. La differenza sostanziale è solo politica. Alla luce di quanto detto sarebbe utile chiedersi se esiste in questo Paese una sincera domanda di federalismo. Federalismo sì, o federalismo no? Per rispondere a questa domanda bisognerebbe prima capire a cosa mira il federalismo italiano a cui alcune Regioni del Nord aspirano da molti anni.

Nella parte conclusiva dell'elaborato si cerca di dare risposta andando ad analizzare i motivi che hanno spinto alcune Regioni del Nord, in particolare Veneto e Lombardia, ad indire un referendum con oggetto una maggiore autonomia per la propria Regione. Il Veneto infatti, attraverso un documento in cui espone quelle che sarebbero le conseguenze in termini finanziari una volta attuato il federalismo a geometria variabile,

vuole dimostrare in modo analitico l'aumento di beneficio (pro capite e totale) derivante da una maggiore autonomia nella gestione delle risorse locali.

Con l'impugnazione di uno strumento così rappresentativo il governatore della Regione Veneto, Luca Zaia, non ha voluto chiedere ai propri elettori lo Statuto Speciale, ma ha voluto utilizzare la voce dei cittadini per denunciare una causa strutturale dell'inefficiente gestione accentrata delle risorse, ovvero la deresponsabilizzazione finanziaria causata anche e soprattutto, dalla scissione tra chi chiede quanto e su cosa prelevare e chi decide quanto e dove spendere.

I dati che emergono fanno riflettere (e forse un po' preoccupare): una gestione più decentrata delle finanze locali porterebbe ad un reale miglioramento in termini di PIL regionale e spesa pro capite. Dall'altra parte però, ci si chiede se una scelta così

“autonomista”, mirata a giungere una reidentificazione esatta della responsabilità, non faccia perdere il necessario riferimento al livello “europeo”, in cui già tendono a manifestarsi e ad avanzare specifiche istanze e sintomi di approcci e preoccupazioni “statuali” e “nazionali”.

Ormai, non è possibile pensare ad una realtà distinta da quella europea; più si ampliano i processi di integrazione, più gli Stati come attori politici riprendono forza e presenza in Europa. Pertanto, non si tratta di elevare un inno allo Stato-nazione, e tanto meno allo Stato italiano, ma si richiede agli Stati di ricercare un nuovo equilibrio a livello europeo che va delineato al di là delle vecchie ortodossie federaliste.

BIBLIOGRAFIA

Arachi, G., Mapelli, V., & Zanardi, A. (2009). Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione dei Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale. *Econpubblica-Università Bocconi, Milano, luglio*.

Arienzo, A., & Borrelli, G. (2013). *La governance*. Ediesse

Bahl, R. W., & Martinez-Vazquez, J. (2006). *Sequencing fiscal decentralization* (Vol. 3914). World Bank Publications.

Baldi, B. (2010). I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, (5), 495-515.

Bosio, P. (2015). *Manuale di Scienza delle Finanze*. Edizioni il Mulino.

Brancasi, A. (2011) *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*.

Caravita, B. (2009). *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*. G Giappichelli Editore

Clarich, M., & Citare, B. D. N. (2012). Federalismo fiscale e federalismo amministrativo. *Giornale di diritto amministrativo*, 105.

D'Atena, A. (2001). Costituzione e principio di sussidiarietà. *Quaderni costituzionali*, 21(1), 13-34.

Fausto, D., & Pica, F. (2000). *Teoria e fatti del federalismo fiscale*. Il Mulino.

Felice, E. (2007). *Divari regionali e intervento pubblico: per una rilettura dello sviluppo in Italia*. il Mulino.

Giarda, D. P. (2009). *La favola del federalismo fiscale*

Giarda, P. (2007). *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*

Iannone, R. (2005). Governance: una questione di significati. *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*.

Mayntz, R. (1999). La teoria della "governance": sfide e prospettive. *Rivista italiana di scienza politica*, 29(1), 3-22.

Morlacchi, A. (2014). *Manuale di Scienza delle Finanze*. Edizioni Simone

Moro, F. (2002). Federalismo differenziato e devolution. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 16(4), 737-744.

Pedrini, G. (2009). Federalismo tra istanze di efficienza, fallimenti di mercato e fallimenti del governo. Lo strumento delle unioni territoriali.

Piperno, S. (2013). *La finanza decentrata in Italia*. Il mulino.

Staderini, A., & Vadalà, E. (2009). Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane. *Banca d'Italia, Mezzogiorno e politiche regionali, Seminari e convegni*, 2, 597-621.

SITOGRAFIA

<http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/FI0250A.Pdf>

http://www.agenziacoessione.gov.it/it/conosciamoci/banche_dati_e_strumenti/Conti_Pubblici_Territoriali/

<http://www.camcom.gov.it/>

<http://www.camera.it> <http://www.corriere.it/elezioni-regionali-sicilia-2017/notizie/nei->

[bilancinord-entrate-superano-94-miliardi-spese-referendum-autonomia-2aa24022b695-11e7-9989-18155f38f5a5.shtml](http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/09/SintesiLEGGIBASSANINI.pdf)

<http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/09/SintesiLEGGIBASSANINI.pdf>

<http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=2102>

<http://www.giappichelli.it/stralci/3489808.pdf>

<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-07-01/lalbero-storto-bisognaraddrizzare-095454.shtml?uuid=AYajgt3B#continue>

<http://www.ilsussidiario.net/News/Politica/2017/7/28/ReferendumLombardia-e-Veneto-I-neri-che-smontano-la-teoria-dello-spreco-/775690/>

<http://www.infodata.ilsole24ore.com/2017/10/23/referendum-lombardoveneto-la-distanza-fra-nord-sud-neri/>

<http://www.istat.it/en/files/2013/12/Glossario1.pdf>

<http://www.osservatoriofederalismo.eu/attacco-al-federalismo/>

<http://www.osservatoriofederalismo.eu/attacco-al-federalismo/>

<http://www.osservatoriofederalismo.eu/il-federalismo-a-geometriavariabile/>

<http://www.osservatoriofederalismo.eu/la-mappa-del-dare-avere-il-residuo fiscale/>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01003lc.htm>

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97059l.htm>

http://www.pavonerisorse.it/organizzazione/ordinamento_administrativo/sussidiarieta.pdf

http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/decentramento_storia.wp

<http://www.repubblica.it/online/politica/devdue/schedarefe/schedarefe.html>

<http://www.repubblica.it/ultimora/esteri/crisi-tremonti-finanza-pubblicaitaliana-e-albero-storto/news-dettaglio/3809687>

http://www.treccani.it/enciclopedia/accentramentodecentramento_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/

<http://www.treccani.it/enciclopedia/decentramento-amministrativo>

http://www.treccani.it/enciclopedia/federalismo-fiscale_%28Enciclopedia-Italiana%29/

<http://www.ven.camcom.it/schedaStampa.asp?IDNews=975>

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminariconvegni/20090002/2_volume_mezzogiorno.pdf

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2016/20160003/1603-lombardia.pdf>

https://www.ilmattino.it/blog/controstorie/decentramento_riforme_tentativo_isolato_di_minghetti_alba_unit-1373104.html

<https://www.leoniblog.it/2010/11/16/federalismo-fiscale-e-debito-pubblicolive-blogging/>